BERLIN ZACHODNI A EWG

Jeśli autorzy zachodni piszą i mówią o tzw. praktycznym powiązaniu Berlina Zachodniego z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, odnosi się to przede wszystkim do wzajemnej wymiany handlowej i obecności instytucji EWG w tym mieście. Należy przy tym od razu zauważyć, że handel Berlina Zachodniego z państwami członkowskimi EWG sprowadza się głównie do wymiany z RFN. W 1976 r. eksport do Republiki Federalnej stanowił 78,4% całości wywozu Berlina Zachodniego, podczas gdy eksport do innych państw członkowskich EWG wyrażał się liczbą 7,3%. Jeszcze wyraźniej zróżnicowanie to występuje w dziedzinie importu; 86,1% przywozu Berlina Zachodniego przypada na RFN, a tylko 5,8% — na pozostałe państwa EWG [1].

Zarówno dane dotyczące wymiany handlowej, jak i zakres obecności instytucji EWG w Berlinie Zachodnim świadczy o tym, że owe „powiązania" nie są zbyt ścisłe i wielostronne. Głównie chodzi tu o posiedzenie komisji Parlamentu Europejskiego, a także wspomnieć należy o Europejskim Instytucie Kształcenia Zawodowego (*Berufsbildungszentrum*). Do zainstalowania na obszarze Berlina Zachodniego nowych, ważnych instytucji EWG dąży przede wszystkim RFN, uznając za teoretyczną podstawę swych starań tezę o przynależności Berlina Zachodniego do Wspólnoty.

Prawną dokumentację tych poczynań stanowią:

1) art. 227 (1) Traktatu EWG;
2) art. 227 (4) Traktatu EWG;
3) oświadczenie rządu RFN do Traktatu EWG;
4) oświadczenie rządu RFN odnośnie do deklaracji o przeprowadzeniu wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego;
5) „wspólne oświadczenie w sprawie Berlina" do Traktatu EWG;
6) powstałe i istniejące już powiązania prawne (przyjęcie wszystkich rozporządzeń EWG przez zachodnioberlińską Izbę Posłów).

Chcąc poddać różne argumenty ocenie prawnej, wyjść należy od postanowień Porozumienia Czterostronnego [2], w którym obszernie omówiono status Berlina Zachodniego. Dla nas najbardziej interesujące są przedstawione poniżej konstatacje.

Według części II, rozdziału B, Porozumienia, Berlin Zachodni nie jest częścią składową RFN. Dlatego organy rządowe RFN nie mogą wykonywać w Berlinie Zachodnim aktów urzędowych i konstytucyjnych (załącznik II rozdział 2). Interesy Berlina Zachodniego i jego stałych mieszkańców na płaszczyźnie międzynarodowej i w organizacjach międzynarodowych reprezentują — zgodnie z załącznikiem IV A, rozdz. 1 — trzy mocarstwa zachodnie. Pod warunkiem, że status i bezpieczeństwo nie będą naruszone, Berlin Zachodni może być reprezentowany w organizacjach międzynarodowych przez RFN (rozdz. 2c). Jeśli też prawnomiędzynarodowe układy zawarte przez RFN spełniają ten warunek, mogą być rozszerzone na obszar Berlina Zachodniego (rozdz. 2b). Należy przy tym jednak wyraźnie zaznaczyć, że chodzi jedynie o rozszerzenie układów. Ponadto wymaga się, aby Senat zachodnioberliński stosował przewidzianą przez mocarstwa zachodnie procedurę zatwierdzania układów. Wynika to z pism ambasadorów trzech mocarstw do kanclerza federalnego w sprawie interpretacji załącznika II (rozdz. d). Dlatego traktuje się Berlin Zachodni jako *quasi* ukła-

---

[1] Obliczone na podstawie danych: *Berlin-Information der Berliner Bank AG Status, Leistungen, Präferenzen 1977.*

[2] W: *Verträge im Dienste der europäischen Sicherheit.* Berlin 1973, s. 19; „Europa-Archiv" 26 (1971), 19, D. 443; „Mieżdunarodnaja Żizn" (1973) 3; „American Journal of International Law" (1972) 1.

dającą się stronę. Samo przyjęcie układu przez RFN nie pociąga za sobą automatycznie jego rozszerzenia na obszar Berlina Zachodniego.

Identyczne warunki obowiązują w zakresie przejęcia ustaw RFN przez Senat zachodnioberliński.

Należy teraz stwierdzić, w jakim stopniu przedstawione argumenty motywujące przynależność Berlina Zachodniego do EWG, odpowiadają kryteriom ustalonym w Porozumieniu Czterostronnym.

Ad 1. Artykuł 227 (1) określa obszar ważności Traktatu EWG [3], przy czym Berlin Zachodni nie jest wymieniony jako strona Traktatu. Jednakże w Porozumieniu Czterostronnym zaznaczono, że układy dwu- i wielostronne prawnie obowiązujące na terytorium RFN nie mogą być automatycznie rozszerzane na obszar Berlina Zachodniego.

Ad 2. Artykuł 227 (4) określa: „Traktat ten obowiązuje na europejskich obszarach państwowych, których stosunkami zagranicznymi kieruje państwo członkowskie EWG". Stwierdzenie to nie odnosi się do Berlina Zachodniego, ponieważ RFN nie sprawuje — zgodnie z zasadą — funkcji z zakresu polityki zagranicznej w stosunku do Berlina Zachodniego.

Berlin Zachodni może być reprezentowany przez RFN jedynie w przypadkach wymienionych w Porozumieniu Czterostronnym i to pod warunkiem, że nie zostanie naruszony jego status i bezpieczeństwo. Z tych specjalnych uregulowań nie wynika żadne „sprawowanie funkcji zagranicznych Berlina Zachodniego przez RFN".

Podobną interpretację należy przyjąć odnośnie do art. 198 układu Euratomu [4]

Ad 3. Złożone wraz z dokumentami ratyfikacyjnymi Traktatu EWG i Euratomu oświadczenie rządu zachodnioniemieckiego z dnia 9 grudnia 1957 r. brzmi: „Rząd Republiki Federalnej Niemiec oświadcza, iż układ o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Atomowej wraz z załącznikami i dołączonymi do nich protokołami, jak również porozumienie o wspólnych organach Wspólnot Europejskich obowiązują również dla kraju Berlina. Oświadczenie to nie narusza praw i odpowiedzialności Francji, Zjednoczonego Królestwa i Stanów Zjednoczonych w odniesieniu do Berlina Zachodniego" [5].

Abstrahując od używanego bezprawnie określenia kraj (*Land*) Berlin, oświadczenie to formalnie odpowiada ustaleniom Porozumienia Czterostronnego. Jeśli jednak chodzi o treść, oświadczenie to narusza Porozumienie Czterostronne, ponieważ w traktatach mówi się o sprawach statusu i bezpieczeństwa.

Z art. 109 Traktatu EWG wynika, że EWG sprawuje bezpośrednią władzę w państwach członkowskich. Artykuł 171 zapewnia moc wiążącą decyzjom Trybunału. Artykuł 177 zawiera warunek, według którego sądy krajów członkowskich zobowiązane są do odwoływania się do orzeczeń Trybunału.

Artykuł 192 określa sposób wykonywania postanowień Rady i Komisji. Państwo jest zobowiązane do przeprowadzania egzekucji przymusowej. Może ono nie rewidować podstaw decyzji, jedynie prawdziwość tytułu.

Według art. 24 konstytucji RFN, „federacja może przekazywać przez prawo władzę suwerenną międzynarodowym instytucjom". RFN nie posiada w stosunku do Berlina Zachodniego władzy suwerennej i nie może jej delegować. Pod warunkiem, że status i bezpieczeństwo nie będą naruszone, RFN może r e p r e z e n t o w a ć Ber-

[3] BGBl II/1957, s. 753.

[4] BGBl II/1957, s. 766.

[5] *Erklärung der Bundesregierung vom 9.II.1957 bei der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde zu den Verträgen vom 25.III.1957.* W: *Dokumente zur Berlin-Frage.* Heidelmeyer i inni. München 1967, s. 183, Dokument nr 145.

lin Zachodni w organizacjach międzynarodowych. Nie powinno to jednak wywoływać żadnych konsekwencji, jeśli chodzi o sprawowanie władzy suwerennej w Berlinie Zachodnim. Zatem automatyczne rozszerzenie Traktatu EWG, naruszające status Berlina Zachodniego, pozostaje w sprzeczności z Porozumieniem Czterostronnym.

Podobnie przedstawia się sprawa odnośnie do Traktatu Europejskiej Wspólnoty Atomowej ,dotyczącego problemów bezpieczeństwa.

Wracając do cytowanego wyżej oświadczenia rządu zachodnioniemieckiego należy zaznaczyć, że prawnomiędzynarodowe układy RFN „obowiązują" (*gelten*) w Berlinie Zachodnim, lecz mogą być na ten obszar „rozszerzone" (*ausgedehnt*) przy przestrzeganiu wspomnianych warunków i uwzględnieniu odpowiedniego toku postępowania. Chodzi o to, że Berlin Zachodni nie jest stroną Traktatu, jeśli chodzi o zachowujące myśl zastosowanie odpowiedniego układu, który obowiązuje w Berlinie Zachodnim na podstawie konstytucji zachodnioberlińskiej.

Oświadczenie RFN ignoruje więc fakt, że Republika Federalna nie jest kompetentna w zakresie nadawania traktatom mocy obowiązującej w stosunku do Berlina Zachodniego.

Ad 4. Podobne oświadczenie złożył rząd zachodnioniemiecki w sprawie „deklaracji o przeprowadzeniu wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego". Oświadczenie to ma następujące brzmienie:

„Rząd RFN oświadcza, że deklaracja o przeprowadzeniu wyborów bezpośrednich państw członkowskich do Parlamentu Europejskiego ma moc obowiązującą także w stosunku do Berlina Zachodniego. Ze względu na istniejące prawo i odpowiedzialność Francji, W. Brytanii i Północnej Irlandii oraz USA zachodnioberlińska Izba Posłów wybierze deputowanych w liczbie, jaka w ramach kontyngentu RFN przypada na kraj Berlin (*das Land Berlin*)" [6].

Dotychczas Berlin Zachodni poprzez swoich posłów jest reprezentowany w Parlamencie Europejskim. Posłowie ci posiadają pełne prawo głosu i nie podlegają żadnemu specjalnemu statusowi. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich pociągnie za sobą w tym względzie pewną zmianę przez to, że deputowani zachodnioberlińscy wybierani będą przez zachodnioberlińską Izbę Posłów, a nie są wybierani przez społeczeństwo. Jednakże w zakresie kompetencji są oni zrównani z innymi posłami w ramach kontyngentu RFN.

Takie postawienie sprawy przeczy pod dwoma względami Porozumieniu Czterostronnemu. Po pierwsze — Berlin Zachodni nie jest członkiem EWG, lecz jest tam tylko reprezentowany, tzn. państwo członkowskie, RFN, nie może delegować do Parlamentu Europejskiego przedstawicieli, którzy nie są jego obywatelami. RFN posiada jedynie prawo reprezentowania interesów Berlina Zachodniego, ale nie ma prawa delegowania przedstawicieli Berlina Zachodniego do organizacji międzypaństwowych. Według art. 157 z Traktatu EWG jedynie „obywatele państw członkowskich" są uprawnieni do sprawowania funkcji członków komisji. Mieszkańcy Berlina Zachodniego nie są obywatelami RFN, ani Berlin Zachodni nie jest członkiem EWG.

Po drugie — należy uwzględnić, że posłowie z Berlina Zachodniego nie są pełnoprawnymi członkami *Bundestagu*. Nie posiadają oni pełnego prawa głosu, nie mogą współuczestniczyć w zarządzaniu RFN, podobnie jak RFN nie może sprawować rządów w Berlinie Zachodnim.

W Parlamencie Europejskim posiadają oni jednak, jako równouprawnieni członkowie delegacji RFN, pełny zakres kompetencji. Oznacza to w rzeczywistości rozciąganie w sposób pośredni władzy RFN na obszar Berlina Zachodniego. Uprawnienia

[6] „Europa-Archiv" 31 (1976). 19, D. 522.

Parlamentu Europejskiego są obecnie jeszcze bardzo ograniczone, ale można obserwować ich rozszerzanie. RFN może — zgodnie z art. 24 konstytucji — przenosić swoje uprawnienia, nie może jednak tego czynić w odniesieniu do Berlina Zachodniego, ponieważ tego rodzaju prawem nie dysponuje.

Równouprawnienie przedstawicieli Berlina Zachodniego w Parlamencie Europejskim jest więc naruszeniem postanowień Porozumienia Czterostronnego, co wyrażono w oświadczeniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych ZSRR z dnia 3 sierpnia 1976 r.[7]

Ad 5. W oświadczeniu z dnia 25 marca 1957 r. państwa członkowskie EWG stwierdziły odnośnie do Berlina Zachodniego, że „wzmocnią one swoje więzi z obywatelami Berlina Zachodniego" i „będą wspólnie dokładały starań, aby poczynione były wszelkie kroki niezbędne do ułatwienia sytuacji gospodarczej i socjalnej Berlina Zachodniego, do przyspieszenia jego rozwoju i do zapewnienia mu stabilizacji gospodarczej"[8]. Oświadczenie to nie ma jednak znaczenia dla prawnego stosunku Berlina Zachodniego do EWG.

Stosunek Berlina Zachodniego do RFN określony został — przeciwnie — na takim samym stopniu jak jego stosunek do pozostałych pięciu państw założycielskich. Berlin Zachodni nie wysuwa roszczeń w stosunku do tego oświadczenia, ponieważ nie zawiera ono żadnych obowiązków do tych zarządzeń.

Ad 6. Twierdzenie o powiązaniu Berlina Zachodniego z EWG opiera się — po pierwsze — na fakcie, że Berlin Zachodni bierze udział w pracach organów Wspólnoty. Na przykładzie działalności zachodnioniemieckich posłów Parlamentu Europejskiego, że udział przedstawicieli Berlina Zachodniego w orzeczeniach poszczególnych instytucji EWG przeczy postanowieniom Porozumienia Czterostronnego, o ile ich uprawnienia będą wykonywane.

Po drugie — twierdzenie to opiera się na tezie, że obszar Berlina Zachodniego podlega zarządzeniom EWG. W oświadczeniu z dnia 18 listopada 1957 r. (BK/L) trzy mocarstwa zachodnie uzgodniły swoje stanowisko w sprawie rozszerzenia Traktatu EWG. Stwierdza się tam m. in.: „Jeśli chodzi o wydane w załączniku do Traktatu 'europejskie rozporządzenia' Komendantura Sojusznicza zmuszona jest stwierdzić, że te same warunki, które prawnie obowiązują odnośnie do przepisów federalnych, odnoszą się także do tych rozporządzeń"[9]. Wyraźnie wtedy podkreślano, „europejskie rozporządzenia" nabierają mocy obowiązującej w Berlinie Zachodnim zgodnie z procedurą przewidzianą dla wprowadzenia w życie poszczególnych zarządzeń. „Prawo europejskie" w Berlinie Zachodnim obowiązuje jako prawo zachodnioberlińskie.

W państwach członkowskich EWG nie ma podobnego toku postępowania; zarządzenia uzyskują tam moc obowiązującą po ich ogłoszeniu w dzienniku urzędowym EWG. Tymczasem w Berlinie Zachodnim podanie do wiadomości „europejskich rozporządzeń" następuje często dopiero wtedy, gdy straciły one swą moc, gdyż dotyczyły sprawy doraźnej i jednorazowej. Ponieważ ustawy nie mogą działać wstecz, chodzi tu przede wszystkim o akt, który w założeniu powinien był demonstrować przynależność Berlina Zachodniego do EWG. Przynależność Berlina Zachodniego, w sensie członkostwa, do EWG zaprzecza — jak to już podkreślano — Porozumieniu Czterostronnemu. Ponadto poszczególne zarządzenia dotyczą pośrednio statusu względnie bezpieczeństwa, co również stanowi naruszenie Porozumienia Czterostronnego. Pod tym względem należałoby dokonać analizy rozporządzeń, które dotykają spraw przy-

[7] J. Sibircew, *Maniewry wokrug Zapadnogo Bierlina i razrjadka w Jewropie*. „Miezdunarodnaja Żizn" (1974), s. 71.

[8] BGBl II/1957, s. 760.

[9] *Schreiben der Alliierten Kommandantur vom 18.XI. 1957*, BK/L/57/44. W: *Dokumente* ... op. cit., s. 183, Dokument nr 142 C.

należności państwowej. Są to w ogóle zarządzenia zawierające problematykę socjalną. Podniesienie podatków lub inne akty urzędowe, które niekiedy zostały uregulowane w rozporządzeniach EWG, wiążą się z wykonywaniem funkcji państwowych, a więc dotyczą spraw statusu. Ich przyjęcie przez Berlin Zachodni jest sprzeczne z duchem Porozumienia Czterostronnego.

W dotychczasowej praktyce wszystkie zarządzenia EWG były przenoszone na obszar Berlina Zachodniego zgodnie z przewidzianym tokiem postępowania. Uwzględniając ustaloną procedurę oraz zastrzeżenia dotyczące statusu i bezpieczeństwa, przyjęcie rozporządzeń w Berlinie Zachodnim nie jest sprzeczne z Porozumieniem Czterostronnym.

Nie może być mowy o działaniu wstecz, jeśli chodzi o jakość prawnego stosunku Berlina Zachodniego do EWG. Zachodnioberlińska Izba Posłów jest jedyną kompetentną instancją, która nadaje zarządzeniom moc obowiązującą. Nie istnieje ani obowiązek przyjęcia tych zarządzeń, ani z faktu przyjęcia nie wynikają konsekwencje dla Berlina Zachodniego na płaszczyźnie statusu Berlina Zachodniego wobec EWG. Jeśli rozporządzenia te pociągnęłyby owe konsekwencje, wtedy naruszyłyby postanowienia Porozumienia Czterostronnego.

Wnioski

1. Berlin Zachodni nie należy do EWG. Dlatego Wspólnoty Europejskie nie mogą sprawować żadnej władzy ani na terenie Berlina Zachodniego, ani w stosunku do Berlina Zachodniego.
2. Jeśli tylko status nie zostanie naruszony, RFN może reprezentować interesy Berlina Zachodniego w Europejskich Wspólnotach. Wydaje się to być wystarczającą podstawą prawną coraz szerszego rozwoju ekonomicznych powiązań, będących dotąd w zaczątku.
3. Takie powiązania ekonomiczne, jak również instytucjonalne nie mają żadnego działania wstecz w stosunku do statusu prawnego Berlina Zachodniego, a to dlatego, że ramy międzynarodowej działalności handlowej Berlina Zachodniego są jednoznacznie określone w Porozumieniu Czterostronnym.

Tatjana Ansbach (Lipsk)

WYBORY BEZPOŚREDNIE DO TZW. PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 1978 R. — WYJŚCIEM Z KRYZYSU ZACHODNIOEUROPEJSKIEJ INTEGRACJI I BURŻUAZYJNEJ DEMOKRACJI?

W punkcie 12 komunikatu z konferencji szefów państw i rządów krajów członkowskich zachodnioeuropejskich państwowo-monopolistycznych Wspólnot (EWWS, EWA i EWG) — odbytej dnia 10 grudnia 1974 r. w Paryżu — sformułowano pod adresem Rady Ministrów Wspólnoty Europejskiej następujące zalecenie: „Szefowie rządów postanowili, że ustalony w Traktacie cel — powołanie ogólnych wyborów do Parlamentu Europejskiego — powinien być tak szybko jak to możliwe zrealizowany. Oczekują oni z zainteresowaniem propozycji Parlamentu i życzą sobie, aby Rada postanowiła o tym w 1976 r. W takim wypadku ogólne, bezpośrednie wybory odbyłyby się w 1978 r.

Ponieważ Parlament Europejski składa się z przedstawicieli narodów objętych