

ALFONS KLAFKOWSKI

KONKORDAT Z NIEMCAMI Z R. 1933 JAKO ZAGADNIENIE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Na przełomie 1948-9 roku Stolica Apostolska wysunęła zagadnienie podstaw prawnych obowiązywania konkordatu, zawartego z Rzeszą Niemiecką w dniu 20 lipca 1933 r. a ratyfikowanego dnia 10 września tegoż roku. Ten konkordat (określany w dalszym ciągu niniejszych rozważań skrótem: konkordat hitlerowski) podpisany został przez ówczesnego wicepremiera Papena oraz przez kardynała sekretarza stanu Eugenio Pacelli¹⁾.

Konkordaty należą do tej grupy zjawisk w prawie międzynarodowym, które z samej swej natury zasługują na szczególną uwagę. Konkordat hitlerowski jest w tej grupie zjawisk szczególnie interesujący z wielu innych jeszcze względów.

Inicjatywa zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską została sformułowana przez Hitlera w ciągu kilku tygodni po dojściu do władzy. Było to zadanie, do którego realizacji powołany został wicepremier Papen. Negocjowanie tego konkordatu odbyło się bardzo szybko. Już w dniu 20 lipca 1933 roku konkordat hitlerowski został podpisany. W ten sposób konkordat ten dokonał wyłomu w murze izolacji, który zaczął się budować dookoła hitlerowskiej Rzeszy Niemieckiej²⁾. Wyłom okazał się skuteczny. W ślad za konkordatem hitlerowskim posypały się liczne umowy międzynarodowe, negocjowane z rządem Hitlera. Zarówno w 1933 roku jak i później, w miarę upływu lat, konkordat hitlerowski traktowany był jako zjawisko o charakterze societatis leoninae, z tym, że jedyną stroną odnoszącą korzyści z tej umowy była hitlerowska Rzesza Niemiecka. Z tego punktu widzenia konkordat hitlerowski stanowił sukces polityki zagranicznej Hitlera.

Wykonanie konkordatu hitlerowskiego ocenione było negatywnie. Ta negatywna ocena została sformułowana niemal w momencie, gdy nie-

¹⁾ „Reichsgesetzblatt”, Teil II. Ausgegeben zu Berlin, den 18. September 1933. Nr 38. S. 679. Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich.

²⁾ Artykuł Wilhelma Bertramsa S. J. pt. „Zur Geschichte und Bedeutung der Konkordate” ogłoszony po wojnie (w roku 1947?) w czasopiśmie niemieckim „Stimme der Zeit”. Poglądy te cytuję z pamięci wskutek braku dostępu do tego czasopisma w chwili pisania niniejszego artykułu. Interesujące naświetlenie tego zagadnienia znajduje się w świeżo wydanej pracy M. M. Szejmiana „Watykan między dwumia mirowymi wojnami”. Wydawnictwo Akademii Nauk ZSSR, Moskwa 1948, s. 237. W rozdziale IV tej pracy pt. „Watykan i germanski faszizm” autor poświęca dużo uwagi podstawowym założeniom stosunku Watykanu do Rzeszy Niemieckiej w tym okresie. Warto nadmienić, że cytowana praca Szejmiana jest oparta na materiałach źródłowych. Przytacza ona liczne prace angielskie i to zarówno z okresu międzywojennego, jak i z okresu drugiej wojny światowej, dalej — nieznanne u nas prace amerykańskie z tego samego okresu, wreszcie bogate czasopiśmiennictwo światowe z tej dziedziny.

wysechł jeszcze atrament obu podpisów złożonych przez kontrahentów tego konkordatu. Jeden z czołowych specjalistów od prawa konkordatowego prof. Yves de la Brière S. J., w publicznym wykładzie haskim, wygłoszonym w 1938 roku, podkreślał, że konkordat hitlerowski gwarantował Kościołowi katolickiemu takie prawa publiczne, jakich katolicy niemieccy dotąd nie znali. Równocześnie ten specjalista-międzynarodowiec mówił o gorzkiej ironii, z jaką należy oceniać wspaniałe sformułowanie programu ugody wyznaniowej w konkordacie hitlerowskim. Prof. Yves de la Brière podkreślał wypadki codziennego łamania konkordatu przez hitlerowskiego kontrahenta. W związku z tym sformułował cytowany autor w 1938 r. odpowiedź na pytanie, jaki interes sprawia, że Stolica Apostolska podkreśla wartość prawną postanowień tego konkordatu i podtrzymuje tę wartość, mimo że cały konkordat nie przedstawiał żadnej praktycznej wartości. Prof. Yves de la Brière odpowiedział w cytowanym wykładzie haskim w ten sposób, że kiedyś okoliczności polityczne mogą się zmienić w Rzeszy Niemieckiej — i wtedy tekst konkordatu może znaleźć pełne zastosowanie w nowej, zmienionej rzeczywistości niemieckiej. Być może, że gruntowna analiza tego wykładu haskiego mogłaby posłużyć jako przewodnik, ułatwiający zrozumienie dzisiejszych, subiektywnych intencji Stolicy Apostolskiej odnośnie do dążenia ku pełnemu uznaniu wartości prawnej konkordatu hitlerowskiego. Jest to jednak wykład subiektywnego interesu Stolicy Apostolskiej w tym zakresie. A przecież trzeba stwierdzić, że co do konkordatu hitlerowskiego istnieje przede wszystkim obiektywny stan prawny, który należy zbadać starannie³⁾.

I jeszcze z pewnych względów konkordat hitlerowski jest szczególnie interesujący. W lipcu 1933 roku konkordat ten stanowił pierwszą umowę międzynarodową hitlerowskiej Rzeszy Niemieckiej. Umowa ta dokonała wyłomu w izolacji Rzeszy Niemieckiej, zarysowującej się w ramach społeczności międzynarodowej. Na przełomie 1948-9 Stolica Apostolska wykazuje chęć dokonania wyłomu w okresie niepewności prawnej, panującej w okupowanym państwie niemieckim po bezwarunkowej kapitulacji rządu hitlerowskiego. Obecne tendencje Stolicy Apostolskiej wyrażają się w tym, że podkreśla się pełną wartość prawną konkordatu hitlerowskiego. To podkreślenie zauważyć można na dwóch płaszczyznach; z jednej zostało ono ujawnione w „Osservatore Romano”⁴⁾, z drugiej strony w urzędowych pismach Stolicy Apostolskiej do episkopatu niemieckiego⁵⁾. Konkordat hitlerowski traktowany był jako doniosły precedens od 1933 roku do momentu bezwarunkowej kapitulacji rządu hitle-

³⁾ Yves de la Brière, „Le droit concordataire dans la nouvelle Europe”. „Recueil des Cours de l'Académie de droit International” 1938, t. 63, str. 437, 442, 443.

⁴⁾ „Stuttgarter Zeitung” z dnia 27. I. 1949, notatka pt. „Vatikan für Konkordat mit Deutschland”.

⁵⁾ „Stuttgarter Zeitung” z dnia 1. II. 1949 w notatee pt. „Für und wider das Grundgesetz. Dr Ehard und Carlo Schmid über Bonn. Vatikan besteht auf Anerkennung des Konkordats”.

rowskiego. Obecnie konkordat hitlerowski odegrać ma rolę niemniej ważnego precedensu w zakresie umów międzynarodowych, zawartych przez Rzeszę Niemiecką.

Z tych względów konkordat hitlerowski i jego wartość prawna stanowią zagadnienie, mające znacznie szersze ramy niż zawarte w nim postanowienia, mające znacznie szersze ramy niż układ między dwoma kontrahentami: Rzeszą Niemiecką a Stolicą Apostolską. Dlatego trzeba starannie rozważyć wszystkie zagadnienia prawne, związane z konkordatem hitlerowskim.

I

Analizę tego zagadnienia oprócz należy na tych aktach prawnych, które stanowią podstawę pozycji prawnej państwa niemieckiego po bezwarunkowej kapitulacji. Są to głównie następujące akty prawne:

1. Umowa jałtańska⁶⁾
2. Umowa poczdamska wraz ze wszystkimi aktami prawnymi, regulującymi mechanizm okupacji i kontroli nad Niemcami⁷⁾
3. Proklamacja Nr 2 z dnia 20 września 1945, wydana przez Sojuszniczą Radę Kontroli nad Niemcami⁸⁾
4. Wszystkie akty prawne Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami.

Obecnie można rozważać te założenia prawne jedynie fragmentarycznie. Ograniczenia co do czasu narzucone są przez fakt, że ostatnie posiedzenie Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami odbyło się 22 marca 1948 roku. Tylko do tego momentu mówić można o przestrzeganiu tych założeń prawnych, na których należy oprócz analizę obowiązywania czy nieobowiązywania konkordatu hitlerowskiego. Ograniczenie co do rzeczy — wynika stąd, że nie opublikowano jeszcze pełnej dokumentacji prac Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Wskutek tego nieznaną są zasady decyzji, jakie zapadały w tym głównym organie kontrolnym w przedmiocie umów międzynarodowych, wiążących Rzeszę Niemiecką.

Jak wynika z Proklamacji nr 2, Sojusznicza Rada Kontroli była organem powołanym do oceny umów międzynarodowych zawartych do momentu bezwarunkowej kapitulacji przez Rzeszę Niemiecką. Sojusznicza Rada Kontroli nie może być uznana za organ decydujący o aktualnych umowach międzynarodowych Niemiec, gdyż nigdy prawnie takiej wyłączności nie posiadała.

Niemniej jednak stan prawny tych podstawowych założeń opartych na wymienionych wyżej aktach prawnych może być tylko jeden⁹⁾.

⁶⁾ „Zbiór dokumentów” pod redakcją Juliana Makowskiego 1945, nr 3—4, s. 92—106.

⁷⁾ „Zbiór dokumentów” 1946, nr 1, s. 3—33; Helmut Ruge „Reichs- und Zonen-Gesetze”, patrz ad 8.

⁸⁾ Helmut Ruge, „Reichs- und Zonen-Grenze”. Verordnungen und Befehle des Kontrollrats der Militärregierungen und der deutschen Verwaltung. Band I und II.

⁹⁾ Wnioski te oparte są na materiale źródłowym, przedstawionym w mojej rozprawie pt. „Niemcy po bezwarunkowej kapitulacji jako zagadnienie prawa między-

Oto wnioski podstawowe, przesądzające linię wszelkich rozważań w zakresie zagadnień prawnych związanych z państwowością niemiecką:

1. Prawo międzynarodowe jako jedyna płaszczyzna rozważań. — Zagadnienie państwa niemieckiego po bezwarunkowej kapitulacji rozpatrywane jest wyłącznie na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Czynią to zarówno teoretycy uznający istnienie państwa niemieckiego, jak również teoretycy głoszący zniszczenie państwa niemieckiego wskutek bezwarunkowej kapitulacji. Nie ma dotąd ani jednej teorii — nie jest nią nawet teza prof. Kelsena — która by przesunęła zagadnienie państwowości niemieckiej na płaszczyznę prawa konstytucyjnego jednego z mocarstw okupacyjnych. Prawo międzynarodowe jest tą dziedzina prawa, która reguluje stosunki między państwami. Gdyby Niemcy nie były państwem, nie można by rozpatrywać tego zagadnienia na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

2. Państwo niemieckie istnieje. — Wniosek o istnieniu pokapitulacyjnego państwa niemieckiego zbudowany jest na następujących przesłankach:

- a) odrzucenie tezy o delegalizacji Niemiec (tak jak ją ujmują prof. Kelsen)
- b) stwierdzenie, że akt bezwarunkowej kapitulacji nie zniszczył państwowości niemieckiej,
- c) stwierdzenie, że zanik centralnej władzy nie przekreślił istnienia państwa niemieckiego.

Analiza tych trzech przesłanek prowadzi do wniosku, że państwo niemieckie istnieje. Nie ma ani jednego aktu prawnego, który by w sposób wyraźny lub domniemany zaprzeczał temu faktowi. Istnieją liczne okupacyjne akty prawne, wyraźnie uznające takie elementy państwowości niemieckiej jak: władza — obywatelstwo — terytorium. Ponadto istnieją liczne umowy międzynarodowe z okresu wojennego i powojennego, uznające istnienie państwa niemieckiego. Narody Zjednoczone zawierały podczas wojny umowy, w których nie można dopatrzeć się intencji zniszczenia państwa niemieckiego. Nie czynią tego również liczne deklaracje na temat zagadnień niemieckich, wydawane przez Narody Zjednoczone podczas drugiej wojny światowej. Takie umowy jak jałtańska i poczdamska podkreślają projekty czy zasady reorganizacji państwa niemieckiego, podkreślając jedynie chęć zniszczenia narodowego socjalizmu i militarystyki niemieckiego. Żaden z tych aktów prawnych nie przekreśla ani też nie zdradza intencji przekreślenia państwowości niemieckiej. Tylko nieliczni teoretycy, jest ich dwóch czy trzech, propagują tezę, że państwo niemieckie nie istnieje. Na ogół zarówno teoria jak i praktyka prawa międzynarodowego (umowy, okupacyjne akty prawne, orzecznictwo) uznają

narodowego" (w maszynopisie str. 262). Rozprawa ta została napisana na zlecenie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. W „Przeglądzie Zachodnim” nr 9/10 z 1949 r., str. 189—206, opublikowany był fragment tej rozprawy pt. „Zagadnienie centralnej władzy niemieckiej”. Wnioski tutaj przedstawione należy powiązać z tym artykułem. Przy niniejszych wnioskach opuszczam wszystkie odsyłacze, jakie są zawarte w wymienionej wyżej rozprawie, a czynię to ze względu na trudności techniczne.

istnienie państwa niemieckiego. Warto wskazać na fakt wydania przez Sojuszniczą Radę Kontroli nad Niemcami ustawy Nr 46 z dnia 25 lutego 1947 o likwidacji państwa pruskiego. Wolno przypuszczać, że gdyby celem okupacji i kontroli Niemiec miała być likwidacja państwa niemieckiego, to prawdopodobnie znalazłoby to swój wyraz w postaci jakiegoś aktu prawnego na wzór ustawy Nr 46. Tymczasem okupacyjne akty prawne uznają państwo niemieckie, wielokrotnie używają określenia „Niemcy jako całość”, równocześnie zaś ustawa Nr 46 likwiduje państwo pruskie, a więc część państwa niemieckiego. Z tego wynika, że ustawa Nr. 46 o likwidacji państwa pruskiego jest jednym z najbardziej wymownych aktów formalnych, przemawiających na rzecz argumentacji o istnieniu państwa niemieckiego jako całości.

3. Osobowość międzynarodowo-prawna Niemiec. — Według teorii prawa międzynarodowego osobowość międzynarodowo-prawna przyznana jest pewnej zbiorowości ludzkiej wtedy, gdy ta zbiorowość posiada prawa i obowiązki na płaszczyźnie międzynarodowo-prawnej. W zasadzie identyczność osobowości międzynarodowo-prawnej nie jest podważona zmianami w strukturze konstytucyjnej, gospodarczej lub społecznej tej zbiorowości, dopóki te zmiany odbywają się według zasad uznanych przez prawo międzynarodowe.

Podczas II wojny światowej pojawiła się wprawdzie teoria, głosząca tzw. „outlawry” Niemiec — teoria konstruowana na wzór rzymskiej „interdictio aqua et igni” — przewidująca także te same skutki. Konsekwencje tej angielskiej koncepcji usunięcia Niemiec poza nawias ochrony międzynarodowo-prawnej miały być takie, jak konsekwencje wspomnianej zasady rzymskiej „aqua et igni interdictus pro mortuo habetur”. Miała to być po prostu śmierć prawna państwa niemieckiego. Ta koncepcja nie znalazła posłuchu i nie wywarła wpływu na praktykę międzynarodowo-prawną w zakresie okupacji powojennej Niemiec. Zamiast koncepcji „outlawry” zwyciężyła zgodna z prawem międzynarodowym koncepcja konkretyzowania zasad pokapitulacyjnej okupacji i kontroli Niemiec. Koncepcja bowiem „outlawry” równałaby się kapitulacji Niemiec na łaskę i niełaskę zwycięzców, a to równałoby się bezprawiu.

Teoria prawa międzynarodowego zna różne rodzaje osobowości międzynarodowo-prawnej. Podstawą tego różnicowania jest rodzaj lub stopień ograniczenia zdolności prawnej i zdolności do działania. Zdolność prawna Niemiec jest nieknięta przez akt bezwarunkowej kapitulacji i jest respektowana przez okupacyjne akty prawne. Analiza okupacyjnych aktów prawnych wykazuje, że mocarstwa okupacyjne unikały naruszenia zdolności prawnej państwa niemieckiego. Można wskazać na szereg decyzji mocarstw okupacyjnych, które pozytywnie określają osobowość prawna Niemiec. Jednym z tych przykładów jest fakt zaprzysiężenia senatorów hamburskich w dniu 23 listopada 1946 na wierność Rzeszy Niemieckiej, co nastąpiło w obecności cywilnego gubernatora okupacyjnego. W teorii przyjmuje się zgodnie fakt istnienia zdolności prawnej Niemiec. Zdolność

do działania Niemiec jest niewątpliwie ograniczona. Wynika to z okupacyjnych aktów prawnych, zwłaszcza z Deklaracji ogłoszonej 5 czerwca 1945, której interpretacja w tym sensie jest niemal powszechnie uznana. Ograniczenie zdolności do działania ma charakter prowizoryczny, przejściowy, co wynika z okupacyjnych aktów prawnych. Państwo niemieckie posiada więc osobowość międzynarodowo-prawną. Ma ono określone prawa i obowiązki na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Ma ono zdolność prawną oraz ograniczoną zdolność do działania.

Rozważania powyższe stanowią punkt wyjścia do analizy państwa niemieckiego po bezwarunkowej kapitulacji jako kontrahenta umów międzynarodowych. Syntezę norm w tym zakresie stanowi Proklamacja Nr 2 z 20 września 1945, a zwłaszcza dział III tego aktu prawnego, wydanego przez Sojuszniczą Radę Kontroli nad Niemcami. Analiza tych postanowień Proklamacji Nr 2 jest równocześnie analizą podstaw całego zagadnienia obecnego stanu prawnego konkordatu hitlerowskiego z 20 lipca 1933 roku.

II

Proklamacja Nr 2 z dnia 20 września 1945 poświęca dział III zagadnieniom regulowania umów międzynarodowych, zawartych przez Rzeszę Niemiecką¹⁰⁾.

Art. 5 Proklamacji Nr 2 stwierdza, że mocarstwa okupacyjne władne są uregulować wszystkie zagadnienia, dotyczące stosunków Niemiec z innymi krajami. Artykuł ten stwierdza, że władze niemieckie nie mogą zaciągać żadnych zobowiązań międzynarodowych bez zgody mocarstw okupacyjnych. Władze niemieckie nie mogą również wykonywać żadnych zobowiązań międzynarodowych bez zgody mocarstw okupacyjnych.

Art. 5 zawiera postanowienia o charakterze generalnym. Z artykułu tego wynika niedwuznacznie, że:

1. Niemcy istnieją jako państwo w ramach poczdamskiego programu okupacji i kontroli. Art. 5 mówi o Niemczech, mówi o stosunkach Niemiec z innymi krajami, o władzach niemieckich, o zobowiązaniach międzynarodowych Niemiec.

2. Zdolność prawna Niemiec jest zachowana, co wynika jasno ze sformułowań przedstawionych ad 1.

3. Zdolność do działania Niemiec jest ograniczona. Art. 5 stwierdza wyraźnie, że Niemcy nie mogą podejmować ani wykonywać zobowiązań międzynarodowych bez zgody mocarstw okupacyjnych. Rozwinięciem tego stanowiska jest art. 7 a, b i c. Art. 7a likwiduje wszystkie stosunki Niemiec dyplomatyczne, konsularne i handlowe oraz inne ze wszystkimi innymi państwami. Art. 7b likwiduje wszystkie placówki poselskie, konsularne, handlowe i inne państw neutralnych w Niemczech. Art. 7c likwiduje wszystkie placówki niemieckie poselskie, konsularne, handlowe i inne

¹⁰⁾ Cytowana w dalszym ciągu według tłumaczenia niemieckiego zamieszczonego w zbiorze Helmut Ruge „Reichs- und Zonen-Gesetze”, j. w.

we wszystkich państwach. W ten sposób art. 7a, b i c realizuje w sposób praktyczny ograniczenie Niemiec w ich zdolności do działań prawnych.

Art. 5 posiada wyjątkowo brzemiennej treść prawną. Ten artykuł przesądza pięć podstawowych zagadnień, związanych z praktyką Niemiec w zakresie wykonywania ich zobowiązań międzynarodowych. Są to następujące zagadnienia:

1. Kto reguluje zagadnienia związane z wykonaniem umów międzynarodowych przez Niemcy po bezwarunkowej kapitulacji? Art. 5 odpowiada na to pytanie, że wszystkie te sprawy należą do Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Przez to pojęcie należy rozumieć cały mechanizm kontrolny w Niemczech, gdyż Sojusznicza Rada Kontroli stanowi niejako dach nad całym tym mechanizmem.

2. Jakie sprawy reguluje, w zakresie umów międzynarodowych, Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami? Art. 5 odpowiada, że do jej kompetencji należą wszystkie sprawy dotyczące stosunków Niemiec z innymi państwami.

3. Jakie państwa podlegają działalności Sojuszniczej Rady Kontroli w zakresie stosunków z Niemcami? Art. 5 stwierdza, że wszystkie państwa. Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami decyduje więc nie tylko o stosunkach Niemiec z państwami prowadzącymi wojnę, lecz decyduje również o stosunkach Niemiec ze wszystkimi państwami, a więc także i neutralnymi.

4. W jakiej formie są te zagadnienia uregulowane? Art. 5 sugeruje wyraźnie formę umowy lub przyzwolenia przez Sojuszniczą Radę Kontroli nad Niemcami w imieniu Niemiec.

5. Z jaką sankcją uregulowane są zagadnienia, dotyczące zobowiązań międzynarodowych Niemiec? Art. 5 stwierdza wyraźnie, że tą sankcją jest wyłączność Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Bez zgody tego głównego organu kontrolnego zobowiązania międzynarodowe Niemiec nie mają żadnej wartości.

Z kolei należy odpowiedzieć na pytanie, czy treść powyższego art. 5 Proklamacji Nr 2 obejmuje również konkordat hitlerowski?

Odpowiedź na to pytanie wymaga przede wszystkim sformułowania stanowiska wobec zagadnienia istoty prawnej konkordatu. Czym jest konkordat? Codex Iuris Canonici stwierdza wyraźnie, że konkordat jest umową, konwencją¹¹⁾. To stanowisko zajmuje również teoria prawa między-

¹¹⁾ Codex Iuris Canonici ujmuje to zagadnienie w dwóch kanonach zawartych w Liber Primus — Normae Generales. Kanon 3 brzmi: „Codicis canones initas ab Apostolica Sede cum variis Nationibus conventiones nullatenus abrogant aut iis aliquid obrogant; eae idcirco perinde ac in praesens vigere pergunt, contrariis huius Codicis praescriptis minime obstantibus”. Kanon 4 przeciwstawia przywileje konwencjom (konkordat) uregulowanym w Kanonie 3. Treść kanonu 4 jest następująca: „Iura aliis quaesita, itemque privilegia atque indulta quae, ab Apostolica Sede ad haec usque tempora personis sive physicis sive moralibus concessa, in usu adhuc sunt nec revocata, integra manent, nisi huius Codicis canonibus expresse revocentur”. Recueil des Cours, j. w., t. 63, s. 371, 373, 375.

narodowego. W przytoczonym już wykładzie haskim prof. Yves de la Brière S. J. podkreśla, że konkordaty są negocjowane, redagowane, zawierane i ratyfikowane tak jak wszystkie umowy międzynarodowe, w formie kontraktów synallagmatycznych. Jest to szczególnie cechą współczesnych konkordatów. To sformułowanie powtarza prof. Yves de la Brière kilkakrotnie, podkreślając przy każdej okazji termin: konwencja międzynarodowa.

Współczesne definicje konkordatu podkreślają, że jest to umowa międzynarodowa, zawarta między władzą kościelną a władzą świecką w celu uregulowania wzajemnych stosunków co do różnorodnych zagadnień, w których zakresie te dwie władze się spotykają. Konkordat jest umową dwustronną, poczynającą się z porozumienia dwóch stron, ustalającą normę prawną, której obie strony zobowiązane są wiernie dotrzymać i przestrzegać. Jest to uroczysty akt ustalający między dwiema stronami płaszczyznę współżycia, zgody i współpracy, płaszczyznę korzystną nie tylko dla tych, którzy z niej korzystają bezpośrednio, lecz również korzystną dla samego wyznania, jak i dla społeczności świeckiej¹²⁾. Prof. Yves de la Brière podkreśla w swym wykładzie haskim tę istotną płaszczyznę definicji konkordatu, jaką stanowi porozumienie między dwiema najwyższymi władzami co do zagadnień w konkordacie regulowanych. W tej definicji mowa jest wyraźnie o stosunku władzy do władzy na płaszczyźnie prawa publicznego, zwłaszcza na płaszczyźnie prawa międzynarodowego¹³⁾.

Konkordat jest to więc umowa, a treść tej umowy ma charakter świecki, nie religijny. Treść konkordatu dotyka zagadnień kościelnych, podobnie

¹²⁾ Wagnon Henri, „Concordats et droit international. Fondement, Elaboration, Valeur et cessation du droit concordataire”. Universitas Catholica Lovaniensis. 1935. Cyt. s. 231. Ze starszych już dzisiaj prac należy wymienić tutaj rozprawę prof. Louis Le Fur „Le Saint-Siège et le droit des Gens” wydaną w Paryżu w 1930 roku. W ramach niniejszych rozważań oparłem się na materiale przedstawionym przez prof. Louis Le Fur w rozdziale tej rozprawy zatytułowanym „La liberté et la souveraineté du Saint-Siège au regard du droit international”, s. 69—153. Rozdział ten jest oparty na tych elementach oceny prawnej pozycji Stolicy Apostolskiej, które bezpośrednio poprzedzały traktaty laterańskie z 1929 r. Na te materiały historycznych prof. Louis Le Fur bada zagadnienia suwerenności Stolicy Apostolskiej i jej zdolności do działań, a więc i zdolności do zawierania umów na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Dalej prof. Louis Le Fur analizuje prerogatywy międzynarodowo-prawne Stolicy Apostolskiej i analizuje ich treść prawną. W tej części cytowanej pracy prof. Louis Le Fur precyzuje pojęcie „la souveraineté spirituelle” i analizuje zagadnienie „la spiritualisation de la souveraineté et la Société des Nations”. Jakkolwiek nie jest to praca czysto prawnicza, zasługuje ona na uważne uwzględnienie przy omawianiu podstawowych zagadnień międzynarodowo-prawnych w związku ze Stolicą Apostolską. Odnośnie do tego zagadnienia należy również wskazać pracę prof. Yves de la Brière S. J. „L' Organisation internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine”, wydaną w Paryżu w 1924 roku. W rozdziale IX tej pracy pt. „La souveraineté pontificale et l'aspect nouveau de la question romaine 1915—1924” znajduje się interesująca analiza pojęcia suwerenności Stolicy Apostolskiej (zwłaszcza s. 205—212).

¹³⁾ „Recueil des Cours”, j. w., t. 63, s. 373.

jak dotyka zagadnień treści świeckiej. Wystarczy porównać treść kilku konkordatów, ażeby stwierdzić, że te umowy zajmują się „przede wszystkim zagadnieniami związanymi ze stosunkami politycznymi oraz ekonomicznymi w danym środowisku”¹⁴⁾. Tylko z tej perspektywy oceniając konkordat można zrozumieć, że jako umowa jest on wyrazem pewnego kompromisu. W sprawach religijnych, moralnych Stolica Apostolska nie może czynić żadnych kompromisów. Sprawy polityczne, gospodarcze, społeczne stanowią przedmiot kompromisu konkordatowego dla Stolicy Apostolskiej, podobnie jak to się dzieje we wszystkich umowach międzynarodowych. Wystarczy z tego punktu widzenia spojrzeć na dyspozycję wykładu haskiego prof. Yves de la Brière, ażeby spostrzec, że podstawą tej dyspozycji jest szeregowanie kontrahentów konkordatowych, a więc państw według pewnych grup politycznych, według pewnej wspólnoty interesów politycznych. Jest to najlepszym potwierdzeniem tezy, że konkordat jest umową międzynarodową, posiadającą przede wszystkim charakter polityczny.

Odpowiedź na pytanie, czy konkordat hitlerowski jest również objęty treścią art. 5 Proklamacji Nr 2, jest więc odpowiedzią pozytywną. Konkordat hitlerowski jako umowa międzynarodowa o charakterze politycznym i treści politycznej podpada w pełni pod postanowienia tego artykułu.

Z kolei należy rozważyć obecny stan prawny konkordatu hitlerowskiego na tle naszkicowanych powyżej pięciu zagadnień, które są uregulowane w art. 5. Przy zachowaniu tej samej kolejności, powyżej ustalonej, zagadnienia te są następujące:

1. O ważności prawnej konkordatu hitlerowskiego decyduje ten organ kontrolny, do którego należy regulowanie wszystkich zobowiązań międzynarodowych Rzeszy Niemieckiej. Organem tym jest Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami. Stanowisko powyższe wynika nie tylko z art. 5 Proklamacji Nr 2, ale zostało ono również uznane przez Stolicę Apostolską. Uznanie to nastąpiło w dwojakiej postaci. Po pierwsze, Stolica Apostolska zgodnie z art. 7a, b Proklamacji Nr 2 zlikwidowała przedstawicielstwo dyplomatyczne Rzeszy Niemieckiej w Watykanie. Ostatni ambasador hitlerowski przy Stolicy Apostolskiej baron Ernst von Weizsaecker opuścił w roku 1946 Watykan. Osobliwe okoliczności, w jakich się to stało, znalazły naświetlenie w publikacji części dokumentów, dotyczących tego faktu. Znamienne światło na te dokumenty rzuca okoliczność, że dokładnie w dwa lata po opuszczeniu Watykanu ten ambasador hitlerowski skazany został przez wojskowy sąd amerykański na 7 lat więzienia jako zbrodniarz wojenny¹⁵⁾. Po drugie, Stolica Apostolska w wykonaniu art. 5 Proklamacji Nr 2 skierowała sprawę ważności prawnej konkordatu hitlerowskiego do Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Dokumentacja na ten temat jest jeszcze w tej chwili nieznaną. Wiadomo jedynie, że organa przygotowawcze do plenarnych posiedzeń Sojuszniczej Rady Kon-

¹⁵⁾ „Kuznica” 1949, nr 32, s. 8; omówienie tych dokumentów pt. „Błogosławieni zbrodniarze wojenni”.

trolu wykazały znaczne różnice poglądów czterech mocarstw okupacyjnych na to zagadnienie. Wiadomo również, że na porządku obrad ostatniego posiedzenia Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami w marcu 1948 wśród 56 zagadnień znajdowała się również sprawa uznania wartości prawnej konkordatu hitlerowskiego¹⁶⁾.

2. Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami decyduje — jak podkreśla art. 5 Proklamacji Nr 2 — o wszystkich zagadnieniach, dotyczących zobowiązań międzynarodowych Niemiec. Trzeba więc podkreślić, że Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami zdecyduje również o wszystkich postanowieniach zawartych w konkordacie hitlerowskim. Nie można rozumować tak, jakoby pewne postanowienia konkordatowe miały treść wieczną, inne zaś treść doczesną. Wszystkie postanowienia konkordatu hitlerowskiego podlegają tej samej ocenie prawnej.

3. Jedynym organem powołanym do decydowania o stosunkach Niemiec z innymi krajami jest Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami. Jej decyzjom podlegają wszyscy kontrahenci umów międzynarodowych, nakładających zobowiązania na Rzeszę Niemiecką. Konkordat hitlerowski nie może tutaj stanowić wyjątku. Fakt, że sprawa konkordatu hitlerowskiego znalazła się już na porządku obrad Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami, dowodzi, że inaczej być nie może. Sojusznicza Rada Kontroli decyduje również o tych postanowieniach konkordatowych, które co do Niemiec interesują Stolicę Apostolską. Z tego wynika, że poza kompetencjami Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami w zakresie konkordatu hitlerowskiego nie może stać się legalnie. Wszystko, co się dzieje w tym zakresie, poza Sojuszniczą Radą Kontroli nad Niemcami, łamie podstawowe akty ustalające mechanizm okupacji i kontroli Niemiec.

4. Forma decyzji Sojuszniczej Rady Kontroli jest raczej obojętna. Jest ona zależna od praktyki, wypracowanej w tym zakresie przez organa Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Może to być forma umowy międzynarodowej, może to być forma jednostronnej deklaracji, forma uchwały na plenarnym posiedzeniu Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami itp.

5. Wszystkie odchylenia od tego schematu podlegają takiej samej sankcji: nieważności. Wszystko co się dzieje w zakresie zobowiązań międzynarodowych Niemiec poza Sojuszniczą Radą Kontroli nad Niemcami, to wszystko jest nieważne. Podstawę prawną posiadają jedynie decyzje Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami, bez względu w jakiej formie są przedsięwzięte. Kompetencje Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami mają charakter wyłączności. Konkordat hitlerowski nie może stanowić tutaj żadnego wyjątku.

III

Bardziej szczegółowe postanowienia na temat skutków wojny w dziedzinie obowiązywania umów międzynarodowych zawarte są w art. 6 Proklamacji Nr 2 z dnia 20 września 1945.

¹⁶⁾ „Der Tagesspiegel” z dnia 11. V. 1948 w krótkiej notatce bez tytułu.

Artykuł ten postanawia, że o wszystkich zagadnieniach dotyczących zobowiązań międzynarodowo-prawnych Niemiec decydują mocarstwa okupacyjne. Te szczegółowe zagadnienia są w art. 6 wyliczone. Według tego artykułu mocarstwa okupacyjne decydują o: rozwiązaniu, wejściu w życie, podjęciu lub stosowaniu wszelkich umów międzynarodowych podpisanych przez Niemcy. Postanowieniom tym podlegają zarówno wszystkie umowy jako całości jak również części umów oraz poszczególne postanowienia w nich zawarte.

Z treści art. 6 wynika więc co następuje:

1. Sojusznicza Rada Kontroli decyduje o tym, czy umowy międzynarodowe, ich części lub poszczególne postanowienia podlegają derogacji, wejściu w życie, ponownemu uruchomieniu oraz stosowaniu.

2. Takim decyzjom Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami podlegają wszystkie umowy podpisane przez Niemcy. Rzecz charakterystyczna, że art. 6 nie zawiera żadnego podziału na grupy umów, zwłaszcza nie wyodrębnia grupy umów o charakterze politycznym. Wszystkie umowy, bez względu na treść, podlegają dyspozycjom Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami.

3. Ażebymy uniknąć zbyt elastycznej interpretacji, art. 6 postanawia, że takim dyspozycjom Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami podlegają wszystkie umowy, poszczególne części tych umów oraz poszczególne postanowienia w tych umowach zawarte.

Doniosłość i zasięg postanowień art. 6 wykazać można należycie jedynie na tle dotychczasowej teorii i praktyki w tym zakresie.

Jak było dotąd uregulowane zagadnienie skutków wojny w zakresie mocy obowiązującej umów międzynarodowych?

Teoria prawa międzynarodowego podzieliła odpowiedź na to pytanie na trzy etapy historyczne. W pierwszym etapie przeważała teoria głosząca zniszczenie umów międzynarodowych przez wojnę. Ta teoria wychodziła z założenia, że wszystkie zobowiązania międzynarodowe państwa ulegają wygaśnięciu podczas wojny i wskutek niej. W drugim etapie teoria prawa międzynarodowego prezentuje pogląd skrajnie przeciwny: wszystkie umowy międzynarodowe obowiązują mimo wojny i po wojnie. Co najwyżej mogą one być suspendowane w okresie trwania wojny. Dopiero w trzecim etapie, na przestrzeni XIX wieku, teoria prawa międzynarodowego zaczyna różnicować umowy międzynarodowe, zestawiać je w pewne grupy i traktować w sposób odmienny poszczególne grupy tych umów. Wskutek tego praktyka międzynarodowa mogła już w początkach XX wieku wykazać się pewnymi próbami skodyfikowania zagadnienia skutków wojny w zakresie umów międzynarodowych¹⁷⁾. Ta próba kodyfikacji pozostała wprawdzie tylko próbą, ale dalszy rozwój praktyki w bieżącym stuleciu bezustannie do tej pierwszej próbnej kodyfikacji nawiązuje.

¹⁷⁾ „American Journal of International Law”. Supplement 29, 1935. S. 1224 do 1225. Appendix 6. Effect of war on treaties. Reglement adopted by the Institute of International Law, 1912.

Szczególne znaczenie posiada w tym zakresie traktat wersalski, który w artykułach 282—303 zajmuje się szczegółowo zagadnieniem umów międzynarodowych¹⁸⁾. Artykuł 299 traktatu wersalskiego zasługuje na przytoczenie w pewnych fragmentach:

„a) Umowy, zawarte między nieprzyjaciółmi, będą uważane za unieważnione od chwili, gdy jakiegokolwiek dwie strony stały się nieprzyjaciółmi, z wyjątkiem umów, które dotyczą takich długów lub innych pieniężnych zobowiązań, wynikłych z wykonania pewnego aktu lub zapłaty pieniędzy przewidzianej przez te umowy oraz z zastrzeżeniem wyjątków i specjalnych przepisów, dotyczących poszczególnych umów czy też rodzajów umów, które są przewidziane poniżej lub w załączonym Aneksie.

b) Od unieważnienia według przepisów niniejszego Artykułu wyłącza się wszelkie umowy, których wykonania, ze względu na interes publiczny, zażądamy w ciągu 6 miesięcy od uprawnienia się niniejszego Traktatu Rządu Mocarstw Sprzymierzonych lub Stowarzyszonych, o ile jedna ze stron jest obywatelem którego z nich.

Jeżeli wykonanie umowy, zachowującej w ten sposób swoją moc obowiązującą, pociąga ze sobą dla jednej ze stron — wskutek zmiany handlowych warunków — znaczną szkodę, to przewidziany w Dziale VI Mieszany Trybunał Rozjemczy będzie mógł przyznać stronie pokrzywdzonej sprawiedliwe odszkodowanie...”

Przytoczone wyżej fragmenty art. 299 traktatu wersalskiego zawierają jasne i stanowcze wytyczne w zakresie skutków wojny na odcinku umów międzynarodowych. Warto nadmienić, że ten artykuł traktatu wersalskiego był w okresie międzywojennym na ogół słabo interpretowany¹⁹⁾. W jednym z wykładów haskich prof. Mc Nair sformułował pytanie: czy istnieje ogólna zasada w tym zakresie? W odpowiedzi zacytował cudzą opinię stwierdzającą, że rozwiązanie zagadnienia skutków wojny w zakresie umów międzynarodowych znajduje się raczej w intencjach stron zawierających te umowy, a nie w samej naturze zawartej umowy²⁰⁾. Odpowiedź ta nie wyjaśnia, czy samo zagadnienie ma charakter teoretyczny, czy też jedynie empiryczny, ograniczony do każdego konkretnego wypadku.

¹⁸⁾ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1920, nr 35, poz. 199, s. 168—197.

¹⁹⁾ Arnold S. Mc Nair „La terminaison et la dissolution des traités”. „Recueil des Cours de l'Académie de droit International”. 1928, t. 22, s. cyt. 496—499. Na uwagę zasługuje w związku z tym zagadnieniem praca zbiorowa: Dr Gerhard Kegel, Dr Hans Rupp i Konrad Zweigert „Die Einwirkung des Krieges auf Verträge in der Rechtsprechung Deutschlands, Frankreichs, Englands- und der Vereinigten Staaten von Amerika”, wydana w Berlinie 1941, s. 453. Wydawcą tej pracy jest „Kaiser Wilhelm Institut für ausländisches und internationales Recht”. Szczególne znaczenie ma wstęp do tej pracy nawiązujący m. i. do traktatu wersalskiego oraz część I poświęcona umowom międzynarodowym Rzeszy Niemieckiej.

Na tle takiej teorii i praktyki prawa międzynarodowego art. 6 Proklamacji Nr 2 nabiera szczególnego znaczenia. W stosunku do umów międzynarodowych wiążących Niemcy artykuł ten zawiera zasady technące nowością. Przyjmując bowiem z jednej strony derogacje wszystkich umów międzynarodowych, wiążących Niemcy, art. 6 wprowadza równocześnie możliwość dyspensowania zobowiązań międzynarodowych Niemiec przez Sojuszniczą Radę Kontroli nad Niemcami.

Na tej samej linii rozumowania należy umieścić odnośne postanowienia traktatu pokoju z Włochami, podpisanego w Paryżu dnia 10 lutego 1947 r.²¹⁾ Art. 44 tego traktatu zawiera następujące postanowienia:

„1. W terminie 6 miesięcy, począwszy od wejścia w życie niniejszego Traktatu, każde z Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych poda do wiadomości Włoch wykaz traktatów dwustronnych, jakie zawarło z Włochami przed wybuchem wojny i co do których pragnie ich utrzymania w mocy lub wznowienia. Wszelkie postanowienia tych traktatów sprzeczne z Traktatem niniejszym zostaną jednakże uchylone.

2. Wszelkie traktaty, które staną się przedmiotem tego rodzaju notyfikacji, zostaną zarejestrowane w Sekretariacie Organizacji Narodów Zjednoczonych, zgodnie z artykułem 102 Karty Narodów Zjednoczonych.

3. Wszelkie traktaty, określone w paragrafie 1, które nie staną się przedmiotem tego rodzaju notyfikacji, będą uważane za nieobowiązujące”.

W artykule 44 traktatu pokojowego z Włochami z 1947 roku można zauważyć, że regułą jest uchYLENIE umów międzynarodowych, w rezultacie wojny — wyjątkiem natomiast jest utrzymanie ich w mocy lub wznowienie. Z pewnymi modyfikacjami artykuł ten przypomina omawiane postanowienia działu III Proklamacji Nr 2 z 20 września 1945 roku.

Wszelkie przytoczone postanowienia obejmują umowy międzynarodowe bez ich zróżnicowania, bez klasyfikowania na podgrupy. W teorii jednak ta klasyfikacja występuje bardzo często. I trzeba tutaj dodać, że teoria jest na ogół zgodna co do tego, że umowy międzynarodowe o charakterze politycznym w każdym razie wygasają wskutek wojny.

W oparciu o te zagadnienia wstępne należy rozważyć sprawę obowiązywania konkordatu hitlerowskiego.

Umowy międzynarodowo-prawne nie są zjawiskami geometrycznymi. Pomimo wielu wspólnych cech każda umowa międzynarodowa posiada cechy, które ją indywidualizują. Takie cechy posiada również grupa umów międzynarodowych, zawieranych przez Stolicę Apostolską a zwa-

²⁰⁾ Arnold S. Mc Nair, „Les effets de la guerre sur les traités”. „Recueil des Cours de l'Académie de droit International” 1937, t. 59, s. cyt. 531—532.

²¹⁾ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” z dnia 8 września 1949, nr 50, poz. 378. Traktat pokoju z Włochami podpisany w Paryżu dnia 10 lutego 1947. Cyt. s. 9—10.

nych konkordatami. Trzeba dodać, że nawet konkordaty nie są zjawiskiem geometrycznym, gdyż mało jest konkordatów do siebie podobnych, są to umowy międzynarodowe bardzo zróżnicowane w ramach jednej grupy.

Czy konkordaty mieszczą się w ramach art. 6 Proklamacji Nr 2?

Jest rzeczą oczywistą, że konkordat hitlerowski jest umową międzynarodową treści świeckiej, treści politycznej. Konkordat hitlerowski jako umowa międzynarodowa treści politycznej podlega tym samym regułom, którym podlegają wszystkie tego rodzaju umowy międzynarodowe²²⁾. W zasadzie więc konkordat hitlerowski wygasa wskutek wojny. W ramach art. 6 Proklamacji Nr 2 konkordat hitlerowski może być utrzymany w mocy lub wznowiony w ramach dyspozycji Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Należy podkreślić, że konkordat hitlerowski nie zawiera żadnego postanowienia co do czasu swej mocy prawnej. Podlega więc i w tym zakresie tym samym zasadom, jakie obowiązują co do czasu trwania umów w prawie międzynarodowym²³⁾.

Oczywiście można przyjąć inne określenie konkordatu, można zakwestionować, czy konkordat jest umową świecką o charakterze politycznym. Ale w takim wypadku należy uzupełnić powyższe uwagi w tym kierunku, że istnieje grupa umów międzynarodowych, na które wojna nie wywiera żadnego wpływu, które obowiązują mimo wojny, podczas wojny i po wojnie. Ale takie umowy międzynarodowe zawierają wyraźne klauzule, które stwierdzają fakt obowiązywania tej umowy mimo wojny, podczas wojny i po wojnie²⁴⁾. Konkordat mógłby oczywiście zawierać taką klauzulę, gdyż jest to przecież zagadnienie umowy między dwoma kontrahentami. Konkordat hitlerowski takiej klauzuli nie zawiera. Skoro nie ma w nim takiej klauzuli, to nie istnieją nawet teoretyczne podstawy do wyodrębnienia konkordatu z grupy umów międzynarodowych o charakterze politycznym. Warto nadmienić, że istniał taki konkordat, który zawierał wyraźne postanowienie o czasie trwania i technice prolongaty²⁵⁾. Był to konkordat zawarty między Stolicą Apostolską a Lotwą w dniu 30 maja 1922 roku. Konkordat ten zawierał postanowienie o obowiązywaniu na trzy lata, przy automatycznym prolongowaniu z roku na rok, z możliwością wypowiedzenia na sześć miesięcy przed terminem.

W świetle takich rozważań nie może ulegać wątpliwości, że art. 6 Proklamacji Nr 2 obejmuje również konkordat hitlerowski. Obejmuje go jako całość, postanowieniom art. 6 podlegają również poszczególne części

²²⁾ Arnold S. Mc Nair, „Les effets de la guerre sur les traités”, j. w., cyt. s. 577; Yves de la Brière, j. w., cyt. s. 380; we wstępie do § 5 „Comment cessent les obligations d'un concordat ou d'un pacte concordataire?” jest dobitnie podkreślona ta teza.

²³⁾ Erwin Lange-Ronneberg, „Die Konkordate. Ihre Geschichte, ihre Rechtsnatur und ihr Abschluss nach der Reichsverfassung vom 11 August 1919”. Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland. 1929, cyt. s. 103.

²⁴⁾ Arnold S. Mc Nair, „Les effets de la guerre sur les traités”, j. w., cyt. s. 558.

²⁵⁾ Bursche E., „Konkordaty”, j. w., cyt. s. 8, 71, 77—78.

oraz poszczególne artykuły tego konkordatu. To ostatnie zastrzeżenie ważne jest z tego względu, że w zachodnich strefach okupacyjnych Niemiec można było zauważyć na przestrzeni 1948 i 1949 roku dążenie do stosowania poszczególnych artykułów konkordatu hitlerowskiego. Warto przytoczyć dwa przykłady. Rząd bawarski w powołaniu na art. 16 konkordatu hitlerowskiego domagał się składania przysięgi przez biskupów nowo mianowanych. Jednakże przysięga sformułowana w art. 16 konkordatu hitlerowskiego odbiega od federalistycznych tendencji obecnego rządu bawarskiego. Wskutek tego rząd bawarski uzgodnił — jak to się określa — zmianę rotę przysięgi biskupiej w tym sensie, że uwzględnił w sposób wyraźny federalistyczne, a ściślej mówiąc separatystyczne tendencje bawarskie. To tzw. uzgodnienie zmiany rotę przysięgi nastąpiło między rządem bawarskim a episkopatem bawarskim, przy aprobachie amerykańskiego zarządu wojskowego. Warto podkreślić, że konkordat hitlerowski nie był zawierany przez rząd bawarski, drugim kontrahentem tego konkordatu była Stolica Apostolska, a nie episkopat bawarski. Mimo to amerykański zarząd wojskowy wyraził zgodę na operowanie w tym wypadku art. 16 konkordatu hitlerowskiego. Ta zgoda została wyrażona jednostronnie, bez porozumiewania się z Sojuszniczą Radą Kontroli nad Niemcami, jak tego wymaga Proklamacja Nr 2 w art. 5 i 6.

Drugi wypadek stosowania w zachodnich strefach okupacyjnych Niemiec poszczególnych postanowień konkordatowych dotyczy art. 32 konkordatu hitlerowskiego. Artykuł ten reguluje zagadnienie udziału duchowieństwa katolickiego w życiu partyjnym oraz działalności politycznej tego duchowieństwa. Protokół końcowy do konkordatu hitlerowskiego określa bliżej te zagadnienia. Przywódca socjalistów zachodnio-niemieckich Kurt Schumacher w oparciu o ten artykuł 32 konkordatu hitlerowskiego rozgrywał pewne partie polityczne podczas wyborów do tzw. parlamentu w Bonn. W obu tych wypadkach, przytoczonych tutaj jedynie przykładowo, obserwować można brak troski o zgodność działania w zakresie konkordatu hitlerowskiego z postanowieniami Proklamacji Nr 2 z 20 września 1945 roku.

IV

Pozostaje jeszcze do rozważenia zagadnienie dotychczasowej jednostronnej interpretacji konkordatu hitlerowskiego przez Stolicę Apostolską. Zagadnienie to należy rozważyć oczywiście w skali czasu: od momentu bezwarunkowej kapitulacji Niemiec do momentu ujawnienia tej jednostronnej interpretacji²⁶⁾.

Konkordat niemiecki jest umową międzynarodową o charakterze politycznym. Podlega wszystkim zasadom prawa międzynarodowego w zakresie umów międzynarodowych. Wszystkie zagadnienia interpretacyjne

²⁶⁾ Przedstawione tutaj zagadnienia interpretacji konkordatów oparte są na cytowanej pracy Henri Wagnon, „Concordats et droit international”, j. w., a zwłaszcza na rozdz. V pt. „L'interprétation authentique du concordat”, s. 258—272.

tego konkordatu muszą więc być również identyczne z zasadami interpretacji wszystkich innych umów międzynarodowych.

Konkordat niemiecki podlega więc przede wszystkim czołowej zasadzie interpretacyjnej prawa międzynarodowego: że nie może być przedmiotem interpretacji to, co jest jasne, co jest oczywiste. Jest to zasada rzymska „cum in verbis nulla ambiguitas est non debet admitti voluntatis quaestio”, przeniesiona na grunt prawa międzynarodowego. Podobnie jak przy interpretacji każdej umowy międzynarodowej tak i przy konkordacie hitlerowskim należy przede wszystkim zbadać skalę zobowiązań umownych. Wreszcie, wychodząc z podstawowej zasady prawa międzynarodowego „pacta sunt servanda” należy również konkordat hitlerowski interpretować w oparciu o zasadę dobrej wiary.

Czy w świetle tych zasad podstawowych dla interpretacji każdej umowy międzynarodowej można uzasadnić jednostronną interpretację konkordatu hitlerowskiego przez Stolicę Apostolską? Wskazując znowu na podstawową rzymską zasadę „illius est legem interpretari cuius est legem condere” trzeba podkreślić, że umowa międzynarodowa — żadna umowa międzynarodowa — nie dopuszcza jednostronnej interpretacji. Konkordat hitlerowski zawiera tym mniej podstaw do jednostronnej interpretacji przez Stolicę Apostolską, że jest to umowa międzynarodowa, która wyraźnie obumierała. Wystarczy porównać memoriały episkopatu niemieckiego do rządu hitlerowskiego, ażeby stwierdzić fakt istnienia procesu obumierania tego konkordatu. Wystarczy przypomnieć postawę Piusa XI wobec hitleryzmu i jego stosunek do kontrahenta hitlerowskiego, bezustannie gwałcącego konkordat z 1933 roku. Wystarczy porównać postawę Piusa XI z postawą Piusa XII na tym samym odcinku. Episkopat niemiecki nie powołuje się w swoich memoriałach za pontyfikatu Piusa XII na interwencje Stolicy Apostolskiej przeciwko gwałceniu konkordatu hitlerowskiego. Wnioski te można sformułować na razie na podstawie niezbyt szerokiego zakresu dokumentów, opublikowanych po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec. Dwa memoriały episkopatu niemieckiego — z roku 1935 i 1941 — nasuwają jednak w sposób stanowczy przedstawione wyżej spostrzeżenia²⁷⁾.

Interpretacja jednostronna konkordatu przez Stolicę Apostolską byłaby dopuszczalna jedynie w ramach tak zwanej teorii przywileju, która uznaje konkordat za akt jednostronny, nadany niejako w postaci przywileju państwu przez Stolicę Apostolską. Jest to jednak teoria średniowieczna, a Codex Iuris Canonici stoi zdecydowanie na stanowisku uznania konkordatu jako umowy międzynarodowej.

²⁷⁾ „Zeugnis und Kampf des deutschen Episkopats. Gemeinsame Hirtenbriefe und Denkschriften”. Das christliche Deutschland 1933 bis 1945. Dokumente und Zeugnisse. Verlag Herder, Freiburg in Breisgau 1946. Zwłaszcza dwa dokumenty w tym tomie zawarte: 1. Zur religiös-kirchlichen Lage. Denkschrift der deutschen Bischöfe an Reichskanzler Hitler vom 20 August 1935; 2. Die Lage der katholischen Kirche in Deutschland. Denkschrift des Kardinals Bertram an die Reichsregierung vom 10. Dezember 1941.

Do czego może ewentualnie zmierzać taka jednostronna interpretacja konkordatu niemieckiego przez Watykan? Są to oczywiście domysły, nie poparte w tej chwili żadną dokumentacją, żadną, oprócz pewnej interesującej analogii. Traktaty laterańskie z 1929 roku dzielą los wszystkich umów międzynarodowych, zawartych przez faszystowski rząd Włoch. Jednakże w konstytucji Republiki Włoskiej, uchwalonej w dniu 22 grudnia 1947, znajduje się art. 7 następującej treści:

„Państwo i Kościół Katolicki są każde we własnym zakresie niezależne i suwerenne.

Ich stosunki wzajemne normują pakty laterańskie. Zmiany tych paktów, przyjęte przez obie strony, nie wymagają rewizji konstytucji”²⁸⁾.

Traktaty laterańskie stały się więc częścią integralną konstytucji Republiki Włoskiej. W ten sposób umowa międzynarodowa weszła bezpośrednio w system prawa konstytucyjnego jako część ustawy zasadniczej. Jest to zjawisko charakterystyczne i rzadko spotykane. Czy i w jakim zakresie traktaty laterańskie uległy zmianom, o tym nic nie wiadomo. Być może, że przykład konstytucji Republiki Włoskiej zawierać może pewne elementy rozpoznawcze co do zagadnienia jednostronnej interpretacji konkordatu hitlerowskiego przez Stolicę Apostolską. Ujawnienie dalszej dokumentacji doprowadzić może do pełnego rozpoznania tego zagadnienia.

Konkordat hitlerowski jako umowa międzynarodowa wymaga interpretacji dwustronnej. Współcześni specjaliści prawa konkordatowego podkreślają rzymską zasadę: „iura mutuo consensu statuta, mutuo consensu sunt interpretanda”. Takie stanowisko zajmuje również konkordat hitlerowski. W art. 33 tego konkordatu stwierdza w drugim zdaniu, że gdyby w przyszłości wyłoniła się różnica poglądów na tle interpretacji lub stosowania tego konkordatu, to Stolica Apostolska i Rzesza Niemiecka będą wspólnie dążyć do wyjaśnienia takich różnic. Nacisk w tym zdaniu spoczywa na słowie „wspólnie”.

Z kim winna Stolica Apostolska wyjaśniać zagadnienia interpretacyjne konkordatu hitlerowskiego po bezwarunkowej kapitulacji? Odpowiedź na to pytanie jest zawarte w Proklamacji Nr 2 z 20 września 1945. Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami jest w myśl Proklamacji Nr 2 jedynym organem czterech mocarstw okupacyjnych, powołanym do występowania w zakresie wszelkich zobowiązań międzynarodowych Niemiec. Postanowienia te zawarte są w dziale III Proklamacji Nr 2. Dział XIII Proklamacji Nr 2 dodaje, że wszelkie wątpliwości interpretacyjne należy ostatecznie przedkładać również Sojuszniczej Radzie Kontroli nad Niemcami. A więc i w tym wypadku sytuacja prawna jest zupełnie jasna.

Drugą stroną interpretacji konkordatu hitlerowskiego, obok Stolicy Apostolskiej, może być tylko ten organ, który ma zdolność do działania

²⁸⁾ Ludwik Gelberg, „Nowe konstytucje państw europejskich”. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Warszawa 1949. Cyt. s. 222.

w imieniu Rzeszy Niemieckiej. Tym organem jest Sojusznicza Rada Kontroli nad Niemcami. Nie może być tą drugą stroną episkopat niemiecki, gdyż nie był on stroną tej umowy międzynarodowej. Poza tym episkopat niemiecki nie jest organem państwa niemieckiego i nie ma zdolności do działania w imieniu tego państwa. Episkopat niemiecki wypowiada się na temat konkordatu hitlerowskiego, ale te wypowiedzi oparte są na innych elementach niż elementy prawne. Ostatnia wypowiedź nadzwyczajnej konferencji plenarnej episkopatu niemieckiego, odbytej pod przewodnictwem ks. kardynała Fringsa, dokonuje niejako podsumowania argumentów, przemawiających na korzyść jednostronnej interpretacji watykańskiej. Wśród tych argumentów wskazuje się przede wszystkim na postawę Piusa XII wobec narodu niemieckiego, postawę przyjaciela i wspomagającego. Dalej podkreśla się, że Pius XII nawet „w okresie poniżenia” narodu niemieckiego nie przestawał uważać Niemiec za partnera w pełni uzdolnionego do zawierania umów międzynarodowych, „nie troszcząc się o sąd całego świata”, jak brzmi dosłownie uchwała episkopatu niemieckiego²⁹⁾.

To są właściwie najistotniejsze argumenty, wysuwane przez episkopat niemiecki na korzyść jednostronnej interpretacji konkordatu hitlerowskiego przez Stolicę Apostolską³⁰⁾.

²⁹⁾ Cytowane według „Westfalenpost” z dnia 15. II. 1949, notatka pt. „Bonn vor schwerwiegender Entscheidung. Der deutsche Episkopat nahm Stellung zum Grundgesetz — Elternrecht als Angelpunkt der Forderungen”. Ten fragment oświadczenia brzmi: „Die Angriffe, die in Presse und Parlament bei den Auseinandersetzungen um das Reichskonkordat gegen den Heiligen Stuhl gerichtet worden sind, weisen wir Bischöfe auf das entschiedenste zurück. Sie haben uns und das ganze katholische Volk aufs tiefste verletzt. Sie waren um so mehr beleidigend für den Heiligen Vater, als der Heilige Stuhl in der Zeit unserer Erniedrigung nicht aufgehört hat, Deutschland als vertragsfähigen Partner anzuerkennen und, unbekümmert um das Urteil der übrigen Welt, sich als Freund und Helfer unseres daniederliegenden Volkes zu erweisen”.

³⁰⁾ Z polskich publikacji powojennych na temat ogólnych założeń współczesnej polityki Stolicy Apostolskiej należy wskazać na dwa artykuły oparte na bogatym materiale źródłowym. Pierwszy artykuł napisany jest przez Jana Alfreda Szczepańskiego pt. „Przerosty watykanizmu”, opublikowany w „Odrodzeniu” z dnia 24 marca 1946, nr 12. W części polemicznej tego artykułu zestawione są główne argumenty i kontrargumenty odnośnie do stosunku Piusa XII do Niemiec oraz odnośnie do refleksów tego stosunku do spraw polskich (zwłaszcza na tle naszej granicy zachodniej i Ziemi Odzyskanych). Drugi artykuł, którego autorem jest specjalista prawa konkordatowego, dr Kazimierz Szwarzenberg-Czerny (Katolicki Uniwersytet Lubelski), nosi tytuł „Stolica Apostolska jako współczynnik stosunków międzynarodowych”, został opublikowany w „Tygodniku Powszechnym” z dnia 15 sierpnia 1948, nr 33. Artykuł ten wykazuje zasadniczą linię polityki Stolicy Apostolskiej wyrażającą się w hasło „Pracujemy w perspektywie wieków”. Należy jeszcze przytoczyć zasadniczy artykuł D. A. Binchy, „The Vatican and International Diplomacy” opublikowany w „International Affairs”, London 1946, nr 1. Artykuł ten zawiera oryginalne naświetlenie stosunku Stolicy Apostolskiej do faszystowskich Włoch i do hitlerowskiej Rzeszy Niemieckiej. Szczególnie jasno ujmuje Binchy przesłanki stosunku Piusa XII do tzw. dobrych Niemców.