

KOMISJA PRAWNA RADY FEDERALNEJ RFN WOBEC UKŁADU
O PODSTAWACH NORMALIZACJI STOSUNKÓW Z POLSKĄ ORAZ UKŁADU
Z ZSRR

UWAGI WSTĘPNE

Komisja Prawna jest dla Rady Federalnej (*Bundesratu*) jednym z jej stałych, specjalistycznych gremiów doradczych. Wraz z innymi komisjami *Bundesratu* i *Bundestagu* stanowiła jedno z ogniw w procesie przygotowującym ratyfikację przez RFN układów z Polską i ZSRR (tzw. wschodnich); ogniwo pierwsze i ważne. Jej posiedzenie w dniu 14 stycznia 1972 r. zainauguowało wspomniany proces, a przebieg obrad mógł wywrzeć istotny wpływ na dalsze losy układów¹.

Od początku sporu toczonego między socjalliberalnym rządem RFN a chadecką opozycją o słusność prowadzonej przez ten kraj nowej polityki wschodniej (*Ostpolitik*), argumentacja prawnicza zajmowała w nim czołowe miejsce. Komisja Prawna *Bundesratu* spór ten zogniskowała i skonfrontowała. Nie chodziło tylko o liczbowy rezultat tej konfrontacji — który wobec istniejącej wówczas w Komisji przewagi głosów koalicji *SPD/FDP* uchodził za przesądzony — ale również, a nawet przede wszystkim, o polityczną nośność, jakość i siłę przedstawianych teorii prawniczych i poglądów. W istocie był to przecież spór polityczny. Występujące w nim koncepcje szukały często oparcia w obowiązującym prawie i winny przynajmniej sprawiać skutecznie wrażenie, że takie oparcie znajdują. Wykazana w dyskusji słabość lub podanie w poważną wątpliwość jakiegoś argumentu prawniczego było więc bardzo niepożądane. Cel polityczny każdej ze stron pozostałby w takim przypadku oczywiście niewzruszony, ale taktyka doń prowadząca mogłaby wymagać korekty. Wagę obrad podkreślał też fakt, że ścieranie się poglądów stanowiło jeden z etapów wypracowywania nowego, jak najkorzystniejszego stanowiska doktryny prawniczej RFN na wypadek ratyfikacji układów wschodnich. Dlatego, mimo iż plenum Rady Federalnej nie jest formalnie związane opinią Komisji, wielu polityków zachodnioniemieckich na pewno z dużym zainteresowaniem śledziło jej posiedzenie. Można też przypuszczać, że nasuwające się im wówczas wnioski i spostrzeżenia miały istotny wpływ na niektóre z późniejszych posunięć politycznych.

Wspomniany już brak elementu niepewności i bezpośredniego zagrożenia losu układów w przebiegu obrad Komisji spowodował, że prasa zachodnioniemiecka nie zajmowała się nim specjalnie szczegółowo. Ale powodem tego był również brak dostatecznych informacji dla ewentualnych głębszych analiz. Ich głównym źródłem mógł być tylko protokół obrad, który jako poufny był niedostępny dla badań.

Przedmiotem obrad Komisji Prawnej Rady Federalnej były projekty ustaw (tzw. ratyfikacyjnych) do układu z 12 sierpnia 1970 r. zawartego między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich² oraz do układu z 7 grudnia 1970 r., zawartego między Republiką Federalną Niemiec a Pol-

¹ Komisja Spraw Zagranicznych Rady Federalnej była w omawianej sprawie komisją przewodnią (*federführend*) w stosunku do Komisji Prawnej tej izby.

Zagadnienie ratyfikacji umów międzynarodowych w prawie RFN przedstawił m.in. L. Janicki, *Niektóre aspekty ratyfikacji układu z Polską w prawie państwowym NRF*, „Przegląd Zachodni” nr 2/1971, ss. 279-301, a także M. Sobolewski, *Ratyfikacja umów międzynarodowych według konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej*, „Biuletyn Niemcoznawczy” nr 6/1970. Instytut Śląski w Opolu.

² „Bundesrat-Drucksache” 721/71.

ską Rzeczpospolitą Ludową o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków³. W obradach udział wzięli wysocy przedstawiciele ministerstw sprawiedliwości wszystkich krajów RFN oraz Berlina Zachodniego⁴. Władze federalne reprezentowało dwóch członków rządu (ministrów) i dwóch sekretarzy stanu.

Na porządek obrad składały się cztery zasadnicze części:

- 1) wystąpienie sprawozdawcy (*Berichterstatter*), referującego pogląd opozycji CDU/CSU na przedmiot obrad (przedstawiciel Bawarii),
- 2) wystąpienie koreferenta (*Mitberichterstatter*), reprezentującego w obradach stanowisko strony rządowej (przedstawiciel Północnej Nadrenii — Westfalii),
- 3) dyskusja,
- 4) głosowanie.

Spośród całokształtu spraw wydzielono kilka zagadnień węzłowych, wobec których Komisja musiała zająć stanowisko. Sprowadzały się one do odpowiedzi na dwa pytania: czy układy wschodnie są zgodne z Ustawą Zasadniczą RFN oraz czy do ich ratyfikacji potrzebna jest zgoda Rady Federalnej.

Obrady omówimy według powyższego podziału.

I. PROBLEM ZGODNOŚCI UKŁADÓW WSCHODNICH Z USTAWĄ ZASADNICZĄ RFN NA FORUM KOMISJI PRAWNEJ RADY FEDERALNEJ

Jak powszechnie oczekiwano, prawnicy reprezentujący rząd i opozycję zajęli odmienne stanowiska. Argumentację swoją obie strony opierały na tych samych przepisach konstytucyjnych, wyprowadzane przez nich wnioski były jednak zupełnie różne. Operując wstępnie dużym uproszczeniem należy stwierdzić, że strona chadecka wychodziła z założenia, iż układy Republiki Federalnej z ZSRR i Polską mogą być interpretowane jako definitywne rozstrzygnięcie środkowoeuropejskich kwestii terytorialnych i czyniła wszystko, aby wykazać ich bezprawność z punktu widzenia zachodniemieckiej Ustawy Zasadniczej. Prawnicy socjalliberalni polemizowali z takim stawianiem sprawy, ale ich własna ocena układów wschodnich, która sprowadzała się do nadawania im charakteru aktów międzynarodowopravných o działaniu ograniczonym w czasie, była wewnętrznie niespójna i nieprzekonywająca. Można jednak z pewnością stwierdzić, że omawiany dokument nie zawiera przykładów mogących świadczyć o traktowaniu przez Bonn układów z Moskwą i Warszawą inaczej niż tylko jako *modus vivendi* ze swoimi sąsiadami. Jeżeli nawet przyjąć, że Republika Federalna początkowo skłonna była interpretować artykuł I układu z 7 grudnia 1970 r. jako ostateczne uznanie polskiej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, to trudno mówić o takim stanowisku w świetle lektury analizowanego tekstu.

1. Stosunek postanowień układów wschodnich do postulatu ponownego zjednoczenia Niemiec preambuły Ustawy Zasadniczej

W referacie sprawozdawcy sprzeczność między treścią postulatu zjednoczeniowego a tekstem układów wschodnich uznano za tak oczywistą, że ograniczono się tylko do przypomnienia dwóch fragmentów orzeczenia Federalnego Trybunału

³ „Bundesrat-Drucksache” 722/71.

⁴ Jak wiadomo, Berlin Zachodni jest reprezentowany w Radzie Federalnej, mimo że nie wchodził w skład RFN i nie jest przez nią rządzony.

Konstytucyjnego, pochodzących z procesu delegalizacji KPD⁵. Postulat ponownego zjednoczenia Niemiec oznacza

„dla wszystkich politycznych organów państwowych Republiki Federalnej Niemiec obowiązek prawny [...] dążenia ze wszystkich sił do jedności Niemiec, podporządkowywania swoich przedsięwzięć temu celowi i oceniania wartości poczynań politycznych w zależności od tego, jak temu celowi służą”⁶.

„W sensie negatywnym postulat ponownego zjednoczenia Niemiec oznacza konieczność poniechania przez organy państwowe wszystkich takich działań, które mogłyby to zjednoczenie prawnie utrudnić lub faktycznie uniemożliwić”⁷.

W konkluzji stwierdzono, że zobowiązania, jakie przyjąłby na siebie rząd federalny w przypadku wejścia układów w życie, stałyby w jaskrawej sprzeczności z podstawowymi wytycznymi, jakimi powinien się kierować. Wymowę cytowanego orzeczenia próbowano wzmocnić twierdzeniem, że układy wschodnie godzą również w artykuł 23, zdanie 2 Ustawy Zasadniczej. Powoływano się tu na decyzję Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1955 r. w sprawie statutu Saary⁸, w uzasadnieniu której Trybunał wyprowadził z tegoż artykułu zobowiązanie dla Republiki Federalnej do „nieutrudniania i nieograniczania przystąpienia do niej innych części Niemiec. Utrzymywano, że w związku z leżącą u podstaw państwowości RFN tezą o jej identyczności z byłą Rzeszą Niemiecką (*Identitätstheorie*), przez te „inne części Niemiec” należy rozumieć tereny Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. Wyjście układów wschodnich z założenia, że tereny, za Odrą i Nysą Łużycką należą do polskiego względnie radzieckiego terytorium państwowego nie tylko utrudnia, ale czyni wręcz prawnie niemożliwym przystąpienie tych ziem do Niemiec. Fakt, że zarówno preambuła, jak i cały dalszy tekst Ustawy Zasadniczej wymienia jedynie „Niemcy”, pozostawiając ten termin bez wyjaśnienia jego zasięgu terytorialnego, określono jako bez znaczenia. W kontekście teorii identyczności chodzić może tylko o granice Rzeszy z 1937 r.

Strona rządowa krytykowała zbyt krótkie i nieobiektywne postawienie omawianych spraw. W cytowanym już orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wskazywano na te fragmenty, które podkreślały pozostawienie organom państwowym uznanie, jakimi środkami dążyć będą do zjednoczenia Niemiec. To prawda — wywodzono — że naczelnym obowiązkiem organów państwowych jest dążenie do jedności Niemiec i temu celowi winny służyć wszelkie ich poczynania, ale jednocześnie

„cel ten nie może stanowić oparcia dla żądania podjęcia określonych działań. Decydowanie o tym, jakie drogi są politycznie właściwe i celowe do przywrócenia jedności, musi być pozostawione powołanym do tego organom politycznym Republiki Federalnej”⁹.

⁵ *Bundesverfassungsgerichtentscheidungen* (dalej: *BVerfGE*), t. 5, ss. 85, 125.

⁶ „[...] für alle politischen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland die Rechtspflicht [...] die Einheit Deutschlands mit allen Kräften anzustreben ihre Massnahmen auf dieses Ziel auszurichten und die Aauglichkeit für dieses Ziel jeweils als einen Mass-Stab ihrer politischen Handlungen gelten zu lassen”.

⁷ „Nach der negativen Seite hin bedeutet das Wiedervereinigungsgebot, dass die staatlichen Organe alle Massnahmen zu unterlassen haben, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen”.

⁸ *BVerfGE*, t. 4, ss. 157, 174.

⁹ „[...] auf dieses Gebot nicht das Verlangen gestützt werden kann, die Organe der Bundesrepublik müssten bestimmte Handlungen zum Zwecke der Wiedervereinigung Deutschlands vornehmen. Denn den zu politischen Handeln berufenen Organen der Bundesrepublik muss es überlassen bleiben zu entscheiden, welche Wege sie zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmässig ansehen.”

W sensie negatywnym postulat ponownego zjednoczenia Niemiec rzeczywiście oznacza konieczność poniechania przez organy państwowe określonych działań,

„ale to z kolei wiedzie do wniosku, że działania organów politycznych mogą być kontrolowane przez Trybunał Konstytucyjny również pod kątem ich zgodności z postulatem zjednoczeniowym. [...] Sędzia może tylko wówczas zakwestionować jakies działanie organów państwowych jako sprzeczne z konstytucją, gdy naruszają one postulat zjednoczeniowy Ustawy Zasadniczej w sposób ewidentny, a działanie to nie byłoby do usprawiedliwienia z żadnego punktu widzenia”¹⁰.

Zwrócono następnie uwagę, że konstytucja nie wskazuje żadnej drogi do zjednoczenia, z której zejście uznane byłoby za niedopuszczalne. Podkreślono, że Ustawa Zasadnicza nie precyzuje granic terytorialnych postulatu zjednoczeniowego. Ani preambuła, ani wspomniany przez sprawozdawcę artykuł 23 Ustawy Zasadniczej nie zawierają w tym względzie żadnych wyraźnych ustaleń. Z kolei charakter artykułu 116, regulującego skutki personalne przegranej wojny, nie pozwala, by funkcjonujące w nim pojęcie „Niemiec” uznać za obowiązującą wykładnię tego terminu dla całej Ustawy Zasadniczej¹¹. Wykładni nie pomoże również teza o identyczności Republiki Federalnej z Rzeszą Niemiecką w granicach z 31 grudnia 1937 roku, bo choć dominująca w doktrynie, ma swoich przeciwników w reprezentantach „teorii dachu” (*Dach-Theorie*) i „teorii sporu o następstwo” (*Bürgerkriegs-Theorie*). Wobec takiej sytuacji twierdzono, że Ustawa Zasadnicza rezygnuje z określenia terytorialnego, mogącego mieć do jej przepisów generalne zastosowanie. W każdorazowym przypadku wystąpienia terminu „Niemcy”, jego prawną treść należy odnieść do normy, która go zawiera, a więc z tej normy i dla tej normy winna być wyprowadzana. Ostatnie zdanie preambuły oraz artykuł 146 wskazują na to, że postulat zjednoczeniowy ma przede wszystkim charakter personalny, to znaczy, że dotyczy tylko tych części Niemiec, które naród niemiecki zamieszkuje w sposób zwarty, albo na podstawie pokojowego porozumienia (*nach friedlicher Vereinbarung*) mógłby zamieszkiwać¹². Za takim rozwiązaniem przemawiałoby również cytowane wcześniej orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, wysuwające na czoło starania, zmierzające do usunięcia wszystkiego, co mogłoby pogłębić różnice między Niemcami Zachodnimi a „radziecką strefą okupacyjną”¹³. Terytorium byłej Rzeszy Niemieckiej nie zostało w tym kontekście wymienione.

Te obszerne uwagi zostały następnie rozszerzone o twierdzenia padające w czasie dyskusji. Na próbę udowodnienia przez stronę chadecką, że w okresie powstawania Ustawy Zasadniczej pojęciem „Niemiec” obejmowano tereny Rzeszy w granicach z 1937 r., jeden z prawników rządowych replikował, że w sensie prawnym takie określenie granic nie może mieć dla interpretatora charakteru bezwzględnie obowiązującego (*rechtlich keineswegs zwingend*).

¹⁰ „Das führt aber zu der Folgerung, dass die Massnahmen der politischen Organe verfassungsgerichtlich auch darauf geprüft werden können, ob sie mit dem Wiedervereinigungsgebot vereinbar sind. [...] Denn der Richter könnte eine Massnahme der politischen Organe nur dann als verfassungswidrig beanstanden, wenn die Verletzung des Vereinigungsgebots der Wiedervereinigung durch sie evident und die Massnahme unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen wäre.”

¹¹ Mówca powołał się tu na pogląd W. Keweniga, wyrażony w „Europa-Archiv” 1971, s. 469.

¹² Pogląd ten poparty został stanowiskiem następujących prawników: E. Heimeshoff w „Deutsche Richterzeitung” 1971, s. 223; W. Kewenig w „Europa-Archiv” 1971, s. 469; E. Menzel w „Die öffentliche Verwaltung” 1971, s. 361; Schmidt-Jortzig w „Der Staat” 1971, s. 311.

¹³ BVerfGE, t. 5, ss. 85, 128.

W postulacie zjednoczeniowym chodziło ustawodawcy przede wszystkim o wezwanie wszystkich Niemców zamieszkujących tereny, na których mogą aktualnie albo kiedyś w przyszłości znowu swobodnie żyć — nie wiedziano jeszcze wtedy, jak się sytuacja rozwine — do dokonania w wolności dzieła ponownego zjednoczenia narodu niemieckiego¹⁴. W konkluzji wskazywano na fakt, że ustawodawca odwoływał się do narodu niemieckiego nie zamykając go w ściśle określonym terytorium. Mogłoby obejmować ono ziemie leżące nawet poza wybranymi, tutaj zupełnie bezpodstawnie, granicami z 1937 r. Te śmiałe twierdzenia nie wytrzymały jednak w toku debaty próby wyciągnięcia z nich praktycznej konsekwencji (*nota bene* również przez przedstawiciela socjalliberalów). Zasugerowano bowiem słusznie, że ponieważ punktem odniesienia jest naród niemiecki, a nie granice, w których żyje, więc w obecnej sytuacji narodowościowej ziem za Odrą i Nysą znalazły się one — jeszcze przed zawarciem układu z Polską — poza postulatem zjednoczeniowym. Przedstawiciele krajów rządzonych przez chadecję skrytykowali takie stanowisko za zacieranie różnicy między treścią Ustawy Zasadniczej a kształtem rzeczywistości, na jaką ta ustawa chce mieć wpływ, natomiast reprezentanci koalicji socjalliberalnej przypomnieli tylko obowiązującą nadal odpowiedzialność czterech mocarstw za granice Niemiec jako całości. Przy innej okazji stwierdzili jednak wyraźnie, że w obecnym stadium stosunków międzynarodowych nie można rozstrzygać, jakie ziemie wchodzić będą w skład przyszłych zjednoczonych Niemiec. Poruszanie tego problemu skomplikowałoby jeszcze i tak już bardzo trudne rokowania nad układami wschodnimi. Zapewniono jednak, że rząd federalny „uważa za konieczne możliwie jak najlepsze rozwiązanie postulatu zjednoczeniowego” (*das wir die bestmögliche Lösung des Wiedervereinigungsgebotes für notwendig halten*).

Opisana sytuacja rzuca więcej światła na wspomnianą już ogólnie atmosferę, jaka panowała w czasie obrad Komisji. Podczas gdy prawnicy obozu rządowego nie zawsze byli zgodni co do wniosków, jakie należy wyciągnąć z układów wschodnich, to ich koledzy chadecy tekst tych układów traktowali często bardzo dosłownie. Wiele zastrzeżeń, jakie stawiali wobec układu z ZSRR i Polską, wypływało z przekonania, że zamykają one definitywnie kwestię przynależności państwowej byłych ziem niemieckich na wschód od Odry i Nysy. Przejawiło się ono najwyraźniej w zapytaniu jednego z reprezentantów opozycji: „Kto obecnie może się w ogóle jeszcze z nami zjednoczyć? Ziemie za Odrą i Nysą już nie. Postawa NRD również wyklucza taką możliwość”. Jednak większość owych zastrzeżeń wynikała z obaw, że układy wschodnie — na skutek błędnych priorytetów politycznych i nieudolności rządu federalnego — wysoce skomplikują, jeśli nie uniemożliwią, przyszłe dążenia do jedności Niemiec. Zapytywano więc o celowość umieszczenia w układach stosunkowo długich artykułów dotyczących respektowania istniejących granic, skoro intencją rządu federalnego było rzekomo jedynie wyrzeczenie się użycia siły. Po co wprowadzono na przykład zwrot o „nieograniczonym” (*uneingeschränkt*) poszanowaniu obecnych granic europejskich?¹⁵ Jeżeli układ wejdzie w życie, to Związek Radziecki będzie mógł słusznie uważać za jego naruszenie wydawanie przez Republikę Federalną przepisów prawnych, w których tereny na wschód od Odry i Nysy będą traktowane jako jej wewnętrz-

¹⁴ „[...] alle Deutschen in den Gebieten, in denen sie heute oder etwa in Zukunft wieder frei leben können — man wusste ja damals noch nicht, wie es kommen würde — aufgefordert werden, die Wiedervereinigung des deutschen Volkes in Freiheit zu vollenden.”

¹⁵ z art. III układu z ZSRR.

ne terytorium państwowe (*Inland*)¹⁶. Powątpiewano także w sam sens zawarcia układów wschodnich, skoro każdą analizę ich tekstu kończyć trzeba stwierdzeniem, że to nie Republika Federalna, ale cztery mocarstwa są w danej sprawie kompetentne. Kilkakrotnie, przy różnych okazjach, powtarzano pytanie, czy po wejściu układów w życie tereny za Odrą i Nysą będzie można nadal traktować w sensie postulatu zjednoczeniowego jako ziemie niemieckie. Wygłoszono tezę, że układ z Polską nie reguluje żadnych kwestii politycznych, bo w istocie chodzi w nim wyłącznie o pozycje prawne stron. Twierdzono, że rząd polski jest tak bardzo zainteresowany zawarciem układu, ponieważ widzi w nim — na wypadek ewentualnych rozmów zjednoczeniowych — możliwość do wnoszenia protestów przeciwko Republice Federalnej. Według innego poglądu, postanowienia artykułu I układu RFN—PRL uniemożliwiają Republice Federalnej udzielenie terenom za Odrą i Nysą — bez zgody Polski — zezwolenia na przystąpienie, gdyby ziemie te taką wolę wyraziły. Na zwróconą uwagę, że istotą przystąpienia jest zawsze dobrowolność tego aktu, a więc zgoda obu stron, mówca — powołując się na zasadę samostanowienia — stwierdził, że zgoda taka musi pochodzić od zamieszkującej określone ziemie ludności, ale niekoniecznie od władającego nimi państwa¹⁷. Stosunkowo najwięcej obaw wiązano z możliwością ułatwienia Polsce międzynarodowoprawnego zasiedzenia ziem za Odrą i Nysą. W prawie międzynarodowym mówi się bowiem o przypadku „historycznej konsolidacji” jakiejś sytuacji prawnej, która choć początkowo mogła być z tym prawem sprzeczna, to jednak wobec braku skutecznego protestu, po upływie dłuższego czasu stanowi tytuł prawny. Twierdzono, że w fazie wejścia układu z Polską w życie, Republika Federalna pozbawi się prawa skutecznego zgłaszania protestów przeciwko obecnemu *status quo*, a na zastąpienie jej w tym przez mocarstwa zachodnie — jak pokazuje przeszłość — nie ma co liczyć.

Aby usunąć takie i inne wątpliwości, strona rządowa wiele miejsca poświęcała wywodom na temat *modus vivendi*, jaki pragnie poprzez układy wschodnie stworzyć w stosunkach Republiki Federalnej z ZSRR i Polską. Wskazywano również na konieczność każdorazowego uwzględniania przy ocenie sytuacji prawnej warunków politycznych, w jakich przyszło działać. Wyłącznie tę właśnie kwestię poruszył w specjalnym wprowadzeniu do dyskusji przedstawiciel Federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Stwierdził na wstępie, że problemy prawne wiążące się z układami mogą tylko wówczas być właściwie rozstrzygnięte, gdy się należycie uwzględni ich tło polityczne. Cechą charakterystyczną sytuacji politycznej w powojennej Europie jest brak szans na jej zasadniczą zmianę. Ten polityczny „pat” uderza głównie w rozbite Niemcy, które nawet w tych warunkach, a może przede wszystkim w tych warunkach, nie mogą zapominać o dążeniu do

¹⁶ Najistotniejszy fragment omawianej wypowiedzi brzmi następująco: „Es würde mich nicht wundern, wenn die Sowjetunion es als Verletzung dieses Vertrages ansehen würde, wenn die Bundesrepublik in Zukunft Rechtsvorschriften erliesse (z.B. steuerlicher Art etwa durch das Mehrwertsteuergesetz, oder über den Rechtshilfeverkehr), in denen die Gebiete östlich der Oder-Neisse Linie als Inland behandelt würden. Man kann sich nicht vorstellen, dass sie das nicht als Vertragsverletzung ansehen würde”.

¹⁷ „[...] freiwillig, also mit dem Willen der betroffenen Bevölkerung, aber nicht notwendig mit dem Willen des Staates, in dem die betroffene Bevölkerung zur Zeit lebt.” Teza ta nie znajduje poparcia w prawie międzynarodowym. Na ogół przyjmuje się, że o prawie do samostanowienia trudno jest mówić w przypadku ludności zorganizowanej już w państwo. Por. m.in. L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*. Warszawa 1969, ss. 154 - 155 oraz A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1981, s. 182.

zjednoczenia. Fakt ten łączy się z koniecznością wypracowania kompleksowej, wielopłaszczyznowej polityki współistnienia, która zastąpiłaby dotychczasową konfrontację „utrzymując jednocześnie otwarte drzwi dla dalszego rozwoju” (*gleichzeitig die Tür für die weitere Entwicklung offen zu halten*). Nazwać by to można „polityczną substancją *modus vivendi*, jaki leży u podstaw układów z Moskwą i Warszawą” (*die politische Substanz des Modus vivendi, wie er in den Verträgen mmit Moskau und Warschau niedergelegt ist*). Przypomniawszy następnie reprezentowany już pogląd, że każdy rząd federalny musi dążyć do zjednoczenia w taki sposób, jaki jest aktualnie możliwy. Lata konfrontacji nie dobrego w tej sprawie nie zrobiły. Dlatego wypracowano nową politykę, której służyć mają omawiane układy. Wyciągając wnioski z przeszłości, polityka ta wychodzi naprzeciw obecnemu odprężeniu w stosunkach międzynarodowych i zapobiega mogącej z czasem nastąpić izolacji Republiki Federalnej. Uwzględnia też życzenie porozumienia z Polską, wysuwane przez wszystkie demokratyczne siły społeczne. Należy jednak pamiętać — powtarzał kilkakrotnie — że konsekwencje płynące z układów wschodnich (określonych w pewnym miejscu jako „instrumenty polityczne” — *politische Instrumente*), wiążą tylko Republikę Federalną i nie zawierają żadnych rozwiązań ostatecznych.

Już w sprawozdaniu koreferenta odnośnie do układu z ZSRR stwierdzono, że układ ten nic nie wspomina o ponownym zjednoczeniu Niemiec względnie o „niemieckiej opcji”. Z faktu tego, jak i z treści artykułu III układu nie można jednak wyciągnąć wniosku o niedopuszczalności żadnej zmiany obecnych granic. Użycie terminu „nienaruszalne” w kontekście potwierdzenia przez artykuł II układu zakazu stosowania siły we wzajemnych stosunkach wskazuje, że tylko takie zmiany granic zostały wykluczone, które mogłyby powyższy zakaz pogwałcić. Nie obejmuje on zmian terytorialnych dokonanych za obopólną zgodą stron. Mówca uzasadniał słuszność takiej interpretacji powołując się na tekst układu z 12 czerwca 1964 r., zawartego między ZSRR a NRD oraz brak sprzeciwu ZSRR wobec wystosowania *Listu o niemieckiej jedności* (*Brief zur Deutschen Einheit*). Ten ostatni fakt, oprócz potwierdzenia powyższych wywodów, wskazywać ma również na to, że rząd radziecki nie uznaje nadrzędnego celu Republiki Federalnej, jakim jest ponowne zjednoczenie za sprzeczny z podpisanym obecnie układem. Odpowiedzi na pytanie, czy układ z Moskwą uniemożliwia ponowne zjednoczenie Niemiec, szukać trzeba nie tylko kryteriami prawnymi, ale i politycznymi. Zobowiązanie się Republiki Federalnej do respektowania europejskiego *status quo* stworzyło punkt wyjścia dla jej nowej polityki, zmierzającej długoplanowo do pokojowego przewyciężenia narodowego podziału. Być może, że politycznie zobowiązanie takie stanowi okólną drogę wiodącą do celu zjednoczeniowego (*ein Umweg zur Einheit Deutschlands*), ale w żadnym wypadku nie jest prawną przeszkodą cel ten uniemożliwiająca.

Odnośnie do układu z Polską wyrażono przekonanie, że byłe niemieckie teryny wschodnie nie spełniają założeń głównego, personalnego charakteru postulatu zjednoczeniowego. W związku z tym uznano, że „żądanie zjednoczenia Niemiec w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 roku nie ma żadnej konstytucyjno-prawnej treści” (*hat /daher/ keinen verfassungsrechtlichen Gehalt*). Konsekwencją takiego stwierdzenia był z kolei wniosek o zgodności układu z Polską z postulatem zjednoczeniowym Ustawy Zasadniczej. Wyplłynął on i z innego toku rozumowania. Przypomniano najpierw treść cytowanego wcześniej orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*BVerfGE*, t. 4, ss. 157, 168) oraz konieczność uwzględniania w ocenie obu układów sytuacji politycznej. W tym

kontekście stwierdzono, że zarówno w okresie wydania Ustawy Zasadniczej, jak i obecnie nie do pomyslenia byłoby uregulowanie spraw dotyczących ziem za Odrą i Nysą bez zgody Polski i ZSRR. Wobec tego „uznanie polskiego tytułu prawnego do tych terenów nie zmienia w sposób istotny rzeczywistości politycznej pozycji wyjściowej”¹⁸, tym bardziej że mocarstwa zachodnie nigdy nie wystąpiły przeciwko wyrażanej od 1945 r. wielokrotnie przez Polskę woli aneksji (*Annexionswillen*)¹⁹. W innym miejscu, już w czasie dyskusji, stwierdzono jednak, że na pytanie, czy ziemie za Odrą i Nysą są niemieckie, nie można odpowiedzieć jednoznacznie.

„W opinii polskiej nie są, w naszej opinii jest to sprawa nierozstrzygnięta, naszym zdaniem są to ziemie niemieckie. Ale o tym nie zadecyduje ani układ, ani żadne z wiążących się z nim oświadczeń, poza jednym wyjątkiem, dotyczącym wymiany not z trzema mocarstwami zachodnimi, z której wynika jednoznacznie brak ostatecznej decyzji w tej sprawie”²⁰.

Co prawda — osłabiano coraz bardziej jasność wcześniejszej wypowiedzi — Republika Federalna nie może obecnie uważać terenów na wschód od Odry i Nysy za *Inland*, ale jest to stan na dzisiaj, na przyszłość nie zostało to prawnie wykluczone zresztą — jak zaznaczono — nie mogło być wykluczone w związku z kompetencjami czterech mocarstw i przyszłym traktatem pokojowym, którego sygnatariuszem nie będzie już Republika Federalna, ale przyszłe państwo ogólnoniemieckie.

W związku z artykułem 23 (zdanie 2) Ustawy Zasadniczej podkreślono, że tylko taki zarzut przeciwko układowi byłby skuteczny, który wykazałby istnienie wywołanego układami zakazu przyłączenia ziem za Odrą i Nysą do Republiki Federalnej, mimo wyrażenia przez nie takiej woli. Dodawano jednak, że zarzutu tego czynić nie można, ponieważ klauzule graniczne w układach z Polską i ZSRR są wyłącznie konkretyzacjami międzynarodowoprawnego zakazu użycia siły (*die Grenzklauseln sind [...] ausschliesslich Konkretisierungen des völkerrechtlichen Gewaltverzichts*), który pokojowych zmian granicznych bynajmniej nie wyklucza. Rząd federalny zobowiązał się jedynie do nierozszerzania siłą swojej suwerennej władzy na tereny, których granice obiecał traktować jako nienaruszalne. Prawnicy socjalliberalni polemizowali też z twierdzeniem, że z artykułu tego wyprowadzić można obowiązek utrzymywania problemu niemieckiego jako otwartego (*Offenhaltungspflicht*) i to dopóty, dopóki nie przystąpią do Niemiec wszystkie ich ziemie według granic z 1937 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny w powoływany przez sprawozdawcę orzeczeniu, dotyczącym Kraju Saary, założył możliwość istnienia opisanego obowiązku, jednak później nie rozstrzygnął tej sprawy w sposób jednoznaczny. Zauważono, że gdyby nawet przyjąć kwestionowaną tezę, to kluczowy dla *Offenhaltungspflicht* zwrot o „innych częściach Niemiec” nie rozciągałby się na ziemie, których dotyczy układ z Polską. Terenów na wschód od Odry i Nysy nie obejmuje — zgodnie z wcześniejszymi uwagami — postulat zjednoczeniowy Ustawy Zasadniczej, *Offenhaltungspflicht* nie może więc iść od niego

¹⁸ „[...] die Anerkennung eines polnischen Rechtstitels auf dieses Gebiet, die Realität, die politische Ausgangslage nicht wesentlich verändert hat.”

¹⁹ Do częstego zarzutu „aneksji” powrócimy w dalszym ciągu rozważań.

²⁰ „Nach polnischer Auffassung ist es dies nicht, nach unserer Auffassung ist diese Frage entschieden, nach unserer Auffassung ist es deutsches Gebiet. Aber wird das weder durch den Vertrag noch durch eine der damit in Zusammenhang stehenden Erklärungen entschieden, mit einer Ausnahme: dass die Offenheit dieser Frage, d.h. die nicht endgültige Entscheidung über diese Frage, sich aus dem Notenwechsel mit den drei Westmächten eindeutig ergibt”.

dalej. Przypomniano opinię deputowanego do *Bundestagu* K. Mommera, który w 1956 r. oświadczył nawet, że „w związku z włączeniem Saary do zasięgu obowiązywania Ustawy Zasadniczej, ustanowiony w tym celu przepis artykułu 23 (zdanie 2) został skonsumowany”²¹. Ponadto zwracano uwagę, że warunkiem pogwałcenia przez układy artykułu 23 (zdanie 2) jest utrudnienie możliwości połączenia się „byłych ziem wschodnich” z innymi częściami Niemiec, a przecież o możliwości takiej już przed zawarciem układów nie mogło być mowy.

Co do kwestii zasiedzenia, to strona rządowa przyznała, że konieczne jego elementy istotnie występują w sytuacji, w jakiej znalazły się tereny za Odrą i Nysą w stosunku do Polski. Jednak istniały one już przed zawarciem układu z 7 grudnia 1970 r. Następnie stwierdzono, że Polska uzasadniając swoją suwerenną zwierzchność nad terenami za Odrą i Nysą nigdy nie powoływała się na instytucję zasiedzenia oraz że reprezentowane przez nią stanowisko prawne tylko z dużym trudem dałoby się przestawić na tę nową argumentację. Przebieg negocjacji nad układem nie wskazuje, by stanowisko to miało ulec zmianie. Co więcej, układ możliwość taką bardziej odsuwa niż przybliża, bo treści not, jakie z jego okazji, informując Warszawę, Republika Federalna wymieniła z rządami mocarstw zachodnich, strona polska nigdy nie zaprzeczyła. Dotyczyły one kontynuacji wyłącznej odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość, co wobec ciągłego braku traktatu pokojowego oznacza przede wszystkim odpowiedzialność za sprawę granic. W konkluzji wysunięto pogląd, że odpowiedzialność ta została uznana przez Polskę w artykule IV układu i stanowić ma to element, który „historycznej konsolidacji” nie ułatwia.

Należy przypomnieć, że polska granica zachodnia na Odrze i Nysie została ustalona definitywnie na konferencji w Poczdamie. Jedyne jej szczegółowe wyznaczenie w terenie (*final delimitation*) pozostawiono rozwiązaniu pokojowemu (*peace settlement*), które miało nastąpić w bliżej nieokreślonej przyszłości. Dodajmy też, że odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość nie oznacza odpowiedzialności za Niemcy w granicach z 1937 r. Przedstawiona teoria zasiedzenia jest z punktu widzenia decyzji poczdamskich nieprawdziwa, a obecnie — po 7 grudnia 1970 r. — godzi również w postanowienia układu RFN—PRL.

2. Postanowienia terytorialne układów wschodnich a wymogi prawne związane z dysponowaniem ziemiami niemieckimi

Sprawozdawca, a za nim przedstawiciele strony chadeckiej utrzymywali, że wobec braku odpowiedniego postanowienia Ustawy Zasadniczej RFN, sposobu, w jaki możliwe byłoby odstępnie innemu państwu części obszaru niemieckiego szukać należy w niemieckiej tradycji konstytucyjnej. Wynika z niej, że takie odstępnie (*Gebietsabtretung*) nastąpić może jedynie w drodze zmiany konstytucji. Twierdzono, że w świetle obowiązującej „teorii identyczności” układy wschodnie dotyczą obszaru nadal niemieckiego. Uznanie przez nie faktu względnie wyjście z założenia, że ziemie za Odrą i Nysą znajdują się pod suwerenną władzą Polski lub ZSRR stanowi próbę bezprawnego dysponowania terenami niemieckimi. W konkluzji przypomniano, że omawiane zastrzeżenie rozpatrywać można tylko w kontekście odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość. Tylko one

²¹ Stenographischer Bericht über die 181. Sitzung des Bundestags, zu Punkt 4 der TO, S. 10026 A.

posiadają kompetencję do dysponowania ziemiemi niemieckimi. Zastrzeżenie uznano jednak za ważne dlatego, że Republika Federalna stworzyła układami sytuację, w której mocarstwa mogłyby podjąć decyzję już bez jej dalszego udziału. Powinna była więc dopilnować, by uwzględnione zostały wszystkie wiążące ją wymogi konstytucyjne, w tym również wypływające z tradycji.

Prawnicy strony rządowej zgodzili się z twierdzeniem, że Ustawa Zasadnicza RFN nie zawiera regulacji dotyczącej ewentualnego odstąpienia części terytorium federalnego innemu państwu. Ale z faktu tego wyciągać można różne wnioski, nie tylko ten, że odstąpienie wymaga uprzedniej zmiany konstytucji. W krótkim przeglądzie stanowisk w tej sprawie wspomniano m. in., że są także tacy prawnicy, którzy za wystarczający warunek do zadysponowania terenem niemieckim uważają spełnienie zwykłych wymogów ratyfikacji układu z państwem obcym. Przypominając postanowienia terytorialne układu z Polską stwierdzono, że „Republika Federalna porzuca nimi swoje dotychczasowe stanowisko prawne zakładające, jakoby określone obszary były nadal niemieckimi, jedynie administrowanymi przez Polskę”²². Uznano jednocześnie, że postanowienie artykułu I nie stanowi jednak w żadnym wypadku cesji terytorialnej. Wyklucza to tekst układu. Nie jest również złożoną *post factum* zgodą na dokonaną aneksję. „Nie jest w ogóle samo w sobie podstawą prawną do nabycia terytorium”. (*Sie ist überhaupt nicht selbst Rechtsgrund für den Gebietserwerb*).

W przytoczonych twierdzeniach razi przede wszystkim zarzut dokonania „aneksji”. Sygnalizuje on szeroki, brzemienny w konsekwencje problem. Strona zachodnoniemiecka, tym razem jako całość, bez podziału na rząd i opozycję, od początku nie uznaje postanowień terytorialnych umowy poczdamskiej za konstytucyjne dla porządku politycznego w Europie po II wojnie światowej. Układ z 7 grudnia 1970 r. nie stanowi cesji terytorialnej, ale dlatego, że być nią nie mógł z uwagi na swój czysto deklaratoryjny charakter w stosunku do decyzji poczdamskich. Nie jest więc wcale zasługą rządu federalnego, że układ z Polską nie jest sam w sobie podstawą prawną do nabycia terytorium. Przypisywanie sobie wpływu na ten fakt mija się po prostu z prawdą. RFN nie mogła przecież dysponować obszarem, który wcale do niej nie należał.

Dalszy ciąg omawianej wypowiedzi nie tylko wyjaśnia bliżej „mechanizm aneksji”, ale zawiera również jeden z kolejnych jaskrawych przypadków braku spójnego stanowiska prawników socjalliberalnych wobec układów wschodnich. Oświadczenie dotyczące porzucenia przez Republikę Federalną jej dotychczasowego stanowiska prawnego zostało bowiem uzupełnione uwagą, że RFN nie zrezygnowała bynajmniej ze swoich roszczeń prawnych (*Rechtsansprüche*) do ziem za Odrą i Nysą. Ale takie roszczenia mogą opierać się tylko na fakcie bezprawnej zmiany przez Polskę przyznanego jej na konferencji w Poczdamie stanu posiadania na stan własności. Tymczasem, w związku z wyłączną kompetencją czterech mocarstw do ustalania granic całych Niemiec, występowanie ze wspomnianymi roszczeniami rządowi w Bonn nie przysługuje. Artykuł I układu z Polską nie stanowi dla Republiki Federalnej rezygnacji z jej uzasadnionych roszczeń prawnych, lecz „tylko rezygnację z żądania o charakterze politycznym” (*nur einen Verzicht auf eine politische Forderung*).

Nic więc dziwnego, że w czasie dyskusji prawnicy opozycyjni wielokrotnie

²² „Die Bundesrepublik gibt damit ihren bisherigen Rechtsstandpunkt auf, dass die genannten Gebiete weiterhin deutsche, von der Volksrepublik Polen nur verwaltete Gebiete seien”.

powracali do pytań o przynależność państwową ziem za Odrą i Nysą po wejściu w życie układów wschodnich, uprzedzania przez układ z Polską decyzji pozostawionych wyłącznej kompetencji traktatu pokojowego, a także o możliwość dalszego składania przez Republikę Federalną skutecznych protestów prawnych przeciwko środkowoeuropejskiemu *status quo*. Na żadne z nich nie uzyskali jednoznacznej odpowiedzi poza oświadczeniem, że „ani jedno zdanie z obu układów nie usprawiedliwia twierdzenia o związanym z nimi jakimkolwiek odstąpieniu terytorium”²³ oraz wyjaśnieniem, że kompromis zawarty w Moskwie i Warszawie w dostatecznym stopniu zabezpiecza na przyszłość niemieckie interesy.

Wynikające w obradach kontrowersje oraz pogłębiające się sprzeczności wewnętrzne niektórych wypowiedzi miały nieraz za przyczynę stawianie twierdzeń trudnych do udowodnienia, leżących w sferze indywidualnych konstrukcji myślowych. Niemożność dojścia przez strony do uzgodnienia stanowisk w sprawach zasadniczych spowodowała, że prawnicy chadecy coraz częściej poruszali zagadnienia szczegółowe. Przykładem mogą tu być wątpliwości, jakie wzbudziły u nich terminy *niemand* (nikt) oraz *antasten* (naruszać), występujące w artykule III układu moskiewskiego, który stanowił m. in., że „pokój w Europie może być utrzymany tylko wówczas, gdy nikt nie będzie naruszał obecnych granic”²⁴. Wyrażono przy tym obawę, czy tak mało precyzyjne określenia nie będą stanowiły dla strony radzieckiej pretekstu do wysuwania pod adresem Republiki Federalnej żądań ograniczenia swobody wypowiedzania się jej obywateli. I tak np. — mówiono — jeśli zgłaszanie przez osoby fizyczne lub organizacje przesiedleńcze pokojowych roszczeń do ziem leżących poza granicami Republiki Federalnej mogłoby być uznane za naruszające układ i jeśli miałoby spowodować zakaz wyrażania takich poglądów — byłoby to sprzeczne z artykułem 5 Ustawy Zasadniczej.

W odpowiedzi strona rządowa oświadczyła, że w związku z międzynarodowym charakterem układu nie „ktoś”, tylko państwo jako takie zobowiązuje się do określonych zachowań lub celów. Odnośnie do określenia granic jako „nienaruszalnych” stwierdzono, że jest to konsekwencja uznania zakazu stosowania siły.

3. Konstytucyjny obowiązek opieki nad obywatelami a postanowienia układów wschodnich

Przeciwnicy układów wschodnich podnosili przeciw nim zastrzeżenie, że postanowieniom dotyczącym rozdzielenia w terenie suwerennych praw układających się państw nie towarzyszą decyzje wyjaśniające sytuację prawną żyjących na tych terenach ludzi. Podkreślano, że „Niemcy” mieszkający na wschód od Odry i Nysy winni mieć zagwarantowane prawo swobodnego opuszczenia tych ziem. Ponieważ tak się nie stało, wyraźnemu pogorszeniu uległo więc położenie prawne „obywateli niemieckich”, co uzasadniać ma kolejny zarzut godzenia układów wschodnich w Ustawę Zasadniczą RFN²⁵. Twierdzono też, że wydana przez stronę polską „Informacja Rządu PRL” nie spełnia nawet minimalnych warunków, ja-

²³ „[...] Es gibt in den beiden Verträgen keine einzige Stelle, die die Behauptung rechtfertigt, dass mit diesen Verträgen irgendeine Gebietsabtretung verbunden wäre”.

²⁴ „[...] der Frieden in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet”.

²⁵ Pojęcia „Niemiec” i „obywatel niemiecki” stosowane są w RFN w aspekcie rewizjonistycznym, rozciąga się je bowiem na autochtonicznych mieszkańców ziem przyznanych w umowie poczdamskiej Polsce i będących obywatelami PRL.

kim musi odpowiadać prawo opcji, a formalnie rzecz biorąc nie jest w ogóle dokumentem o charakterze zobowiązania międzynarodowoprawnego.

Polemizując z tymi zarzutami przedstawiciele strony rządowej swoje uwagi odnosili do artykułów 1, 16 i 116 Ustawy Zasadniczej²⁶. Wyrażono opinię, że zawarte w układzie z Polską decyzje terytorialne stworzyły nową sytuację w dziedzinie opieki Republiki Federalnej nad „Niemcami” pozostalymi na ziemiach za Odrą i Nysą. Treść i zakres tej opieki uznano za sprawę dyskusyjną. Twierdzono natomiast stanowczo, że układ z Polską nie niesie z sobą żadnych konsekwencji dla kwestii obywatelstwa tych osób. Tłumaczono, że brak rozwiązań w sprawie prawa opcji spowodowany został niechęcią strony polskiej do poruszania tego zagadnienia, a obstawanie przy nim przez rząd federalny, a zwłaszcza jego preferowanie w rokowaniach, kłóciłoby się z wolą stworzenia *modus vivendi* w stosunkach z Warszawą. Na czas trwania *modus vivendi* — wyjaśniał jeden z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych — „obywatele niemieccy” na ziemiach za Odrą i Nysą nadal nimi pozostaną. „Nigdy w rokowaniach nie zgodziliśmy się, by ludzi, w stosunku do których strona polska rości sobie prawo do ich polskiego obywatelstwa, nie uznawać więcej za obywateli niemieckich”²⁷. Opieka nad nimi będzie utrudniona przez fakt pozostawania na terytorium, które nie stanowi dla Republiki Federalnej *Inlandu*, a ludzie ci, jak długo się tam będą znajdować, tak długo bardziej odczuwać będą związaną obywatelstwem polskim niż „niemieckim”.

„Jedyna możliwość udzielenia pomocy Niemcom w Polsce w korzystaniu z pełnego zakresu ich uprawnień płynących z obywatelstwa niemieckiego leży — na skutek okoliczności — niestety w opuszczeniu tego terenu i powrocie na obszar naszej własnej władzy zwierzchniej”²⁸.

Przyznano, że „Informacja Rządu PRL” nie ma charakteru zobowiązania międzynarodowoprawnego, ale zwrócono jednocześnie uwagę, iż w tej trudnej sytuacji najważniejszy jest jej rezultat, polegający na obietnicy znacznego podniesienia liczby zezwoleń na wyjazdy. W tym kontekście położenie prawne „Niemców” na terenach za Odrą i Nysą nie pogorszyło się, co więcej — treść „Informacji” oraz artykuł III układu z Polską pozwalają przypuszczać, że z biegiem czasu położenie to ulegnie poprawie.

Zarzuty prawników chadeckich przeciwko układowi wschodnim traktowane były oficjalnie przez nich samych tylko jako wątpliwości, które — jak sądzili — udało im się uzasadnić. Gdyby się tak jednak nie stało, to uważali, że sam fakt istnienia wątpliwości przy tak wysokiej randze układów skłania do odwołania się do treści artykułu 79 (ustęp 1, zdanie 2) Ustawy Zasadniczej. Przewiduje on przeprowadzenie skróconego trybu ratyfikacji w wypadku układów, które stanowią rozwiązanie pokojowe (*Friedensregelung*) względnie przygotowują takie rozwiązanie. Ponieważ — jak twierdzono — układy z ZSRR i Polską mają bez wątpienia

²⁶ Szczegółowy obraz obowiązującego w RFN ustawodawstwa o obywatelstwie i jego sprzeczności z realiami terytorialnymi w Europie kreśli L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1982, ss. 366 - 441. Tam też literatura na ten temat.

²⁷ „Wir haben in den Verhandlungen niemals zugegeben, dass diese von polnischer Seite als polnische Staatsangehörige in Anspruch genommenen Menschen nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit hätten”.

²⁸ „Die einzige Möglichkeit, um den Deutschen in Polen wieder zum vollen Genuss ihrer Rechte aus der deutschen Staatsangehörigkeit zu verhelfen, liegt den Umständen nach leider darin, dass sie dieses Gebiet verlassen und in unseren eigenen Hoheitsbereich zurückkehren”.

taki charakter, należy wprowadzić do Ustawy Zasadniczej stwierdzenie, że ich zawarcie lub wejście w życie nie naruszy jej postanowień (*Klarstellungsvermerk*). Wyjaśniono, że postępowanie to nie wymaga skomplikowanego dostosowywania konstytucji do poszczególnych ustaleń układów, bo nie zakłada ono wcale istnienia jakichkolwiek niezgodności. Po prostu Ustawa Zasadnicza pragnie zapewnić określonym układom mocną pozycję w systemie prawnym.

Trudno doszukać się w tej propozycji próby kompromisu ze strony chadecji. Drugie rozwiązanie przedstawionej alternatywy również prowadziło nieuchronnie do odrzucenia układów. Wprowadzenie do konstytucji postulowanego stwierdzenia równałoby się bowiem zastosowaniu procedury dla jej zmiany, a strona rządowa nie mogła liczyć na konieczną w takiej sytuacji kwalifikowaną większość 2/3 głosów zarówno w *Bundestagu*, jak i w Radzie Federalnej. Wniosek, jaki opozycja przedstawiła Komisji do przyjęcia, nie przesądzał żadnego z rozwiązań. Brzmiał on następująco:

„Komisja Prawna zaleca Radzie Federalnej, jeśli z innych powodów nie odrzuci ona ustaw ratyfikacyjnych, przyjęcie następującej rezolucji:

Zdaniem Rady Federalnej, istnieją poważne wątpliwości, czy układy są zgodne z Ustawą Zasadniczą, w szczególności z jej artykułem 23 zdanie 2 z postulatem zjednoczeniowym preambuły. W związku z tym przyjęcie ustaw ratyfikacyjnych zakłada uprzednie uzupełnienie Ustawy Zasadniczej w sensie jej artykułu 79 ustęp 1, zdanie 2”²⁹.

Stosunkiem głosów 7:4 wniosek został odrzucony.

II. PROBLEM WYMOGU ZGODY RADY FEDERALNEJ NA UKŁADY Z POLSKĄ I ZSRR

Kwestia ta (*Frage der Zustimmungsbefähigung des Bundesrates*), potraktowana została przez uczestników obrad marginesowo. Sprawozdawca i koreferent wspomnieli o niej bardzo krótko, natomiast w dyskusji nie odegrała żadnej roli. Wiązało się to ze zmianą taktyki chadecji, która przestała uważać sprawę włączenia *Bundesratu* do procesu przygotowującego ratyfikację układów wschodnich za osobny, niezależny od pozostałych teren zmagania z koalicją rządową. Poprzez zastosowanie rozwiązania przewidzianego przez artykuł 79 (ustęp 1, zdanie 2) Ustawy Zasadniczej stworzono wrażenie istnienia wzajemnych związków między obu głównymi kwestiami obrad. Wbrew wcześniejszym wypowiedziom stwierdzono, że obecny problem nie ma żadnego praktycznego znaczenia. Skoro bowiem przyjęcie układów wschodnich ma wymagać uprzedniego uzupełnienia Konstytucji, to przecież uczynić to można jedynie poprzez zgodę Rady Federalnej i to uzyskaną większością 2/3 głosów.

Strona rządowa przyznała, że opinie prawników są w tej sprawie podzielone. Dotychczasowa praktyka ma jednak wskazywać, że począwszy od 1949 roku Republika Federalna zawierała układy polityczne bez oddzielnej aprobaty *Bundesratu*. Jego zgoda konieczna była tylko wówczas, gdy postanowienia układu mogły

²⁹ „Der Rechtsausschuss möge dem Bundesrat empfehlen, für den Fall, dass er nicht aus anderen Gründen zu einer Ablehnung der Vertragsgesetze kommt, etwa folgende Entscheidung zu fassen:

Nach Auffassung des Bundesrates bestehen erhebliche Zweifel, ob die Verträge mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 23 Satz 2 und dem Wiedervereinigungsgebot der Präambel, vereinbar sind. Die Verabschiedung der Vertragsgesetze setzt daher eine Ergänzung des Grundgesetzes im Sinne des Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG voraus”.

mieć wpływ na ustawodawstwo federalne lub inne, wyraźnie określone przez Ustawę Zasadniczą sprawy. Uznano, że brak jest jakiegokolwiek punktu zaczepienia dla tezy, iż takie wyjątkowe okoliczności występują właśnie przy obecnych ustawach „ratyfikacyjnych”.

W wyniku głosowania konieczność udzielenia przez Radę Federalną zgody ustawom „ratyfikacyjnym” została stosunkiem 8 głosów do 3 wstrzymujących się odrzucona. Jeden z krajów rządzonych przez chadecję głosował razem z reprezentantami koalicji socjalliberalnej.

Bohdan Demby