

Przeglądy i komentarze

POJĘCIE „PRAW I ODPOWIEDZIALNOŚCI CZTERECH MOCARSTW {ZA NIEMCY JAKO CAŁOŚĆ” I ICH WSPÓŁCZESNE ZNACZENIE

1. WPROWADZENIE

Pojęcie „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość” nie jest nowe; pojawiło się w literaturze dotyczącej tzw. kwestii niemieckiej i w dokumentach politycznych i międzynarodowoprawnych w latach pięćdziesiątych. Szczęólnego znaczenia nabrało ono jednak po wydaniu przez Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN dwóch znanych orzeczeń dotyczących umów normalizacyjnych, zawartych przez RFN z państwami socjalistycznymi¹: z 31 lipca 1973 r. w sprawie układu podstawowego z NRD oraz z 7 lipca 1975 r. w sprawie układów z Polską i ZSRR. Oba orzeczenia stanowią prawny wyraz doktryny polityczno-prawnej będącej wówczas u władzy koalicji socjal-liberalnej; dokonana w nich wykładnia umów normalizacyjnych i konstytucji RFN (ustawy zasadniczej) wiąże wszystkie organy państwowe RFN.

W uzasadnieniu wyroku z 1973 r. Trybunał stwierdził, że „odpowiedzialność czterech mocarstw stanowi jeszcze jedną podstawę prawną dla wysiłków rządu federalnego na rzecz zjednoczenia, a mianowicie podstawę międzynarodowoprawną obok państwowoprawnej”, a nie tylko „ostatnią, prawną klamrę dla dalszego istnienia Niemiec jako całości”². Podkreślił też, że strony układu (tj. RFN i NRD) nie mogą swoim działaniem naruszyć lub zmienić tych uprawnień³. W wyroku z 1975 r. zaakcentowano jeszcze wyraźniej, że układy RFN z Polską i ZSRR nie przesądziły ostatecznie o oderwaniu od „Niemiec” tzw. terenów wschodnich, gdyż „ze względu na wspólną odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość, nie mogłaby być podjęta (...) decyzja dotycząca terytorialnego statusu Niemiec, która zastępowałaby uregulowanie traktatem pokoju”⁴. Trybunał potraktował zatem prawa i odpowiedzialność wielkich mocarstw jako element potwierdzający istnienie „Niemiec jako całości”, to jest jednolitego państwa ogólnoniemieckiego, stanowiącego kontynuację Rzeszy Niemieckiej. Celem niniejszego artykułu jest polemika z tą tezą.

Wyjaśnienia wymagają dwa zagadnienia: „prawa i odpowiedzialność” oraz „Niemcy jako całość”. „Niemcy jako całość” stanowią przedmiot praw aliantów i jednocześnie w zasadzie ograniczają ich zakres terytorialny. Pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy dla określenia zakresu kompetencji Sojuszniczej Rady Kon-

¹ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* t. 36, s. 1 oraz t. 40, s. 141. Teksty polskie orzeczeń zob. *Prawno-polityczne aspekty zachodnoniemieckiego rewizjonizmu*. Warszawa 1980, cz. II, odpowiednio s. 238 i n. oraz 165 i n.

² Tłumaczenie za jw., s. 296.

³ Tamże, s. 281.

⁴ Tamże, s. 230.

trolu w Niemczech z 14 listopada 1944 r.⁵ W brzmieniu tego dokumentu podjęciem tym należy rozumieć „Niemcy w granicach, jakie istniały w dniu 31 grudnia 1937 r.” Wykładnia taka nasuwa się po porównaniu cytowanego wyżej przepisu porozumienia z 14 listopada 1944 r. z przepisem pkt. 1 protokołu londyńskiego z 12 września 1944 r. o strefach okupacyjnych w Niemczech i o administracji Wielkiego Berlina⁶, stwierdzającym, iż Niemcy podzielone zostaną na trzy strefy okupacyjne i wyodrębniony, zarządzany wspólnie przez mocarstwa będące stronami protokołu, obszar Berlina. W zbliżonym rozumieniu, aczkolwiek raczej w odniesieniu do państwowości niemieckiej, a nie do terytorium państwowego, występuje w pkt. 4 aktu kapitulacji wojskowej z 8 maja 1945 r.⁷ oraz pkt. 1 oświadczenia z 5 czerwca 1945 r. o systemie kontroli w Niemczech⁸, przy czym ten drugi przepis określa zakres kompetencji Rady Kontroli.

Identyczne sformułowanie (tj. „Niemcy jako całość”) zawarte zostało w pkt III. A. 1 umowy poczdamskiej⁹. W tym przypadku jednak jego znaczenie jest już inne. W dalszych postanowieniach tego aktu (pkt VI dotyczący Królewca, pkt IX. b. dotyczący zachodniej granicy Polski) tereny wschodnie zostały przekazane Związkowi Radzieckiemu i Polsce. Wprawdzie sformułowanie umowy mówi o zastrzeżeniu ostatecznego potwierdzenia ustaleń dotyczących granic Rzeszy w przyszłym „rozwiązaniu pokojowym” (*peace settlement*), jednakże użycie w ich określeniu terminu „dawne terytoria niemieckie” (*former German territories*) i wyłączenie ich z radzieckiej strefy okupacyjnej wskazują na wolę trwałego przekazania tych ziem na rzecz Polski i ZSRR. W odniesieniu do Królewca i przyległych okolic wola taka została zresztą sformułowana *expressis verbis* w umowie poczdamskiej.

Wyłączenie terenów wschodnich spod okupacji jest równoznaczne z nierozciągnięciem na nie kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli. Skoro zatem przepis pkt. III.A.1 umowy poczdamskiej stwierdza, że kompetencje Sojuszniczej Rady Kontroli dotyczą „Niemiec jako całości”, to w konsekwencji pojęcie to nie może obejmować terytoriów przyznanych (w trybie *adjudicatio*) Polsce i ZSRR, a jedynie Niemcy popoczdamskie: NRD, RFN i Berlin Zachodni (czy też, w nomenklaturze zachodniej, Wielki Berlin¹⁰). Warto w tym miejscu przypomnieć, że polska granica zachodnia na Odrze i Nysie Łużyckiej została uznana przez wszystkie cze-

⁵ Tekst zob. *United Nations Treaty Series* t. 227, s. 279.

⁶ Tamże, t. 236, s. 360.

⁷ „Official Gazette of the Control Council for Germany” 1945, Supplement, s. 6.

⁸ Tamże, s. 10.

⁹ Tamże, s. 13.

¹⁰ Odmiennego zdania jest np. D. Blumenwitz, *Inhalt und völkerrechtliche Grenzen der „Rechte und Verantwortlichkeiten” der Vier Mächte*. W: *Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*. Köln 1983, s. 51. Rozciąga on zakres praw i odpowiedzialności mocarstw na całe terytorium Niemiec w granicach z 1937 r. Natomiast J. Skibiński, *Fikcja o istnieniu Rzeszy Niemieckiej*. „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1981, nr 4, s. 101, stojąc na stanowisku, że państwowość niemiecka upadła w 1945 r., podkreśla aspekt terytorialny praw i odpowiedzialności mocarstw (dotyczą one — według niego — terytorium zamieszkałego przez Niemców po II wojnie światowej). Terytorialny aspekt praw Sprzymierzonych zauważyli w literaturze zachodnoniemieckiej Ch. Tomuschat, *Die rechtliche Bedeutung der Vier Mächte Verantwortung*. W: *Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*. Köln—Berlin—Bonn—München 1979, s. 71 (traktuje on „Niemcy” jako pojęcie geograficzne) oraz K. H. Meessen, tamże, s. 131. Trudno się z tym jednak zgodzić, gdyż szereg przepisów umowy poczdamskiej wskazuje na państwo niemieckie jako przedmiot praw aliantów i podmiot określonych zobowiązań.

ry zwycięskie mocarstwa w okresie po wejściu w życie umowy poczdamskiej¹¹; akty władz okupacyjnych posługują się w wielu wypadkach pojęciem „Niemcy w granicach istniejących w 1937 r.” zamiennie (acz w różnych dokumentach) z pojęciem „Niemcy w granicach ustalonych po 8 maja 1945 roku”, a niektóre z tych aktów wyraźnie ograniczone są do terytorium niemieckiego określonego w Poczdamie¹².

Szczegółowego wyjaśnienia wymagają natomiast „prawa i odpowiedzialność” czterech mocarstw, a w szczególności niektóre kwestie szczegółowe z nimi związane: w jakich dokumentach pojęcie to występuje, jaka jest podstawa (źródło) oraz treść praw i odpowiedzialności mocarstw, stosunek praw i odpowiedzialności mocarstw do artykułów dotyczących państw nieprzyjacielskich w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz zagadnienie podstawowe: czy można mówić o dalszym istnieniu praw i odpowiedzialności, a jeżeli tak, jakie jest ich współczesne znaczenie.

2. PRAWA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ CZTERECH MOCARSTW W AKTACH PRAWNYCH I DOKUMENTACH POLITYCZNYCH Z OKRESU OKUPACJI NIEMIEC

Poszczególni autorzy upatrują źródło praw i odpowiedzialności czterech mocarstw w zawartych przez nie porozumieniach z okresu II wojny światowej oraz bezpośrednio po jej zakończeniu. Analizują oni przy tym status okupacyjny i w ogóle międzynarodowopravny Niemiec, podejmując próby powiązania praw i obowiązków mocarstw z różnymi formami okupacji¹³. L. Gelberg¹⁴ widzi źródło praw i obowiązków mocarstw w podpisanych przez Niemcy aktach kapitulacji militarnej, natomiast A. Klafkowski¹⁵ zdaje się podkreślać znaczenie umowy poczdamskiej jako aktu będącego źródłem prawa obowiązującego „Niemcy jako całość”. Spór wokół podstawowego źródła praw czterech mocarstw wynika z tego, że w żadnym z aktów wydanych przez mocarstwa okupacyjne w okresie wspólnej okupacji Niemiec pojęcie „praw i odpowiedzialności” nie występuje. Naszym zdaniem, kluczowym źródłem i podstawą praw mocarstw była deklaracja berlińska z 5 czerwca 1945 r. Wcześniejsze akty, tj. porozumienia londyńskie z 12 września 1944 r. i 14 listopada 1944 r., określały jedynie zasady podziału Niemiec na strefy okupacyjne. Pewną wskazówką co do zakresu i treści praw aliantów stanowią postanowienia umowy jaltańskiej¹⁶. Umowa ta, zawarta w formie komunikatu, określa cele wojenne Sprzymierzonych, które następnie zostały rozwinięte jako szczegółowe kompetencje Sojuszniczej Rady Kontroli. Celami tymi były: zniszczenie militarizmu niemieckiego i zapewnienie trwałego pokoju na świecie. Realizacja tych celów była możliwa poprzez całkowite rozbitcie niemieckich sił zbrojnych i objęcie przez aliantów władzy w Niemczech.

Władza w Niemczech została przez wielkie mocarstwa przyjęta na podstawie deklaracji berlińskiej z 5 czerwca 1945 r. Akt ten stwierdzał, że wobec braku władz niemieckich, które mogłyby wykonać postanowienia narzucone Niemcom, konieczne stało się przejście całości kompetencji wszystkich niemieckich organów

¹¹ Zob. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Poznań 1975, s. 136 i n.

¹² W tym kontekście analizuje ustawę nr 46 o likwidacji państwa pruskiego A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945*. Warszawa 1960, s. 261.

¹³ Tak czyni np. D. Blumenwitz, *op. cit.*, s. 47.

¹⁴ L. Gelberg, *Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970. Analiza prawna*. Gdańsk 1974, s. 84.

¹⁵ A. Klafkowski, *op. cit.*, s. 236.

¹⁶ „Official Gazette...”, *op. cit.*, s. 4.

państwowych, zarówno cywilnych, jak i wojskowych, przez rządy (!) aliantów. W szczególności mocarstwa zastrzegły sobie prawo do określenia statusu Niemiec w całości lub w odniesieniu do części ich terytorium, kształtu granic, a także (w art. 13 deklaracji) kompetencję do podejmowania wszelkich kroków, mających zapewnić pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe (w tym także całkowite rozbrojenie Niemiec), a także prawo nakładania dalszych wymogów politycznych, administracyjnych, gospodarczych, finansowych etc. Kompetencje mocarstw w istocie odpowiadają więc przedmiotowo kompetencjom suwerena danego terytorium, co pozwoliło niektórym autorom, w pierwszym rządzie H. Kelsenowi¹⁷, do wysunięcia tezy o upadku państwa niemieckiego. Należy jednak stwierdzić, że w istocie władza aliancka nie miała charakteru władzy suwerennej, lecz była ograniczona celami okupacji. Przekonywające argumenty na rzecz dalszego istnienia państwowości niemieckiej przytoczył K. Skubiszewski¹⁸.

Uprawnienia czterech mocarstw zostały sprecyzowane szczegółowo w umowie poczdamskiej — generalnie można stwierdzić, że obejmują one prawo do swobodnego ustalenia politycznego, terytorialnego i militarnego¹⁹, a także ekonomicznego statusu Niemiec (a więc określenia granic i ustroju społeczno-politycznego powojennego państwa niemieckiego).

Ponieważ przejęcie władzy w Niemczech nastąpiło na mocy deklaracji berlińskiej, należy przyjąć, że uprawnienia okupantów w okresie między kapitulacją wojskową (7 i 8 maja 1945 r.) a wydaniem tej deklaracji były jedynie uprawnieniami okupanta wojennego w rozumieniu art. art. 42-56 konwencji haskiej z 1907 r. o prawach i zwyczajach wojny lądowej.

Warto podkreślić, że dokumenty alianckie, mówiąc o kompetencjach aliantów jako sprawujących władzę w Niemczech, określają jedynie uprawnienia, natomiast milczą na temat odpowiedzialności i zobowiązań, jakie miałyby na nich ciążyć. W literaturze polskiej i zagranicznej wysunięta została w związku z tym teza, że można mówić jedynie o istnieniu obowiązku zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa światowego, przy czym mocarstwa zobowiązane są do tego w stosunku do Narodów Zjednoczonych²⁰ (obowiązek ten jest dodatkowo wzmocniony przez członkostwo mocarstw w Radzie Bezpieczeństwa ONZ). Źródłem tego obowiązku są postanowienia umowy poczdamskiej. Z całą pewnością nie można mówić natomiast o obowiązku zachowania jedności Niemiec²¹, skoro alianci w art. 1 deklaracji berlińskiej zastrzegli sobie prawo swobodnego ustalenia terytorium Niemiec i z tego prawa skorzystali w odniesieniu do tzw. terenów wschodnich Rzeszy, co

¹⁷ H. Kelsen, *The Legal Status of Germany according to the Declaration of Berlin*. „American Journal of International Law” (dalej cyt.: AJIL) 39/1945, ss. 518-519.

¹⁸ K. Skubiszewski, *Zagadnienie państwa niemieckiego w prawie międzynarodowym*. „Przegląd Zachodni” 1950, nr 3, s. 331.

¹⁹ H. Steinberger, *Ostverträge und Viermächtestatus Deutschlands*. W: *Beiträge zur Ostpolitik*. München 1971, s. 71.

²⁰ L. Gelberg, *op. cit.*, s. 85; J. Skibiński, *op. cit.*, s. 101, a także W. Wengler w: *Fünf Jahre...*, *op. cit.*, s. 129; E. Klein, tamże, s. 130, a ostatnio W. Falin w wywiadzie dla „Blätter für deutsche und internationale Politik” 1985, nr 1, s. 21.

²¹ Uważa tak np. J. A. Frowein, *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins*. W: *Handbuch des Verfassungsrechts der BRD*. Berlin—New York 1983, s. 44; D. Blumenwitz, *op. cit.*, s. 51. J. Hacker, *Die Viermächteverantwortung für Deutschland*. „Deutschland-Archiv” 1/1968, s. 474, stwierdza, że przynajmniej do utworzenia Wielkiej Koalicji taka była oficjalna teza rządu RFN. O braku takiego obowiązku wspomina natomiast E. Menzel, *Wie souverän ist die Bundesrepublik?*. „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1971, nr 3, s. 187.

— jak stwierdza G. Ress²² — zostało następnie przez mocarstwa podkreślone w notach skierowanych do rządu RFN w związku z zawarciem układu o normalizacji stosunków między RFN i Polską (pogląd ten jest wszakże dyskusyjny, gdyż noty owe nie określają wprost stosunku mocarstw zachodnich do byłych terenów wschodnich Rzeszy). Również nota radziecka do mocarstw zachodnich z 1 października 1949 r., wystosowana w związku z powstaniem NRD²³, potwierdza, że pojęcie „Niemcy jako całość” może obejmować tylko Niemcy popoczdamskie. Podkreślmy wreszcie, że także w literaturze zachodniemieckiej dostrzeżono²⁴, że istnienie praw i odpowiedzialności nie oznacza zobowiązania mocarstw do zawarcia z Niemcami traktatu pokoju (ani ze „zjednoczonym suwerenem ogólnoniemieckim”, ani z obydwoma państwami niemieckimi łącznie).

Szczegółowe określenie uprawnień czterech mocarstw napotyka na trudności, gdyż nie zostały one właściwie nigdzie jednoznacznie sformułowane²⁵. Możliwe są tu dwa podejścia. Uprawnienia aliantów zostały określone wyczerpująco w umowie poczdamskiej; interpretacja taka byłaby jednak zbyt wąska. Bardziej adekwatne jest stwierdzenie, że zakres praw mocarstw obejmuje wszystkie sprawy, do których podjęcia uznalaby swą kompetencję Sojusznicza Rada Kontroli. Wynika to z kilku przesłanek. Schemat organizacyjny Rady, w myśl porozumienia londyńskiego z 14 listopada 1944 r., pokrywał się z zakresem kompetencji ministerstw Rzeszy. Deklaracja berlińska wyraźnie określiła cele polityki Sprzymierzonych w Niemczech oraz upoważniła ich do podejmowania wszelkich kroków zmierzających do realizacji tych celów. Wreszcie ustawodawstwo Rady obejmowało właściwie wszystkie dziedziny życia, począwszy od uchylecia ustawodawstwa hitlerowskiego (ustawa nr 1), poprzez reformę sądownictwa (ustawy nr 4, 21 i 36), sprawy podatkowe (m. in. ustawy nr 26-28), kontrolę badań naukowych (ustawa nr 25) aż po prawo rodzinne (ustawa nr 16). W dodatku Rada Kontroli mogła przejąć każdą sprawę, która formalnie należałaby do kompetencji poszczególnych komendantów stref okupacyjnych, o ile konsekwencje ich działań rozciągałyby się na pozostałe strefy (należałoby do nich hipotetyczne wprowadzenie ceł ochronnych w danej strefie czy też np. zastąpienie obowiązującego prawa niemieckiego prawem państwa okupującego daną strefę).

Należy również rozważyć sprawę, czy prawa mocarstw okupacyjnych wiążą tylko mocarstwa w stosunkach wzajemnych, czy też mają charakter kontraktualny także w stosunku do Niemiec, co pociągałoby za sobą obowiązek konsultowania się przez władze alianckie z odpowiednimi organami niemieckimi. Sformułowania deklaracji berlińskiej wskazują na to, że zobowiązania te mają moc wyłącznie między mocarstwami okupacyjnymi. W stosunku do Niemiec prawa aliantów mają charakter dyktatu. Należy wszelako podkreślić, że pkt 4 dokumentu kapitulacyjnego, podpisanego przez dowództwo niemieckie z upoważnienia ostatniego rządu Rzeszy i jego kanclerza, adm. Dönitza w Berlinie w dniu 8 maja 1945 r., przewidywał możliwość zastąpienia owego aktu kapitulacji przez inny dokument o szerszym charakterze. Dokumentem takim była deklaracja berlińska z 5 czerwca 1945 r., a następnie rozwijająca jej postanowienia umowa poczdamska. Ponieważ zamiary aliantów były władzom niemieckim znane przynajmniej

²² G. Ress w: *Fünf Jahre . . .*, op. cit., s. 124.

²³ Notę tę cytuje J. Hacker, op. cit., s. 475.

²⁴ Ch. Tomuschat, op. cit., s. 80.

²⁵ F. Klein, *Aktuelle Probleme der Vier Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland*, W: *Festschrift für H. Jahrreiss*. Köln—Berlin—Bonn—München 1974, s. 99, twierdzi, że spowodowane to było brakiem jednomyślności aliantów w tej kwestii.

od chwili zawarcia porozumienia jałtańskiego, można potraktować akt kapitulacji militarnej z 8 maja 1945 r. jako blankietową zgodę na dalsze posunięcia mocarstw wobec Niemiec²⁶. W tym sensie niesłuszne są wysuwane przez praktykę i naukę zachodniemiecką twierdzenia, jakoby umowa poczdamska stanowiła w stosunku do Niemiec *res inter alios gesta*²⁷, a RFN nigdy nie potwierdziła istnienia praw mocarstw w żadnej umowie, której stronami byłyby wszystkie mocarstwa łącznie²⁸ — co nie przeszkadza zresztą władzom RFN na jej postanowienia się powoływać w sytuacjach, kiedy mogłoby to być dla nich korzystne.

3. KONCEPCJA PRAW I ODPOWIEDZIALNOŚCI CZTERECH MOCARSTW W OKRESIE 1949 - 1969

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że w okresie 1945 - 1949 istnienie praw czterech mocarstw nie było i nie mogło być kwestionowane. Źródłem tych praw była deklaracja berlińska z 5 czerwca 1945 r.; o ile uprzednio zakres tych praw określały przepisy IV konwencji haskiej dotyczące *occupatio bellica*, o tyle po objęciu przez aliantów najwyższej władzy w Niemczech były one w praktyce identyczne z prawami suwerena i miały umożliwić realizację celów okupacji. W zasadzie ich obowiązywanie w pełnym zakresie było z założenia ograniczone do początkowego okresu okupacji.

Dość szybko ujawniły się sprzeczności między mocarstwami okupacyjnymi. Wynikły one z niejednolitej wykładni postanowień umowy poczdamskiej i różnych koncepcji politycznych, zmierzających do włączenia przez poszczególne mocarstwa, w szczególności przez ZSRR i Francję, swych stref okupacyjnych w sferę swych wpływów. Konflikty te pogłębiały jeszcze trudności gospodarcze przeżywane właściwie przez wszystkie strefy okupacyjne, a w szczególności dające się we znaki w strefie amerykańskiej (trudności te powodowane były niejednorodną strukturą gospodarki poszczególnych stref). Kontrowersje między mocarstwami doprowadziły w konsekwencji do rozbitcia jedności ekonomicznej i stopniowo politycznej Niemiec, co oznaczało załamanie się polityki poczdamskiej. Punktem zwrotnym było wycofanie się radzieckiego marszałka Sokołowskiego z obrad Sojuszniczej Rady Kontroli w dniu 20 marca 1948 r. Fakt ten, w połączeniu z kryzysem berlińskim, przesądził o podziale Niemiec na dwa państwa: strefa radziecka przekształciła się w NRD, natomiast w strefach zachodnich, po przełamaniu silnego oporu ze strony Francji, proklamowana została ustawa zasadnicza RFN.

Załamanie się działalności Sojuszniczej Rady Kontroli i istnienie dwóch państw niemieckich powinno postawić pod znakiem zapytania dalsze obowiązywanie praw czterech mocarstw w stosunku do Niemiec jako całości. Tymczasem właśnie z okresu bezpośrednio następującego po ogłoszeniu konstytucji dwóch państw niemieckich pochodzą liczne dokumenty polityczne, oświadczenia rządowe i umowy międzynarodowe, potwierdzające wolę wszystkich czterech mocarstw utrzymania praw w stosunku do Niemiec; jednocześnie pojawia się pojęcie „odpowiedzialności w stosunku do Niemiec jako całości”, sugerujące istnienie po stronie aliantów zobowiązań, w szczególności wspomnianego już obowiązku utrzymania jed-

²⁶ Podobnie interpretuje ten przepis K. Skubiszewski, *Zachodnia...*, op. cit., ss. 93 i 99. Zob. też A. Gros, *La condition juridique de l'Allemagne*, „Revue Général de Droit International Public” 50/1946, s. 71.

²⁷ Zob. L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1982, s. 142 i n.

²⁸ Ze ściśle formalnego punktu widzenia stanowisko to, wyrażone przez D. Blumewitz a w: *Fünf Jahre...*, s. 115, może być uznane za prawidłowe.

ności państwowej Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. Tendencje te są jednak pozbawione podstaw, skoro już wyżej wykazano, że na mocy deklaracji berlińskiej mocarstwa okupacyjne mogły swobodnie dysponować terytorium Niemiec. Należy również podkreślić, że poza jednym wyjątkiem, żaden z omówionych w tej części pracy aktów prawnych i dokumentów nie został wydany ani uzgodniony przez wszystkie cztery mocarstwa okupacyjne łącznie, co niejako podważa ich znaczenie, aczkolwiek samo z siebie nie przesądza jeszcze o wygaśnięciu uprawnień. Jak wiadomo, Sojusznicza Rada Kontroli działała na zasadzie jednomyślności. Z zasady tej, w połączeniu z zasadą łącznego sprawowania władzy najwyższej w Niemczech przez rządy mocarstw reprezentowane przez swych przedstawicieli, wynika, że żadne z państw okupujących nie mogło jednostronnie zrzec się swych uprawnień lub uchylić się od obowiązków (jeżeli takie istniały). Wreszcie z całą pewnością zachowane zostały w omawianym okresie pewne elementy współdziałania mocarstw, jak wspólne organy w Berlinie czy też spotkania ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Czwórki.

Jedynym dokumentem wydanym wspólnie przez przedstawicieli wielkich mocarstw, a dotyczących Niemiec, była dyrektywa uzgodniona w czasie szczytu genewskiego w dniu 23 lipca 1955 r.²⁹ W akcie tym stwierdzono, że mocarstwa ponoszą wspólną odpowiedzialność za rozwiązanie kwestii niemieckiej i ponowne zjednoczenie Niemiec w drodze wolnych wyborów. Wydaje się jednak, że znaczenia tego dokumentu nie można przeceniać. W owym czasie włączenie obu państw niemieckich w system przeciwnastawnych ugrupowań polityczno-wojskowych było już tak daleko posunięte, że trudno było oczekiwać rzeczywistego przeprowadzenia wyborów obejmujących cały obszar Niemiec popoczdamskich³⁰.

Ewolucja stanowiska mocarstw zachodnich w sprawach będących przedmiotem niniejszego artykułu po raz pierwszy znalazła wyraz w pracach Wysokiej Komisji Alianckiej w 1949 roku, kiedy to pojawiło się pojęcie „odpowiedzialności” przyszłego rządu niemieckiego i alianckich organów kontroli Niemiec w stosunku do losów państwowości niemieckiej³¹. Pojęcie to zostało następnie rozwinięte w postanowieniach układu o stosunkach między RFN i trzema mocarstwami zachodnimi (tzw. *Deutschlandvertrag*) z 26 maja 1952 r., w brzmieniu uzupełnionym protokołem z 23 października 1954 r.³² Szczególne znaczenie dla omawianego przez nas zagadnienia ma art. 2 tego układu, na mocy którego trzy mocarstwa zastrzegają sobie dotąd wykonywane lub przysługujące im uprawnienia i odpowiedzialności w stosunku do Berlina i do „Niemiec jako całości”, w tym także w związku z ewentualnym zjednoczeniem Niemiec i zawarciem traktatu pokoju. Zaakcentowane zostały zwłaszcza uprawnienia militarne, stanowiące w ujęciu umowy element praw mocarstw w stosunku do Niemiec³³, jak również prawo do ochrony tych wojsk. Uprawnienia mocarstw można więc niejako podzielić na trzy kategorie: rzeczywiste uprawnienia militarne, przysługujące im i wykonywane uprawnienia dotyczące Berlina (jest to istotne *novum*, gdyż dokumenty czterech mocarstw

²⁹ H. Steinberger, *op. cit.*, s. 70. Zob. też „Zbiór Dokumentów” (dalej cyt.: ZD) 1955, s. 1464.

³⁰ Zob. J. K. Virally, *La condition internationale de la RFA après les accords de Paris*. „Annuaire Française de droit international” 1955, s. 40.

³¹ AJIL 43/1949, s. 172.

³² *Bundesgesetzblatt* 1955, II 40.

³³ Zob. J. Kunz, *The London and Paris Agreements on West Germany*. AJIL 49/1955, s. 212. Autor ten podkreśla znaczenie tych postanowień w powiązaniu z innymi umowami o charakterze wojskowym pomiędzy państwami zachodnimi.

z okresu wspólnej okupacji Niemiec nie wyodrębniały osobnych praw dotyczących tego miasta, tworzącego niejako piątą strefę okupacyjną) oraz niejako hipotetyczne prawa dotyczące „Niemiec jako całości”, włączając współstanowienie w sprawie zjednoczenia Niemiec i zawarcia traktatu pokoju, „których wykonanie uniemożliwiła sytuacja międzynarodowa”. Przepis art. 2 nie wspomina w ogóle o tym, że prawa w stosunku do Niemiec przysługują wszystkim czterem mocarstwom łącznie, ogranicza więc niejako zakres terytorialny kompetencji trzech mocarstw zachodnich do terytorium RFN.

Istotne znaczenie ma dla omawianego tutaj zagadnienia przepis art. 7 układu w sprawie Niemiec. Przepis ten został wprowadzony do tekstu umowy na żądanie RFN, a niektórzy autorzy (m. in. E. Menzel) negują jego znaczenie normatywnie, sprowadzając go do roli deklaracji intencji³⁴. Przepis ten nakłada na strony traktatu obowiązek współdziałania na rzecz zawarcia swobodnie wynegocjowanego traktatu pokojowego między Niemcami i ich dawnymi przeciwnikami, a także obowiązek mocarstw konsultowania się z rządem RFN we wszystkich przypadkach korzystania przez nie z przysługujących im praw w stosunku do Niemiec jako całości. Warto zauważyć, że tekst angielski układu w sprawie Niemiec nie mówi o „traktacie pokoju” (*peace treaty*), lecz jedynie o „regulacji pokojowej” (*peace settlement*); terminologia ta nawiązuje do terminologii użytej w umowie poczdamskiej. Powstają znowu wątpliwości, czy mocarstwa zachodnie były uprawnione do zawarcia tego typu zobowiązania bez udziału ZSRR, skoro przepis art. 7 układu w sprawie Niemiec niewątpliwie sam w sobie dotyczy „Niemiec jako całości”, a także czy RFN mogła uzyskać status partnera mocarstw zachodnich, nawet jeżeli sugerowałby to rozwój prawa narodów do samostanowienia. Zachowanie nie nie sprecyzowanych jednoznacznie praw i odpowiedzialności przez mocarstwa zachodnie wydaje się również ograniczać suwerenność RFN, podczas gdy art. 1.2 układu stwierdza, że RFN wraz z ustaniem statusu okupacyjnego uzyskuje pełną suwerenność w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Oznacza to, naszym zdaniem, że prawa i odpowiedzialności, których dalsze istnienie zastrzegły sobie państwa okupacyjne, mają w istocie charakter nie prawny, lecz polityczny³⁵. Stanowią one etap ewolucji pierwotnych praw i zobowiązań aliantów, nie tworzą jednak nowych kompetencji, ani nie powodują wygaśnięcia kompetencji dotychczasowych.

Pośród dokumentów określających stanowisko ZSRR do problemu praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za „Niemcy jako całość” w omawianym okresie, na szczególną uwagę zasługują jednostronne oświadczenia z 1954 r. ZSRR o przekazaniu pełni suwerenności na rzecz NRD³⁶, układ z 20 września 1955 r. o stosunkach między ZSRR i NRD³⁷, noty władz radzieckich z 27 listopada 1958 r. w sprawie dalszego obowiązywania umów między aliantami³⁸ oraz układ o przyjaźni, wzajemnej pomocy i współpracy ZSRR i NRD z 12 czerwca 1964 r.³⁹ Wspomniana wyżej deklaracja z 1954 roku stwierdzała *expressis verbis* w pkt. 2,

³⁴ L. Gelberg, *op. cit.*, s. 86.

³⁵ Podobną sugestię zdaje się wyrażać M. Virally, *op. cit.*, s. 37, stwierdzając, że całkowite zrzeczenie się praw i odpowiedzialności przez cztery mocarstwa byłoby równoznaczne z zawarciem traktatu pokoju.

³⁶ ZD 1954, s. 557.

³⁷ Tamże, s. 1949.

³⁸ ZD 1958, nr 10-12, s. 132.

³⁹ „Gesetzblatt der DDR” 1964, s. 124.

że pomimo przekazania pełni praw suwerennych na rzecz NRD, ZSRR zatrzymuje pewne funkcje niezbędne dla realizacji ciężących na nim praw i obowiązków, wynikających z umów zawartych między aliantami w latach 1944-1945. Funkcje te nie zostały wymienione. K. Skubiszewski⁴⁰ wymienia tu, jak się wydaje przykładowo, współstanowienie o zjednoczeniu Niemiec i zawarciu traktatu pokoju. Z brzmienia powoływanego przepisu wydaje się jednak, że ZSRR zagwarantował sobie prawo do podejmowania wszelkich działań i stosowania takich środków, jakie uznałby za stosowne w celu zapewnienia swego bezpieczeństwa, włączając prawo do interwencji zbrojnej. W preambule układu z 1955 r. stwierdza się, że układ został zawarty z uwzględnieniem zobowiązań ciężących na obu stronach w wyniku obowiązywania umów dotyczących „Niemiec jako całości”. Wojska radzieckie miały odtąd stacjonować w NRD jako wojska sojusznicze (art. 4), natomiast władze NRD mogły prowadzić swą własną politykę w sprawie Niemiec, przy równoczesnym zachowaniu kompetencji ZSRR w tym zakresie. Również w dniu 20 września 1955 r. Rada Ministrów ZSRR wydała decyzję o unieważnieniu na terenie NRD ustawodawstwa Sojuszniczej Rady Kontroli⁴¹. Wreszcie art. 9 układu o przyjaźni z 1964 r. wyraźnie utrzymuje w mocy uprawnienia i obowiązki obu stron umowy (tj. ZSRR i NRD) wynikające z zawartych wcześniej umów i porozumień dwu- i wielostronnych, w tym z wymienionej w tekście przepisu Umowy poczdamskiej. Żadna z tych umów nie odwoływała się do praw czterech mocarstw w stosunku do „Niemiec jako całości”; przeciwnie — sugerują one, że w istocie uprawnienia ZSRR ograniczają się do wyegzekwowania wykonania przez NRD obowiązków nałożonych na Niemcy przez Umowę poczdamską i ustawodawstwo SRK. Zbiegło się to z lansowanym przez ZSRR od 1955 r. na płaszczyźnie międzynarodowej poglądem, że sprawa zjednoczenia Niemiec powinna być pozostawiona do negocjacji między obydwojma państwami niemieckimi.

Interesujące są również wymienione wyżej noty z 27 listopada 1958 r. ZSRR oświadczył w nich, że uważa za pozbawione mocy prawnej porozumienia londyńskie z 1944 r. o strefach okupacyjnych i o systemie kontroli w Niemczech, przynajmniej w części określonej jako „przestarzała”. Stanowisko ZSRR spotkało się z krytyką mocarstw zachodnich, które stwierdziły, że ZSRR nie może jednostronnie wycofać się z tych porozumień, i nadal powoływały się na prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw⁴². Wysiunęty przez ZSRR pogląd przyczynił się do dalszego utrwalenia faktycznego podziału Niemiec na dwa państwa. W kon-

⁴⁰ K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 124.

⁴¹ Problem obowiązywania ustawodawstwa okupacyjnego w obu państwach niemieckich jest niezwykle interesujący. W RFN niektóre akty Sojuszniczej Rady Kontroli zachowały bezwzględnie swoją ważność i nie mogą być uchylone ani zmienione przez ustawodawstwo zachodniemieckie. Natomiast organy NRD od początku istnienia tego państwa zmieniały ustawodawstwo Rady przy mileżącej aprobacie radzieckich władz okupacyjnych. Formalnie rzecz biorąc, ustawodawstwo na pewno należało do kompetencji czterech mocarstw wobec Niemiec jako całości, a więc jednostronna decyzja władz radzieckich o uchyleniu ustawodawstwa okupacyjnego (decyzja Rady Ministrów ZSRR z 20 września 1955 r., tekst zob. *Dokumente des geteilten Deutschland*. Wyd. I. von Münch, Stuttgart 1976, t. I, s. 331) naruszyła porozumienia międzyaliantckie. Charakterystyczne jest przy tym, że decyzja ta stwierdzała, że uchylenie ustawodawstwa okupacyjnego nie oznacza wygaśnięcia praw i odpowiedzialności w stosunku do Niemiec jako całości, przysługujących mocarstwom na mocy odpowiednich porozumień. Kwestie prawa okupacyjnego zasługują zresztą na odrębną monografię.

⁴² Zob. R. Schenk, *Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes, insbesondere deren Entwicklung seit 1969*. Frankfurt/M. 1976, s. 58.

sekwencji zarówno dyrektywę genewską z 1955 r., jak i zgodę ZSRR na przystąpienie do prac nad projektem traktatu pokoju z Niemcami z 1958 r. trudno traktować inaczej, jak w kategorii gestów politycznych, a nie rzeczywistych intencji.

4. KOMPETENCJE CZTERECH MOCARSTW W STOSUNKU DO „NIEMIEC JAKO CAŁOŚCI” W LATACH SIEDEMDZIESIĄTYCH

Od powstania praw czterech mocarstw na mocy deklaracji berlińskiej z 5 czerwca 1945 r. poprzez lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte, kompetencje mocarstw podlegały ewolucji. O ile początkowo miały one *stricte* prawny charakter i odnosiły się do całego państwa niemieckiego w granicach ustalonych w Poczdamie, o tyle stopniowo ulegały one podziałowi. Wraz z przekazaniem przez państwa zachodnie suwerenności Republice Federalnej, a przez ZSRR — Niemieckiej Republice Demokratycznej prawa te zostały ograniczone do strefy wpływów poszczególnych mocarstw. Jednocześnie jednak utrzymana została odpowiedzialność polityczna wszystkich mocarstw (w szczególności ZSRR i USA) za bezpieczeństwo w Europie środkowej, który to region ma, jako arena styku między dwoma blokami politycznymi, kluczowe znaczenie dla utrzymania pokoju światowego. W konsekwencji uprawnienia polityczne obejmowały prawo do współdecydowania o ewentualnym zjednoczeniu Niemiec i o zawarciu traktatu pokoju. Inny charakter uzyskały również stacjonujące w obu państwach niemieckich wojska mocarstw zachodnich (w ramach NATO) i wojska radzieckie (w ramach Układu Warszawskiego). Z całą pewnością natomiast utrzymały swój charakter prawno-instytucjonalny prawa czterech mocarstw wykonywane przez nie wspólnie w Berlinie, a w szczególności w Berlinie Zachodnim.

Dojście do władzy koalicji SPD-FDP i objęcie stanowiska kanclerza RFN przez W. Brandta zapoczątkowało proces normalizacji stosunków między RFN i państwami socjalistycznymi. W miarę rozwoju normalizacji, a zwłaszcza podczas negocjacji i po zawarciu układów tzw. wschodnich i układu z NRD, prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w stosunku do „Niemiec jako całości”, których istnienie było stale podkreślane przez państwa zachodnie, a zwłaszcza przez RFN, zyskiwały nowy wyraz — w coraz większym stopniu zyskiwał znaczenie element propagandowo-polityczny, podkreślany przez doktrynę zachodnioniemiecką. Zdaniem RFN, stawały się one „polityczną klamrą spinającą Niemcy jako całość” i jedynym reliktem pozostającym byłym aliantom po II wojnie światowej⁴³. Zachowały natomiast swój charakter normatywny i realny w odniesieniu do Berlina, znajdując wyraz w porozumieniu czterostronnym z 3 września 1971 r.

Odzwierciedleniem praw i odpowiedzialności mocarstw stały się z jednej strony postanowienia układów normalizacyjnych RFN z państwami socjalistycznymi, z drugiej zaś oświadczenia polityków i korespondencja dyplomatyczna. Art. 4 układu z ZSRR⁴⁴ i art. IV układu z Polską⁴⁵ oraz art. 9 układu podstawowe-

⁴³ Tak F. Klein, *op. cit.*, s. 107.

⁴⁴ K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 127; W. Wengler, *Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht*. „Juristen-Zeitung” nr 25/1970, ss. 632-633; H. Steinberger, *Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerk vom 12. August 1970*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” nr 31/1971, s. 117 i n.; D. Blumenwitz, *Die Unberührheitsklauseln in der Deutschlandpolitik*. W: *Festschrift für F. Berber*. München 1973, s. 83.

⁴⁵ A. Klafkowski, *Układ Polska-RFN z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 1973, s. 89 i n.; A. D. Roitfeld, *Wokół*

go⁴⁶ stwierdzają, że zawarte układy nie naruszają wcześniejszych porozumień i umów, które w ten sposób zachowują swój prymat. Wspomniane przepisy nie wspominają nic o prawach i odpowiedzialności mocarstw za „Niemcy jako całość” — wykładnia taka wynika przede wszystkim z not wymienionych przez RFN w mocarstwami zachodnimi w związku z zawarciem układów moskiewskiego (noty z 11 sierpnia 1970 r.) i warszawskiego (noty z 19 listopada 1970 r.)⁴⁷. W stosunku do układu z ZSRR, rządy USA, W. Brytanii i Francji wyraźnie stwierdziły, że postanowienia układu nie mogą naruszać praw i odpowiedzialności mocarstw, wynikających z porozumienia londyńskiego z 14 listopada 1944 r., deklaracji berlińskiej z 5 czerwca 1945 r. i innych umów wojennych i powojennych; w notach wymienionych po parafowaniu układu z Polską mocarstwa zachodnie zaaprobowaly tekst z ogólnym zastrzeżeniem, że nie może on w niczym naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw. Również nota skierowana przez rząd RFN do mocarstw zachodnich, a przez NRD do ZSRR w związku z zawarciem układu podstawowego⁴⁸ potwierdzają istnienie praw i odpowiedzialności czterech mocarstw; podobne do tego stwierdzenie zawiera wreszcie wspólna rezolucja wszystkich frakcji *Bundestagu*, uchwalona po ratyfikowaniu układów z ZSRR i Polską w dniu 17 maja 1972 r.⁴⁹ Ze wszystkich wymienionych tu aktów jedynie wspólna rezolucja parlamentu zachodniemieckiego odwołuje się do Berlina i „Niemiec jako całości” jako do przedmiotu praw i odpowiedzialności mocarstw; rezolucja ta jest jednak aktem jednostronnym, pozbawionym znaczenia z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że prawa i odpowiedzialności mocarstw w stosunku do Niemiec nie zostały w tych dokumentach sprecyzowane. Odwołanie się przez rządy państw zachodnich w nocie z 11 sierpnia 1970 r. do umów między Sprzymierzonymi określa jedynie źródła tych praw, natomiast treść ich, jak wykazano wyżej, uległa istotnym modyfikacjom. Prawa i odpowiedzialność mają zatem współcześnie głównie znaczenie polityczne, przy czym maleje ono zdecydowanie w miarę konsolidacji obu państw niemieckich w ramach NATO i Układu Warszawskiego. W aspekcie „ogólnoniemieckim” prawne znaczenie praw i odpowiedzialności czterech mocarstw polega, jak stwierdził R. Bernhardt⁵⁰, jedynie na tym, że uniemożliwiają one stworzenie więzi o charakterze państwowoprawnym między NRD i RFN. W doktrynie często można spotkać pogląd⁵¹, że w istocie prawa i odpowiedzialności uległy podziałowi, przy czym uprawnienia te wygasły w stosunku do NRD w związku z wykonaniem przez to państwo wszystkich postanowień Umowy poczdamskiej. Wydaje się jed-

interpretacji układu Polska-NRF. Problemy prawno-polityczne. „Sprawy Międzynarodowe” nr 25/1972, nr 4, ss. 29 - 30.

⁴⁶ Zob. zwłaszcza F. Klein w: *Festschrift für Jahrreiss*, op. cit., s. 98; J. Hacker w: *Fünf Jahre ...*, op. cit., s. 118.

⁴⁷ R. Schenk, op. cit., ss. 147 - 148; K. Skubiszewski, op. cit., ss. 128 i 131 - 132.

⁴⁸ „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 155 z 8 listopada 1972 r., ss. 1849 - 1850.

⁴⁹ C. Arndt, *Legal Problems of the German Eastern Treaties*. AJIL 74/1980, nr 1, s. 126.

⁵⁰ R. Bernhardt, *Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz*. „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” z. 38/1980, ss. 20 - 21.

⁵¹ J. Barcz, *Podstawowe elementy pozycji prawnej (Rechtsposition) rządu federalnego SPD/FDP w RFN w związku z tzw. polityką wschodnią*. „Przegląd Zachodni” 1980, nr 1, s. 9; M. Forbes, *Feindstaatenklauseln, Viermächteverantwortung und Deutsche Frage*. Baden-Baden 1983, s. 14; R. Schenk, op. cit., s. 58, przytacza też podobne opinie O. Kimminicha, K. Doevinga i H. Rumpfa.

nak, że uprawnienia o charakterze prawnym wygasły w stosunku do obu państw niemieckich w wyniku przekazania im suwerenności, co zostało potwierdzone przez uznanie NRD i RFN przez cztery mocarstwa, a w szczególności przez przyjęcie ich do ONZ (problem ten zostanie jeszcze poruszony w dalszej części pracy). Ewolucji uległy jedynie uprawnienia o charakterze politycznym — w tym też kontekście potwierdził ich istnienie w wywiadzie udzielonym czasopismu zachodniemieckiemu⁵² były ambasador ZSRR w RFN, W. Falin, wykluczając jednocześnie inną ich wykładnię.

W układach bońsko-paryskich z lat 1952-1954 po raz pierwszy zostały zaakcentowane niejako odrębna kategoria praw i odpowiedzialności kompetencji mocarstw w stosunku do Berlina. Mocarstwa zachodnie stoją bowiem konsekwentnie na stanowisku odrębnego statusu Berlina, czego wyrazem stało się przykładowo zawieszenie przez zachodnich gubernatorów wojskowych art. 23 ustawy zasadniczej RFN w części wymieniającej Berlin jako kraj federalny RFN.

Berlin wyodrębniony został jako osobna strefa okupacyjna i do dnia 1 lipca 1948 r. zarządzany był wspólnie przez przedstawicieli czterech mocarstw, tworzących wspólnie Komendanturę. Pomimo wycofania się przedstawiciela ZSRR, mocarstwa zachodnie utrzymywały okupacyjny status Berlina, ograniczony wszakże do sektorów zachodnich⁵³. Nie zaakceptowały one również jednostronnych oświadczeń ZSRR z 27 listopada 1958 r. i z 10 stycznia 1959 r. o wygaśnięciu statusu okupacyjnego Berlina⁵⁴. Czterostronny status Berlina został potwierdzony przez porozumienie zawarte między Francją, USA, Wielką Brytanią i ZSRR w dniu 3 września 1971 r.⁵⁵ W preambule strony umowy stwierdziły, że działają na podstawie uprawnień i w ramach swych odpowiedzialności wynikających z decyzji i porozumień z okresu II wojny światowej i bezpośrednio po jej zakończeniu. W pkt I.3 (zaliczającym się do Postanowień ogólnych, a więc odnoszącym się wg wykładni zachodniej do Wielkiego Berlina) rządy mocarstw okupacyjnych zobowiązały się do poszanowania i podtrzymania praw i odpowiedzialności przysługujących im na podstawie porozumień z okresu wojny. ZSRR utrzymał więc swoje prawo współdecydowania w takich sprawach, jak stosunki pomiędzy Berlinem i RFN, kontakty między Berlinem Wschodnim i Zachodnim, ustalenie stosunków na obszarze będącym przedmiotem porozumienia, a także zobowiązał się do zapobiegania napięciom i likwidowania ich na obszarze Berlina, niestosowania siły i niedokonywania zmian *status quo*. Mocarstwa zachodnie utrzymały z kolei szczerkowe uprawnienia wobec Berlina Wschodniego (m. in. utrzymano zasady dostępu umundurowanych wojskowych armii okupacyjnych do stolicy NRD). Wydaje się, że te z uprawnień w odniesieniu do Berlina, które mają charakter polityczny, znajdują *mutatis mutandis* zastosowanie dla sformułowania treści praw i odpowiedzialności czterech mocarstw w stosunku do „Niemiec jako całości”, mieszcząc się w pojęciu „zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa”.

W Berlinie Zachodnim działają ponadto dwie instytucje czterostronne (tj. pozostające pod wspólnym zarządem czterech mocarstw): więzienie w Spandau oraz Centrala Bezpieczeństwa Ruchu Lotniczego.

⁵² Zob. wypowiedź W. Falina, przyp. 20.

⁵³ Warto podkreślić, że jeszcze w latach 1974-1979 utrzymywany był odrębny status Berlina w ramach NRD.

⁵⁴ J. A. Frowein, *op. cit.*, s. 55.

⁵⁵ W niniejszym opracowaniu pominięto kwestię zakresu terytorialnego obowiązywania porozumienia z 1971 r.

5. OBOWIĄZYWANIE KLAUZUL DOTYCZĄCYCH PAŃSTW NIEPRZYJACIELSKICH
W KARCIE NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

W dniu 9 listopada 1972 r. opublikowane zostało w stolicach Francji, Wielkiej Brytanii, USA i ZSRR oświadczenie, w którym rządy czterech mocarstw zobowiązały się do poparcia wniosków obu państw niemieckich do ONZ z zastrzeżeniem, że ich członkostwo w ONZ nie może naruszyć praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, wynikających z porozumień i postanowień czterostronnych. W następnym roku NRD i RFN zostały przyjęte do tej organizacji. Z faktem tym łączy się w istotny sposób dalsze obowiązywanie tzw. artykułów o państwach nieprzyjacielskich w Karcie NZ.

Pojęcie to obejmuje przepisy artykułów 53 i 107 Karty NZ. Znaczenie art. 53 jest z punktu widzenia omawianego tu zagadnienia marginalne; stwierdza się w nim, że w ramach ugrupowań regionalnych mogą być podejmowane bez zgody Rady Bezpieczeństwa kroki przeciwko państwom nieprzyjacielskim z okresu II wojny światowej, o ile zachodzi niebezpieczeństwo naruszenia przez nie pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Warto zwrócić uwagę jedynie na to, że użyta formuła nawiązuje niejako do treści politycznych praw i odpowiedzialności mocarstw za „Niemcy jako całość” w ich obecnej formie. Istotną rolę spełnia natomiast przepis art. 107 Karty. Jak stwierdza K. Skubiszewski⁵⁶, stanowi on *lex specialis* w stosunku do art. 103, zapewniającego z kolei pierwszeństwo zobowiązań wynikających z Karty NZ przed zobowiązaniami wynikającymi z innych porozumień międzynarodowych. Przepis art. 107 dopuszcza możliwość podjęcia przez cztery mocarstwa akcji przeciwko państwom nieprzyjacielskim, nawet jeżeli byłaby ona sprzeczna z innymi przepisami Karty. W literaturze zachodnioniemieckiej można spotkać pogląd⁵⁷, że obowiązywanie obu przepisów Karty jest ściśle związane z prawami i odpowiedzialnością czterech mocarstw za Niemcy jako całość.

Obowiązywanie klauzul o państwach nieprzyjacielskich rozpatrywane jest przez autorów zachodnioniemieckich także w kontekście możliwości interwencji zbrojnej czterech mocarstw w obu państwach niemieckich. I tak D. Blumenwitz⁵⁸ stwierdza, że art. 107 nie legitymuje użycia siły przeciwko państwom nieprzyjacielskim. Wg F. A. von der Heydte (podobny pogląd wyrazili też J. A. Frowein i M. Virally)⁵⁹, przepis ten nie uprawnia do interwencji zbrojnej, skoro oba państwa niemieckie uzyskały pełną suwerenność. Z kolei Ch. Tomuschat⁶⁰ podkreśla, że w stosunku do NRD i RFN ma zastosowanie generalny zakaz użycia siły, sformułowany w art. 2.1 Karty NZ; ponadto państwem nieprzyjacielskim była Rzesza Niemiecka, a nie RFN i NRD. Stanowisko to zasługuje na uwagę, gdyż — zdaniem autorów zachodnioniemieckich⁶¹ — obowiązywanie przepisów dotyczących państw nieprzyjacielskich stanowi dowód ciągłego istnienia Rzeszy. Warto też w tym miejscu zwrócić uwagę, że państwa socjalistyczne tradycyjnie sprzeciwiają się wszelkim próbom rewizji Karty, zaś na wniosek m. in. ZSRR i Polski wprowadzono do tekstu konwencji wiedeńskiej prawa traktatów z 1969 roku przepis art. 75, dotyczący możliwości wyłączenia przepisów tej konwencji w stosunku do państw nieprzyjacielskich.

⁵⁶ K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 108.

⁵⁷ M. Forbes, *op. cit.*, s. 9; Ch. Tomuschat, *op. cit.*, s. 85 i inni.

⁵⁸ D. Blumenwitz, *op. cit.*, s. 50.

⁵⁹ F. A. von der Heydte, *Die Feindstaatenklauseln in der Satzung der UNO*. W: *Beiträge*, *op. cit.*, s. 82.

⁶⁰ J. A. Frowein, *op. cit.*, s. 42.

⁶¹ M. Forbes, *op. cit.* i cytowana tam literatura.

Podany przez Ch. Tomuschata argument zasługuje na uwagę. Autor ów wydaje się przenosić ciężar zagadnienia na kwestię związków między sukcesją, identycznością państw i odpowiedzialnością międzynarodową. Generalnie uważa się⁶², że odpowiedzialność międzynarodowa nie podlega sukcesji, warunkiem zaś jej istnienia jest istnienie państwa — sprawcy deliktu. Prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw mogłyby być potraktowane jako konsekwencje odpowiedzialności Niemiec za wywołanie II wojny światowej, natomiast art. 107 Karty NZ i art. 75 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. — jako środki umożliwiające jej realizację. Problem ten jest zbyt szeroki, by omawiać go tu szczegółowo. Pewne formy odpowiedzialności mogą, w każdym razie, podlegać sukcesji; wskazać też trzeba na konstrukcję identyczności państw, użytą w stosunku do Austrii w traktacie pokoju z St. Germain z 1919 r. w celu uzasadnienia odpowiedzialności tego państwa za konsekwencje I wojny światowej; w opinii samej Republiki Austriackiej, jak i zdaniem większości autorów, Austria po 1918 r. była państwem nowym. Państwa Ententy zdecydowały się na użycie fikcji uzasadniającej odpowiedzialność. O przyjęciu podobnej fikcji można mówić w przypadku art. 107 Karty NZ.

Naszym zdaniem, trudno wykazać istnienie bezpośredniego związku między przepisami Karty NZ o państwach nieprzyjacielskich i prawami i odpowiedzialnością czterech mocarstw. Co więcej, obowiązywanie tych przepisów w kontekście przyjęcia NRD i RFN do ONZ może budzić wątpliwości. W tym momencie oba państwa definitywnie uznane zostały za „miłujące pokój”; ich przystąpienie do ONZ w 1973 r. może być uznane za ostateczne dokonanie regulacji pokojowej (*peace settlement*) wymaganej przez umowę poczdamską. W tym kontekście oba przepisy Karty stałyby się bezprzedmiotowe, jeśli chodzi o możliwość powołania się na nie w przyszłości. Przepisy te nie wygasły jednak na zasadzie *rebus sic stantibus*, lecz obowiązują nadal. Ich podstawowe znaczenie polega na tym, że sankcjonują one legalność wszystkich kroków podjętych przez wielkie mocarstwa wobec Niemiec po II wojnie światowej.

Można wyobrazić sobie sytuację, w których poszczególne mocarstwa podjęłyby próbę interwencji odpowiednio w NRD (destabilizacja sytuacji w Europie wschodniej, zbliżenie w stosunkach z RFN niepożądane dla ZSRR) i RFN (przewrót prawicowy lub lewicowy, próba neutralizacji). Działania takie miałyby jednak charakter jednostronny, podczas gdy zastosowanie przepisów o państwach nieprzyjacielskich w Karcie NZ wymagałoby niewątpliwie wspólnej interwencji przez wszystkie mocarstwa łącznie. Interwencje jednostronne mogłyby nastąpić na podstawie art. 2 układu w sprawie Niemiec z 1952 r. i na odpowiednich przepisach paktów o przyjaźni i pomocy wzajemnej między ZSRR i NRD, opartych na zasadach proletariackiego internacjonalizmu.

Na zakończenie warto wskazać jeszcze dwie wypowiedzi autorów zachodniemieckich, wskazujących na istnienie praw i odpowiedzialności czterech mocarstw w stosunku do „Niemiec jako całości”. W. Fiedler⁶³, który jest zdecydowanym zwolennikiem koncepcji dalszego istnienia Rzeszy w granicach z 1937 r., stwierdza, że nawet odesłanie do tych praw i odpowiedzialności nie wyjaśnia w pełni, na czym polega „otwarty charakter problemu niemieckiego”. Natomiast Th.

⁶² Tak I. Brownlie, *Principles of Public International Law*. Oxford 1973, s. 644 oraz Ch. Rousseau, *La pratique récente en matière de succession d'états*. „Annales de droit et de sciences politiques” 1962, nr 1-2, s. 16.

⁶³ W. Fiedler, *Die Grenzen der „Deutschland-Theorien” und die Bedeutung der Staatenpraxis*. „Zeitschrift für Politik” 1983, s. 374.

Schweisfurth⁶⁴, rozważając ten problem użył sformułowania, że prawa i odpowiedzialności w stosunku do takich zagadnień jak jedność Niemiec, ostateczna regulacja granic oraz włączenie Niemiec jako całości do systemu bezpieczeństwa międzynarodowego „spoczywają jak Śpiąca Królewna” (*the reserved Four-Power rights and responsibilities repose for the time being like „Sleeping Beauty”*), ale mocarstwa zrobią z nich użytek, gdy nadejdzie chwila zjednoczenia Niemiec. Sformułowania te jednoznacznie podkreślają sztuczny charakter koncepcji zachodniemieckich, widzących w prawach i odpowiedzialności aliantów (mających charakter wyłącznie polityczny) dowód jedności Niemiec i istnienia Rzeszy.

Władysław Czapliński

LEWICOWY RUCH STUDENCKI W BERLINIE ZACHODNIM W LATACH SIEDEMDZIESIĄTYCH

Specyficzne położenie geopolityczne Berlina Zachodniego, będącego swoistą enklawą gospodarczą i społeczną w Europie, wywarło istotne znaczenie na rozwój tamtejszego ruchu studenckiego. W połowie lat sześćdziesiątych nastąpił tu niespotykany w innych ośrodkach akademickich RFN proces lewicowej radykalizacji szerokich mas studenckich. Charakteryzował się on niezwykłą aktywnością różnych ugrupowań studenckich, w tym głównie Socjalistycznego Związku Studentów Niemieckich (*Sozialistischer Deutsche Studentenbund — SDS*). Ośrodkiem, w którym sprzeczności pomiędzy studentami a administracją uniwersytecką wystąpiły najwcześniej i przybrały później najradykalniejsze formy, był Wolny Uniwersytet Berliński (*Freie Universität Berlin — FU*). Masowy ruch protestu młodzieży zachodniobерlińskiej uległ załamaniu pod koniec lat sześćdziesiątych. Głównymi przyczynami zaniku dynamizmu i ofensywności zrewoltowanych mas młodzieży były represje ze strony aparatu państwowego, zmiana charakteru kryzysu społeczno-politycznego, sprzeczności wewnątrz samego ruchu studenckiego oraz postępująca izolacja społeczna¹.

Lata siedemdziesiąte charakteryzują się daleko idącymi przewartościowaniami oblicza ruchu studenckiego w porównaniu z okresem rewolty z lat 1967-1969. Ową ewolucję postaw studentów zachodniobерlińskich tak charakteryzował publicysta „Sterna” w 1977 r.

„Młodzież ta nie płonie już zapalem rewolucyjnym jak pokolenia lat sześćdziesiątych. Nie jest już owładnięta nadzieją, że przeobrazí społeczeństwo; nie znajduje już rezonansu wśród pokolenia dorosłych, jak swego czasu opozycja pozaparlamentarna. Wycofała się do getta, które samo sobie stworzyła, przytłoczona wrażeniem, że „Wszystko jest bezcelowe”, że „niczego przecież nie można zmienić”. Jedni tracą wszelkie zainteresowanie polityką i społeczeństwem, „wyłączają się”, inni zmierzają ku wewnętrznej radykalizacji, która sięga głębiej i szerzej niż wszystkie poprzednie rebelie”.²

⁶⁴ Th. Schweisfurth, *Germany, Occupation after World War II*. W: *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam—New York—Oxford, t. III/1982, s. 197.

¹ Por. A. Sakson, *Ruch studencki w RFN w końcu lat sześćdziesiątych*. „Studia Nauk Politycznych” nr 3/1980.

² Por. G. Langguth, *Protest von links. Die Studentenbewegung in der Bundesrepublik Deutschland*. [W:] *Extremismus im demokratischen Rechtsstaat*. Bonn 1978, s. 176.