

11473

LECH JANICKI
Poznań



PODSTAWOWE INSTYTUCJE PRAWA O OBYWATELSTWIE W RFN (na tle układów tzw. wschodnich)

I. UWAGI WSTĘPNE

Wśród problemów prawnych, rzutujących negatywnie na proces normalizacji stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec istotne miejsce zajmuje zachodnioniemiecki system prawa o obywatelstwie.

Republika Federalna Niemiec nie ustanowiła — jak wiadomo — własnego obywatelstwa, czyli obywatelstwa państwowego RFN *sensu stricto*. Przejęła natomiast i uznała za nadal istniejącą instytucję obywatelstwa z okresu Rzeszy, czyli tzw. niemiecką przynależność państwową (*deutsche Staatsangehörigkeit*), czyniąc z niej podstawowy składnik szerszego pojęcia „Niemca” (*Deutscher*) i traktując oparty na obu tych instytucjach system prawa o obywatelstwie jako wykładnik istniejącego jakoby nadal państwa niemieckiego w granicach z 1937 r. przy równoczesnym założeniu identity RFN z tymże (fikcyjnym) państwem.

Problematyka ta była już w piśmiennictwie polskim przedmiotem szerszych analiz, co pozwala nam zająć się tu jedynie niektórymi jej aspektami wymagającymi dodatkowego naświetlenia¹. Przypomnijmy więc tylko, że sama podstawowa instytucja „niemieckiej przynależności państwowej” opiera się na przepisach art. 16 i 116 Ustawy Zasadniczej oraz na przejętej

¹ Szerzej na temat instytucji obywatelstwa państwowego w RFN — zob. m. in. L. Janicki, *Terytorium i obywatelstwo państwowe w systemach prawnych NRD i NRF*. „Przeгляд Zachodni” nr 4/1970, s. 334 i nast. oraz tegoż, *Problematyka terytorium i obywatelstwa państwowego w systemie prawnym NRF*. W: *Polska — NRF. Przesłanki i proces normalizacji stosunków*. Wybór, opr. i przedm. J. Rachocki, Instytut Zachodni, Poznań 1975, s. 236 i nast.; J. K o k o t, *Pozycja prawna RFN w układach normalizacyjnych z Polską i ZSRR (Na marginesie komentarzy zachodnioniemieckich o sprawach obywatelstwa itp.)*. „Przeгляд Stosunków Międzynarodowych” nr 6/1974, s. 23 i nast.; W. W o j n a r, *Problem niemieckiej przynależności państwowej. Wybrane aspekty prawne i polityczne (ze szczególnym uwzględnieniem stosunków PRL — NRF)*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1972 oraz tegoż, *Kto jest Niemcem według Bonn*. „Polityka” nr 4 z 8 II 1975. Zob. też T. W a l i c h n o w s k i, *Agresja prawnicza NRF*. „WTK. Tygodnik Katolików” nr 24 z 15 VI 1975, ss. 5 i 8.

przez RFN (na mocy art. 123 ust. 1 konstytucji) ustawie z 22 lipca 1913 r. o przynależności Rzeszy i przynależności państwowej, która to ustawa obowiązywała także w okresie Republiki Weimarskiej i (ze znacznymi modyfikacjami) w Rzeszy hitlerowskiej, a także na kilku korygujących ją lub uzupełniających ustawach zachodnioniemieckich (z 22 lutego 1955, 17 maja 1956, 19 grudnia 1963 i 8 września 1969 r.)². Według tych przepisów „niemiecką przynależność państwową”, której piastunką jest Republika Federalna Niemiec, zachowują wszystkie osoby, które ją posiadały w 1945 r. i jej z punktu widzenia RFN nie ustraciły. Zalicza się do nich także tych dawnych obywateli Rzeszy i ich zstępnych mieszkających obecnie jako autochtoni na polskich ziemiach zachodnich i północnych, mimo że posiadają oni już od dawna obywatelstwo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Znajdują się oni bowiem lub mają miejsce stałego pobytu na obszarze *Inlandu*, rozumianym w zachodnioniemieckim prawie o obywatelstwie jako terytorium Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r.³

W ten sposób Republika Federalna Niemiec uznała się za piastunkę obywatelstwa, obejmującego obywateli innych państw, tj. obywateli Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz część obywateli państwa polskiego, przy czym punkt wyjścia stanowił tu nie tyle aspekt personalny, ile terytorialno-personalny, związany z obstawaniem przy tezie o dalszym formalnym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r., z którą Republika Federalna Niemiec zidentyfikowała się także w rozumieniu prawa dotyczącego obywatelstwa.

II. ASPEKTY HISTORYCZNE

Instytucja przynależności państwowej w sensie ogólnoniemieckim sięga swymi początkami drugiej połowy XIX w. Pojawiła się bowiem dopiero wraz z powstaniem w 1871 r. Rzeszy Niemieckiej. Nie istniała ona w okresie tzw. Świętego Cesarstwa Rzymskiego (zwanego od XV w. Świętym Cesarstwem Rzymskim Narodu Niemieckiego), a to z uwagi na istotny w jego strukturze ustrojowej czynnik zwierzchnictwa lub władztwa terytorialnego (*Landeshoheit*) poszczególnych książąt. Cesarstwo to (Rzesza) było w gruncie rzeczy nietypową konfederacją, a więc związkiem (suwerennych w szerokim zakresie) państw pod nominalnym jedynie zwierzchnictwem cesarza⁴. Obywatelstwo niemieckie nie istniało tym bardziej w

² BGBI. III, Folge 129, 102 - 1 oraz BGBI. I 1955, s. 65, I 1956, s. 431, I 1963, s. 982 i I 1969, s. 1581 (z późn. zmianami).

³ O pojęciu *Inland* — zob. szerzej L. Janicki, *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL — RFN*. „Przegląd Zachodni” nr 4/1977, s. 84 i n., zwł. s. 101.

⁴ M. Szczygiel, *Powszechna historia państwa i prawa*. PWN Warszawa 1973, ss. 187, 308, 313 i in.

okresie utworzonej w 1815 r. kolejnej konfederacji, a mianowicie Związku Niemieckiego (*Deutscher Bund*), w którym skonfederowane państwa członkowskie posiadały odrębne instytucje obywatelstwa krajowego (*Landesstaatsangehörigkeit*)⁵.

Ogólnoniemiecka przynależność państwowa zaczęła powstawać dopiero w okresie federacyjnych form państwowości niemieckiej. Za początek można tu uważać uchwaloną przez parlament (*Reichstag*) Związku Północnoniemieckiego (*Norddeutscher Bund*) ustawę z 1 czerwca 1870 r. o nabywaniu i utracie przynależności związkowej i państwowej⁶. Ustawa ta bowiem stała się z mocy § 2 ustawy o konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 16 kwietnia 1871 r. ustawą Rzeszy (*Reichsgesetz*)⁷. Opierała się ona na zasadzie pośredniości, tj. traktowała obywatelstwo Związku, a potem Rzeszy jako instytucję pochodną, czyli wtórną w stosunku do przynależności państwowej krajów, wchodzących w skład federacji, tzn. najpierw w skład Związku Północnoniemieckiego, a następnie Rzeszy Niemieckiej. Również wspomniana już ustawa z 22 lipca 1913 r., która zastąpiła ustawę z 1 czerwca 1870 r., stała na gruncie nabywania przynależności Rzeszy poprzez przynależność państwową jej części składowych, czyli krajów. Dwustopniowy charakter instytucji obywatelstwa wynikał z jej tytułu, który — powtórzmy — brzmiał w ścisłym przekładzie: ustawa o przynależności Rzeszy i przynależności państwowej⁸. Dwustopniowość tę podkreślała zresztą w tytule także wspomniana wyżej ustawa z 1 czerwca 1870 r. Samo pojęcie „przynależność państwowa” (*Staatsangehörigkeit*) odnosiło się — dodajmy — wyłącznie do instytucji obywatelstwa krajów.

⁵ P. Moosmeyer, *Der Gebietsgrundsatz im Staatsangehörigkeitsrecht (jus soli)*. A. Metzner Verlag, Frankfurt a./M. — Berlin, 1963, s. 47.

⁶ *Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, vom 1 VI 1870* (Bundesgesetzblatt 1870, s. 355). Tekst także w zbiorze: E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*. Band 2. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1964, s. 249. Po raz pierwszy pojęcie „obywatelstwa Rzeszy” pojawiło się co prawda już w tekście konstytucji Rzeszy Niemieckiej, uchwalonym 28 marca 1849 r. przez frankfurckie Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja ta przyznawała w § 132 każdemu Niemcowi (*Deutscher*) prawa obywatela Rzeszy (*Reichsbürgerrecht*) na obszarze wszystkich jej krajów. Zob. E. R. Huber, *Dokumente...* Band 1 (1961), s. 304 i nast. Konstytucja nie weszła jednak w życie.

⁷ *Gesetz über die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 16 IV 1871* (RGBL, s. 63). Zob. także zbiór jak wyżej w przypisie 6, Band 2, s. 289 i nast. Sama konstytucja Rzeszy z 16 IV 1871 r. nie mówiła *expressis verbis* o instytucji przynależności państwowej Rzeszy, ustanawiała wszakże w art. 3 tzw. *Indigenat*, tj. przyznawała poddanym lub obywatelom każdego sfederowanego kraju (*Bundesstaat*) Rzeszy równe prawa obywatelskie, czyli tzw. prawa krajowców (*Inländer*) na całym jej obszarze (we wszystkich jej krajach).

⁸ *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, vom 22 VII 1913* (RGBL, s. 583).

Ustawa z 22 lipca 1913 r. przewidywała wprawdzie również tzw. bezpośrednią przynależność Rzeszy (*unmittelbare Reichsangehörigkeit*), którą jednak mogli nabyć jedynie Niemcy, którzy osiedlili się poza obszarem państwowym Rzeszy (*Inland*) oraz obcokrajowcy (*Ausländer*), pozostający w służbie Rzeszy poza jej granicami lub mieszkający w jej ówczesnych koloniach, czyli na tzw. obszarach ochronnych (*Schutzgebiete*). Mogła ona być nadawana także tubylczym mieszkańcom tych obszarów, czyli tzw. przynależnym ochronnym (*Schutzgebietsangehörige*).

Zasada pośredniości obowiązywała także w Rzeszy (Republice) Weimarskiej⁹ i została uchylona dopiero w okresie hitlerowskim, a mianowicie rozporządzeniem z 5 lutego 1934 r. o niemieckiej przynależności państwowej. Rozporządzenie to, stosownie do hitlerowskich założeń tzw. unifikacji (*Gleichschaltung*) krajów z Rzeszą, wprowadziło „niemiecką przynależność państwową” (*Deutsche Staatsangehörigkeit*) jako „przynależność Rzeszy” (*Reichsangehörigkeit*). Była to odąd instytucja pierwotna i zarazem jedyna. Tak więc dopiero w 1934 r. pojawiło się formalnie pojęcie niemieckiej przynależności państwowej, obowiązujące po dzień dzisiejszy w Republice Federalnej Niemiec, która przejęła zresztą rozporządzenie z 5 lutego 1934 r. do swego systemu prawnego¹⁰.

Znosząc dwuszczeblową strukturę obywatelstwa w kwantytatywnym sensie jego podziału na krajowe i wtórne, czyli ogólnopaństwowe, nadano z kolei w III Rzeszy temuż ogólnemu obywatelstwu niemieckiemu charakter instytucji dwustopniowej w sensie kwalitatywnym. I tak jedna z rasistowskich tzw. ustaw norymberskich, a mianowicie ustawa z 15 wrześ-

⁹ Art. 110 konstytucji z 11 sierpnia 1919 r. (*Verfassung des Deutschen Reichs* — RGBL. I s. 1383) stwierdzał, że każdy przynależny państwowy kraju jest równocześnie przynależnym Rzeszy. Według tego samego artykułu każdemu Niemcowi przysługiwały w poszczególnych krajach Rzeszy prawa i ciążyły na nim obowiązki na równi z obywatelami krajowymi. Nabycie i utratę przynależności państwowej regulować przy tym miały ustawy Rzeszy.

¹⁰ *Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit, vom 15 II 1934* (RGBL. I s. 85), zwł. § 1. Było to rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych Rzeszy, wydane z powołaniem się na ustawę o nowym ustroju Rzeszy (*Gesetz über den Neuaufbau des Reichs*) z 30 stycznia 1934 r. (RGBL. I s. 75). Modyfikowało ono w sposób istotny przepisy ustawy z 22 lipca 1913 r., aczkolwiek jej formalnie nie zmieniało i nie uchylało. Zob. też R. Bernhardt, *Pojęcie Niemca oraz niemiecka przynależność państwowa w świetle prawa Republiki Federalnej Niemiec*. „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 6/1974, s. 1 i nast. Rozporządzenie to zostało z kolei ogłoszone w części III federalnego Dziennika Ustaw (BGBl. III, Folge 129, 102 - 2), czyli w zbiorze obejmującym dawne przepisy niemieckie, przejęte przez RFN. Dalszą moc obowiązującą tego rozporządzenia podkreśla też doktryna zachodnioniemiecka — zob. E. R. Zivier, *Der Rechtsstatus des Landes Berlin. Eine Untersuchung nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971*. Berlin—Verlag, Berlin 1973, 1974, s. 179. Pojęcie „niemieckiej przynależności państwowej” pojawiło się w ustawodawstwie III Rzeszy ściśle biorąc po raz pierwszy już w 1933 r., a mianowicie w ustawie z 14 lipca 1933 r.

nia 1935 r. o obywatelach Rzeszy¹¹ wprowadziła obok niemieckiej przynależności państwowej czyli przynależności Rzeszy, jej formę kwalifikowaną tzw. obywatelstwa Rzeszy. Zwykłą niemiecką przynależnością państwową objęte były osoby, które ją posiadały na mocy dotychczasowych przepisów i nie zostały jej przez władze hitlerowskie pozbawione, czyli osoby należące do tzw. związku ochronnego (*Schutzverband*) Rzeszy i „temu związkowi za to szczególnie zobowiązane”. Z kolei Niemcy przynależni państwowi pochodzenia aryjskiego, a ściślej „krwi niemieckiej lub rodzajowo podobnej” (*deutschen oder artverwandten Blutes*), którzy zachowaniem swym wykazali, że „chcą i są zdolni wiernie służyć narodowi niemieckiemu i Rzeszy” otrzymywali (mogli otrzymywać) status „obywateli Rzeszy” (*Reichsbürger*) i to na podstawie osobnego aktu nadania, czyli tzw. listu obywatelskiego (*Reichsbürgerbrief*). Jedyne oni korzystali też z pełni praw politycznych i innych praw obywatelskich, oczywiście w zakresie, jaki był w totalitarnym systemie dyktatury hitlerowskiej dopuszczalny.

Pojęcie zwykłej przynależności państwowej sprowadzało się tu raczej do instytucji poddaństwa, ukształtowanej w okresie monarchii absolutnej i różniło się od warunkowanej przez nią, ale węższej kategorii obywatelstwa w rozumieniu kryterium praw obywatelskich. W literaturze naukowej RFN rozróżnia się też niekiedy te dwa pojęcia¹². We współczesnych państwach nakładają się one z reguły całkowicie na siebie, są (pomijając niektóre przesłanki prawne, jak np. brak pełnoletności lub orzeczona sądownie utrata praw publicznych) identyczne. Wszelako mogą nadal zachodzić i zachodzą odchylenia i to w dwojakim sensie. Obywatelstwo (jako kryterium politycznych praw zasadniczych) może bowiem być pojęciem węższym od przynależności państwowej (zjawisko znane np. krajom kontynentu amerykańskiego) lub szerszym.

III. TRÓJELEMENTOWA STRUKTURA OBYWATELSTWA W RFN

Ten ostatni przypadek występuje m.in. właśnie w Republice Federalnej Niemiec, w której prawa polityczne przysługują nie tylko osobom, posiadającym wspomnianą „niemiecką przynależność państwową”, lecz w ogóle

— jak niżej w przypisie 23. Próby wprowadzenia w drodze ustawy wyłącznej przynależności państwowej Rzeszy były podejmowane wszakże już w okresie Republiki Weimarskiej. I tak parlament Rzeszy (*Reichstag*) podjął dnia 6 kwietnia 1927 r. uchwałę, wzywającą rząd Rzeszy do przedłożenia projektu ustawy, która by sprawę w ten właśnie sposób regulowała. Prace nad przygotowaniem takiego projektu nie zostały jednak przed dojściem Hitlera do władzy zakończone. Zob. A. N. M a k a r o v, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar*, A. Metzner Verlag, Frankfurt a.M. — Berlin 1966, s. 20.

¹¹ *Reichsbürgergesetz, vom 15 IX 1935* (RGBl. I s. 1146).

¹² P. M o o s m e y e r, *Der Gebietsgrundsatz...*, s. 14.

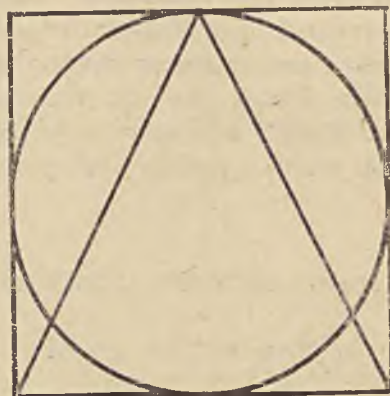
„Niemcom” w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Artykuł ten — przypomnijmy — pojęciem „Niemca” obejmuje (z zastrzeżeniem odmiennej regulacji w drodze ustawodawstwa zwykłego) zarówno wszystkich „niemieckich” przynależnych państwowych (aczkolwiek — co trzeba podkreślić — Ustawa Zasadnicza nigdzie, ani w art. 16 ani w 116 zakresu tego pojęcia bliżej nie określa), jak i każdego, kto jako „uciekiniar lub wypędzony narodowości niemieckiej” albo jego małżonek czy zstępny znalazł przyjęcie (czyli miejsce stałego pobytu — przyp. L.J.) na „obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.” W ten sposób pod pojęcie „Niemca” podpadają także (mogą podpadać) osoby narodowości innej niż niemiecka, jeżeli posiadają „niemiecką przynależność państwową”. Z kolei pojęcie to nie obejmuje wszystkich Niemców w sensie etnicznym, lecz tylko tych, którzy bądź posiadają wspomnianą szeroko pojętą przynależność, bądź też odpowiadają pozostałym warunkom z art. 116 ust. 1 konstytucji, tj. jako uchodźcy lub przesiedleńcy znaleźli nowy *domicyl* na terytorium, które należało do Rzeszy w 1937 r.

Pomijając nielogiczny i niefunkcjonalny charakter tego artykułu konstytucji RFN (była już o tym mowa przy innej okazji¹³) należy dodać, że w systemie ustrojowoprawnym tego państwa z szerokiej konstytucyjnej kategorii „Niemców” wyodrębniło się (ze względów praktyczno-politycznych) węższe pojęcie „Niemców”, posiadających stałe miejsce pobytu na obszarze RFN i korzystających tam na zasadzie równości z praw zasadniczych, a w tym z obywatelskich praw politycznych. Przyjęła się dla nich potoczna (niekonstytucyjna) nazwa „republikanów federalnych” (*Bundesrepublikaner*). Są nimi — powtórzmy — nie wszyscy „niemieccy przynależni państwowi”, lecz tylko ci, którzy mieszkają stale w RFN (lub są z nią prawnie w konkretny sposób związani), a ponadto pozostali „Niemcy” w rozumieniu konstytucji, o ile obrali sobie w Republice Federalnej miejsce stałego pobytu (przebywają tam co najmniej przez wymagany ustawowo różny, z reguły krótki okres czasu), choćby nawet nie skorzystali z przysługującego im prawa nabycia na własny wniosek „niemieckiej przynależności państwowej”¹⁴.

¹³ Por. np. L. Janicki, *Reperkusje układu Polska — NRF w zachodniemieckim systemie prawnym*. „Przegląd Zachodni” 3/1973, s. 261 i nast., zwł. ss. 269 i 271, a także tegoż, *Terytorium i obywatelstwo...*, ss. 367-368. Na nielogiczność tego przepisu zwrócono uwagę także w piśmiennictwie naukowym RFN — *vide*: A. Markarov, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht...*, s. 251.

¹⁴ Pewne ograniczenia dotyczą np. tych „republikanów federalnych” („Niemców”), którzy odrzucili wyraźnie „niemiecką przynależność państwową”, czyli zrezygnowali oficjalnie z jej formalnego posiadania. I tak np. nie przysługuje im bierne prawo wyborcze, czyli prawo wybieralności (§ 15 ust. 2 pkt 3 federalnej ustawy wyborczej: *Bundeswahlgesetz — Neufassung vom 1 IX 1975* — BGBl. I. s. 2325).

W ten sposób w świetle zachodnioniemieckiego systemu prawa o obywatelstwie można wyróżnić trzy kategorie „Niemców”, tylko w części się wzajemnie pokrywające. Jest to najpierw ogólna instytucja „Niemców”, zgodna z art. 116 konstytucji, jako formalnie najszersza grupa osób, objętych zachodnioniemieckim systemem obywatelstwa i traktowanych przez RFN jako jej obywatele *sensu largo*. W jej ramach mieszczą się z kolei dwie węższe i tylko częściowo wzajemnie zbieżne kategorie, tj. „niemieccy przynależni państwowi” jako główna podgrupa w szerokim sensie rewizjonistycznym oraz „republikanie federalni” jako faktyczni obywatele RFN *sensu stricto*. Współzależność tych trzech kategorii obrazuje najogólniej poniższa rycina:



Niemcy

niemieccy
przynależni
państwowirepublikanie
federalni

W odróżnieniu od wynikającego z założeń rasistowskich dwustopniowego charakteru jednego, ogólnioniemieckiego obywatelstwa Rzeszy hitlerowskiej istnieje w Republice Federalnej Niemiec w tym zakresie trójelementowy system mieszany. Bazuje on na rewizjonistycznej koncepcji ogólnioniemieckiej przynależności państwowej i szerszego od niej pojęcia „Niemca” jako kryterium podmiotowego obywatelskich praw zasadniczych. Jest to jednak kryterium bardziej ogólne i po części teoretyczne. Prawa zasadnicze w RFN, o ile nie mają charakteru powszechnego (czyli nie stanowią tzw. praw człowieka, odnoszących się do każdego, kto przebywa w

zasięgu działania Ustawy Zasadniczej¹⁵), są adresowane z reguły do „Niemców” w szerokim rozumieniu konstytucji i w części do nich wprost się odnoszą (np. zakaz ekstradycji, wynikający z jej art. 16 ust. 2). W znacznej mierze jednak mają one w praktyce zastosowanie jedynie do „republikanów federalnych”, zwłaszcza jeśli chodzi o tzw. prawa polityczne¹⁶.

Zdecydowana większość „republikanów federalnych” posiada przy tym „niemiecką przynależność państwową”. Posiadają ją w przeważnej mierze również ci „Niemcy”, którzy obrali (znaleźli) po II wojnie światowej miejsce stałego pobytu na obszarze RFN. Pochodzili oni na ogół z byłych (przedwojennych) terenów Rzeszy Niemieckiej albo z podbitych przez nią obszarów, na których obowiązywały niemieckie przepisy o obywatelstwie, wprowadzane też w czasie wojny samowolnie przez okupacyjne władze hitlerowskie¹⁷. Z kolei liczba tych „Niemców” osiadłych w RFN, którzy nie mając formalnie „niemieckiej przynależności państwowej” nie wystąpili o jej przyznanie, jest z natury rzeczy (choćby ze względów psychologicznych) niezbyt wielka. Status prawny „niemieckiego przynależnego państwowego” korzystał w RFN do niedawna — jak zobaczymy — z silniejszej ochrony, aniżeli status „Niemca”, nie posiadającego tej przynależności.

IV. MIESZKAŃCY RFN, CUDZOZIEMCY

Rozważając instytucję „Niemców” lub „republikanów federalnych” nie można pominąć pojęcia „mieszkańców obszaru federalnego” (*Bewohner des Bundesgebiets*). Jest to pojęcie konstytucyjne: Ustawa Zasadnicza adresuje właśnie do mieszkańców obszaru federalnego prawa i obowiązki, wynikające w sposób bezpośredni z powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego (art. 25). Wspomnianym pojęciem są obejmowane wszystkie osoby, posiadające miejsce zamieszkania w RFN, bez względu na to, czy są „Niemcami” lub ściślej „republikanami federalnymi”, czy nimi nie są. Chodzi tu więc także o mieszkających w RFN cudzoziemców (obywateli

¹⁵ Chodzi tu o konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, oraz ochrony czci, życia i wolności osobistej, a także swobodę wyrażania przekonań, swobodę składania petycji i in.

¹⁶ Von Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. Band I. Verlag F. Vahlen, Berlin—Frankfurt a.M. 1955, s. 100. Zob. też L. Janicki, *Problematyka terytorium i obywatelstwa...*, ss. 269-270 oraz K. Sikorska, *Konstytucyjne prawa jednostki w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Przegląd Zachodni” 4/1969, s. 380 i nast.

¹⁷ O sposobie regulacji przez RFN skutków terytorialno-personalnej ekspansji niemieckiej instytucji obywatelstwa w wyniku aneksji i podbojów hitlerowskich — zob. L. Janicki, jw., ss. 263-264.

innych państw) i tzw. bezpaństwowców¹⁸. Do nich mają zastosowanie w zasadzie jedynie wspomniane wyżej konstytucyjne prawa człowieka. Kategorie mieszkańców obszaru federalnego w kontekście pojęcia „Niemca” można by przedstawić graficznie w następujący sposób:



Niemcy

niemiecy
przynależni
państwowirepublikanie
federalnimieszkańcy
obszaru
federalnego

W związku ze wspomnianym pojęciem „cudzoziemca” należy dodać, że ma ono w świetle zachodnioniemieckiego systemu prawa o obywatelstwie specyficzny charakter. Za cudzoziemców uważa się zazwyczaj osoby, które nie posiadają obywatelstwa państwa, na którego terenie przebywają¹⁹. W RFN natomiast cudzoziemcem (*Ausländer*) jest w myśl osobnej ustawy o cudzoziemcach z 28 kwietnia 1965 r. każdy, kto nie jest Niemcem w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej²⁰. Cudzoziemcami w systemie prawnym Republiki Federalnej są przeto nie ci jej mieszkańcy, którzy nie posiadają „niemieckiej przynależności państwowej”, lecz dopiero ci, którzy

¹⁸ Von Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz...*, s. 682.

¹⁹ *Wielka Encyklopedia Powszechna*, tom 2, PWN Warszawa, wyd. I, 1963, s. 629.

²⁰ *Ausländergesetz, vom 28 IV 1965* (BGBl. I, s. 353, z późn. zmianami), § 1 ust. 2; Zob. w tym zakresie szerzej — E. Wąsicka-Chmieluk, *Prawo obowiązujące cudzoziemców w Niemieckiej Republice Federalnej (Ausländergesetz)*. „Przegląd Zachodni” 1/1974, s. 47 i nast.

nie są „republikanami federalnymi”. Poza owym wewnętrznym aspektem zagadnienia istnieje wszakże jeszcze aspekt niejako zewnętrzny. Cudzoziemcami nie są bowiem w RFN także pozostali „Niemcy” w rozumieniu konstytucji, a więc obok obywateli Niemieckiej Republiki Demokratycznej przede wszystkim obywatele PRL z polskich ziem zachodnich i północnych — byłych obszarów niemieckich, którzy (lub których wstępni) posiadali do 1945 r. przynależność państwową Rzeszy. W myśl założeń polityczno-prawnych RFN mają oni prawo korzystania z pomocy organów tego państwa, a gdy znajdują się na jego obszarze z zamiarem stałego pobytu, nabywają jako „Niemcy” i „niemieccy przynależni państwowi” w krótkim czasie pełne prawa „republikanów federalnych”²¹. Z punktu widzenia RFN nie ma przy tym formalnego znaczenia fakt, czy posiadają oni lub chcą nadal zachować obywatelstwo NRD albo PRL, względnie je utracili (z niego zrezygnowali)¹.

V. PROBLEM OBYWATELSTWA KRAJÓW RFN

Sama „niemiecka przynależność państwowa” nie stanowi przy tym w Republice Federalnej Niemiec — w przeciwieństwie do stanu rzeczy z okresu do 1934 r. — nadbudowy obywatelstwa krajów, wchodzących w skład zachodniemieckiej federacji, nie jest w stosunku do niego elementem wtórnym. Jest to instytucja konstytucyjna o charakterze pierwotnym i w dotychczasowej praktyce — wyłącznym. Ustalenia i sformułowania ustawy Rzeszy z 22 lipca 1913 r., dotyczące przynależności państwowej krajów, stały się tym samym bezprzedmiotowe i w obowiązującej w RFN wersji tej ustawy nie występują. Ustawa Zasadnicza dopuszcza wprawdzie możliwość ustanowienia także obywatelstwa poszczególnych krajów RFN, czyli tzw. przynależności państwowej w krajach (*Staatsangehörigkeit in den Ländern*). Sprawa ta należy do zakresu tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego federacji i krajów (art. 74 pkt 8). Kraje mogą ją regulować w stopniu, w jakim nie została lub nie zostanie unormowana przez ustawodawcę federalnego. W praktyce przepis ten nie znalazł dotychczas zastosowania, jako że instytucji osobnego obywatelstwa krajowego (która zresztą mogłaby mieć jedynie charakter wtórny w stosunku do zasadniczej „niemieckiej” przynależności państwowej) w RFN nie wprowadzono. Nie znaczy to, by kraje nie mogły uchylać ustaw tego rodzaju. Konstytucje krajowe Bawarii i Badenu-Wirtembergii przewidywały zresztą

²¹ Prawa te mogą ulec ograniczeniu w przypadku, o którym mowa wyżej w przypisie 14; przypadku zresztą raczej teoretycznym.

wyraźnie własną przynależność państwową, z niektórych innych (np. Saary i Szlezwiku-Holsztyna) możliwość ta wynika pośrednio²².

Dopuszczenie w RFN formalnej przynajmniej możliwości ustanowienia obywatelstwa krajów było swoistą, chociaż ograniczoną, reperkusją likwidacji tej instytucji w Rzeszy hitlerowskiej.

VI. ZAKRES KONSTITUCYJNEJ OCHRONY OBYWATELSTWA. BEZPAŃSTWOWCY

Inną konsekwencją rozwiązań normatywnych z tego okresu jest poddanie „niemieckiej przynależności państwowej” w RFN szczególnej ochronie konstytucyjnej. W okresie III Rzeszy korzystano bowiem w szerokim zakresie z usankcjonowanej równocześnie ustawowo możliwości — pozbawienia (odbierania) tej przynależności ze względów politycznych, rasowych lub ideologicznych²³. Art. 16 Ustawy Zasadniczej stwierdza w związku z tym w ust. 1 zdanie 1, że „niemiecka przynależność państwowa nie może być odebrana (*entzogen*)”. Ustrojodawcy chodziło — jak podkreślano w literaturze RFN — o zapobieżenie w praktyce przymusowemu pozbawianiu obywatelstwa (*Zwangsausbürgerung*) w przypadkach indywidualnych w drodze aktu administracyjnego, sądowego lub szczególnego aktu legislacyjnego²⁴. Ustawa Zasadnicza nie chroni wszakże „niemieckiej przynależności państwowej” w sposób bezwarunkowy i nieograniczony. Art. 16 ust. 1 dopuszcza bowiem w zdaniu 2 wyraźnie możliwość utraty (*Verlust*) obywatelstwa w przypadkach określonych w ustawie. Zdanie to brzmi:

²² Art. 6, 7 i 8 konstytucji Bawarii, art. 20 - 21 i 75 konstytucji Badenii-Wirtembergii, art. 4 i 19 konstytucji Saary i art. 4 konstytucji Szlezwiku-Holsztyna. Teksty — *vide: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit den Verfassungen der Länder... Textsammlung...*, bearbeitet von W. Burhenne. E. Schmidt Verlag, Bielefeld 77. Lieferung IV 1976.

²³ Zob. np. *Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit, vom 14 VII 1933* (RGBl. I, s. 486). Należy tu dodać, że z kolei ustawą z 15 maja 1935 r. o zmianie ustawy o przynależności Rzeszy i przynależności państwowej (RGBl. I s. 593) uchylono szereg postanowień ustawy z 22 lipca 1913 r., które tym samym też nie zostały potem przejęte przez RFN. Wprowadzono zarazem zasadę, że w zakresie przyznawania „niemieckiej przynależności państwowej” władze działają według uznania, wynikającego z poczucia obowiązku (*pflichtmäßiges Ermessen*). W późniejszym okresie III Rzeszy wprowadzono (z reguły w drodze rozporządzeń) dalsze modyfikacje systemu prawa o obywatelstwie, związane m. in. z rozszerzeniem zasięgu jego obowiązywania na podbite i anektowane obszary innych państw. Por. też wyżej — przypis 17.

²⁴ Von Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz...*, ss. 489 - 491.

„Utrata obywatelstwa może nastąpić jedynie na podstawie ustawy, a wbrew woli zainteresowanego tylko wtedy, jeśli nie stanie się on przez to bezpaństwowcem”.

Konstytucja upoważnia zatem ustawodawcę federalnego (i wyłącznie jego) do generalnego określenia w akcie legislacyjnym sytuacji, w których następuje utrata przynależności państwowej i to utrata w sposób automatyczny (*ipso iure*). Może ona nastąpić także wbrew woli osób tym dotkniętych, ale pod jednym istotnym warunkiem, że nie grozi im status bezpaństwowców.

W formie dygresji można tu dodać, że warunek ten dotyczy także zwolnienia z „niemieckiej przynależności państwowej” na własny wniosek zainteresowanego. Zwolnienie takie, do niedawna jeszcze w pełni możliwe²⁵, zostało ograniczone w wyniku przystąpienia przez RFN w 1977 r. do międzynarodowego porozumienia w sprawie zmniejszenia bezpaństwowości (z 30 sierpnia 1961 r.) oraz (z 13 września 1973 r.) w sprawie ograniczenia przypadków bezpaństwowości²⁶. Uchwalona na tej podstawie ustawa wykonawcza do tych porozumień z 29 czerwca 1977 r., czyli tzw., ustawa o zmniejszeniu bezpaństwowości (powrócimy jeszcze do niej w dalszych rozważaniach) wprowadziła do ustawy Rzeszy z 22 lipca 1913 r. nowy przepis (§ 18), w myśl którego zwolnienie z „niemieckiej przynależności państwowej” na własny wniosek może nastąpić tylko wówczas, jeżeli osoba zainteresowana poczyniła już starania o przyznanie jej obywatelstwa innego państwa i uzyskała zapewnienie, że je otrzyma. Z kolei w świetle znove-lizowanego równocześnie § 24 ustawy z 1913 r. zwolnienie uznaje się za niebyłe, jeśli osoba ta nie uzyska w ciągu jednego roku przyręczonego jej innego obywatelstwa²⁷.

Bezpaństwowcami nie są w świetle systemu prawa o obywatelstwie w RFN oczywiście także ci „Niemcy” w rozumieniu konstytucji, którzy nie nabyli formalnie „niemieckiej przynależności państwowej”. Wynika to bo-

²⁵ Ustawa z 22 VII 1913 — jak wyżej w przypisie 2 i 8, §§ 17-24, a zwł. § 22 ust. 2.

²⁶ *Gesetz zu dem Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zu dem Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle der Staatenlosigkeit, vom 29 VI 1977* (BGBl. II, s. 597). Tamże teksty tych porozumień.

²⁷ *Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zu dem Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle der Staatenlosigkeit (Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit), vom 29 VI 1977* (BGBl. I, s. 1101). Wspomniany wyżej w przypisie 25 przepis § 22 ust. 2 ustawy z 22 VII 1913 r., dopuszczający zwolnienie z „niemieckiej przynależności państwowej” na własny wniosek zainteresowanego, o ile tylko nie stoją temu na przeszkodzie względy stosunku służbowego (urzędniczego) lub obowiązku służby wojskowej, został równocześnie uchylony.

wiem ze wspomnianej już nadrzędności instytucji „Niemców” w tym systemie, tj. z ich charakteru obywateli *sensu largo*. Potwierdziła to pośrednio także wspomniana wyżej ustawa wykonawcza z 29 czerwca 1977 r. Wprowadziła ona do jednej z wymienionych na początku tego opracowania zachodnioniemieckich ustaw uzupełniających przepisy Rzeszy z 1913 r. a mianowicie do ustawy z 22 lutego 1955 r. przepis (§ 7a), w myśl którego również utrata statusu prawnego „Niemca” nie może mieć miejsca, jeśli prowadziłyby w skutku do bezpaństwowości²⁸.

W świetle obowiązującego w RFN przepisu art. 25 ustawy Rzeszy z 22 lipca 1913 r. „niemiecką przynależność państwową” traci ponadto z mocy prawa osoba, która nie mając miejsca zamieszkania lub stałego pobytu na obszarze *Inlandu* nabywa na swój wniosek obywatelstwo innego państwa bez uprzedniej zgody władz niemieckich (*scil.* władz RFN). Przepis ten odpowiada założeniom wspomnianych późniejszych porozumień i ustaleń, dotyczących ograniczenia bezpaństwowości²⁹. Rzecz jednak w tym, że pojęcie *Inland* było w RFN od samego początku rozumiane (interpretowane) jednoznacznie w aspekcie rewizjonistycznym jako obszar Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r.³⁰

Ścisłe rewizjonistyczno-polityczny aspekt tego pojęcia uwydatnia się także na tle ratyfikacji przez RFN w 1969 r. innej międzynarodowej konwencji, a mianowicie porozumienia z 6 maja 1963 r. o ograniczeniu wielokrotnego obywatelstwa i o obowiązku służby wojskowej obywateli mieszkających. Stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy tzw. ratyfikacyjnej z 29 września 1969 r. dobrowolne nabycie obywatelstwa innego państwa pociąga za sobą utratę „niemieckiej przynależności państwowej” z mocy prawa, choćby nawet osoba taka nadal mieszkała (miała miejsce stałego pobytu) na obszarze *Inlandu*³¹. Zasada ta odnosi się co prawda jedynie do osób, które przyjmują obywatelstwo państw — stron porozumienia z 6 maja 1963 r.; dowodzi wszakże, iż aspekt terytorialny, jako kryterium instytucji obywatelstwa, został tu znacznie osłabiony i nie ma istotnego znaczenia instrumentalnego. Odnosi się to tym bardziej do instytucji *Inlandu* w jej zachodnioniemieckim rozumieniu. Jest ona w systemie prawa o obywatelstwie RFN jedynie wykładnikiem określonych koncepcji rewizjonistycz-

²⁸ Zob. wyżej w przypisie 2 (BGBl. I 1955, s. 65).

²⁹ Art. 3 ustawy z 29 VI 1977 r. — jak wyżej w przypisie 27.

³⁰ Wskazuje na to np. porównanie przepisu § 25 ustawy z 22 lipca 1913 r. z przepisem § 7 ustawy z 22 lutego 1955 r. Zob. też, A. N. M a k a r o v, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht...*, ss. 129 i 131.

³¹ *Gesetz zu dem Übereinkommen vom 6. Mai 1963 über Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern, vom 29 IX 1969* (BGBl. II s. 1953).

nych, bazujących na fikcjach prawnych. Stąd też piśmiennictwu naukowemu RFN nieobce są ostatnio głosy, domagające się usunięcia z zachodniemieckiego prawa o obywatelstwie pojęcia *Inland* i to nie tylko z uwagi na jego sprzeczność z układem z 7 grudnia 1970 r. Chodzi także o względy praktyczne, a mianowicie o udaremnienie praktyk, stosowanych przez osoby, które mając obywatelstwo państwa, nie będącego jeszcze stroną porozumienia z 6 maja 1963 r., starają się zarazem o zachowanie fikcyjnego (pozornego) *domicylu* w RFN, by nie utracić „niemieckiej przynależności państwowej”³².

Antycypując po części dalsze rozważania należy dodać, że rząd federalny podjął ostatnio próbę usunięcia z przepisu § 25 ustawy z 22 lipca 1913 r. pojęcia *Inland* jako kryterium terytorialnego instytucji „niemieckiej przynależności państwowej”. Chodziło o skreślenie słów, które uzależniają utratę tej przynależności (w przypadku nabycia innego obywatelstwa) od opuszczenia na stałe obszaru *Inlandu*. Korektę taką przewidywał rządowy projekt wspomnianej ustawy wykonawczej z 29 czerwca 1977 r. do ratyfikowanych przez RFN porozumień międzynarodowych z 30 sierpnia 1961 r. i z 13 września 1973 r., dotyczących bezpaństwowców. Wszelako w czasie omawiania projektu ustawy w Komisji Prawnej *Bundestagu* dwóch posłów sprzeciwiło się tej zmianie, ponieważ prowadziłaby ona w konsekwencji do utraty „niemieckiej przynależności państwowej” nie tylko przez osoby zamieszkałe na obszarach na wschód od Odry i Nisy Łużyckiej, nabywające obywatelstwo polskie dobrowolnie, lecz także przez te, które czynią to — jak mówiono — niejako z konieczności, tj. pod swoją presją sytuacyjną. Argumentacja ta spotkała się z krytyką niektórych przedstawicieli doktryny RFN, niemniej wspomniany przepis § 25 nie został zmieniony i obowiązuje nadal w dotychczasowym brzmieniu³³.

VII. SPECYFICZNE ASPEKTY STATUSU „NIEMCA” W ROZUMIENIU KONSTYTUCJI

Wspomniany wyżej problem dotyczy także instytucji „Niemców” jako szerszej kategorii obywatelstwa w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec, instytucji — dodajmy — która miała w intencji samego ustrojodawcy posiadać charakter tymczasowy, czego dowodzi zamieszczenie art. 116 w rozdziale XI Ustawy Zasadniczej, zawierającym przepisy przejściowe i końcowe.

³² C. Arndt, *Neuregelung zur Verringerung von Staatenlosigkeit*. „Neue Juristische Wochenschrift” 35/1977, s. 1564 i nast., zwł. s. 1567.

³³ Tamże, ss. 1566 i 1567.

Pojęcie „Niemca” występowało — wzorem konstytucji hohenzollernowskiej z 16 kwietnia 1871 r. — również w konstytucji weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r. Było tam wszakże synonimem instytucji przynależnego państwowego Rzeszy (*Reichsangehöriger*)³⁴. W tym kontekście miało ono bez wątpienia wydźwięk nacjonalistyczny, obejmowało bowiem także tych obywateli Rzeszy, którzy nie byli Niemcami z etnicznego punktu widzenia. W odróżnieniu od późniejszego konstytucyjnego pojęcia „Niemca” w RFN nie zawierało jednak równocześnie treści rewizjonistycznej w tym sensie, że nie obejmowało obywateli innych państw w aspekcie personalno-terytorialnym.

Dawała temu w gruncie rzeczy wyraz ustawa z 22 lipca 1913 r. o przynależności Rzeszy i przynależności państwowej, która w pierwotnym brzmieniu stwierdzała w § 1, że „Niemcem jest, kto posiada przynależność państwową w jednym z krajów sfederowanych (*Bundesstaat*) albo bezpośrednią przynależność Rzeszy (*unmittelbare Reichsangehörigkeit*)”. W wersji skróconej, obowiązującej w Republice Federalnej Niemiec, przepis § 1 tej ustawy głosi, że „Niemcem jest, kto posiada bezpośrednią przynależność Rzeszy”. W tym ujęciu przepis § 1 jest niezbyt zrozumiały (nielogiczny), jeśli zważyć, że owa bezpośrednia przynależność Rzeszy była — jak już wyżej powiedzieliśmy — w założeniu ustawodawcy niemieckiego z 1913 r. instytucją poniekąd uboczną i w zasadzie nie obejmowała „Niemców” zamieszkałych w samej Rzeszy. Byli oni bowiem jej przynależnymi pośrednio tj. poprzez obywatelstwo jednego z krajów.

Zmodyfikowane brzmienie § 1 ustawy z 1913 r. może być zrozumiałe dopiero przy uwzględnieniu przyjętej przez RFN zasady obywatelstwa ogólnoniemieckiego jako instytucji pierwotnej. Należy jednak mieć na uwadze, że pojęcie „Niemca” wynikające z art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej nie jest synonimem instytucji „niemieckiej przynależności państwowej”, lecz posiada — jak już wyżej powiedziano — zakres od niej szerszy.

Wyznacznikiem pojęcia „Niemca” nie mającego tej przynależności jest obszar Rzeszy z 1937 r. Stosownie do § 7 cytowanej już ustawy uzupełniającej o obywatelstwie z 22 lutego 1955 r. „Niemiec” w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej, nie posiadający równocześnie „niemieckiej przynależności państwowej”, traci ten status, jeśli przeniesie się dobrowolnie na stałe poza obszar Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r. i obierze sobie równocześnie nowe miejsce zamieszkania na terytorium państwa, z którego został w swoim czasie — jak głosi ustawa — wypędzony, czyli

³⁴ Zeb. G. Anschütz, *Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. Verlag Gehlen, Bad Homburg V. D. H. 1968 (Unveränderter fotomechanischer Nachdruck der 14. Auflage, erschienen 1933 im Verlag von G. Stilke, Berlin), ss. 247, 510 i in.

przymusowo przesiedlony, o ile — powtórzmy — nie stanie się przez to bezpaństwowcem. Wszelako nie dotyczy to ani przeniesienia się do Niemieckiej Republiki Demokratycznej, ani na terytoria polskie, które w 1937 r. należały do Rzeszy³⁵. Przepis § 7 ustawy z 22 lutego 1955 r. nawiązuje bowiem *expressis verbis* do ustawy z 19 maja 1953 r. dotyczącej przesiedleńców i uchodźców, czyli tzw. ustawy o wypędzonych i uciekinierach³⁶. Ustawa ta z kolei ustala tzw. terytorium wypędzenia (*Vertreibungsgebiet*), do którego zalicza osobno „niemieckie obszary wschodnie, znajdujące się pod obcą administracją”, osobno Gdańsk, Estonię, Łotwę, Litwę oraz osobno Związek Radziecki (*scil.* w dawnych granicach), Polskę, Czechosłowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię, Jugosławię, Albanie i Chiny (§ 1 ust. 2 pkt 3).

W świetle tego przepisu utratę statusu „Niemca” powoduje przeniesienie się przesiedleńca lub uchodźcy (nie posiadającego „niemieckiej przynależności państwowej”) na obszar Polski, co prawda łącznie z Gdańskiem (traktowanym wszakże w aspekcie rewizjonistycznym odrębnie), ale bez terenów, które należały do Rzeszy w 1937 r. i nie są w ustawie traktowane jako część składowa (integralna) PRL. Utratę tę powoduje także przeniesienie się do Związku Radzieckiego (w jego obecnych granicach), ale bez rejonu Kaliningradu, a także do Czechosłowacji i do pozostałych sześciu państw, o których mowa w ustawie.

Do niedawna jeszcze, bo do chwili wejścia w życie (w dniu 6 lipca 1977 r.) wspomnianej wyżej ustawy uzupełniającej z 29 czerwca 1977 r. dotyczącej problemu bezpaństwowców, osoba przenosząca się traciła (o ile nie posiadała zarazem „niemieckiej przynależności państwowej”) status „Niemca” także wówczas, jeśli nie nabywała równocześnie obywatelstwa kraju nowego zamieszkania. W tym sensie ochrona tego statusu była w systemie prawnym RFN nieco słabsza, aniżeli ochrona „Niemca”, będącego zarazem „niemieckim przynależnym państwowym”, aczkolwiek u podstaw jednej i drugiej instytucji leżało i leży kryterium terytorialne *Inlandu* w rozumieniu państwa niemieckiego według stanu z 1937 r.

Osobną sprawą jest kwestia utraty statusu „Niemca” w przypadku utraty „niemieckiej przynależności państwowej”. Ustawodawstwo RFN tego problemu wyraźnie nie reguluje. Ścisła interpretacja art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej prowadzi jednak do wniosku, że osoba tracąca tę

³⁵ A. N. Makarov, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht...*, s. 360.

³⁶ *Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz — BVFG)* — tekst jednolity (Neufassung) z 3 IX 1971 (BGBl. I s. 1566, z późn. zmianami). Zob. też. L. Janicki, *Sporne problemy...*, ss. 99 - 100 oraz R. Jasiica, *Zachodniemiecka ustawa o „wypędzonych i uciekinierach” a program normalizacji stosunków między PRL i RFN. „Państwo i Prawo” 3/1974 s. 59 i nast.*

przynależność przestaje być równocześnie „Niemcem”. „Niemcami” bez „niemieckiej przynależności państwowej” są bowiem jedynie wyraźnie w tym artykule określone kręgi przesiedleńców. Ustawowy wyjątek stanowią (status „Niemców” zachowują) jedynie ci przesiedleńcy, którzy po 1945 r. zgłosili oficjalnie odrzucenie, czyli zrzeczenie się (*Ausschlagung*) „niemieckiej przynależności państwowej”, nadanej im przymusowo w drodze masowych akcji (*Einbürgerungen*) podejmowanych przez władze hitlerowskie na terenach okupowanych (anektowanych) przez Rzeszę³⁷.

Należy jeszcze dodać, że wspomniany przepis § 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 19 maja 1953 r. o przesiedleńcach i uchodźcach uważa za „wypędzonego” każdego, kto posiadając „niemiecką przynależność państwową” lub narodowość niemiecką opuścił po zakończeniu ogólnych akcji „wypędzenia” (chodzi o przymusowe przesiedlenia, przeprowadzone na mocy ustaleń umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. — przyp. L. J.) lub opuszcza obszary lub państwa w tymże przepisie wymienione (była o nich wyżej mowa). W konsekwencji pod ustawowe pojęcie „wypędzonego” mogą być podciągnięte także i te osoby, które obecnie z własnej woli przenoszą się np. z Polski do Republiki Federalnej Niemiec, jeśli tylko są „Niemcami” w rozumieniu jej konstytucji. Oni też — przypomnijmy — otrzymywali dotąd z reguły tzw. legitymacje wypędzonych (*Vertriebenenausweise*) uprawniające do specjalnych świadczeń finansowych przewidzianych dla tej kategorii osób. Sprawa ta była — podobnie jak i inne przejawy sprzeczności ustawodawstwa RFN z układem z 7 grudnia 1970 r. — przedmiotem krytyki także ze strony kół rządowych PRL, np. w czasie wizyty ministra sprawiedliwości profesora Jerzego Bafii w Republice Federalnej w lutym 1977 r.³⁸ Minister stanu w federalnym urzędzie kanclerskim Hans-Jürgen Wischniewski oświadczył wówczas, że w ramach zamierzonej przez rząd federalny nowelizacji ustawy o „wypędzonych” chodzi właśnie o wyciągnięcie konsekwencji z faktu, iż wysiedleńcy z Polski i innych państw wschodnioeuropejskich są — zdaniem tegoż rządu — na podstawie obowiązujących przepisów cytowanej ustawy określani niewłaściwie³⁹. Do nowelizacji ustawy wszakże dotychczas nie doszło. Nie wiadomo też, czy

³⁷ Wynika to ze wspomnianej wyżej ustawy uzupełniającej o obywatelstwie z 22 lutego 1955 r. (BGBl. I s. 65) — §§ 1-5. Zob. też A. N. M a k a r o v, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*..., s. 241. Zob. też wyżej przypis 14.

³⁸ Zob. wywiad udzielony przez ministra prof. J. Bafię tygodnikowi „Polityka” nr 19 z 5 III 1977, s. 13.

³⁹ „Danach geht es bei der Absicht der Bundesregierung, das Bundesvertriebenen-gesetz zu ändern, darum, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Aussiedler aus Polen und den anderen osteuropäischen Staaten mit der geltenden Bezeichnung des Bundesvertriebenen-gesetzes nach Auffassung der Bundesregierung nicht zutreffend bezeichnet werden”. Cyt. za „Deutscher Ostdienst” nr 25 z 8 XII 1977 s. 1.

proponowane rozwiązanie zastępcze w postaci wprowadzonych nowych legitymacji w drodze rozporządzenia federalnego ministra spraw wewnętrznych odniesie istotny skutek, skoro niektóre kraje RFN zastrzegły się z góry przeciwko jego realizacji. Z ostrą krytyką kół rządowych RFN wystąpiły w tej sprawie oczywiście organizacje przesiedleńcze (ziomkowskie)⁴⁰.

Trzeba przy tym pamiętać, że w świetle ustawy o przesiedleńcach i uchodźcach za „wypędzonych” uważa się w RFN nie tylko osoby przesiedlone *sensu stricto*, lecz także ich małżonków, nawet jeśli nie są oni Niemcami w konstytucyjnym lub szerszym etnicznym rozumieniu tego pojęcia, oraz — co ważniejsze — ich dzieci, chociażby były urodzone już po przesiedleniu⁴¹. Wszyscy oni winni przy tym dążyć do powrotu do miejsc, z których zostali „wypędzeni”. Wynika to pośrednio z § 13 ust. 2 omawianej ustawy, w myśl którego „wypędzony” traci ustawowe przywileje i uprawnienia z chwilą, gdy nie powróci do miejsca „wypędzenia” przy pierwszej nadającej się sposobności, tzn. nawet wtedy, gdy zaistnieje wyraźna lub tylko domniemana możliwość powrotu (w samej ustawie co prawda bliżej nie sprecyzowana), z której nie skorzysta. Nie przestaje on jednak być w tym przypadku nadal „Niemcem” w rozumieniu Ustawy Zasadniczej. Status „wypędzonego” korzysta zatem ze słabszej ochrony prawnej aniżeli status „Niemca”, czy też „niemieckiego przynależnego państwowego”. Dodajmy jeszcze, że osoby przesiedlające się do RFN oprócz wspomnianych „legitymacji wypędzonych” otrzymują na żądanie także dowód „niemieckiej przynależności państwowej” (*Staatsangehörigkeitsausweis*) albo legitymację, potwierdzającą przynajmniej status prawny „Niemca” (*Ausweis über die Rechtsstellung als Deutscher*).

VIII. SYSTEM PRAWA O OBYWATELSTWIE W RFN A OBYWATELSTWO NRD i PRL

W świetle tego, co wyżej powiedziano, ogólnoniemieckie założenia systemu prawa o obywatelstwie w RFN mają charakter ewidentnie fikcyjny i sprzeczny z prawem międzynarodowym, jeśli zważyć, że państwo niemieckie w formie Rzeszy przestało istnieć w 1945 r. oraz że na jego nowym etniczno-politycznym terytorium, ustalonym w tymże roku i okupowanym przez cztery mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej powstały w cztery lata później dwa różne państwa, które z samej natury rzeczy stały się państwami własnych odrębnych instytucji obywatelstwa. Własnym obywatelstwem dysponowała od samego początku, tj. od 1949 r. Niemiecka Repu-

⁴⁰ Zob. m. in. artykuły znanego działacza przesiedleńczego H. Hupki (CDU) na łamach „Der Westpreusse” 14/1977, s. 1 oraz „Deutscher Ostdienst” — jw.

⁴¹ § 2 ust. 2 oraz § 7 ustawy jw. w przypisie 36.

blika Demokratyczna, czemu dała ona formalny wyraz po części już w ustawie z 26 września 1955 r. o uzupełnieniu konstytucji z 1949 r., a następnie jednoznacznie w ustawie z 20 lutego 1967 r. o obywatelstwie państwowym NRD i w nowej konstytucji z 6 kwietnia 1968 r., a także w poglądach doktryny. Nie przeczył temu fakt nawiązywania tam początkowo do poprzedniej tradycyjnej nazwy „niemieckiej przynależności państwowej”⁴².

Również Republika Federalna Niemiec — wbrew wylansowanym przez nią polityczno-prawnym założeniom — nie mogła od samego początku jej istnienia dysponować i nie dysponowała niczym więcej, aniżeli własnym obywatelstwem państwowym w ścisłym znaczeniu, tj. federalną przynależnością państwową i to bez względu na przyjętą tam nazwę ogólnoniemiecką. Innymi słowy instytucja „niemieckiej przynależności państwowej” mogła być w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec jedynie i wyłącznie identyczna (całkowicie zbieżna) z obywatelstwem federalnym *sensu stricto*⁴³. Zdawano sobie z tego sprawę w łonie konstytuanty zachodnoniemieckiej, czyli rady parlamentarnej, wprowadzając do projektu Ustawy Zasadniczej pierwotnie określenie „przynależności federalnej” (*Bundesangehörigkeit*). Występowało ono zwłaszcza w art. 16 i odpowiadało przyjętemu w innym miejscu konstytucji (art. 73 pkt 2) pojęciu „przynależności państwowej w skali federalnej” (*Staatsangehörigkeit im Bunde*), zastrzeżonej — w odróżnieniu od spraw obywatelstwa poszczególnych krajów — do wyłącznej kompetencji ustawodawczej organów federalnych. Ostatecznie jednak powrócono w art. 16 do ogólnoniemieckiej instytucji z 1934 r., tj. do „niemieckiej przynależności państwowej”⁴⁴. Doktryna naukowa RFN stała w związku z tym na stanowisku, że właśnie w tym znaczeniu należy rozumieć także określenie „przynależności państwowej w skali federacji” z art. 73 pkt 2 konstytucji. Pojęcie to nie ma innymi słowy oznaczać, że w ramach „niemieckiej przynależności państwowej” mieści się węższa instytucja przynależności federalnej (czyli przynależności państwowej samej RFN), której w myśl przyjętej tam koncepcji rewizjonistycznej po prostu nie ma⁴⁵.

⁴² Zob. szerzej L. Janicki, *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. Ossolineum Wrocław 1974, ss. 21, 70 i nast. Także tegoż, *Terytorium i obywatelstwo...*, s. 370 i nast. oraz *Problematyka terytorium i obywatelstwa...*, s. 271 i nast.

⁴³ Tak też H. Ridder, *Die „deutsche Staatsangehörigkeit“ und die beiden deutschen Staaten*. Sonderdruck aus *Gedächtnisschrift für Friedrich Klein*. Hrsg. von D. Wilke und H. Weber, Verlag Vahlen, München 1977, s. 446.

⁴⁴ *Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses*. Bonn 1948/49, ss. 216 i 580.

⁴⁵ Zob. F. Massfeller, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht von 1870 bis zur Gegenwart*. 2. Aufl. A. Metzner Verlag, Frankfurt a.M. 1955, ss. 80 - 83; Th. Maunz,

Praktyka prawna RFN, wspierana poglądami znacznej części zachodniemieckiej doktryny naukowej stała też dotychczas na stanowisku, że tak „niemieccy przynależni państwowi” jak i pozostali „Niemcy” w rozumieniu Ustawy Zasadniczej mogą posiadać równolegle także obywatelstwo innego państwa⁴⁶. W związku z tym też próbowano niekiedy lansować tezę o podwójnym obywatelstwie autochtonicznych mieszkańców ziem przyznanych w Poczdamie Polsce, którzy niezależnie od posiadanego obywatelstwa polskiego są jakoby nadal przynależnymi państwowymi Niemiec, reprezentowanymi przez RFN⁴⁷. I ta koncepcja, której fikcyjna przesłanka nie ulega najmniejszej wątpliwości, nie może się ostać, choćby z uwagi na założenia cytowanych wyżej ustaleń porozumienia z 6 maja 1963 r. o ograniczaniu wielokrotnego obywatelstwa i o obowiązku służby wojskowej obywateli mieszanych oraz dotyczącej go ustawy tzw. ratyfikacyjnej RFN z 29 września 1969 r.⁴⁸ i to nawet przy założeniu, że porozumienie to wiąże tylko jego partnerów.

Równie pozbawione podstaw były wyrażane w piśmiennictwie zachodniemieckim tezy, że nadanie autochtonicznym mieszkańcom polskich ziem zachodnich i północnych obywatelstwa polskiego kolidowało z prawem międzynarodowym, jako że stanowiło rezultat bądź aneksji tych ziem przez Polskę, bądź też naruszenia przysługujących jej jakoby jedynie praw mocarstwa okupacyjnego lub uprzywilejowanego mocarstwa okupacyjnego (*privilegierte Besatzungsmacht*), które na podstawie swoistej cesji administracyjnej (*Verwaltungszession*) mogło jedynie zarządzać częścią niemieckiego *Inlandu*, istniejącego nadal w granicach z 1937 r.⁴⁹ Krytyczną ocenę przesłanek tego rodzaju przeprowadziliśmy po części już na innym miejscu⁵⁰ i powrócimy jeszcze do nich w dalszych rozważaniach. Zwrócić należy natomiast uwagę na inną jeszcze dawniejszą tezę doktryny RFN, w myśl której ze względu na bezsporny fakt efektywnego władztwa polskiego na byłych obszarach Rzeszy z 1937 r. można by „niemieckich” mieszkańców na tych terenach (*scil.* autochtoniczną ludność polską —

Deutsches Staatsrecht. 5. Aufl. C. H. Beck, München 1956, s. 27. Także von Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz*..., s. 482. Podobnie, chociaż nie tak jednoznacznie A. N. Makarov, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*..., ss. 21-22.

⁴⁶ A. N. Makarov, *iw.*, s. 242.

⁴⁷ Ch. Th. Stoll, *Die Rechtsstellung der deutschen Staatsangehörigen in den polnisch verwalteten Gebieten. Zur Integration der sogenannten Autochthonen in die polnische Nation*. A. Metzner Verlag, Frankfurt a.M. — Berlin 1968, ss. 244-246.

⁴⁸ *Iw.* w przypisie 31.

⁴⁹ H. J. Seeler, *Die Staatsangehörigkeit der Volksdeutschen*. A. Metzner Verlag, Frankfurt a.M. — Berlin 1966, ss. 46-48 i 50. Por. także Ch. Th. Stoll, *Die Rechtsstellung*..., ss. 255 i 260.

⁵⁰ Zob. przypis 3.

przyp. L.J.) traktować równocześnie jako swego rodzaju polskich przynależnych (poddanych) ochronnych (*Schutzangehörige*)⁵¹. Nawiązywano tu zatem do pojęcia wprowadzonego w okresie okupacji hitlerowskiej w stosunku do ludności polskiej zamieszkałej na tzw. ziemiach wcielonych do Rzeszy⁵². Co więcej — obejmowano tą tezą także autochtonicznych gdańszczan i to mimo tego, że byłe Wolne Miasto Gdańsk nie należało do Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r., zostało bowiem do niej wcielone bezprawnie dopiero 1 września 1939 r.⁵³

Podobnie zresztą doktryna zachodnioniemiecka negując odrębne obywatelstwo państwowe NRD dopuszczała traktowanie go co najwyżej w rozumieniu zmodyfikowanego partykularnego składnika „niemieckiej przynależności państwowej” albo nawet *sui generis* wewnętrznego obywatelstwa szczebla krajowego⁵⁴.

Stwierdzić tu trzeba w każdym razie, że pozbawione „niemieckiej przynależności państwowej” czy też statusu „Niemca” mogą być w RFN na mocy ustawy (i z określonych w niej przyczyn) te kategorie osób, które posiadają już obywatelstwo innego państwa (wspomniany art. 16 konstytucji).

Mówimy o tym, by podkreślić, że konstytucja RFN nie wyklucza uregulowania w drodze ustaw zwykłych problemu obywatelstwa w sposób zgodny z prawem międzynarodowym, tj. przez formalne ograniczenie instytucji „niemieckiej przynależności państwowej” do kategorii posiadających ją „republikanów federalnych”, z wyłączeniem zarówno byłych obywateli niemieckich (i ich zstępnych), którzy posiadają obywatelstwo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak i obywateli Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Zastrzeżenie odmiennej regulacji ustawowej zawiera zresztą — powtórzmy — art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, określający pojęcie „Niemca”. Może to nastąpić w drodze ustawy, do której uchwalenia jest wymagana zwykła większość oddanych głosów, czyli tzw. większość zwykła względna. Nie potrzeba tu ani większości zwykłej bez-

⁵¹ H. J. Seeler, *Die Staatsangehörigkeit...*, s. 51.

⁵² Pojęcie to było wzorowane z kolei na instytucji tzw. przynależnych obszarów ochronnych (*Schutzgebietsangehörige*) wprowadzonej w okresie Rzeszy hohenzollernowskiej dla tubylczych mieszkańców kolonii niemieckich (*vide* przypis 8). Zob. też K. M. Pospieszalski, *Polska pod niemieckim prawem 1939 - 1945 (Ziemia zachodnie)*. Instytut Zachodni, Poznań 1946, ss. 63 - 68.

⁵³ H. J. Seeler, *Die Staatsangehörigkeit...*, ss. 50 - 51. Polski punkt widzenia — *vide*: K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Instytut Zachodni, Poznań 1975, s. 285 i nast.

⁵⁴ Szerzej na ten temat — zob. G. Zieger, *Das Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR. Seine Auswirkungen auf die Rechtsordnung der Bundesrepublik*. A. Metzner Verlag, Frankfurt a.M.—Berlin 1969, s. 74 i nast.

względnej (czyli większości głosów więcej niż połowy ustawowej liczby posłów), ani tym bardziej wyższej większości kwalifikowanej. W stosunku do ustaw, o których mowa w art. 16, 116 i 73 pkt 2 konstytucji nie jest zarazem wymagana zgoda Rady Federalnej (*Bundesrat*). Ewentualny sprzeciw Rady może parlament (*Bundestag*) przegłosować wspomnianą większością więcej niż połowy głosów ustawowej liczby posłów.

Rodzi się zresztą pytanie, czy ciążący na Republice Federalnej Niemiec międzynarodowoprawny wymóg ustanowienia obywatelstwa tego państwa w ścisłym znaczeniu wymaga w ogóle odwoływania się do art. 16 Ustawy Zasadniczej. Skoro bowiem „niemiecką przynależność państwową”, obowiązująca w RFN, nie może tak czy inaczej obejmować obywateli NRD i autochtonicznych mieszkańców PRL, może nie wchodzić w ogóle w rachubę kwestia pozbawienia ich (utrąty przez nich) „niemieckiej przynależności państwowej” w drodze osobnej ustawy⁵⁵. Wystarczyłaby odpowiednia interpretacja (wykładnia) Ustawy Zasadniczej, która to Ustawa — powtórzmy — samego pojęcia tej przynależności nie precyzuje.

Osobnym problemem jest przy tym status stałych mieszkańców Berlina Zachodniego w aspekcie prawa o obywatelstwie w RFN. Zachodniemieckie ustawy o przynależności państwowej zawierają tzw. klauzulę berlińską, stwierdzającą, że obowiązują one także w Berlinie Zachodnim. W RFN dominuje pogląd, że mieszkańcy tego miasta są „Niemcami” w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej oraz że ci wszyscy spośród nich, którzy posiadali dawniej „niemiecką przynależność państwową” oraz ich małżonkowie i zstępni nadal ją zachowują, oczywiście w powiązaniu z Republiką Federalną Niemiec jako piastunką tej instytucji. Pomijając fakt wygaśnięcia tejże przynależności w rzeczy samej wraz z powstaniem w 1949 r. dwóch odrębnych i samoistnych państw niemieckich należy tu przypomnieć, że Berlin Zachodni jest odrębną jednostką polityczną, nie stanowi części składowej RFN i nie może być przez nią rządzony. Pozostaje on pod wojskowym zarządem i zwierzchnictwem trzech mocarstw zachodnich, z czego wynika niewątpliwie specyficzny status stałych jego mieszkańców, poddanych temu zwierzchnictwu i korzystających ze związanej z nim międzynarodowoprawnej ochrony. W tym kontekście nie są oni bezpaństwowcami. Nie wyklucza to, że ich interesy mogą być w szczególności i na kanwie międzynarodowoprawnych ustaleń, a zwłaszcza na podstawie Porozumienia Czterostronnego z 3 września 1971 r. (załącznik IV), reprezentowane (np. w zakresie obsługi konsularnej) substytutycznie także przez Republikę Federalną Niemiec. Szersze omówienie tego problemu wykracza jednak poza ramy tego artykułu.

⁵⁵ Por. też H. Ridder, *Die „deutsche Staatsangehörigkeit“*..., s. 446.

IX. UKŁADY TZW. WSCHODNIE A KWESTIA OBYWATELSTWA

Przedstawiony wyżej zachodnioniemiecki system prawa o obywatelstwie nie uległ też większym zmianom po wejściu w życie układu z 7 grudnia 1970 r. i pozostałych układów tzw. wschodnich RFN. Znana enuncjacja rządowa (*Darlegung*), ogłoszona w Biuletynie Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego nr 70 z maja 1970 r., a więc jeszcze przed zawarciem wspomnianych układów, zawiera wprawdzie w rozdziale V nowe założenie interpretacyjne, w myśl którego Republika Federalna Niemiec nie wywodzi z systemu przepisów o obywatelstwie, a zwłaszcza z postanowień art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, suwerennych uprawnień w odniesieniu do „Niemców żyjących w NRD”. Podkreślono, że artykuł ten ma praktyczne zastosowanie wyłącznie do osób, posiadających miejsce stałego pobytu na obszarze mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej, a więc jedynie na terytorium RFN, a także do osób, które same zwracają się w sprawach obywatelstwa do zachodnioniemieckich organów państwowych⁵⁶. Jakkolwiek mówi się tu o zastosowaniu praktycznym, z pominięciem aspektu formalno-prawnego, przecież sformułowanie to potwierdza, że instytucja „niemieckiej przynależności państwowej” w jej ogólnoniemieckim ujęciu jest w rzeczy samej fikcją i praktycznie nie ma żadnego znaczenia.

Z drugiej strony jednak ówczesny federalny minister spraw wewnętrznych Hans-Dietrich Genscher (*FDP*) dał w tym samym czasie wyraz pogładowi, że każdy, kto nabył „niemiecką przynależność państwową” w oparciu o ustawę Rzeszy z 1913 r. jest i pozostaje obywatelem „niemieckim” bez względu na to, czy mieszka w RFN, czy też NRD. O zachodnich obszarach polskich nie było tu mowy⁵⁷. Wszelako Walter Scheel, który jako minister spraw zagranicznych RFN podpisał układ z Polską z 7 grudnia 1970 r., stwierdził po jego podpisaniu, że akt ten nie uszczupla praw „niemieckich przynależnych państwowych”. Dodał zarazem, że zastrzegł sobie w protokole, dotyczącym negocjacji z Polską, iż strona zachodnioniemiecka ani nie ma takiego zamiaru ani nie może się w to wdawać (*einlassen*)⁵⁸. W. Scheel nie zawęził przy tym pojęcia „niemieckiej przynależności państwowej” — zgodnie z prawem międzynarodowym — do obywatelstwa

⁵⁶ „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 70/1970 (rozdział V enuncjacji).

⁵⁷ „Der Westpreusse” nr 12 - 13 z 1970 r. Szerzej: L. Janicki, *Problematyka terytorium i obywatelstwa...*, ss. 266 - 267.

⁵⁸ Zob. *Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1970, s. 50.

RFN *sensu stricto*. Chodziło tu więc bez wątpienia o instytucję obywatelstwa w sensie ogólnoniemieckim.

W zapisie protokolarnym do układu podstawowego z 21 grudnia 1972 r. między RFN i NRD strona zachodnioniemiecka oświadczyła z kolei, że układ ten nie uregulował problemów obywatelstwa (*Staatsangehörigkeitsfragen*)⁵⁹. W intencji RFN miało to oznaczać, że sprawa jest otwarta, tzn. że RFN uważa za wiążącą nadal tezę o istnieniu jednej ogólnoniemieckiej przynależności państwowej, której jest piastunką. Sformułowanie to nie może być jednak interpretowane (jak by to chcieli niektórzy komentatorzy w RFN) jako bilateralne uznanie w układzie z 21 grudnia 1972 r. zachodnioniemieckiej doktryny o obywatelstwie niemieckim. Uznanie takie jest nie do pomyślenia zważywszy, że państwo ogólnoniemieckie nie istnieje, a Niemiecka Republika Demokratyczna posiada — powtórzmy — od początku swego istnienia odrębną własną instytucję obywatelstwa państwowego.

W piśmiennictwie naukowym RFN podkreślono też ostatnio wyraźnie, że upatrywanie w tzw. niemieckiej przynależności państwowej czegoś więcej lub czegoś odmiennego od obywatelstwa państwowego Republiki Federalnej Niemiec (w ścisłym znaczeniu) oznaczać musi wyimaginowane duplikowanie (*Duplizierung*) tego państwa⁶⁰.

Niemiecka Republika Demokratyczna stwierdziła we wspomnianym zapisie protokolarnym, że wychodzi ona z założenia, iż układ (*scil.* podstawowy — przyp. L. J.) ułatwi regulację problemów obywatelstwa⁶¹. Nie oznacza to jednak akceptacji przez NRD otwartego charakteru problematyki obywatelstwa. Przedmiotem regulacji może być bowiem co najwyżej wiążące deklaratoryjne potwierdzenie stanu prawnego, od dawna już konstytutywnie ustalonego, tj. potwierdzenie odrębnych instytucji obywatelstwa państwowego RFN i NRD, równoznaczne z całkowitym odejściem przez RFN od fikcji obywatelstwa ogólnoniemieckiego opierającego się na założeniach terytorialnych z 1937 r.

Nie można tu również pominąć reperkusji międzynarodowoprawnych problematyki obywatelstwa państwowego, związanych np. z układami konsularnymi, jakie NRD zawarła dnia 26 marca 1975 r. z Austrią i dnia 28

⁵⁹ Zob. *Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1972, s. 15.

⁶⁰ Tak H. R i d d e r, *Die „deutsche Staatsangehörigkeit“* . . . , s. 442. Należy dodać, że bardzo trafne i zasadne poglądy prof. H. Riddera są — jak dotąd — w literaturze naukowej RFN raczej odosobnione, a w każdym razie odbiegają znacznie od przeważających dotychczas założeń doktryny zachodnioniemieckiej.

⁶¹ Zob. przypis 59.

kwietnia tegoż roku z Finlandią⁶². Minister spraw zagranicznych RFN H.-D. Genscher oświadczył wówczas z powołaniem się na powszechne zasady prawa międzynarodowego, że przysługujące Republice Federalnej Niemiec prawo konsularnej opieki w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej nie może być ograniczone przez umowy konsularne, jakie trzecie państwa zawierają z NRD. Wypowiedź ta spotkała się wówczas z krytyczną uwagą austriackiego kanclerza federalnego Brunona Kreisky'ego. Oświadczył on, że Austria nie może się zdobyć na stwierdzenie, iż NRD jest państwem bez obywateli. Podobnie bezskuteczne były zastrzeżenia rządu RFN wobec umowy konsularnej NRD — Finlandia⁶³. W dniu 12 grudnia 1975 r. została z kolei podpisana umowa konsularna między NRD i Republiką Indii. Co więcej — dnia 4 maja 1976 r. umowę taką zawarła z Niemiecką Republiką Demokratyczną W. Brytania, czyli jedno z państw, poczuwających się do odpowiedzialności za „Niemcy jako całość”, które potwierdziło (w art. I ust. 2, pkt 1 umowy) wyraźnie odrębne obywatelstwo państwowe Niemieckiej Republiki Demokratycznej⁶⁴. Nie zmienia tego fakt, że rząd brytyjski poczynił równocześnie zastrzeżenie, w myśl którego „Niemcy” w rozumieniu art. 116 konstytucji zachodnioniemieckiej będą mogli nadal korzystać z pomocy placówek konsularnych RFN w W. Brytanii, jeśli takie będzie ich życzenie⁶⁵.

Warto tu również przytoczyć słowa sekretarza generalnego ONZ Kurta Waldheima, który oświadczył w czasie oficjalnego pobytu w dniach 4 - 6 lutego 1975 r. w Bonn, że wśród członków tej organizacji znajdują się dwa państwa niemieckie i że jest sprawą zrozumiałą, iż każde z tych państw jest reprezentowane niezależnie od siebie oraz że dotyczy to również przynależności państwowej⁶⁶.

Mówimy tu o tej sprawie, ponieważ rzutuje ona z natury rzeczy i to w sposób istotny na zachodnioniemiecką koncepcję obywatelstwa ogólnonie-

⁶² GBl. d. DDR, II nr 6/1975, ss. 125 - 133, a także ss. 134 - 141.

⁶³ „Der Spiegel” nr 5/1975, s. 21. Por. też W. Wojnar, *Kto jest Niemcem...*

⁶⁴ GBl. d. DDR, II nr 8/1976, s. 161 i nast. oraz s. 175 i nast. Także „Archiv der Gegenwart” 1976, s. 20178 D. Zob. też E. Elitz, *Ein Deutschland in der Ruhelage. (Überlegungen zur deutschen Staatsbürgerschaft)*. „Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt” nr 10 z 6 III 1977, s. 4. Także „Süddeutsche Zeitung” nr 105 z 5 V 1976, s. 7.

⁶⁵ Zastrzeżenie to miało być poczynione w ramach wymiany listów z dnia 5 maja 1976 r. między ambasadorem brytyjskim w Bonn i ministrem spraw zagranicznych RFN („Archiv der Gegenwart” 1976, s. 20558 B oraz „Frankfurter Allgemeine” (FAZ) nr 104 z 15 V 1976, s. 2).

⁶⁶ „Frankfurter Allgemeine” (FAZ) nr 31 z 6 II 1975, s. 3 oraz „Neues Deutschland” nr 46 z 22/23 II 1975, s. 2. Zob. też G. S a s, *Stosunki między NRD a RFN po zawarciu Układu Zasadniczego*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1976, s. 38 i nast., zwal. s. 49 oraz „Kronika”. Przegląd najważniejszych wydarzeń w kraju i za granicą 1975, ss. 257 - 258.

mieckiego, kolidującego także z układem z 7 grudnia 1970 r. z Polską. Dał temu w swoim czasie wyraz przewodniczący frakcji SPD w Bundestagu Herbert Wehner, stwierdzając krótko i dobitnie: „Nie możemy narzucać naszych ustaw innym państwom”⁶⁷.

X. STANOWISKO JUDYKATURY RFN

Na odmiennym stanowisku, opartym na dawnych założeniach stoi wszakże nadal zachodniemieckie orzecznictwo sądowe. Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) nie podjął wykładni Ustawy Zasadniczej w duchu odpowiadającym układom tzw. wschodnim. W wyroku z 31 lipca 1973 r., dotyczącym tzw. układu podstawowego między RFN i NRD podtrzymał on tezę o istnieniu jednej „niemieckiej przynależności państwowej”, rozumianej w sensie ogólnoniemieckim. Podkreślił też wyraźnie, że „niemieckim przynależnym państwowym” — według prawa konstytucyjnego RFN — jest nie tylko każdy obywatel federalny. Z punktu widzenia RFN nie ma — zdaniem Trybunału — żadnej różnicy prawnej między jej obywatelami a innymi „Niemcami” w rozumieniu Ustawy Zasadniczej. Każdy „Niemiec” (a więc także każdy obywatel państwowy NRD i każdy autochtoniczny obywatel PRL, zamieszkały na ziemiach, które w 1937 r. należały do Rzeszy) ma prawo zwracać się do organów państwowych (dyplomatycznych) RFN w sprawie poparcia lub ochrony jego praw. Jeśli zaś znajdzie się on w zasięgu ochronnym porządku prawnego tego państwa (*Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland*) ma prawo korzystać z gwarantowanych w RFN praw zasadniczych i z pieczy prawnej jej sądów⁶⁸.

Również w wyroku z 7 lipca 1975 r. wydanym w sprawie układu z Polską Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził wyraźnie, że układy RFN ze Związkiem Radzieckim i Polską nie pociągnęły za sobą utraty „niemieckiej przynależności państwowej” przez osoby, które ją z punktu widzenia RFN nadal posiadają, tj. przez „ludność niemiecką” (*deutsche Bevölkerung*) na obszarach na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej oraz w

⁶⁷ „Wir können anderen Staaten nicht unsere Gesetze aufdrängen” („Der Spiegel” nr 15/1975, s. 21).

⁶⁸ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. 36. Band, s. 1 i nast. Krytycznie niektóre założenia wyroku analizuje C. Arndt, *Das Grundgesetz und die Beziehungen zum anderen Teil Deutschlands*. „Die Neue Gesellschaft” nr 5/1974, ss. 363 i 366 oraz — i to także w odniesieniu do problemu obywatelstwa — K. M. Wilke, *Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten*. Duncker und Humblot, Berlin 1976, s. 137 i nast., zwł. ss. 169 - 170. Z nie wszystkimi tezami tych autorów można się wszakże w pełni zgodzić.

NRD, i że na organach państwowych RFN spoczywa konstytucyjny obowiązek ochrony tak pojętych „niemieckich przynależnych państwowych” wobec innych państw⁶⁹.

Chociaż wyroki te są — powtórzmy — sprawą wewnętrzną RFN i nie posiadają znaczenia międzynarodoprawnego, oddziałują one na stanowisko kół rządowych RFN w sensie osłabiania przez te koła znaczenia prawnego układów wschodnich i redukowania wynikających z nich konsekwencji prawnych w odniesieniu zwłaszcza do instytucji obywatelstwa. Trudno też czasami nie odnieść wrażenia, że wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego są nie tylko szeroko wykorzystywane przez różne siły przeciwne normalizacji stosunków z Polską na gruncie ostatecznego uznania polskiej granicy państwowej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Stanowią one bowiem także często swoisty parawan dla różnych kół, nie wykluczając niektórych rządowych, które pragną w dalszym ciągu nadawać ustaleniom terytorialnym układów wschodnich charakter *modus vivendi*. Zdaje się w każdym razie nie podlegać wątpliwości, że podtrzymywana w nich niezmiennie teza o jednej „niemieckiej przynależności państwowej” była dotychczas istotnym elementem tzw. polityki niemieckiej RFN, czyli polityki wobec NRD i służyła głównemu celowi politycznemu RFN, jakim jest dążenie do tzw. ponownego zjednoczenia Niemiec.

Utylitarno-polityczny aspekt interpretowania w RFN instytucji obywatelstwa państwowego znalazł przed kilku laty szczególnie jaskrawe odzwierciedlenie w sprawie określonej jako *casus Brückmann*. Chodziło wówczas (rok 1973) o ekstradycję do NRD obywatelki tego państwa, Ingrid Brückmann, która popełniła tam zbrodnię pospolitą i schroniła się w Berlinie Zachodnim. W myśl jednoznacznych ustaleń zachodniemieckiej ustawy z 2 maja 1953 r. o wewnątrzniemieckiej pomocy prawnej i urzędowej w sprawach karnych, obowiązującej także w Berlinie Zachodnim, ekstradycja była dopuszczalna, ponieważ NRD nie jest przez RFN uznawana za zagranicę⁷⁰. Ekstradycja nie wchodziła wszakże w rachubę ze względów politycznych. Aby zatem do niej nie dopuścić zaczęto poszukiwać różnych, nowych, fikcyjnych rozwiązań, nawet takich, jak uznanie NRD nie wprost za zagranicę, ale za coś, co uosabia „obcą władzę zwierzchnią” (*fremde Hoheitsgewalt*), na rzecz której ekstradycja w świetle art. 16 Ustawy Zasadniczej również nie jest dopuszczalna. W znalezieniu wyjścia z sytuacji, w której chodziło o uniemożliwienie ekstradycji przy równoczesnym zachowaniu tezy, że NRD nie jest dla RFN zagranicą, włączył się nawet

⁶⁹ *Entscheidungen* — jw. — 40. Band, s. 141 i nast., zwł. ss. 163, 170 i 177. O wyrokach tych zob. też L. Janicki, *Sporne problemy...*, ss. 103 - 108.

⁷⁰ *Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen, vom 2 V 1953* (BGBl. I s. 161, z późn. zmianami).

Federalny Trybunał Konstytucyjny, w wyroku 27 marca 1974 r.⁷¹ i to mimo, że nie był w tej sprawie kompetentny, ponieważ ustawa o Trybunale i tym samym jego kompetencja nie rozciąga się na Berlin Zachodni⁷².

XI. KONSEKWENCJE PRAWNE UKŁADÓW W SFERZE OBYWATELSTWA

Należy tu w każdym razie stwierdzić, że tzw. niemiecka (ogólnoniemiecka) przynależność państwowa istniała na nowym (popoczdamskim) terytorium Niemiec do 1949 r. Tylko Niemcy w granicach ustalonych w Poczdamie były w latach 1945-1949 *Inlandem* w rozumieniu dawnego niemieckiego prawa o obywatelstwie. Wygasła ona natomiast w 1945 r. w stosunku do autochtonicznych mieszkańców obszarów przyznanych Polsce w umowie poczdamskiej, tj. w stosunku do osób, które — nie podlegając przesiedleniu do Niemiec — nabyły obywatelstwo polskie. Generalnie rzecz biorąc zmiana granic państwowych (zmiana suwerenności państwowej na określonym terytorium) pociąga za sobą w świetle uznanych zasad prawa międzynarodowego zmianę obywatelstwa ludności objętej tą zmianą. Podkreślono to w swoim czasie także wyraźnie w literaturze naukowej RFN, dodając że nabycie przez mieszkańców takiego terytorium obywatelstwa państwa owo terytorium przejmującego jest międzynarodowoprawnie wskazane (*geboten*), jako że chroni ich przed statusem bezpaństwowców⁷³.

Niektórzy autorzy stoją nawet na stanowisku, że w braku odmiennych (szczególnych) uzgodnień ma w takim przypadku miejsce automatyczna zmiana obywatelstwa i to jako zasada, którą poprzez art. 25 Ustawy zasadniczej winna respektować Republika Federalna Niemiec⁷⁴. Inni natomiast uważają, że zasada ta została niejako zdominowana przez nowszą koncepcję, odrzucającą automatyzm na rzecz obowiązkowego traktatowego regulowania tego problemu przez państwa, objęte zmianami terytorialnymi⁷⁵. Wbrew pozorom ta ostatnia teza nie przeczy jednak zasadzie auto-

⁷¹ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. 37. Band, s. 57.

⁷² „Der Spiegel” nr 27/1973, ss. 61 - 62 i nr 51/1974, s. 47.

⁷³ Zob. A. N. M a k a r o v, *Staatsangehörigkeit*. W: *Wörterbuch des Völkerrechts*. Begründet von K. Strupp, herausgegeben von H.-J. Schlochauer, 3. Band, Verlag W. de Gruyter, Berlin 1962, s. 323 i nast., zwl. s. 328.

⁷⁴ K.-H. B a u e r, *Die deutsche Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik nach dem Grundvertrag*. (Dissertation), München, Augsburg 1974, s. 205.

⁷⁵ J. A. F r o w e i n, *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*. „Jahrbuch für internationales Recht” 18. Band 1975, s. 11 i nast., zwl., s. 26. Tamże też szersze odniesienia (wskazówki) bibliograficzne. Zob. też C. A r n d t, *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*. Verlag Neue Gesellschaft, Bonn — Bad Godesberg 1973, s. 189.

matyzmu, która — jak już powiedzieliśmy — ma zastosowanie wówczas, gdy umowy dotyczące zmian terytorialnych nie regulują zarazem problemu obywatelstwa (np. w formie opcji), tj. gdy zainteresowane państwa nie czynią zadość obowiązkowi, będącemu podstawą wspomnianej koncepcji umownego regulowania kwestii obywatelstwa.

Nie ulega wątpliwości, że polska ludność autochtoniczna byłych wschodnich obszarów niemieckich, przyznanych Polsce w umowie poczdamskiej (która to umowa równocześnie kwestii obywatelstwa nie unormowała), miała bezwzględne prawo do opieki ze strony państwa polskiego i do uzyskania (jeśli nawet nie w sposób automatyczny) statusu jego pełnoprawnych obywateli.

Roszczenie to stało się tym bardziej uzasadnione, gdy w wyniku powstania w 1949 r. dwóch odrębnych państw niemieckich przestała istnieć „niemiecka przynależność państwowa” w sensie ogólnoniemieckim⁷⁶.

Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził we wspomnianym wyżej wyroku z 31 lipca 1973 r. w sprawie układu podstawowego RFN-NRD, że owa (hipotetyczna — przyp. L. J.) Rzesza Niemiecka, chociaż (jakoby) istnieje nadal jako podmiot prawa, nie jest wszakże zorganizowana pod względem konstytucyjnoprawnym lub też nie została jeszcze w tym sensie zreorganizowana, a Republika Federalna Niemiec jest z tak pojętą Rzeszą — ze względu na swe ramy terytorialne — jedynie częściowo identyczna (*teilidentisch*). Rzesza tym samym nie może się wykazać odpowiednim własnym porządkiem prawnym i nie ma zdolności do działania. Skoro zaś nie ma organizacji państwowej „Niemiec” nie może być (i to z kolei wbrew teom wspomnianego Trybunału) mowy o ogólnoniemieckim systemie prawa i w konsekwencji nie może być mowy o takich instytucjach prawnych, jak np. wspomniany wewnętrzny obszar państwowy (*Inland*) w rozumieniu Rzeszy, czy też ogólnoniemiecka przynależność państwowa.

Żadne państwo nie może posiadać dwóch równoległych systemów prawnych, z których jeden opiera się w dodatku na fikcji państwa *de iure* i *de facto* nie istniejącego. Nie może tego czynić również RFN, określająca się konstytucyjnie jako państwo prawa. Dualizm taki i powoływanie się na niego w stosunkach międzynarodowych przemiennie, w zależności od potrzeb politycznych, nie tylko podważa na zewnątrz wiarygodność polityczną i prawną państwa, stosującego tego rodzaju metody, nie tylko prowadzi musi do znacznej niepewności prawnej na wewnątrz, ale narusza podstawy pokojowego współistnienia, jako że oznacza kwestionowanie w ten

⁷⁶ Także: U. Scheuner, *Stan obecny i przyszłość stosunków między Polską a RFN*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 11/1976, s. 23 i nast., zwi. s. 28.

⁷⁶ Nie ma więc racji U. Scheuner, *op. cit.*, gdy twierdzi, że z braku traktatowego uregulowania sprawy obywatelstwa w odniesieniu do autochtonicznych obywateli polskich zachowują oni nadal obywatelstwo „niemieckie”.

sposób międzynarodowoprawnie utwierdzonego stanu posiadania suwerennych państw. Nie sposób pogodzić tego zwłaszcza z układem z 7 grudnia 1970 r. z Polską, w którym RFN zobowiązała się respektować w sposób nieograniczony (*uneingeschränkt*) terytorialną integralność PRL.

Samowolne rozciąganie przez państwo swego obywatelstwa na obywateli innych państw koliduje zresztą z międzynarodowoprawną zasadą przestrzegania ich integralności terytorialnej⁷⁷, zwłaszcza gdy dokonuje się ono we wspomnianym już aspekcie terytorialno-personalnym, tj. na tle polityczno-prawnych zastrzeżeń, zgłaszanych wobec bytu międzynarodowoprawnego państwa w ogóle (w odniesieniu do NRD) lub wobec części jego terytorialnego stanu posiadania (jak to ma miejsce w odniesieniu do Polski).

Republika Federalna Niemiec nie może w każdym razie w świetle układu z 7 grudnia 1970 r. uważać mieszkających na polskich ziemiach zachodnich i północnych byłych obywateli Rzeszy i ich zstępnych za związanych z RFN „niemieckich przynależnych państwowych”. Zasada ta obowiązuje przy tym z mocą *ex tunc*, tj. od momentu przyznania im obywatelstwa polskiego. Wynika to z faktu deklaratoryjnego uznania przez RFN wcześniejszych konstytucyjnoprawnych terytorialnych ustaleń umowy poczdamskiej. Jest tak tym bardziej, jeśli zważymy, że obywatelstwo państwowe w sensie ogólnoniemieckim wygasło najdalej w 1949 r.

Analogiczna konsekwencja w sferze obywatelstwa wynika zresztą także z układu zawartego przez Republikę Federalną Niemiec ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich 12 sierpnia 1970 r., w którym uznała ona (w art. 3) za nienaruszalne wszystkie granice państwowe istniejące w Europie w dniu podpisania układu oraz zobowiązała się do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej wszystkich państw europejskich, a więc także Związku Radzieckiego, wyrzekając się zarazem wszelkich roszczeń terytorialnych teraz i w przyszłości. Wbrew teom niektórych przedstawicieli doktryny zachodnioniemieckiej odnosi się to również do obszaru przekazanego Związkowi Radzieckiemu w umowie poczdamskiej (okręg Królewca — Kaliningradu). I ten obszar nie może przeto stanowić i nie stanowi *Inlandu* z § 25 ustawy z 22 lipca 1913 w rozumieniu jego międzywojennego zasięgu z 1937 r.⁷⁸

⁷⁷ Przyznaje to w literaturze RFN O. Kimminich, *Der Warschauer Vertrag und die Staatsangehörigkeit der „Polen-Deutschen“*. „Die öffentliche Verwaltung” nr 17/1971, ss. 577 i 578.

⁷⁸ Pogląd przeciwny, oparty na założeniu, że układ RFN—ZSRR z 12 sierpnia 1970 r. dotyczy jakoby jedynie wyrzeczenia się siły we wzajemnych stosunkach i że jedynie pod tym kątem należy rozpatrywać jego ustalenia graniczno-terytorialne, głosi np. C. A r n d t, *Die Verträge ...*, ss. 113 - 114. Dochodzi on w ten sposób do wniosku, że *Inlandem* nie są już ziemie polskie na wschód od granicy na Odrze i Nysie

Z kolei układ o wzajemnych stosunkach między RFN i Czechosłowacką Republiką Socjalistyczną z 11 grudnia 1973 r. stwierdza w art. II ust. 2 w sposób bardzo ogólny, że nie narusza on przynależności państwowej osób żyjących lub zmarłych, jaka wynika z systemu prawnego każdej z układających się stron. Wszelako i w tym układzie RFN zobowiązała się do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej CSRS (rozdz. IV ust. 1). Szerszą analizę tego problemu ze względu na ramy artykułu pomijamy, zwłaszcza że zachodnioniemieckie pojęcie *Inland* w sensie obszaru państwowego Niemiec z 1937 r. nie obejmuje terytorium Czechosłowacji.

XII. NOWE KONCEPCJE DOKTRYNY I PRAKTYKA POLITYCZNA RFN

W świetle tego, co wyżej powiedziano, nie można się zgodzić z poglądem tych autorów zachodnioniemieckich, którzy uważają wprawdzie, że w związku z układem z 7 grudnia 1970 r. były niemieckie obszary wschodnie, przekazane w umowie poczdamskiej Polsce, przestały stanowić *Inland* w rozumieniu wspomnianego § 25 ustawy Rzeszy z 22 lipca 1913 r. Wyciągają oni z tego wszakże ograniczone wnioski *ex nunc* — uznają bowiem, że jedynie ci autochtoniczni mieszkańcy tych ziem tracą „niemiecką przynależność państwową” (i tym samym status „Niemca” — przyp L. J.), którzy po wejściu w życie układu, tj. po dniu 3 czerwca 1972 r. przyjmują (lub przyjęli) na własny wniosek dobrowolnie obywatelstwo polskie. Układ nie pociąga natomiast (w myśl tej tezy) utraty „niemieckiej przynależności państwowej” z mocą *ex tunc*, tj. przez wszystkich tych autochtonów, którzy nabyli obywatelstwo polskie przed tą datą. Pogląd ten odpowiada stanowisku, jakie w tej sprawie zajęła Komisja Prawna *Bundestagu* w dniu 15 kwietnia 1972 r.⁷⁹ Pomija on deklaratoryjny charakter ustaleń terytorialnych układu z 7 grudnia 1970 r. oraz jest także wyraźnie sprzeczny wewnątrz: redukuje bowiem formalnie zakres terytorialny pojęcia *Inland*, zachowując zarazem jego faktyczne konsekwencje ustawowe. Godzi on też w gruncie rzeczy w próżnię, jeśli się zważy, że w zasadzie wszyscy autochtoniczni mieszkańcy polskich ziem zachodnich i północnych nabyli obywatelstwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w okresie przed wejściem w życie układu z 7 grudnia 1970 r.

Wspomniana co dopiero koncepcja doktrynalna odpowiadała wszakże praktyce politycznej RFN. I tak np. wspomniana już Komisja Prawna *Bundestagu* stwierdziła — powtórzmy — że dobrowolne nabycie po wej-

Łużyckiej, natomiast stanowi go nadal rejon Królewca-Kaliningradu. Z poglądem tym nie sposób się oczywiście zgodzić.

⁷⁹ *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode. Drucksachen: VI/3396, s. 9, pkt 2.* Zob. też C. Arndt, *Die Verträge...*, s. 202 i nast. oraz J. A. Frowein, *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung...*, s. 30.

ściu w życie układu RFN—PRL obywatelstwa polskiego na b. niemieckich obszarach wschodnich prowadzi *uno actu* i *ipso iure* do utraty „niemieckiej przynależności państwowej”⁸⁰. Z kolei wytyczne federalnego ministra spraw wewnętrznych z 29 lipca 1976 r. w sprawie badania przynależności państwowej i pisowni nazwisk wysiedleńców w granicznym obozie przejściowym Friedland⁸¹, uzgodnione z władzami poszczególnych krajów zachodnioniemieckich, głoszą m. in., że nabycie obywatelstwa innego państwa nie może prowadzić do utraty „niemieckiej przynależności państwowej”, jeżeli osoba, nabywająca obce obywatelstwo miała lub ma w chwili tego nabycia miejsce zamieszkania lub stałego pobytu na obszarze *Inlandu*. Obszar ten zaś obejmował do chwili wejścia w życie układu z 7 grudnia 1970 r. także (jak to w nawiązaniu do dawnej terminologii sformułowano) „administrowane przez Polskę części terytorium Rzeszy Niemieckiej” (*die polnisch verwalteten Gebietsteile des Deutschen Reiches*), w wyniku czego nabycie do tego czasu obywatelstwa obcego (*scil.* polskiego) nie spowodowało utraty przynależności „niemieckiej” (pkt 4 wytycznych). Podobna kontrowersyjna i wątpliwa prawnie teza została już wcześniej wyrażona w piśmie federalnego ministra sprawiedliwości z 30 kwietnia 1974 r. do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w związku z toczącym się przed nim procesem o uznanie ustawy zatwierdzającej układ RFN—PRL za sprzeczną z konstytucją⁸².

Nie można się również zgodzić z tymi tezami zachodnioniemieckimi, w myśl których układ z 7 grudnia 1970 r. nie pociąga za sobą generalnej zmiany obywatelstwa, następującej z reguły w przypadku cesji terytorialnej, ponieważ w układzie tym cesja taka nie nastąpiła. Jak wiadomo, Polska objęła byłe niemieckie obszary wschodnie na mocy międzynarodowo-prawnej konstytutywnej decyzji poczdamskiej czterech mocarstw. Układ z 7 grudnia 1970 r. jako akt w tej mierze deklaratoryjny — nie mógł tym samym mieć i nie ma charakteru umowy cesyjnej. Nie mają przeto racji także i ci autorzy zachodnioniemieccy, którzy skłaniają się do poglądu, że w jego wyniku pierwotna tzw. cesja administracyjna byłych wschodnich obszarów niemieckich przekształciła się w cesję terytorialną⁸³. Nie może

⁸⁰ *Verhandlungen i Drucksache* — jw. Zob. też. C. Arndt, *Neuregelung...*, s. 1567.

⁸¹ *Richtlinien für die Prüfung der Staatsangehörigkeit und Namensführung der Aussiedler im Grenzdurchgangslager Friedland*. Zostały one opublikowane m. in. w załączniku do okólnika ministra spraw wewnętrznych Badenii-Wirtembergii z 11 października 1976 r., nr II 1998/489, „Gemeinsames Amtsblatt... des Landes Baden-Württemberg” nr 36 z 4 XI 1976, s. 1257 (pkt 1.1) oraz s. 1260 i nast.

⁸² O piśmie tym wspomina m. in. dziennik „Die Welt” nr 165 z 19 VII 1974. Wyrok w tej sprawie — *vide* przypis 69.

⁸³ Tak np. O. K i m m i n i c h, *Ungelöste Rechtsprobleme der deutsch-polnischen Beziehungen*. „Zeitschrift für Politik” 4/1971, s. 333 i nast., zvl. s. 336. Zob. w tej

być też oczywiście mowy o aneksji tych ziem przez Polskę. Nie zmienia to w niczym konsekwencji, wynikających z ich prawnej przynależności od 1945 r. do Polski.

W literaturze naukowej RFN podkreślono skądinąd już dawniej ponad wszelką wątpliwość, że podtrzymywana tam instytucja „niemieckiej przynależności państwowej” zawiera *contradictio in adiecto*. Nie wiąże się ona bowiem ani ze zwierzchnictwem personalnym (*Personalhoheit*), ani z możliwością ochrony prawnej (*Schutzmöglichkeit*) ani też z obowiązkiem posłuszeństwa (*Gehorsamspflicht*)⁸⁴. Teza ta jest zgodna z przyjętą w prawie międzynarodowym zasadą efektywności obywatelstwa, sprecyzowaną zwłaszcza w wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 6 kwietnia 1955 r. Trybunał stwierdził wówczas m. in., że obywatelstwo jest węzłem prawnym, u którego podstaw leży społeczny fakt przywiązania, efektywna solidarność bytu, interesów, uczuć, połączona ze wzajemnością praw i obowiązków. Podkreślił też wyższość obywatelstwa efektywnego, opierającego się na silniejszym węzle faktycznym między jednostką a państwem⁸⁵. Nie potrzeba dodawać, że w kontekście tego wyroku i wyrażonej w nim zasady efektywności może chodzić zarazem jedynie o państwo rzeczywiście istniejące (efektywne), a nie o taką lub inną fikcję prawną. Nie można się przeto zgodzić z poglądem nauki zachodnioniemieckiej, w myśl którego przy założeniu dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej dopuszczalne jest w świetle prawa międzynarodowego rozciąganie przez RFN instytucji „Niemca” (w sensie obywatelstwa) na pokaźne grupy osób osiadłych na terenie innych państw. Niczego nie zmienia uzupełniająca ten pogląd przesłanka, że system prawny RFN nie nakłada na wszystkich „Niemców” mieszkających za granicą obowiązków obywatelskich na równi ze stałymi mieszkańcami tego państwa i że „Niemcy” w rozumieniu konstytucji RFN posiadają swoisty (bliżej zresztą — dodajmy — nie określony i w gruncie rzeczy abstrakcyjny) „status gotowości” (*Bereitschaftsstatus*), rozumiany jako podstawa efektywnego wejścia w prawa i obowiązki obywateli, przewidziane w zachodnioniemieckich przepisach prawnych⁸⁶.

Pojawiły się wszakże w piśmiennictwie naukowym RFN tezy dalej

sprawie w polskim piśmiennictwie zwłaszcza A. Klafkowski, *Cesja terytorialna a traktat pokoju na tle granicy Odra — Nysa Łużycka*. „Przegląd Zachodni” 1/1957, s. 1 i nast. oraz K. Skubiszewski, *Zachodnia granica...*, ss. 247 - 248 i 326 - 327.

⁸⁴ K. Doehring, *Die Teilung Deutschlands als Problem des völker- und staatsrechtlichen Fremdenrechts*. C. F. Müller, Karlsruhe 1968, s. 16.

⁸⁵ Cyt. za: W. Ramus, *Pojęcie obywatelstwa (Spór wokół istoty przynależności państwowej)*. „Państwo i Prawo” nr 6/1977, s. 35 i nast., zvl. s. 44. Chodzi tu o tzw. wyrok w sprawie Nottebohma. Dodajmy tu, że pojęcie obywatelstwa efektywnego wiązane jest w doktrynie na ogół ze stałym lub głównym miejscem zamieszkania lub pobytu osoby nim obejmowanej.

⁸⁶ R. Bernhardt, *Pojęcie Niemca...*, ss. 18 i 19.

³ Przegląd Zachodni nr 2/78

idące. Chodzi o postulat ograniczenia pojęcia *Inland* do obszaru samej RFN oraz wprowadzenia w ten lub inny sposób instytucji przynależności państwowej Republiki Federalnej Niemiec *sensu stricto* i ograniczenia konstytucyjnego pojęcia „Niemca” do obywateli RFN, a więc z wyłączeniem tak obywateli NRD jak i byłych przynależnych państwowych Rzeszy, zamieszkałych w zachodnich i północnych województwach polskich⁸⁷. Trudno się wszakże zgodzić z wysuwaniem tu równocześnie warunkiem zachowania „niemieckiej przynależności państwowej” (rozumianej w sensie ogólnoniemieckim) jako swego rodzaju „otwartych drzwi” dla tych „Niemców” w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN, którzy w tym państwie nie mieszkają. W takim ujęciu RFN posiadałaby bowiem dwa systemy prawa o obywatelstwie różniące się terytorialno-personalnym zasięgiem oddziaływania. Nie odpowiadałoby to zasadom prawa międzynarodowego i prawa państwowego oraz podtrzymywałoby nadal stan wyraźnej niepewności prawnej.

Nieco zmodyfikowanym rozwiązaniem, postulowanym (jeśli oprzeć się na informacjach prasowych) przez K. M. Meessena miałyby być instytucja dwóch tzw. subobywatelstw (*Unterstaatsangehörigkeiten*) w ramach jednej nadrzędnej „niemieckiej” przynależności państwowej, a więc subobywatelstwa RFN i subobywatelstwa NRD. Takie dwa subobywatelstwa miałyby stanowić rozwiązanie, nie kolidujące ze wspomnianym już wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. i nie wymagające rewizji Ustawy Zasadniczej⁸⁸.

Koncepcja ta zdaje się niewątpliwie abstrahować od dotychczasowej tezy zakładającej, że instytucja „niemieckiej przynależności państwowej” w jej zachodnioniemieckim rozumieniu bazuje na kryterium terytorialnym Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. Można w niej widzieć próbę ograniczenia tejże nadrzędnej (wyjściowej) instytucji „niemieckiej przynależności państwowej” do etniczno-politycznego obszaru Niemiec popoczdamskich. Przy takim założeniu koncepcja ta oznaczałaby wyciągnięcie konsekwencji prawnych z układu z 7 grudnia 1970 r. Trudno ją wszakże w pełni pogodzić z uznaniem przez RFN odrębnego bytu państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej, czemu towarzyszy zawarte w układzie podstawowym z 21 grudnia 1972 r. zobowiązanie przestrzegania jej samodzielności i integralności terytorialnej. NRD domaga się też wyciągnięcia przez państwo zachodnioniemieckie pełnych konsekwencji prawnych z faktu istnienia jej własnego (odrębnego) obywatelstwa⁸⁹.

⁸⁷ Tak np. K. M. Meessen, *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Neuregelung der Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland*, „Juristenzeitung” nr 22/1972, s. 673 i nast. oraz tegoż, *Das Problem der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Grundvertrag*, „Europa-Archiv” nr 15/1973, s. 515 i nast.

⁸⁸ Za tygodnikiem „Der Spiegel” nr 10/1977, ss. 38 - 39.

O tym, że zmiana instytucji „niemieckiej przynależności” i zakresu konstytucyjnego pojęcia „Niemca” nie wymaga rewizji konstytucji, była już wyżej mowa. Rewizja ta jest zresztą uzależniona od kwalifikowanej większości co najmniej 2/3 głosów w obu organach ustawodawczych i w obecnych warunkach parlamentarno-politycznych RFN — z uwagi na znane negatywne stanowisko, zwłaszcza obu partii chadeckich CDU i CSU w tej sprawie — raczej nieosiągalna.

W tym sensie bliższy realiom politycznym jest pogląd doktryny zachodnioniemieckiej, który zakłada możliwość zwykłego ustawowego przemianowania konstytucyjnej „niemieckiej przynależności państwowej” na obywatelstwo państwowe Republiki Federalnej Niemiec, czy nawet tylko uznanie tej przynależności w drodze ustawy za obywatelstwo RFN⁸⁹. Realizacja tej tezy oznaczałaby jedynie ustawowe (formalne) potwierdzenie stanu prawnego, jaki wytworzył się już w 1945 r. — jeśli chodzi o Polskę — i w 1949 r. — jeśli idzie o NRD. Pewne wątpliwości natury prawnej może budzić tu jedynie postulowane przez autora tej koncepcji równoczesne zawarowanie dotychczasowym („historycznym”) obywatelom „niemieckim” (*scil. spoza RFN*) prawa do statusu krajowców (*Inländerbehandlung*) w zakresie, w jakim nie sprzeciwia się temu interes samej Republiki Federalnej.

Nie sposób pominąć tu także innego głosu w nowej literaturze zachodnioniemieckiej. Stosownie do niego prawidłowa wykładnia Ustawy Zasadniczej prowadzi do ograniczenia pojęcia „niemieckiej przynależności państwowej” do obszaru RFN. W świetle tego poglądu istnieniu odrębnych „niemieckich” instytucji obywatelstwa, czyli obywatelstwa RFN i NRD nie stoją na przeszkodzie ani przepisy art. 16 i 116 konstytucji, ani tym bardziej żadne względy natury międzynarodowoprawnej. Co więcej — podkreśla się, że obowiązująca w RFN ustawa Rzeszy z 22 lipca 1913 r. i uchwalona w NRD ustawa o obywatelstwie państwowym z 20 lutego 1967 r. są zespołami norm, regulującymi z gruntu odrębne kręgi osób. Dodano tu nawet, że powoływana w RFN często jako argument na rzecz jedności obywatelstwa niemieckiego teza o jednej „nacji niemieckiej” (*deutsche Nation*) nie stanowi wiążącego ogniwa z punktu widzenia prawa o obywatelstwie. Ogniwa takiego nie stanowi współcześnie również zasada więzi, czy jedności rodzinnej (*Prinzip der Familieneinheit*). Państwo nie może narzucać swego obywatelstwa tym osobom, które nie wykazują żadnych powiązań (*Anknüpfung*) z jego porządkiem prawnym, tj. temu porządkowi po pros-

⁸⁹ Zob. przemówienie sekretarza generalnego KC SED Ericha Honeckera, wygłoszone dnia 26 września 1977 r. w Dreźnie. „Neues Deutschland” nr 229 z 27 IX 1977, s. 3.

⁹⁰ Tak H. Rumpff, *Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundvertrag*. „Zeitschrift für Rechtspolitik” nr 9/1974, s. 201 i nast., zvl. s. 205.

tu nie podlegają. Praktyka taka oznacza bowiem ingerencję w obce systemy prawne⁹¹. Warto na tym tle dodać, że w świetle ustawy z 22 lutego 1955 (§ 1 i 5) „niemiecką przynależność państwową” zachowują formalnie także te osoby, które na terenach Europy wschodniej, anektowanych przez Rzeszę hitlerowską (a w tym na polskich tzw. ziemiach wcielonych do Rzeszy) były objęte wspomnianą wyżej akcją nadawania obywatelstwa niemieckiego w ramach tzw. niemieckiej listy narodowej, o ile z niego najpóźniej w 1956 r. nie zrezygnowały, choćby nawet mieszkały one poza *Inlandem* w rozumieniu Rzeszy z 1937 r.

Jako swoistą konkluzję można tu przytoczyć wyrażony w literaturze RFN jednoznaczny postulat, by państwo to możliwie jak najszybciej ustanowiło własną przynależność państwową i by na drodze do tego oczywistego celu nie stawiano przeszkód, które poza granicami RFN nikogo nie interesują⁹².

Konieczność zmiany anachronicznych przepisów o obywatelstwie w RFN została w sposób szczególny uwypuklona na ostatnim Walnym Zgromadzeniu Niemiecko-Polskiego Towarzystwa Republiki Federalnej Niemiec, które obradowało 29 października 1977 r. we Frankfurcie nad Menem. Dał temu wyraz w swym zasadniczym referacie nowy pierwszy przewodniczący towarzystwa dr Helmut Ridder, profesor prawa publicznego i nauk politycznych uniwersytetu w Giessen, jeden z tych przedstawicieli nauki zachodnioniemieckiej, który wskazywał dotychczas jednoznacznie i w pełni konsekwentnie na potrzebę całkowitego odejścia przez RFN od opartego na iluzjach ustawodawstwa o odniesieniu ogólnoniemieckim⁹³. Zgromadzenie uchwaliło również odpowiednią rezolucję, domagającą się dostosowania prawa RFN do układów międzynarodowych⁹⁴. Nie potrzeba dodawać, że wypowiedzi te i uchwały spotkały się z ostrą krytyką kół antypolskich w RFN, a zwłaszcza działaczy przesiedleńczych, takich jak np. poseł do *Bundestagu* Herbert Hupka (CDU)⁹⁵.

Dobrze rozumiany proces normalizacji stosunków między RFN i Polską w duchu odprężenia europejskiego wymaga, by postulaty te zostały jak najszybciej urzeczywistnione.

⁹¹ Tak K.-H. Bauer, *Die deutsche Staatsangehörigkeit...*, ss. 176 - 179 oraz 203 i nast.

⁹² „Auch politisch bleibt für die Bundesrepublik [...] nur übrig, die korrespondierende Feststellung für ihre eigene Staatsangehörigkeit so schnell wie möglich zu treffen und sich den Weg dazu nicht mit Hindernissen zu verstellen, die außerhalb ihrer Landesgrenze niemanden interessieren”. H. Ridder, *Die „deutsche Staatsangehörigkeit“...*, s. 446.

⁹³ Zob. „Mitteilungen” nr 5, November 1977. Herausgeber: Deutsch-Polnische Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland e.V., s. 4 i nast. Zob. też H. Ridder, jw.

⁹⁴ „Mitteilungen” jw., s. 41.

⁹⁵ „Głos Wielkopolski” nr 278 z 9 XII 1977 i nr 280 z 12 XII 1977.