

KAY HAILBRONNER

Konstancja (RFN)

PRAWNE ASPEKTY ZJEDNOCZENIA DWÓCH PAŃSTW NIEMIECKICH

WPROWADZENIE

Zjednoczenie dwóch państw niemieckich nie potwierdziło obaw dotyczących destabilizacji obecnego systemu politycznego w Europie oraz odrodzenia się niemieckiego nacjonalizmu. Proces integracji europejskiej nie uległ spowolnieniu; w sferze stosunków międzynarodowych po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej pojawiła się perspektywa zakończenia konfrontacji militarnej między Wschodem i Zachodem oraz szansa na szerszą współpracę europejską w ramach Rady Europy oraz KBWE. Po raz pierwszy w tym stuleciu powstała także rzeczywista szansa zlikwidowania wszystkich pozostałości II wojny światowej oraz osiągnięcia trwałego pokoju między Niemcami i ich wschodnioeuropejskimi sąsiadami. Porozumienie zawarte między Niemcami i Polską w dniu 14 listopada 1990 r.¹ nie miało charakteru dyktatu ze strony mocarstw alianckich, lecz bazuje na przekonaniu rządów polskiego i niemieckiego, jak również obu narodów, że nadszedł czas ostatecznego pojednania pomiędzy nimi, podobnego do wypracowanego między Francją i Niemcami.

Na drodze do ostatecznego uregulowania stosunków pomiędzy Polską i Niemcami należało przezwyciężyć przeszkody o charakterze prawnym. Niewielu ludzi poza granicami Niemiec mogło zrozumieć prawne zastrzeżenia do układu warszawskiego z 1970 r., zanim ostatecznie parlament i rząd federalny nie uznały istniejących granic Polski, co w kategoriach prawnych powinno być rozumiane jako cesja niemieckiego terytorium, bez wątplenia stanowiącego przez stulecia część Niemiec. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego prawo do samoobrony przeciwko agresji nie może być traktowane samo w sobie jako tytuł do aneksji terytorium. Nawet jeżeli wychodzi się z założenia, że w szczególnych okolicznościach II wojny światowej w odniesieniu do środków zastosowanych przez sprzymierzone mocarstwa wobec Niemiec mają zastosowanie szczególne normy prawne, byłoby trudno przyznać z międzynarodowoprawnego punktu widzenia, że mocarstwa były kompetentne do dokonania transferu tery-

¹ „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” (dalej cyt.: Bull.) z 16 XI 1990, s. 1394.

torium niemieckiego. Art. 107 Karty NZ dopuszczający działania „wobec jakiegokolwiek państwa, które podczas II wojny światowej było nieprzyjacielem któregokolwiek z sygnatariuszy Karty, podjęte lub zezwolone w wyniku tej wojny przez rządy, które za te działania odpowiadają”, nie może być interpretowany jako nieograniczone prawo do wyłączenia podstawowych norm prawa międzynarodowego publicznego, takich jak terytorialna suwerenność państwa. Zagadnienie zakresu stosowania art. 107 Karty nie musi być wszakże dyskutowane, skoro mocarstwa nigdy nie przekazały suwerenności terytorialnej nad dawnymi terytoriami niemieckimi Polsce. Termin „administracja”, bez względu na jego dokładne znaczenie prawne² użyty w odnośnych dokumentach nie oznaczał przeniesienia tytułu prawnego³. Mocarstwa zachodnie, jak również rząd federalny, stwierdzały wielokrotnie, że tylko regulacja pokojowa ze zjednoczonymi Niemcami może stanowić podstawę ostatecznego określenia granic Niemiec⁴. Podobnie agresja przeciwko Polsce i zbrodnie popełnione w czasie niemieckiej okupacji w Polsce nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla wypędzenia milionów Niemców⁵. Normy prawa międzynarodowego dotyczące aneksji i tytułu do terytorium nie stanowią wszelako jedynego kryterium w stosunkach pomiędzy dwoma państwami. Oficjalne uznanie istniejących zachodnich granic Polski jest konieczne nie tylko ze względu na przesłanki polityki zagranicznej, lecz także ze względu na uzasadnione prawa i nadzieje Polaków mieszkających obecnie na tych terenach, a także ze względu na odpowiedzialność Niemiec za II wojnę światową i jej skutki dla narodu polskiego. Potwierdzona przez Deklarację Zasad Prawa Międzynarodowego⁶ zasada, zgodnie z którą terytorium państwa nie może być przedmiotem nabycia przez inne państwo w wyniku groźby lub użycia siły, a także żadne nabytki terytorialne wynikające z groźby lub użycia siły nie mogą być uznane za legalne, nie wyklucza innego rozstrzygnięcia jak na drodze poko-

² Por. K. Skubiszewski, *Administration and Sovereignty: A Comment on the Potsdam Agreement*. „Archiv des Völkerrechts”, 23 (1985), s. 31 i in.

³ Por. D. Reuschnigg, *Beendigung der Nachkriegszeit mit dem Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland*. „Deutsches Verwaltungsblatt”. T. 75, 1990, s. 1280; inny pogląd przedstawia W. Czaplinski, *Reunification of Germany — International Legal Issues*. „Coexistence”, 1990, s. 225 i in.

⁴ Por. I. A. Frowein, *Legal Problems of the German Ostpolitik*. „International and Comparative Law Quarterly” (daje cyt.: ICLQ), 23 (1974), s. 105 i in.

⁵ Zob. O. Kimminich, *Überlegungen zu einer friedensvertraglichen Regelung für ein wiedervereinigtes Deutschland unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten*. „Das Parlament” z 10 VIII 1990.

⁶ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ 2625 (XXV) z 24 X 1970.

jowej. Z drugiej strony ostateczne rozwiązanie terytorialnych kwestii dotyczących niemieckich terenów wschodnich podnosi pewne dotąd nie rozwiązane kwestie dotyczące statusu i praw niemieckiej ludności w Polsce.

Zjednoczenie Niemiec, jak również pojednanie z Polską, nie byłyby możliwe bez procesu integracji europejskiej oraz wypływającej z niej zmiany w podejściu do koncepcji suwerenności narodowej. Rzeczą podstawową jest zrozumienie faktu, iż zjednoczenie dwóch państw niemieckich przede wszystkim oznaczało dostęp ludności Niemiec Wschodnich do stabilnej politycznie i kwitnącej ekonomicznie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w której każdy może swobodnie podróżować i cieszyć się prawami obywatelskimi. Nie oznacza to, że idea niemieckiej jedności narodowej nie odegrała znaczącej roli w szybkim załamaniu się NRD. Decydującym czynnikiem był jednakże zdecydowany sukces modelu europejskiego, który nie mógł być nadal ignorowany przez panujące elity komunistycznych państw Europy Wschodniej.

1. ZJEDNOCZENIE NIEMIEC NA MOCY POROZUMIENIA 2+4

1.1. SUWERENNOŚĆ I WYGASNIĘCIE ZASTRZEŻONYCH PRZEZ MOCARSTWA OKUPACYJNE PRAW W ODNIESIENIU DO NIEMIEC JAKO CAŁOŚCI I DO BERLINA

Na mocy art. 7 traktatu z 12 września 1990 r. o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec⁷ ustają prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w stosunku do Berlina i Niemiec jako całości. W wyniku tego odpowiednie porozumienia czterostronne wygasły, a wszystkie instytucje czterech mocarstw zostały rozwiązane. Zjednoczone Niemcy będą miały pełną suwerenność w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych.

Fakt, że zjednoczenie mogło być osiągnięte jedynie w efekcie porozumienia między państwami niemieckimi i czterema mocarstwami, wynika z różnych umów pomiędzy mocarstwami, dotyczących podziału Niemiec na strefy okupacyjne oraz podziału odpowiedzialności, dokonanego w szczególności na mocy umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.⁸ Wraz z powstaniem dwóch państw niemieckich w 1949 r. oraz zawarciem umów pomiędzy tymi państwami i odpowiednimi mocarstwami okupacyjnymi, uchylone zostały zasady okupacji wojskowej. Jednakże tak mocarstwa zachodnie, jak i ZSRR zawsze podkreślały, że zachowały

⁷ Bundesgesetzblatt (dalej cyt.: BGBl.), 1990, II, s. 1317; „International Legal Materials” (dalej cyt.: ILM), 1990, s. 1187.

⁸ *British and Foreign State Papers*. T. 145, s. 832.

swe prawa w odniesieniu do Niemiec jako całości oraz do Berlina⁹. Berlin — stanowiąc zgodnie z Ustawą zasadniczą część Republiki Federalnej — pozostawał pod okupacją wojskową. Porozumienie czterostronne w sprawie Berlina potwierdziło, że Berlin nie mógł podlegać rządowi federalnemu. Oznacza to w konsekwencji, że reżim prawny Berlina został dwom państwom niemieckim narzucony jednostronnie przez cztery mocarstwa, co świadczy jednocześnie o ciężającej na nich odpowiedzialności.

Wspólna odpowiedzialność czterech mocarstw w odniesieniu do Niemiec jako całości była rzadko wykonywana od czasu, gdy wspólne instytucje wojskowe zostały rozwiązane po wybuchu zimnej wojny. Jako wyraz swych praw i odpowiedzialności, mocarstwa zachodnie utrzymywały misję wojskową w NRD; natomiast ZSRR utrzymywał dwie misje wojskowe we Frankfurcie i Baden-Baden, co nie było faktem powszechnie znanym społeczeństwu niemieckiemu. Dopiero po tym, jak żołnierz NRD-owski wystrzelił w kierunku amerykańskiego oficera wykonywającego obowiązki służbowe w pobliżu Poczdamu, NRD została pouczone o jej ograniczonej suwerenności¹⁰. Istnienie wspólnej odpowiedzialności było wielokrotnie potwierdzane w dokumentach międzynarodowych. Po przystąpieniu obu państw niemieckich do ONZ, cztery mocarstwa podkreśliły w swej deklaracji, że członkostwo dwóch państw niemieckich w ONZ nie powinno w żaden sposób naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw oraz odnośnych umów, decyzji i praktyk¹¹.

Kwestia, w jakim zakresie istniejąca odpowiedzialność czterech mocarstw dotycząca zewnętrznych aspektów zjednoczenia Niemiec implikuje prawo do akceptacji, o ile nie do decydowania o statusie politycznym i militarnym Niemiec, szczęśliwie nie musiała stanowić przedmiotu rozstrzygnięcia. Zewnętrzne aspekty zjednoczenia Niemiec, należące niewątpliwie do kompetencji mocarstw, były zazwyczaj traktowane jako obejmujące zjednoczenie Niemiec, kwestie ostatecznej regulacji ich granic oraz ewentualnego włączenia Niemiec jako całości do międzynarodowego systemu bezpieczeństwa¹². Wewnętrzne aspekty zjednoczenia Niemiec, a w szczególności konstytucja zjednoczonych Niemiec oraz sposób, w jaki zjednoczenie miało przebiegać, były traktowane jako należące do wyłącznej kompetencji dwóch państw niemieckich.

Odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość jest nie-

⁹ Por. studium na ten temat G. Röss, *Legal Status of Germany after World War II*. W: *Encyclopedia of Public International Law* (dalej cyt.: EPIL). T. 10, s. 151.

¹⁰ Por. Th. Schweisfurth, w: „Sicherheit und Frieden”, 2 (1985), s. 196.

¹¹ ILM, 12 (1973), s. 217.

¹² Por. Th. Schweisfurth, w: EPIL. T. 3, s. 197; J. A. Frowein, *Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts*. „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer”, 49 (1990), s. 11 i in.

rozłącznie związana z prawami i obowiązkami aliantów. Charakter prawny okupacji Niemiec był zawsze kontrowersyjny. Sprzymierzeni nie uważali się za związanych regulacją haską dotyczącą praw państwa-okupanta, załączoną do konwencji haskiej z 18 października 1907 r. o prawach i zwyczajach wojny lądowej¹³. Biorąc pod uwagę fakt, iż celem Sprzymierzonych było dokonanie całkowitej zmiany systemu politycznego Niemiec oraz ustanowienie nowego porządku, który uniemożliwiłby ponowną agresję, system ustanowiony przez aliantów był określany bardziej jako nowy reżim „zarządu międzynarodowego” niż jako reżim okupacyjny podlegający tradycyjnym regułom prawa międzynarodowego publicznego¹⁴. Sprzymierzeni mieli bowiem prawo wykonywania władzy w większym zakresie niż kompetencje przyznawane wojskowym władzom okupacyjnym. To tłumaczy przejęcie „najwyższej władzy” przez Sprzymierzonych, co obejmowało zarówno wszystkie kompetencje posiadane przez rząd niemiecki, jak i przyjęcie przez mocarstwa odpowiedzialności, trwającej po przerwaniu działań wojennych i ustanowieniu w Niemczech nowego porządku.

Jest wszelako wątpliwe, czy teoria „zarządu międzynarodowego” zyskała wystarczające uznanie międzynarodowe jako prawo ciągłej odpowiedzialności, trwające przez dekady po zakończeniu konfliktu zbrojnego. Oba państwa niemieckie zostały przyjęte do ONZ i tym samym uznane za „miłujące pokój”. Oba państwa zostały włączone do sojuszy politycznych i wojskowych. Koncepcja zarządu międzynarodowego może wyjaśnić odpowiedzialność czterech mocarstw za ostateczne uregulowanie nierozwiązanych kwestii wynikających z II wojny światowej. Nie stanowi ona jednakże wystarczającej podstawy do narzucenia Niemcom warunków zjednoczenia, czy też decydowania o ich statusie prawnym. Prawo do samostanowienia, zgodnie z Deklaracją Zasad Prawa Międzynarodowego, stanowi jednoznacznie, że każde państwo posiada prawo do swobodnego wyboru i rozwoju swego systemu politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Jako sposoby wykonania tego prawa Deklaracja wymienia „utworzenie suwerennego i niezależnego państwa, swobodne stowarzyszenie się lub przyłączenie do niezależnego państwa, bądź też przyjęcie jakiegokolwiek innego statusu politycznego, swobodnie wybranego przez naród”¹⁵. Po nieporozumieniach na początku negocjacji i w sporach w literaturze prawniczej¹⁶ mocarstwa zachodnie w konse-

¹³ Th. Schweisfurth, *op. cit.*, s. 196.

¹⁴ M. Virally, *L'administration internationale de l'Allemagne (1948)*, s. 23 i 26; Th. Schweisfurth, w: *EPIL*. T. 3, ss. 191, 196 i cytowana tam literatura.

¹⁵ Bull., 1990, s. 1394.

¹⁶ Por. I. A. Frowein, *op. cit.*, s. 13, który odwołuje się do prawa do samostanowienia, a jednocześnie uznaje kompetencje aliantów we wszystkich sprawach dotyczących kwestii o znaczeniu międzynarodowym.

kwencji zgodziły się, że Niemcy mają prawo zdecydować o swych powiązaniach militarnych. Art. 6 traktatu o regulacji końcowej wyraźnie stwierdza, że prawo Niemiec do przynależności do sojuszy wraz ze wszystkimi wynikającymi stąd prawami i konsekwencjami nie będzie naruszone przez traktat.

W wyniku wygaśnięcia wszelkich praw i odpowiedzialności czterech mocarstw dalsza obecność wojsk alianckich na terytorium Niemiec jest regulowana porozumieniami zawartymi z mocarstwami zachodnimi i z ZSRR. Traktat moskiewski przewiduje całkowite wycofanie wojsk sowieckich z terytorium Niemiec. Do tego czasu we wschodnich Niemczech i Berlinie stacjonować mogą tylko te jednostki niemieckie, które nie podlegają NATO. Potem nie będzie ograniczeń dotyczących stacjonowania wojsk niemieckich w Niemczech Wschodnich, z wyjątkiem urządzeń do przechowywania broni jądrowej. Zgodnie z art. 5 traktatu, do momentu wycofania się wojsk sowieckich z terytorium dawnej NRD i Berlina na obszarze tym będą mogły stacjonować wyłącznie niemieckie jednostki obrony terytorialnej nie podlegające NATO.

Podczas sowieckiej obecności militarnej na terytorium dawnej NRD i Berlina siły zbrojne mocarstw zachodnich będą, na życzenie Niemiec, stacjonowały w Berlinie zgodnie z postanowieniami umowy pomiędzy rządem zjednoczonych Niemiec i rządami zainteresowanych państw.

Odpowiednia umowa została zawarta w drodze wymiany not dyplomatycznych między RFN i rządami brytyjskim, francuskim i amerykańskim w dniu 29 września 1990 r. Obecność wojskowa mocarstw zachodnich została uzgodniona na czas określony i ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa Berlina.

Po całkowitym wycofaniu się wojsk sowieckich, zgodnie z traktatem moskiewskim, rząd niemiecki będzie miał suwerenne prawo dopuszczenia do stacjonowania wojsk podlegających dowództwu NATO na terenie Niemiec Wschodnich, z wyłączeniem wszakże urządzeń przenoszenia broni nuklearnej.

W dniu 12 października 1990 r. zawarty został traktat między RFN i ZSRR o warunkach wycofania wojsk sowieckich z terytorium Niemiec¹⁷. Dodatkowy traktat z 9 października 1990 r. dotyczy konsekwencji finansowych związanych z wycofaniem tych wojsk¹⁸. ZSRR zobowiązał się nie wzmacniać swych wojsk stacjonujących we wschodnich Niem-

¹⁷ Bull., nr 123/1990, s. 1284.

¹⁸ Tamże, s. 1281.

czech. Całkowite ich wycofanie z Niemiec (w tym z Berlina) powinno nastąpić do końca 1994 r. W zasadzie wojska sowieckie podlegają jurysdykcji władz niemieckich; sowieckie władze wojskowe zachowują jednakże jurysdykcję w stosunku do aktów i działalności skierowanej przeciwko ZSRR lub wojskom tego kraju (art. 18). Wobec powyższego wojska sowieckie posiadają kompetencje policyjne i dyscyplinarne, które nie mogą jednakże uniemożliwiać wykonywania przez władze niemieckie jurysdykcji nad obywatelami niemieckimi. Odmowa wojskowych władz sowieckich wydania Ericha Honeckera ze szpitala wojskowego w związku z prowadzonym przeciwko niemu postępowaniem jest trudna do pogodzenia z literą tego porozumienia.

W związku ze statusem sił zbrojnych mocarstw zachodnich rząd federalny, poprzez wymianę not dyplomatycznych w dniu 25 września 1990 r. wyjaśnił, że nadal pozostają w mocy obowiązujące umowy o stacjonowaniu wojsk NATO z lat 1951 i 1959. W art. 3 traktatu moskiewskiego oba państwa niemieckie wyraźnie potwierdziły wolę wyrzeczenia się produkcji i posiadania broni nuklearnej, biologicznej i chemicznej. Oświadczyły, że zobowiązania te będą przestrzegane także przez zjednoczone Niemcy. Dotyczy to w szczególności traktatu z 1 lipca 1968 r. o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Postanowienie to jest czymś więcej niż zwykłym potwierdzeniem istniejącego stanu prawnego. Tak RFN, jak i NRD konsekwentnie potwierdzały rezygnację z broni masowej zagłady¹⁹.

Nowe jest natomiast ograniczenie zawarte w art. 3.2 traktatu moskiewskiego. W miejsce zobowiązania przepis ten zawiera sprawozdanie z oświadczenia złożonego przez rząd federalny w Wiedniu w czasie negocjacji na temat zbrojeń konwencjonalnych, zgodnie z którym rząd zobowiązuje się do zredukowania sił zbrojnych zjednoczonych Niemiec do 370 tys. żołnierzy w czasie 3 - 4 lat. Klauzula ta powinna być postrzegana w kontekście ogólnych negocjacji na temat redukcji wojsk konwencjonalnych w Europie — rząd federalny spodziewa się, iż w kontynuowanych negocjacjach inni uczestnicy również włożą swój wkład we wzmocnienie bezpieczeństwa i stabilności w Europie. Jednakże fakt włączenia tego stwierdzenia do traktatu moskiewskiego nadaje mu rangę aktu w ramach praw i zobowiązań wynikających z tego traktatu. Wkrótce po zawarciu traktatu o regulacji końcowej podpisany został dalszy układ między RFN i ZSRR o dobrym sąsiedztwie, przyjaźni i współpracy z 9 listopada 1990 r., a także dodatkowa umowa o współpracy gospodarczej oraz porozumienia międzyrządowe o współpracy dotyczące sto-

¹⁹ Por. III Protokół z 23 X 1954 do traktatu o Unii Zachodnioeuropejskiej dotyczący kontroli zbrojeń, BGBl., 1955, II, s. 266.

sunków socjalnych i pracy²⁰. Pierwszy z wymienionych traktatów potwierdza wzajemne zobowiązanie do poszanowania integralności terytorialnej i nienaruszalności istniejących granic. W odróżnieniu od sytuacji prawnej dawnych terytoriów niemieckich należących do Polski, nie przewidziano zawarcia odrębnej umowy granicznej, gdyż ZSRR twierdził, że już nabył suwerenność terytorialną do części dawnych terenów wschodnich Niemiec (Prus Wschodnich).

1.2. STATUS PRAWNY „TERENÓW WSCHODNICH”

Art. 1 traktatu o regulacji końcowej stwierdza, że wraz ze zjednoczeniem Niemiec zostaną ostatecznie określone także ich granice. Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec traktowane jest jako „zasadniczy element pokojowego ładu w Europie”. To pojęcie obejmuje definitywne rozwiązanie wszystkich kwestii terytorialnych wynikających z II wojny światowej. Zgodnie z art. 1.3 traktatu moskiewskiego, zjednoczone Niemcy nie mają żadnych roszczeń terytorialnych w stosunku do innych państw i nie będą ich podnosiły w przyszłości. Jeśli chodzi o granicę wschodnią, to istniejąca granica między Polską i Niemcami ma być potwierdzona w wiążącym traktacie. Traktat moskiewski nie dopuszcza w tej kwestii żadnych innych rozwiązań.

Postanowienia te należą niewątpliwie do kluczowych elementów porozumienia 2+4. Dotąd status prawny terenów wschodnich Rzeszy Niemieckiej miał być ostatecznie określony w traktacie pokoju z Niemcami. Status tych terytoriów „pod obcą administracją” był oficjalnie uważany za nie zmieniony przez traktaty moskiewski i warszawski z 1970 r. Jakkolwiek traktaty te potwierdzały nienaruszalność granic zachodnich i zawierały postanowienia o wyrzeczeniu się roszczeń terytorialnych, Republika Federalna twierdziła, że zawarła te umowy we własnym imieniu i zjednoczone Niemcy nie były nimi związane²¹. Ponadto zobowiązanie dotyczące zachodniej granicy Polski było interpretowane jako uznanie wykonywania przez Polskę zwierzchnictwa terytorialnego w odróżnieniu od ostatecznej delimitacji terytorialnej, która mogła być dokonana wyłącznie w traktacie pokoju ze zjednoczonymi Niemcami. Argument,

²⁰ Bull., nr 133/1990, ss. 1379, 1382, 1387.

²¹ Tekst obu umów por. BGBl., 1972, II, s. 354 i in. oraz 362 i in. Zob. G. Ress, w: EPIL. T. 10, s. 191; E. Klein, *Viermächteproblematik und Rechtsstellung der deutschen Ostgebiete*. W: *Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*, B. Meissner i G. Zieger (red.), s. 129 i in.: Stanowisko polskie przedstawia np. K. Skubaszewski, *Polands Western Frontier and the 1970 Treaties*. „American Journal of International Law”, 67 (1973), s. 23 i in.

że działania RFN nie mogły być wiążące dla zjednoczonych Niemiec, nigdy nie był w pełni przekonujący, gdyż RFN uważała się za państwo identyczne z Rzeszą Niemiecką²². Federalny Trybunał Konstytucyjny poparł jednakże stanowisko Niemiec stwierdzając, że żadna z tych umów nie mogła być interpretowana jako ostateczna dyspozycja dotycząca statusu terytorialnego Niemiec jako całości²³.

Konsekwentnie podtrzymywane stanowisko rządu federalnego znalazło w pewnym zakresie poparcie w praktyce mocarstw zachodnich, które stanowczo stwierdzały, że jakiegokolwiek zmiany granic zachodnich Niemiec „nie mogą być uważane za ostateczne, dopóki nie zostaną potwierdzone w regulacji pokojowej”²⁴. Jakkolwiek można by argumentować, że RFN w umowach moskiewskiej i warszawskiej podjęła już wiążące zobowiązanie, iż zachodnia granica Polski nie będzie więcej kwestionowana, a uznanie istniejących granic zostanie potwierdzone w przyszłym traktacie pokoju²⁵, nie można stwierdzić, że traktat graniczny polsko-niemiecki z 14 listopada 1990 r. ma znaczenie wyłącznie deklaratywne.

Układ o regulacji końcowej oraz traktat z listopada 1990 r. pomiędzy Niemcami i Polską o uznaniu istniejących granic zmieniają sytuację prawną dawnych niemieckich terenów wschodnich. Powstają pewne kwestie związane z obywatelstwem dawnej niemieckiej ludności tych terenów, ich mieniem oraz przyszłym statusem jako członków niemieckiej mniejszości w Polsce.

1.3. SKUTKI ZJEDNOCZENIA W ODNIESIENIU DO OBYWATELSTWA

Skutki układu warszawskiego w sferze obywatelstwa i mienia ludności niemieckiej były w istocie jednym z najważniejszych problemów stanowiących przedmiot postępowania przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym w 1975 r. Art. 116 niemieckiej Ustawy zasadniczej określa Niemca w rozumieniu konstytucji jako „osobę posiadającą obywatelstwo niemieckie (nabywane zazwyczaj przez urodzenie z rodziców Niemców) lub osobę, która znalazła przyjęcie na terytorium Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. jako uciekinier lub wypędzony narodowości nie-

²² Ch. Tomuschat, *Die staatliche Einheit Deutschlands: staats- und völkerrechtliche Aspekte*. „Recht und Politik” 1990, s. 25; Ch. Schreuer, *The Legal Status of the Polish Boundaries*. W: E. Vieryag, M. Fitzmaurice, R. Lefebber, *The Changing Political Structure in Europe. Aspects of International Law*. Referat wygłoszony na konferencji w Amsterdamie, 14-15 grudnia 1990. Tekst opracowania Ch. Schreuera opublikowany w „Przeglądzie Zachodnim” nr 3/1991.

²³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (dalej cyt.: BVerfGE). T. 40, s. 169.

²⁴ Por. D. Rauschnigg, *op. cit.* i cytowana tam literatura.

²⁵ Por. Ch. Schreuer, *op. cit.*

mieckiej, jego współmałżonek lub zstępny". Konstrukcję tę można określić jako „otwarte drzwi” gwarantujące etnicznym Niemcom, którzy znaleźli schronienie na terytorium Rzeszy z 1937 r. prawo do osiedlenia się w Niemczech. W wyniku przyjęcia takiego rozwiązania, w ciągu ostatnich 2 lat przybyło do Niemiec 700 tys. Niemców będących obywatelami innych państw. Koncepcja obywatelstwa opiera się generalnie na tych samych zasadach²⁶. Zgodnie z art. 116 i art. 16 Ustawy zasadniczej²⁷ wszyscy obywatele niemieccy mieszkający na dawnych terenach wschodnich, którzy nabyli obywatelstwo zgodnie z zasadą prawa kraju, nawet w drugim lub trzecim pokoleniu muszą być traktowani jako obywatele niemieccy niezależnie od faktu, że RFN nie może sprawować w stosunku do nich ochrony, jeżeli osoby te pozostają w obrębie jurysdykcji Polski lub ZSRR²⁸. Trybunał Federalny stwierdził w 1979 r., że pojęcie „obywatelstwo Niemców sudeckich” (Sudety stanowią obecnie także część Czecho-Słowacji) nie zostało zmienione przez traktat niemiecko-czechosłowacki z 1973 r.²⁹

Strona skarżąca w postępowaniu z 1975 r. w przedmiocie niezgodności z konstytucją układów warszawskiego i moskiewskiego argumentowała, że zmiana statusu terytorialnego niemieckich terenów wschodnich — zgodnie z prawem międzynarodowym — spowodowała wygaśnięcie obywatelstwa niemieckiego ich mieszkańców. Federalny Trybunał Konstytucyjny odrzucił ten argument, opierając się na ograniczonych skutkach postanowień terytorialnych traktatu normalizacyjnego z Polską oraz powołując się na oświadczenie rządu federalnego, według którego układ warszawski nie miał na celu pozbawienia zainteresowanych osób praw przysługujących im zgodnie z prawem niemieckim, a w szczególności obywatelstwa niemieckiego.

Istnieje duża rozbieżność opinii odnośnie do skutków zmian terytorialnych w zakresie obywatelstwa³⁰. Pogląd, że „obywatelstwo ludności zmienia się wraz ze zmianą suwerenności” oraz że „ludność nabywa zazwyczaj obywatelstwo państwa sukcesora”³¹, został poparty odwołaniem się do wersalskich traktatów mniejszościowych oraz podobnych dokumentów zawartych w związku z traktatami pokoju po I wojnie światowej. Na mocy tych traktatów obywatele niemieccy nabyli automatycznie obywa-

²⁶ Zob. K. Hailbronner, *Citizenship and Nationhood in Germany. W: Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, R. Brubaker (red.), 1989, s. 67.

²⁷ Art. 16 zabrania pozbawiania obywatelstwa niemieckiego.

²⁸ BVerfGE. T. 36, s. 30 i in.; T. 40, s. 175.

²⁹ Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen. T. 75, s. 32.

³⁰ Por. A. Randelzhofer, w: EPIL. T. 8, s. 420 i in.

³¹ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1977, ss. 558, 561.

telstwo polskie, chyba że złożyli deklaracje odrzucające obywatelstwo polskie³². Jest jednak wątpliwe, czy praktyka państw oraz doktryna popierają zasadę automatycznej zmiany obywatelstwa w przypadkach zmian terytorialnych³³, nawet jeżeli zaakceptuje się założenie, że „precedensowy charakter takich postanowień jest znaczący, biorąc pod uwagę ich jednolitość oraz międzynarodowy charakter procedury poprzedzającej podpisanie tych traktatów”³⁴. Przesłanką automatycznej zmiany obywatelstwa nie jest utrata poprzedniego obywatelstwa. Regułą, którą można wnioskować z praktyki państw, jest raczej uprawnienie państwa-sukcesora do nadania swego obywatelstwa mieszkańcom nowo nabytych terytoriów. Może to oznaczać automatyczne nabycie obywatelstwa zgodnie z ustawodawstwem państwa-sukcesora. Nie musi jednakże oznaczać automatycznej utraty poprzedniego obywatelstwa.

W przedmiocie automatycznej zmiany obywatelstwa praktyka państw nie wykształciła jednolitego wzorca norm. W wielu przypadkach przewidziano prawo opcji na rzecz dawnego lub nowego obywatelstwa. Sądy niemieckie w wielu przypadkach musiały rozstrzygać o skutkach zmian terytorialnych w sferze obywatelstwa. Stwierdzały konsekwentnie, że w ostatnim czasie zakorzeniła się w prawie międzynarodowym idea, zgodnie z którą w przypadkach nabycia i utraty obywatelstwa wola osób zainteresowanych nie powinna być całkowicie ignorowana. Trybunał Federalny uznał, że „w przypadku cesji praktyka idzie w kierunku gwarantowania zainteresowanym prawa opcji. Praktyka ta zgodna jest z poglądem, że każda osoba ma prawo do rozwijania swej osobowości i traktowanie jednostek wyłącznie jako przedmiotu ustawodawstwa wewnętrznego, umów międzynarodowych i norm prawa międzynarodowego byłoby niezgodne z tą zasadą”³⁵. Realizację odpowiednich norm pozostawiono jednak poszczególnym państwom³⁶. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził jeszcze ostrożniej, że nie istnieje generalnie obowiązująca norma prawa międzynarodowego, zgodnie z którą ludność nowego państwa powstałego poprzez oddzielenie się od państwa poprzednika powinna uzyskać prawo wyboru pomiędzy obywatelstwem nowego państwa i zachowaniem obywatelstwa poprzednika³⁷. Trybunał po dokładnej analizie praktyki państw i doktryny stwierdził, że prawo międzynarodowe nie

³² *Law Concerning Nationality*, 1954, s. 586 i in.

³³ Por. A. Randelzhofer, *op. cit.*, s. 420.

³⁴ Por. I. Brownlie, *op. cit.*, s. 662.

³⁵ *Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen*. T. 9, s. 175. Por. też, *Fontes Iuris Gentium*. T. 4, 1975, seria II, sekcja II, s. 75.

³⁶ *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts*. T. 1, s. 213; *Fontes*, *op. cit.*, s. 74.

³⁷ BVerfGE. T. 4, s. 322.

zna żadnej uniwersalnej normy dotyczącej zmian obywatelstwa w przypadku transferu terytorium³⁸.

Należy jednakże rozstrzygnąć kwestie, czy istnieją podstawy do tego, by nadal traktować część ludności niemieckiej dawnych niemieckich terenów wschodnich jako obywateli niemieckich. Jak wskazał I. Brownlie, terytorium nie jest przestrzenią, lecz obejmuje także ludność, ugrupowania etniczne, wzorce lojalności i podporządkowania oraz aspiracje narodowościowe³⁹. Analogicznie F. Weis, jakkolwiek bardzo ostrożny w ocenie praktyki państw, dochodzi do wniosku, że można mówić o obowiązywaniu normy prawa międzynarodowego, zgodnie z którą o ile przekazanie suwerenności jest zgodne z prawem międzynarodowym, na państwie-poprzedniku ciąży międzynarodowoprawy obowiązek w stosunku do sukcesora pozbawienia obywatelstwa mieszkańców cedowanego terytorium, o ile nabyli oni obywatelstwo sukcesora⁴⁰. Podobne stanowisko zajął Trybunał Federalny w sprawie skutków odbudowy Republiki Austriackiej. Sąd ten uznał, że ostateczne przekazanie suwerenności terytorialnej pociąga za sobą zwolnienie ludności cedowanego terytorium z obywatelstwa, gdyż obywatelstwo może być nadane, a w konsekwencji również utrzymywane wyłącznie na mocy powszechnie uznawanego związku z państwem⁴¹. Wynika stąd, że cesja niemieckiego terytorium nie oznacza automatycznej zmiany obywatelstwa, lecz pociąga za sobą obowiązek zwolnienia z obywatelstwa niemieckiego dawnych obywateli niemieckich stanowiących część ludności polskiej i stale zamieszkujących te tereny.

1.4. SKUTKI ZJEDNOCZENIA W ODNIESIENIU DO MIENIA I REPARACJI

Prawo międzynarodowe nie zezwala na arbitralne wyłączenia bez odszkodowania. Wyłączenia obywateli niemieckich zamieszkujących dawne niemieckie tereny wschodnie, które zostały przeprowadzone przez władze polskie i sowieckie bez żadnych odszkodowań i niezależnie od ewentualnych powiązań danych osób z jakąkolwiek działalnością kryminalną, a wyłącznie w związku z posiadaniem obywatelstwa niemieckiego, były w oczywisty sposób nielegalne.

W postępowaniu w sprawie zgodności z konstytucją układów moskiewskiego i warszawskiego strona powoda argumentowała, że RFN zaakcep-

³⁸ Jw. T. 1, s. 322.

³⁹ I. Brownlie, s. 664.

⁴⁰ F. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*. 1979, s. 143.

⁴¹ Por. przyp. 35.

towała wywłaszczenia i następujące po niej wypędzenie. Argumentacja ta została jednakże odrzucona przez Trybunał, gdyż rząd federalny wyka-zał, że zamiarem tych umów nie było w żadnym razie uznanie niele-galnych środków podjętych przez władze polskie i sowieckie przeciwko ludności niemieckiej. Trybunał pozostawił otwartą kwestię, czy „pod wpływem istniejącej sytuacji dawne prawa własności zostały zastąpione roszczeniami odszkodowawczymi lub restytucyjnymi”⁴². Tego rodzaju roszczenia według Trybunału mogą być wysunięte na podstawie ogólnych zasad prawa międzynarodowego dotyczących odpowiedzialności państw.

Konfiskaty mienia z lat 1945 - 1946 oraz następujące po nich wypę-dzenie większości ludności niemieckiej nie miały podstaw międzynaro-dowoprawnych i ze względu na wymogi sprawiedliwości międzynarodo-wej nie mogą być uznane za ważne z prawnego punktu widzenia⁴³.

Rząd Federalny może przeto sprawować ochronę dyplomatyczną na rzecz tych Niemców, którzy ponieśli straty w wyniku zastosowania środ-ków sprzecznych z zasadami prawa międzynarodowego publicznego. Pod-noszono argument, że roszczenia z tytułu konfiskat mienia wygasły w wyniku wzajemnej kompetencji roszczeń finansowych⁴⁴. Jednakże Try-bunał Konstytucyjny w szczegółowej analizie wszystkich dokumentów związanych z traktatami warszawskim i moskiewskim wykazał, że za-den z tych traktatów nie pozwala na tego rodzaju konkluzje. Niewiele więcej można dodać do argumentów Trybunału. W czasie, gdy zawiera-ny był układ warszawski tak Polska, jak i ZSRR zrzekły się wszystkich roszczeń reparacyjnych na mocy deklaracji z 23 sierpnia 1953 r.⁴⁵ Zrze-czenie się oparte było na porozumieniu poczdamskim, zgodnie z którym polskie roszczenia reparacyjne powinny być zaspokojone z wpływów re-paracyjnych sowieckich⁴⁶. Zrzeczenie się reparacji zostało wyraźnie po-twierdzone w czasie negocjacji nad traktatem warszawskim. W wyniku dokonanych uprzednio płatności reparacyjnych Polska zrezygnowała za-tem z wszelkich roszczeń, jakie mogłyby być wysunięte pod adresem Niemiec w związku z ich działalnością w okresie II wojny światowej⁴⁷.

⁴² BVerfGE. T. 40, s. 167, por. D. Blumenwitz, *Die vermögensrechtliche Folgen der Ostverträge. Jahrbuch für Ostrecht*, XIII/2 (1971), s. 196.

⁴³ Odmienne stanowisko prezentuje W. Czaplinski, *Vermögensrechtliche Probleme in den Beziehungen VRP-BRD*. „Polnische Weststudien” nr 1/1988, s. 134.

⁴⁴ Tak O. Kimminich, w: „Juristenzeitung”, 1971, s. 489.

⁴⁵ *Deklaracja Polski*. W: *Zbiór Dokumentów*, 9(1953), s. 1830.

⁴⁶ Por. cz. IV protokołu poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r. „Official Bulletin of the Allied Control Council” nr 1, s. 13.

⁴⁷ Zob. H. Rumpf, *Die deutsche Frage und die Reparationen*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, 33(1973), s. 351.

2. ZJEDNOCZENIE NIEMIEC JAKO PRZYPADEK SUKCESJI PAŃSTW

2.1. STATUS PRAWNY NIEMIEC PRZED ZJEDNOCZENIEM I JEGO WPLYW NA NORMY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO DOTYCZĄCE SUKCESJI PAŃSTW

Wraz ze zjednoczeniem Niemiec powstał problem ważności umów międzynarodowych oraz odpowiedzialności za długi poprzednika i inne zobowiązania. Częściowo został on rozstrzygnięty w traktacie zjednoczeniowym⁴⁸. Prawo o sukcesji państw jest powszechnie uważane za dziedzinę niejednoznaczną i kontrowersyjną⁴⁹. Dwie konwencje dotyczące sukcesji państwa: konwencja wiedeńska o sukcesji w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych z 1983 r.⁵⁰ oraz konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych z 1978 r.⁵¹, zostały ratyfikowane jedynie przez niewielką ilość państw i tylko częściowo mogą być uważane za kodyfikację prawa zwyczajowego w tym zakresie. Należy przeto zbadać, czy zwyczajowe normy międzynarodowoprprawne mają zastosowanie w przypadku zjednoczenia dwóch państw niemieckich. Praktyka państw nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych konkluzji. Sukcesja państw może mieć miejsce w różnych okolicznościach i przybierać różne formy. Istnieje niewątpliwie związek pomiędzy charakterem zmian terytorialnych i przeniesieniem praw i obowiązków⁵². Pomimo wysiłków nie udało się ustalić wspólnej podstawy teoretycznej obejmującej wszystkie typy sukcesji państw⁵³. Podstawową rzeczą jest przeto wskazanie prawnych i politycznych cech zjednoczenia dwóch państw niemieckich.

Status prawny Niemiec był zawsze bardzo kontrowersyjny. Jakkolwiek stosunki pomiędzy RFN i NRD zostały częściowo uregulowane w traktacie z 21 grudnia 1972 r.⁵⁴, kwestie dotyczące Niemiec jako całości oraz stosunku pomiędzy każdym z dwóch państw niemieckich a Rzeszą Niemiecką pozostały nie rozwiązane. Rząd federalny zgodnie z orzecz-

⁴⁸ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands. Bull. nr 104/1990, s. 877.

⁴⁹ I. Brownlie, *op. cit.*, s. 655.

⁵⁰ ILM, 22(1983), ss. 298 i 306. Zob. R. Streinz, W: *German Yearbook of International Law* (dalej cyt.: GYBIL), 26(1983), s. 198; J. Monnier, w: *Annuaire Français de Droit International*, 30(1984), s. 221 i in.

⁵¹ ILM, 17(1978), s. 1488; zob. Bello, GYBIL, 23(1980), s. 296 i in.

⁵² I. Brownlie, *op. cit.*, s. 673; G. Dahm, I. Delbrück, R. Wolfrum. W: *Völkerrecht*. T. I, 1989, s. 159.

⁵³ W. Fiedler, w: EPIL. T. 10, s. 446 i wskazana tam literatura.

⁵⁴ BGBl, 1973, II, s. 423; zob. G. Ress, *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21 XII 1972*, (1978), *passim*.

niem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności układu podstawowego z Ustawą zasadniczą⁵⁵ stwierdził, że RFN nie jest nowym państwem, lecz jest tym samym podmiotem prawa międzynarodowego co Rzesza Niemiecka, która nigdy nie przestała istnieć pomimo utworzenia dwóch państw niemieckich. Stosunki pomiędzy dwoma państwami niemieckimi nie mogły zatem być rozumiane jako stosunki międzynarodowe pomiędzy obcymi państwami, lecz raczej jako stosunki szczególne, na które składały się elementy państwowo- i międzynarodowoprawne. Cechami charakterystycznymi tych specjalnych stosunków było wspólne obywatelstwo oparte na ustawie o obywatelstwie niemieckim z 1913 r. według której wszyscy obywatele NRD byli jednocześnie obywatelami Niemiec, przynależność NRD do pozbawionej zdolności do działań prawnych Rzeszy Niemieckiej, a zwłaszcza nierozstrzygnięta kwestia ponownego zjednoczenia Niemiec, której wyrazem w płaszczyźnie międzynarodowej była odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość. W konsekwencji NRD mogła być w pewien sposób traktowana jako część Niemiec, pomimo że w układzie podstawowym z 1972 r. oba państwa zobowiązały się wzajemnie do przestrzegania swej integralności terytorialnej i stwierdziły, że żadne z nich nie może reprezentować drugiego w stosunkach międzynarodowych ani działać w jego imieniu. Teoria stosunków specjalnych i identyczności RFN z Rzeszą Niemiecką była oczywiście zdecydowanie odrzucana przez rząd NRD. Mimo to została ona potwierdzona jako konstytucyjnie wiążąca przez Federalny Trybunał Konstytucyjny⁵⁶.

Pomimo że stanowisko rządu federalnego uzyskiwało coraz mniejsze poparcie nawet w RFN, może ono być uznane za podstawę prawną procesu zjednoczeniowego obu państw niemieckich. Traktat zjednoczeniowy z 31 stycznia 1990 r. nie pozwala na jednoznaczną kwalifikację procesu zjednoczeniowego. W jego preambule znalazło się odniesienie do jedności niemieckiej, jak również do „obu części Niemiec”, które pragną żyć połączone w państwie federalnym. Jest jasne, że państwem tym jest Republika Federalna Niemiec. Proces zjednoczeniowy nie może być zatem traktowany jako połączenie dwóch państw, lecz raczej jako przystąpienie NRD, stanowiącej część Niemiec, do RFN będącej polityczną organizacją Niemiec jako całości. Art. 1 traktatu zjednoczeniowego nawiązuje zatem do szczególnej procedury przystąpienia sformułowanej w art. 23 ustawy zasadniczej, który przewidywał, że moc obowiązująca tej ustawy zostanie rozciągnięta na inne części Niemiec po ich przystąpieniu. Zgodnie z powyższym, przystąpienie wschodnich krajów z dniem 3 paździer-

⁵⁵ BVerfGE. T. 36, s. 1.

⁵⁶ Tamże.

nika 1990 r. było decydującym aktem konstytucyjnym i międzynarodowym dla zakończenia procesu zjednoczeniowego.

Traktat zjednoczeniowy jako całość opiera się więc na założeniu, że NRD wraz ze swym terytorium przystępuje do RFN, tracąc tym samym swą podmiotowość międzynarodową. Wynika stąd, że RFN nie jest traktowana jako nowe państwo, jakkolwiek traktat moskiewski o ostatecznej regulacji używa terminu „Niemcy” w miejsce pojęcia „Republika Federalna”. Można to jednak tłumaczyć chęcią uniknięcia nieporozumień terminologicznych przed zakończeniem procesu zjednoczeniowego.

2.2. SUKCESJA W ODNIESIENIU DO UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Zjednoczenie państw niemieckich jest przypadkiem sukcesji uniwersalnej. NRD przestała istnieć jako państwo suwerenne, jej terytorium zostało zintegrowane z RFN. Jest przeto jasne, że w odniesieniu do umów międzynarodowych RFN nastąpiło tylko rozszerzenie terytorialnego zakresu ich stosowania. W takim przypadku znajduje zastosowanie zasada „ruchomych granic traktatowych”⁵⁷, chyba że co innego uzgodniono w umowie bądź w inny sposób ustalono, że zastosowanie umowy na danym terytorium byłoby sprzeczne z celem lub przedmiotem umowy albo w radykalny sposób zmieniałoby warunki jej stosowania⁵⁸.

Art. 11 traktatu zjednoczeniowego stanowi, że umowy i porozumienia międzynarodowe RFN, w tym dotyczące członkostwa w organizacjach i instytucjach międzynarodowych, będą obowiązywały również w stosunku do terytorium NRD, z wyjątkiem szczególnych traktatów wymienionych w aneksie I do traktatu.

W stosunku do traktatów zawartych przez NRD sytuacja prawna wydaje się trudniejsza, gdyż NRD przestała istnieć jako podmiot prawa. Konwencja wiedeńska z 1978 r. przewiduje, że w przypadku zjednoczenia państw umowy obu państw-poprzedników pozostają w mocy, chyba że co innego zostanie uzgodnione lub też okaże się, że stosowanie umowy przez państwo-sukcesora byłoby niezgodne z celem czy przedmiotem traktatu lub radykalnie zmieniałoby warunki jego obowiązywania⁵⁹. Pozostające w mocy traktaty powinny jednakże w zasadzie być stosowane tylko w odniesieniu do tej części terytorium państwa-sukcesora, na której obowiązywały w momencie sukcesji.

Art. 31 - 34 konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu

⁵⁷ Zob. E. Klein, w: EPIL. T. 7, s. 473.

⁵⁸ Tak art. 15 konwencji wiedeńskiej z 1978 r.

⁵⁹ Art. 31.1 konwencji wiedeńskiej z 1978 r.; por. K. Zemanek, *Die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge*. W: *Essays in Honour of Alfred Verdross*, s. 719 i in.

do umów międzynarodowych na pierwszy rzut oka wydają się dotyczyć jedynie przypadków, gdy w wyniku zjednoczenia dwóch lub więcej państw powstaje nowe państwo jako odrębny podmiot prawa międzynarodowego. Komisja Prawa Międzynarodowego wyraziła jednakże pogląd, że w przypadku dobrowolnego przyłączenia się państwa do innego państwa już istniejącego, którego podmiotowość międzynarodowoprawną nie ulega zmianie, lepiej zastosować *de iure* zasadę kontynuacji umów niż oprzeć się na zasadzie ruchomych granic traktatowych⁶⁰. Można zadać pytanie, dlaczego art. 31 miałby stanowić właściwe rozwiązanie w przypadku przyłączenia jednego państwa przez istniejące państwo, które zachowuje swą podmiotowość międzynarodowoprawną⁶¹. Zasada ciągłości umów prowadzi do licznych problemów, których nie da się rozwiązać odwołując się do postanowień konwencji wiedeńskiej, najtrudniejsza wydaje się kwestia, że umowy państwa-poprzednika, nawet przy ograniczonym pod względem terytorialnym stosowaniu, mogą być sprzeczne z umowami państwa-sukcesora. W dodatku nie zawsze da się wprowadzić ograniczenie terytorialne. Niektóre z tych problemów zostały zauważone już w czasie konferencji wiedeńskiej⁶². Na wniosek RFN przyjęta została rezolucja dotycząca niezgodności praw i obowiązków traktatowych wynikających ze zjednoczenia państw⁶³. Nie rozwiązała ona jednak problemu konfliktu praw i zobowiązań wynikających z różnych reżimów traktatowych jednoczących się państw, lecz podkreśla, że kwestie te powinny być rozstrzygane poprzez konsultacje i negocjacje pomiędzy sukcesorem a pozostałymi państwami-stronami umów. Zauważono słusznie, że w kontekście tej rezolucji zasada ciągłości określona w konwencji wiedeńskiej nie może być uważana za generalnie obowiązującą w przypadku przyłączenia się państwa do innego państwa, którego ciągłość zostaje zachowana⁶⁴.

W dodatku postanowienia konwencji wiedeńskiej trudno uznać za odzwierciedlające międzynarodowe prawo zwyczajowe⁶⁵. Konwencja by-

⁶⁰ *Yearbook of the ILC*. T. 1, 1974, s. 259; por. także W. Poeggel (Meissner), Ch. Poeggel, *Staatennachfolge im Völkerrecht*. Ostberlin 1986, s. 49 i in.

⁶¹ M. Hentschel von Heinegg, *Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten und das Schicksal der von ihnen abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge*. „Betriebsberater”, 23(1990), Beilage, s. 9 i in.

⁶² Zob. K. Treviranus, *Die Konvention der Vereinten Nationen über die Staatensukzession bei Verträgen*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, 39(1979), s. 271.

⁶³ UN Doc. A (Conf. 80) 25. Por. K. Treviranus, jw.

⁶⁴ M. Hentschel von Heinegg, *op. cit.*, s. 15.

⁶⁵ K. Treviranus, *op. cit.*, s. 275; D. P. O. Connell, *State Succession in Municipal and International Law*. 1967. T. 2, s. 725. Inny pogląd przedstawiają W. Poeggel (Meissner), Ch. Poeggel, *op. cit.*, s. 15.

ła pomyślana jako dokument popierający interesy nowych państw niepodległych. Niewiele uwagi poświęcono różnym interesom i prawom państw w odniesieniu do innych typów sukcesji.

Zjednoczenie dwóch państw niemieckich powinno być traktowane jako ponowne złączenie części podzielonego terytorium, które na pewien czas uzyskały status suwerennego podmiotu. Identyczność RFN z Rzeszą Niemiecką i jej szczególne związki z NRD stworzyły zasadniczo odmienną podstawę dla stosowania norm zwyczajowych o sukcesji państw. W tym przypadku należy przyjąć, że stosunki traktatowe RFN zasadniczo pozostają w mocy, natomiast umowy NRD wygasają.

Praktyka państw w podobnych sytuacjach wskazuje na popieranie zasady wygaśnięcia umów, jakkolwiek trudno ustalić czy praktyka ta jest wystarczająco szeroka i jednolita. Zasada ta znalazła zastosowanie nie tylko w przypadkach zwykłego przyłączenia terytorium⁶⁶, lecz także w przypadkach przystąpienia terytorium formalnie suwerennego do innego państwa. Uznaje się, że w przypadku upadku państwa *prima facie* jego umowy nie przechodzą na sukcesora⁶⁷. I tak umowy zawarte przez dawne suwerenne państwka federacji Indii, USA i Włoch uważane były za wygasłe, podczas gdy traktaty federalne pozostawały w mocy zgodnie z zasadą ruchomych granic traktatowych⁶⁸.

Wygaśnięcie umów może jednakowoż naruszyć ważne interesy państw trzecich będących ich stronami. Konwencja z 1978 r. oraz praktyka państw sugerują przeto pewne wyjątki od zasady wygaśnięcia umów. Po pierwsze, umowy zlokalizowane dotyczące korzystania z terytorium lub ustanawiające określone prawa dla innego państwa traktowane są jako przechodzące na sukcesora⁶⁹. Do tego typu umów należą traktaty dotyczące tranzytu, żeglugi, ułatwień portowych oraz praw do połowów. Sukcesor będzie również związany ustaleniami granicznymi⁷⁰. Wśród innych rodzajów umów wymienianych niekiedy jako wiążące sukcesora wymienia się konwencje wielostronne, przewidujące kompleksową regulację danej dziedziny, które powinny być stosowane niezależnie od zmiany suwerena na danym terytorium⁷¹. Wydaje się wszakże, że w tym ostatnim przypadku w praktyce państwa opowiadają się raczej za pra-

⁶⁶ Tak art. 15a konwencji wiedeńskiej z 1978 r.

⁶⁷ I. Starke, *Introduction to International Law*, 1989, s. 326.

⁶⁸ D. P. O. Connell, *op. cit.*, ss. 26 i in., 61 i in., 375 i in.; A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1986, s. 982; G. Dahm, I. Delbrück, R. Wolfrum, *op. cit.*, s. 163.

⁶⁹ Art. 12 konwencji z 1978 r.; por. I. Starke, *op. cit.*, s. 326; D. P. O. Connell, *op. cit.*, ss. 12 i in., 231 i in.; inny pogląd prezentuje I. Brownlie, *op. cit.*, s. 669.

⁷⁰ Por. wyrok MTS w sporze Burkina Faso/Mali, ICJ Reports 1986, s. 556.

⁷¹ I. Starke, *op. cit.*, s. 326.

wem sukcesora do wyboru wiążących go umów niż za automatyczną sukcesją⁷².

Podsumowując, trudno jest określić zespół norm prawa międzynarodowego, który mógłby bez trudności być zastosowany do zjednoczenia Niemiec. Racjonalne wydaje się unikanie wszelkich ścisłych lub automatycznych rozwiązań. Prawo traktatów, a zwłaszcza normy dotyczące ważności traktatów oraz zasadniczej zmiany okoliczności mogą być użyte jako wskazówka, czy dany traktat powinien pozostać w mocy, wygasnąć czy też zostać zmodyfikowany⁷³. Traktat zjednoczeniowy zawiera te wskazania. Art. 11 nie zawiera żadnego ścisłego rozstrzygnięcia na temat kontynuacji lub wygaśnięcia umów NRD, lecz przewiduje elastyczne rozwiązanie zgodne z międzynarodową praktyką. Oba państwa niemieckie zgodziły się co do tego, że umowy NRD powinny być negocjowane z partnerami w celu ustalenia, które z nich powinny być zmodyfikowane, adaptowane do zmienionych okoliczności, kontynuowane bądź derogowane. Należy przy tym brać pod uwagę zasadę dobrej wiary, interesy stron oraz zobowiązania traktatowe RFN, a także zasady wolnego, demokratycznego porządku konstytucyjnego oraz kompetencje EWG.

Jeżeli zastosuje się ogólne zasady prawa międzynarodowego, należy oczekiwać, że wszystkie umowy „polityczne” związane z polityczną i gospodarczą integracją NRD w ramach Bloku Wschodniego wygasną. W odniesieniu do umów dwustronnych o charakterze gospodarczym należy spodziewać się, że większość umów zachowa ważność, ewentualnie po pewnej modyfikacji. W traktacie o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy z 13 września 1990 r.⁷⁴ zawartym z ZSRR, RFN zaakceptowała klauzulę dotyczącą stosunków traktatowych, jakie były rozwijane w poprzednich latach między NRD i ZSRR. W politycznym oświadczeniu rząd federalny potwierdził, że niektóre zobowiązania finansowe i gospodarcze NRD zostaną uznane przez RFN.

2.3. SUKCESJA W ODNIESIENIU DO MIENIA PAŃSTWOWEGO I DŁUGÓW

Traktat zjednoczeniowy nie zawiera żadnych postanowień dotyczących sukcesji w odniesieniu do mienia państwowego i długów. W świetle ogólnych zasad prawa międzynarodowego nie ulega jednak wątpliwości, że wraz ze zjednoczeniem całe mienie państwowe NRD, tak znajdujące się na terytorium NRD, jak i na terytoriach państw trzecich, staje się własnością RFN. Mienie państwowe obejmuje również wierzytelności, archi-

⁷² I. Brownlie, *op. cit.*, s. 670 i cytowana tam literatura.

⁷³ M. Hentschel von Heinegg, *op. cit.*, s. 14 i in.

⁷⁴ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14 IX 1990, s. 7.

wa oraz wszelkiego rodzaju roszczenia wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Niejasności związane z ekonomicznymi aspektami sukcesji państw, towarzyszące konwencji wiedeńskiej z 1983 r. o sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów⁷⁵, dotyczyły przede wszystkim szczególnych problemów nowych państw niepodległych, lecz nie naruszały w niczym podstawowej zasady stosowanej w przypadku sukcesji uniwersalnej.

Zobowiązania finansowe państwa-poprzednika zaciągnięte zgodnie z prawem międzynarodowym w stosunku do innego państwa, organizacji międzynarodowej lub innego podmiotu prawa międzynarodowego przechodzą na państwo-sukcesora. Zazwyczaj dopuszcza się przy tym wyjątek w postaci tzw. długów reżimu (*odious debts*), które to pojęcie oznacza długi zaciągnięte na cele sprzeczne z prawem międzynarodowym lub przeciwko podstawowym interesom sukcesora⁷⁶. Jeśli chodzi o długi władz lokalnych, zaciągane w ramach autonomii finansowej, dłużnikiem pozostaje jednostka terytorialna. Istnienie tego rodzaju zobowiązań w stosunku do NRD jest mało prawdopodobne, gdyż reżim komunistyczny zlikwidował dawny podział na kraje. RFN odpowiadać będzie także za długi zlokalizowane, tj. zaciągnięte przez władze centralne na potrzeby określonego terytorium⁷⁷.

3. ZJEDNOCZENIE NIEMIEC A PORZĄDEK PRAWNY EWG

3.1. STOSOWANIE PRAWA EWG W DAWNEJ NRD

Wraz z objęciem byłej NRD Ustawą zasadniczą RFN, terytorium byłej NRD stało się automatycznie częścią EWG bez potrzeby jakiegokolwiek modyfikacji traktatu rzymskiego⁷⁸. Rada Wspólnot potwierdziła, że integracja prawna NRD w ramach wspólnot będzie traktowana jako powiększenie obszaru państwa członkowskiego. Integracja ta nastąpiła zatem wraz z wejściem w życie układu zjednoczeniowego, z zastrzeżeniem niezbędnych ustaleń przejściowych⁷⁹.

⁷⁵ Por. przyp. 50.

⁷⁶ R. Streinz, *op. cit.*, s. 204; I. Starke, *op. cit.*, s. 334.

⁷⁷ R. Streinz, *op. cit.*, s. 204; W. Fiedler, *op. cit.*, s. 451.

⁷⁸ Art. 237 traktatu rzymskiego przewiduje konieczność zawarcia formalnego traktatu w przypadku przystąpienia nowego państwa członkowskiego do Wspólnoty.

⁷⁹ European Council Doc. (90)1 z 28 IV 1990 r.; por. też K. Hailbronner, *Völkerrechtliche und staatsrechtliche Aspekte der deutschen Wiedervereinigung*. „Juristenzeitung”, 1990, s. 454 i in.; Ch. Tomuschat, *An United Germany within the European Community*. „Common Market Law Review”, 27(1990), s. 415 i in.;

Natychmiastowe zastosowanie prawa EWG w nowych krajach federalnych wynika z art. 227 traktatu EWG, który stwierdza, że traktat EWG ma zastosowanie wobec państw członkowskich na ich całym terytorium, chyba że co innego stanowią postanowienia szczególne w rodzaju art. 227.2. Oznacza to, że zasada ruchomych granic traktatowych odnosi się w tej samej mierze do państw, jak i do organizacji ponadnarodowych.

Problemy powstają w związku z porządkiem prawnym EWG oraz stosunkami traktatowymi EWG z państwami trzecimi. W zakresie traktatów dotyczących kwestii zastrzeżonych dla wyłącznej kompetencji EWG, EWG jest władna rozstrzygnąć we współpracy z partnerami NRD, w jakiej mierze umowy wygasają, będą kontynuowane lub zostaną zmodyfikowane. Generalne zasady dotyczące sukcesji w odniesieniu do traktatów — bez względu na stopień ich precyzyjności — nie mają *ipso facto* zastosowania do organizacji ponadnarodowych.

W obrębie wspólnot istnieje zgoda co do tego, że najistotniejsze części porządku prawnego EWG mogą być natychmiast stosowane, zanim system przemysłowy i gospodarczy wschodnich Niemiec nie osiągnie poziomu pozostałych państw członkowskich. Traktat zjednoczeniowy pomiędzy dwoma państwami niemieckimi w zasadzie przewiduje stosowanie prawa europejskiego, zakładając jednocześnie wyjątki, które powinny brać pod uwagę (problemy administracyjne i gospodarcze występujące na terytorium byłej NRD). Klauzula ta w żaden sposób nie wiąże organów EWG. Do kompetencji EWG należy decyzja — podjęta większością głosów — o reżimie tymczasowym, poprzez który dawna NRD powinna dostosować się do struktur ekonomicznych Wspólnoty.

Środki tymczasowe wprowadzone przez Radę dotyczą niemal wszystkich dziedzin przemysłu, handlu i rolnictwa. Są one ściśle ograniczone co do czasu i celów. Sugeruje się jedynie rozwiązania prowizoryczne. Celem ich jest adaptacja gospodarki NRD do wymagań Wspólnego Rynku.

Nowe kraje są przeto zobowiązane w ramach swych kompetencji nie tylko do przestrzegania istniejącego porządku prawnego EWG, lecz także do realizowania celów i zobowiązań politycznych wynikających z traktatu EWG i jednolitego aktu europejskiego, a w szczególności art. 8 traktatu, określającego cele Wspólnego Rynku, które mają być osiągnięte do końca 1992 r. Wprawdzie tylko RFN jest stroną traktatu rzymskiego, jest jednak oczywiste, że prowincje, regiony i kraje są związane jego

U. Rengeling, *Das vereinte Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft: Grundlagen zur Geltung des Gemeinschaftsrechts*. „Deutsches Verwaltungsblatt”, 1990, s. 1307 i in.; Ch. Scherer, *EG und DDR; Auf dem Weg zur Integration*. „Betriebsberater” Beilage, 16(1990), s. 11; E. Grabitz, Ch. Bogdandy, *Deutsche Einheit und europäische Integration*. „Neue Juristische Wochenschrift”, 1990, s. 1073 i in.

postanowieniami. Traktat zjednoczeniowy potwierdza ten stan, wyraźnie ustanawiając obowiązek nowych krajów stosowania tych aktów prawnych, które na mocy regulacji ustawodawczej lub administracyjnej należą do ich kompetencji⁸⁰.

3.2. INTERIM REGIME

Komisja zaproponowała różne fazy przystosowania gospodarki NRD. W pierwszej fazie ma być podjęta pewna liczba środków w celu popierania procesów konstytucyjnych zgodnie z celami i przepisami Wspólnoty.

Traktat z maja 1990 r. o ustanowieniu unii monetarnej, gospodarczej i socjalnej między dwoma państwami niemieckimi⁸¹ gwarantował jednolite jego stosowanie wobec wszystkich obywateli i przedsiębiorstw EWG. Od 1 lipca 1990 r. NRD otworzyła swój rynek dla wszystkich produktów z państwa EWG na zasadzie wzajemności i traktowała handel z państwami trzecimi z wyjątkiem artykułów rolnych jako handel zagraniczny w rozumieniu prawa europejskiego — niezależnie od szczególnych postanowień traktatowych z państwami trzecimi. Traktat przewidywał także rozszerzenie praw ekonomicznych jednostek, jak i gwarancje dla własności prywatnej i swobodę osiedlania się na terytorium NRD.

Drugie stadium regulacji tymczasowej zostało osiągnięte wraz ze zjednoczeniem Niemiec. Najobszerniejsza część prawa europejskiego, włączając wolny rynek, weszła w życie na obszarze byłej NRD z dniem 3 października 1990 r. Realizacja pozostałej części została — zgodnie z precyzyjnym planem komisji — opóźniona o kilka miesięcy bądź też chwilowo nie wejdzie w życie. Stosowane mają być przepisy dotyczące swobodnego przepływu towarów, usług i osób, polityki pomocy finansowej, nielegalnej konkurencji i fuzji przedsiębiorstw oraz rolnictwa, energii i transportu.

Ze względu na szybki przebieg procesu zjednoczeniowego nie było możliwe wydanie wszystkich przepisów regulujących tymczasowy porządek prawny byłej NRD zgodnie z normami EWG. Komisja została przeto upoważniona przez Radę Ministrów do określenia środków prowizorycznych⁸². Zgodnie z tym upoważnieniem Komisja może zezwolić Republice Federalnej na prowizoryczne utrzymanie w mocy dowolnych regulacji prawnych będących w mocy na terenie byłej NRD.

⁸⁰ Art. 10.3 traktatu zjednoczeniowego.

⁸¹ BGBl., 1990, II, s. 537. Dokładną analizę przeprowadzili K. Stern, Schmidt, Bleibtreu (red.), *Staatsvertrag zu Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, 1990.

⁸² Art. 1 zarządzenia 2684/90 z 17 IX 1990, Off. Bull. EC 1990, L. 263/1 z 26 IX 1990.

Określony w ten sposób *interim regime* oparty jest na kompleksowych propozycjach Komisji⁸³. Zgodnie z procedurą obowiązującą wewnątrz wspólnot, Parlament Europejski powinien — niezależnie od konkretnych postanowień traktatowych — uzyskać możliwość wypowiedzenia się na temat całego zespołu norm, jak również na temat poszczególnych propozycji przy czym RFN nie ma prawa weta w stosunku do jakichkolwiek sugestii, jakkolwiek będą one dotyczyć jej bezpośrednio.

Prowizoryczne środki tymczasowe proponowane przez Komisję, oparte na zezwoleniu Rady Ministrów dotyczyły przede wszystkim rolnictwa i handlu. RFN może utrzymać w mocy natomiast regulację dotyczącą produkcji i dystrybucji produktów przemysłowych i rolnych pod warunkiem, że nie będą one eksportowane lub sprzedawane poza terytorium byłej NRD.

Szczególne problemy powstają w sferze pomocy finansowej ze strony państwa. Komisja postanowiła, że nie jest wymagana prowizoryczna regulacja w tej dziedzinie. Wydaje się jednak wątpliwe, czy postanowienia traktatu EWG, przygotowane dla sytuacji „normalnej”, okażą się wystarczająco elastyczne, by poradzić sobie z gospodarką NRD i ułatwić jej przejście do wolnego rynku. Komisja wyraziła zamiar stosowania tych przepisów w sposób „konstruktywny” biorąc pod uwagę konieczność zagwarantowania jednakowych szans w całej EWG oraz uniknięcia nieuzasadnionych ułatwień dla przedsiębiorstw wschodnioniemieckich⁸⁴.

3.3. TRAKTATY BYŁEJ NRD

Zgodnie z art. 113 traktatu EWG, polityka handlowa — włączając umowy handlowe z państwami trzecimi, liberalizację handlu z państwami trzecimi oraz środki ochronne — należy do wyłącznej kompetencji EWG. W odniesieniu do umów międzynarodowych zawartych przez EWG oraz tych umów wiążących wszystkie państwa członkowskie, które stanowią część europejskiego porządku w zakresie handlu zagranicznego, stosuje się ogólną zasadę prymatu prawa EWG. Zasada ta jest stosowana także w przypadku konfliktu prawa europejskiego ze zobowiązaniami traktatowymi byłej EWG.

Układ ogólny w sprawie ceł i taryf (GATT) stanowi część porządku prawnego EWG, jakkolwiek EWG nigdy do niego formalnie nie przystąpiła. W EWG istnieje zgoda co do tego, że należy umożliwić kontynuację zobowiązań traktatowych byłej NRD z państwami Europy Wschodniej. Dotyczy to w szczególności zwolnionego z cła dostępu towarów

⁸³ COM (90) protokoły T. I, II; zob. też SEK (90) s. 2136 z 7 listopada 1990.

⁸⁴ COM (90) 1138, protokół z 6 VI 1990, s. 69.

pochodzących z państw wschodnioeuropejskich, przeznaczonych do spożycia na terenie byłej NRD. Jednocześnie większością głosów (przy sprzeciwie USA, Japonii i Hong Kongu) wyrażono zgodę na środki podjęte przejściowo przez EWG w związku ze zjednoczeniem Niemiec⁸⁵.

Odnosnie do międzynarodowych porozumień handlowych, EWG zaakceptowała stanowisko rządu federalnego, że kontynuacja, modyfikacja lub wygaśnięcie umów powinno być każdorazowo negocjowane z ich stronami. Komisja przyjęła jednakże również zasadę, że specjalne stosunki traktatowe dawnej NRD w ramach RWPG zasługują na ochronę i powinny być rozwijane, biorąc pod uwagę strukturę ekonomiczną EWG. Oznacza to w znacznej mierze konieczność adaptacji obowiązujących umów do zmienionych okoliczności gospodarczych i politycznych.

Thumaczenie: Władysław Czaplinski

⁸⁵ GATT Newsletter, T. 77 (grudzień 1990), s. 6.

W numerze 1/1991 „Przeglądu Zachodniego” ukazał się artykuł W. Czaplńskiego i L. Janickiego, *Prawne aspekty zjednoczenia Niemiec (z polskiego punktu widzenia)*. Niniejszy tekst przedstawia stanowisko zachodnioniemieckie w tej kwestii. Przygotowany został na konferencję: *Zmiany w strukturze politycznej Europy. Aspekty międzynarodowoprawne*, która odbyła się w dniach 14-15 grudnia 1990 r. w Amsterdamie. Przekład i skróty dokonane za zgodą autora. Pełny tekst został opublikowany w: E. Vierdag, M. Fitzmaurice, R. Lefebber, *Changing Political Structure in Europe. Aspects of International Law*. Dordrecht 1991.