

ALFONS KLAFKOWSKI

ZAGADNIENIE CENTRALNEJ WŁADZY NIEMIECKIEJ

Zagadnienie centralnej władzy w Niemczech rozpada się na dwa człony. Pierwszy człon to wyjaśnienie okoliczności prawnych, związanych z zanikiem centralnej władzy niemieckiej w ostatniej fazie działań wojennych. Drugi człon stanowi wyjaśnienie okoliczności prawnych, związanych z podjęciem władzy centralnej w Niemczech przez rządy mocarstw okupacyjnych.

Przedstawienie obydwu tych członów oparte jest na następujących aktach prawnych:

1. umowa jałtańska z dnia 11 lutego 1945¹⁾
2. wszystkie akta prawne związane z bezwarunkową kapitulacją Niemiec, datowane w Berlinie 5 czerwca 1945 — a więc Deklaracja oraz trzy Oświadczenia²⁾
3. umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945³⁾
4. Proklamacja nr 1 Rady Kontroli z 30 sierpnia 1945⁴⁾
5. Proklamacja nr 2 Rady Kontroli z 20 września 1945⁵⁾

Dopiero na tle zasad i postanowień, zawartych w powyższych aktach prawnych, można dokonać konfrontacji poglądów, związanych z zagadnieniem zaniku centralnej władzy niemieckiej.

I. ROZRÓŻNIENIE POJEĆ: RZĄD NIEMIECKI — PAŃSTWO NIEMIECKIE.

Deklaracja czterech mocarstw okupacyjnych z dnia 5 czerwca 1945 stwierdza we wstępie, że nie ma rządu centralnego w Niemczech, ani żadnej władzy, która by była w możności wziąć na siebie odpowiedzialność za utrzymanie porządku, za zarząd krajem i stosowanie się do żądań mocarstw zwyciężskich. Treść wstępu Deklaracji nie przesądza zagadnienia, czy zanik centralnej władzy niemieckiej jest skutkiem bezwarunkowej kapitulacji, czy też odwrotnie: zanik centralnej władzy niemieckiej jest przyczyną bezwarunkowej kapitulacji. Oczywiście to pytanie ma zasadniczą doniosłość dla rozważań teoretycznych, dlatego należy je postawić na samym wstępie. Umowa poczdamska nie daje również bliższych wskazówek co do tego zagadnienia. Jedyna konkretna decyzja w tym zakresie,

¹⁾ „Zbiór Dokumentów”, 1945, nr 3—4, s. 92—106.

²⁾ „Unconditional surrender of Germany”. Declaration and other documents, London 1945.

³⁾ „Zbiór Dokumentów”, 1946, nr 1, s. 3—33.

⁴⁾ Ruge Helmut, Das Recht in Deutschland, Berlin 1947.

⁵⁾ Ruge Helmut, jw.

zawarta w umowie poczdamskiej stwierdza, że „na razie nie będzie utworzony żaden centralny rząd niemiecki”. Brakuje również określenia, co oznacza zwrot „na razie”, i jakie są ramy czasowe zjawiska objętego tym zwrotem.

Z dalszej treści Deklaracji wynika, że zwrot o zaniku władzy centralnej niemieckiej ma charakter opisowy, a nie konstytutywny. W następnym zdaniu Deklaracji cztery mocarstwa okupacyjne wymieniają zagadnienia, które winny być natychmiast uregulowane centralnie: „nie przesądzając... jakich bądź późniejszych decyzji, które by mogły zapaść w odniesieniu do Niemiec...”. Stwierdzając zatem zanik centralnej władzy niemieckiej, Deklaracja mówi równocześnie o konkretnych żądaniach, do jakich „...Niemcy muszą natychmiast zastosować się...”. Są to więc żądania skierowane do państwa niemieckiego, a nie do jednostek, ani do krajów niemieckich, które w obecnej postaci nie istniały dnia 5 czerwca 1945 roku.

Deklaracja podkreśla to stanowisko wielokrotnie. Liczne jej artykuły akcentują istnienie Niemiec, istnienia państwa niemieckiego, na którym ciążyą określone obowiązki. Jest to zgodne z pierwszym zdaniem wstępu do Deklaracji, który mówi, że wskutek bezwarunkowej kapitulacji Niemcy „są wystawione na takie żądania, jakie obecnie lub później będą im narzucone”. Ta sama stylizacja przewija się w następujących artykułach Deklaracji: 1, 2a, 3a, 3b, 4a, 6a, 9, 10, 13b. Wszystkie te artykuły nakładają obowiązki na państwo niemieckie i czynią państwo niemieckie odpowiedzialnym za spełnienie klauzul o charakterze rozejmowym, zawartych w Deklaracji. Stanowisko to podtrzymują również inne akta prawne. Oświadczenie o mechanizmie kontrolnym nad Niemcami z 5 czerwca 1945 r. mówi w art. 1 o zagadnieniach dotyczących „Niemiec jako całości”. Proklamacja nr 2 utrzymana jest zupełnie w stylizacji Deklaracji z dnia 5 czerwca 1945, mówiąc we wstępie o warunkach dodatkowych, które „Niemcy muszą spełnić”. W konkretnych postanowieniach Proklamacji nr 2 ten zwrot powtórzony jest w następujących artykułach: 7b, 16a, 16b, 30, 33. Proklamacja nr 2 została wydana 20 września 1945 r. a więc po ustaleniu mechanizmu kontroli nad Niemcami, po sprecyzowaniu poczdamskich zasad okupacyjnych, po objęciu najwyższej władzy w Niemczech przez Radę Kontroli.

Analiza okupacyjnych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że państwo niemieckie istnieje. Zawarte są bowiem w tych aktach oświadczenia stwierdzające zanik centralnej władzy niemieckiej, ale nie zanik państwa niemieckiego. Umowa poczdamska w rozdz. II pt. „Sprzymierzeńcy i Niemcy” zamieszcza następujące oświadczenie na temat Niemiec: „Jeżeli ich własne wysiłki będą skierowane do tego celu, to będą oni mogli w odpowiednich warunkach zająć swe miejsce pośród wolnych i miłujących pokój ludów świata”. Jest to więc wyraźne oświadczenie na temat państwowości niemieckiej.

Co wynika z przedstawionego pozytywnego materiału prawnego?

1. Mimo zaniku rządu państwo niemieckie istnieje. — Z treści Deklaracji z dnia 5 czerwca 1945 wynika przede wszystkim, że inaczej traktowany jest centralny rząd niemiecki, a inaczej państwo niemieckie. Deklaracja dokonuje rozróżnienia pojęć: rząd niemiecki — państwo niemieckie⁶⁾. Kompetencje rządu niemieckiego (w określonym zakresie i w określonym czasie) przejmują w określonej formie rządy czterech mocarstw okupacyjnych. Państwo niemieckie nie podlega aneksji, co jest wyraźnie stwierdzone w Deklaracji oraz w innych okupacyjnych aktach prawnych.

Powyższe postanowienie Deklaracji znalazło szczególny wyraz w uzasadnieniu wyroku wydanego przez sąd najwyższy w Zurychu dnia 1 grudnia 1945. Wyrok ten podkreśla, że mocarstwa okupacyjne nie mają zamiaru — w świetle prawa pozytywnego — przejąć władzy państwowej w Niemczech. Ich celem było jedynie usunięcie rządu niemieckiego, był to zresztą główny cel całej wojny. Zmiana reżimu — dodaje sąd najwyższy w Zurychu — nawet jeżeli dokonana jest w sposób rewolucyjny, nie oznacza zniszczenia państwa. Mocarstwa okupacyjne wykonują władzę centralną w stosunku do Niemiec na podstawie prawa międzynarodowego. Sąd najwyższy w Zurychu uznaje, że jest to nowe zjawisko w prawie międzynarodowym, dodaje wszakże, że prawo międzynarodowe podlega również rozwojowi. Podobne stanowisko zajął w 1947 roku jeden z sądów londyńskich, stwarzając precedens powszechnie cytowany obecnie w literaturze⁷⁾.

Rozróżnienie pojęć — rząd niemiecki i państwo niemieckie — dokonane zarówno w Deklaracji jak i w przytoczonych wyrokach sądowych, jest zgodne z teorią prawa międzynarodowego. Jeden z czołowych specjalistów w tym zakresie A. Cavaglieri w wykładzie haskim w 1929 roku omawiał zasadę: „*Forma regiminis mutata non mutatur populus ipse*”. Cavaglieri interpretował tę zasadę w taki sposób, że identyczność prawna państwa, a w konsekwencji jego osobowość międzynarodowa nie podlegają zmianom wskutek przeistoczeń w sytuacji politycznej państwa. Stara zasada — jak ją określa Cavaglieri — „*Forma regiminis mutata non mutatur populus ipse*” wyraża treść, stwierdzającą, że materialny element państwa, to znaczy ludność zamieszkująca pewne terytorium, jest dla prawa międzynarodowego źródłem zasady trwałości osobowości prawnej tego państwa. Osobowość prawna państwowa pozostaje identyczna bez względu na przemiany wewnętrzno-ustrojowe. Te przemiany wewnętrzno-

⁶⁾ Makowski Julian, Charakter prawny umów zawartych podczas II wojny światowej, „Państwo i Prawo”, 1948, nr 5/6, s. 19—20; Muszkat Marian, Prawno-polityczne aspekty zagadnienia niemieckiej państwowości, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy”, 1949, nr 2, s. 26.

⁷⁾ Haensel Carl, Das Organisationsverbrechen, Nürnberger Betrachtungen zum Kontrollratsgesetz, nr 10, 1947, s. 13—14.

ustrojowe — twierdzi Cavaglieri — interesują wewnętrzne prawo publiczne, a nie prawo międzynarodowe⁸⁾.

Rozróżnienie między rządem niemieckim a państwem niemieckim, dokonane w pozytywnym prawie okupacyjnym, tkwi korzeniami w teorii prawa międzynarodowego. W oparciu o przedstawioną wyżej teorię, postanowienia Deklaracji z dnia 5 czerwca 1945 winny być w ten sposób rozumiane i interpretowane. Wniosek z takiego rozumowania jest oczywisty. Mocarstwa okupacyjne wyrażają w prawie pozytywnym swoją wolę utrzymania osobowości prawnej państwa niemieckiego⁹⁾. Woli tej nie osłabia, ani jej nie podważa okoliczność, że osobowość prawna Niemiec może uchodzić — właśnie w świetle prawa pozytywnego — za ograniczoną w zdolności do działania, za do pewnego stopnia suspendowaną pod względem zdolności do działań prawnych. Według teorii, także suspendowana osobowość międzynarodowo-prawna Niemiec jest równoznaczna z podmiotowością prawną tego państwa¹⁰⁾.

2. Żaden akt prawny nie mówi o suwerenności Niemiec. Deklaracja z dnia 5 czerwca 1945 stanowi dokument o wielkiej precyzji i wnikliwości prawniczej. Ani w Deklaracji, ani w żadnym innym okupacyjnym akcie prawnym nie ma mowy o stosunku do suwerenności państwa niemieckiego. Ścisła interpretacja Deklaracji eliminuje rozważania o zagadnieniu suwerenności Niemiec¹¹⁾. Mimo to liczne teorie współczesne wiążą zagadnienie suwerenności Niemiec właśnie z postanowieniami Deklaracji z dnia 5 czerwca 1945, oczywiście nie określając treści pojęcia suwerenności, gdyż ta treść jest w teorii różnorodnie i nieraz dowolnie określana¹²⁾.

Teoretycy, wiążący rozważania na temat suwerenności Niemiec z postanowieniami Deklaracji, identyfikują fakt objęcia centralnej władzy rządowej nad Niemcami z automatycznym przejęciem suwerenności i automatyczną likwidacją państwowości niemieckiej. W rozważaniach tych pominięto okoliczność, że podjęcie centralnej władzy rządowej nad Niemcami przez rządy czterech mocarstw okupacyjnych zostało w Deklaracji ściśle określone zarówno co do formy jak co do treści, jak wreszcie co do czasu trwania. Ta centralna władza rządowa czterech mocarstw okupacyjnych nie jest bynajmniej nieograniczona, jest ona wykonywana na płaszczyż-

⁸⁾ Cavaglieri Arrigo, Règles générales du droit de la paix. „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International”, 1929, t. 26, s. 365—366.

⁹⁾ Schlochauer H. J., Zur Frage eines Besetzungstatutes für Deutschland. „Archiv des Völkerrechts”, 1948, tom I zes. 2, s. 191.

¹⁰⁾ Makowski Julian, *ibid.*, s. 20; Muszkat Marian, *ibid.*, s. 26; Korowicz E. A., Wkład ZSRR w prawo międzynarodowe, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy”, 1948, nr 11, s. 25—26.

¹¹⁾ Gros André, La condition juridique de l'Allemagne. „Revue Générale du Droit International Public”, 1946, nr 50, s. 77.

¹²⁾ Mandelstam André N., La protection internationale de droit de l'homme. „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International”, 1931, t. 39 s. 173—193.

nie prawa międzynarodowego i dla zaspokojenia dokładnie określonych celów. Wykonywanie tej władzy nie przesądza w niczym — jak wyraźnie podkreśla Deklaracja — późniejszych decyzji, jakie zapaść mogą w odniesieniu do Niemiec. Sprawowanie centralnej władzy rządowej w Niemczech przez rządy czterech mocarstw okupacyjnych ma w samym swoim założeniu charakter prowizoryczny, termin tego prowizorium ubiega z chwilą wykonania zasadniczych klauzul, wynikających z bezwarunkowej kapitulacji Niemiec. Dodać wreszcie należy kilkakrotne podkreślanie w okupacyjnych aktach prawnych, że cztery mocarstwa okupacyjne odrzucają aneksję Niemiec. Toteż można przyjąć bez zastrzeżeń ostrożne sformułowanie Jenningsa, że jakkolwiek pojęcie suwerenności nie posiada zbyt dokładnie określonej zawartości prawnej, to jednak niewątpliwie kompetencje przejęte przez rządy czterech mocarstw okupacyjnych w Niemczech są na pewno mniejsze niż to, co się potocznie rozumie przez pojęcie suwerenności¹³⁾.

Podstawowy akt międzynarodowo-prawny przesądzający zasady okupacji Niemiec, umowa jałtańska, nie zawiera również wzmianki na temat suwerenności Niemiec. Nie ma w niej jednego zwrotu, który by pozwalał interpretować intencje kontrahentów tej umowy w kierunku woli zniszczenia suwerenności Niemiec po bezwarunkowej kapitulacji. Jedną z najbardziej starannych analiz terytorialnych umowy jałtańskiej kończy się wnioskiem, że te postanowienia oznaczają z całą pewnością „trochę mniej niż nabycie suwerenności terytorialnej” odnośnie do okupowanych Niemiec¹⁴⁾.

Pewne fragmenty umów międzynarodowych dotyczących okupacji państw systemu „osi” pojawiają się obecnie w pracach Rady Bezpieczeństwa. Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych w tym organie ONZ odrzucił tezę, jakoby ograniczenia nałożone przez rozejm lub inne umowy o charakterze kontroli powojennej z natury swej zmierzały do zniszczenia suwerenności państwa¹⁵⁾.

Okupacyjne akty prawne nie dotyczą w ogóle zagadnienia suwerenności. Można więc zająć stanowisko, że suwerenność Niemiec istnieje. Wskutek niesprecyzowanej treści prawnej tego pojęcia i wskutek identyfikowania suwerenności państwowej z centralną władzą administracyjną pojawiają się na ten temat różnice poglądów. Wyrażają się one w tym, że jedni teoretycy mówią o suwerenności „czasowo unicestwionej”¹⁶⁾,

¹³⁾ Jennings R. V., *Die Rechtsnatur der alliierten Besetzung Deutschlands*, „Monatsschrift für Deutsches Recht”, 1948, nr 1, s. 4—5; Muszkat Marian, *iw.*, s. 26.

¹⁴⁾ Mann F. A., *The Present Legal Status of Germany*. „Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht”, Hamburg 1948, s. 36.

¹⁵⁾ „Security Council Official Records”. Second Year. Special Supplement, nr 3. Lake Success 1947, s. 19.

¹⁶⁾ Haensel Carl, *iw.*, s. 7.

tecz mogącej odżyć w określonych warunkach; według innych teoretyków suwerenność Niemiec uznać należy za „zawisłą”¹⁷⁾, w żadnym razie nie należy mówić o suwerenności okaleczonej. Wreszcie często pojawia się zwrot o „ograniczonej” suwerenności.

W oparciu o pozytywne prawo okupacyjne praktyka zajmuje stanowisko, że suwerenność Niemiec może albo istnieć, albo nie istnieć w ogóle; żadne stadia przejściowe, żadne „ograniczenia” suwerenności nie są dopuszczalne. Praktyka niemiecka, zgodnie z pozytywnym prawem okupacyjnym, twierdzi, że suwerenność Niemiec istnieje, że nie uległa ona zniszczeniu. To stanowisko znalazło wyraz w pracach konstytucyjnych, które zostały oparte na założeniu tezy o istnieniu suwerenności Niemiec¹⁸⁾. Jest to stanowisko zgodne z teorią prawa międzynarodowego oraz z aktami międzynarodowo-prawnymi, regulującymi zasady okupacji. Według podstawowych zasad prawa międzynarodowego okupant nie nabywa suwerenności terytorium okupowanego¹⁹⁾. Okupacja nie stanowi tytułu do nabycia suwerenności. Mocarstwa okupacyjne w Niemczech — jak każde państwo okupacyjne — regulują swój stosunek do Niemiec jak stosunek do państwa obcego²⁰⁾. Podczas dyskusji w Radzie Bezpieczeństwa na temat związków między okupacją wojskową a suwerennością przedstawiciel Stanów Zjednoczonych przytaczał przykłady, stwierdzające, że nawet specyficzna okupacja powojenna nie niszczy suwerenności państwa okupowanego²¹⁾.

3. Bezpodstawność tezy prof. Kelsena o zniszczeniu suwerenności Niemiec. — Tezy prof. Kelsena co do zagadnienia suwerenności Niemiec po bezwarunkowej kapitulacji²²⁾ można uszeregować w trzy grupy:

a) Niemcy przestały być suwerennym państwem i utraciły podmiotowość prawa międzynarodowego wskutek zupełnej klęski, kapitulacji sił zbrojnych oraz usunięcia rządu centralnego. Deklarację z 5 czerwca 1945 interpretuje prof. Kelsen jako objęcie suwerenności nad Niemcami przez cztery mocarstwa okupacyjne, jakkolwiek dodaje, że Deklaracja nie używa określenia „suwerenność”. Pojęcie „najwyższej władzy” użyte w tekście Deklaracji prof. Kelsen interpretuje jako synonim suwerenności, wyrażając przekonanie, że najwyższa władza oraz cel jej objęcia przez cztery mocarstwa nie nasuwa żadnych podstaw do odróżnienia jej od pojęcia su-

¹⁷⁾ Praca zbiorowa pt. „Nouveaux aspects du problème allemand”. Paris 1947. Centre d'Etudes de Politique Etrangère. S. 21, 23.

¹⁸⁾ „Morgen” z dn. 26. V. 1948: „Das Deutsche Volk völkerrechtlich souverän. Sitzung des Verfassungsausschusses des Volksrates. Vier Hauptthesen”.

¹⁹⁾ Ipsen Prof. Dr., Deutsche Gerichtsbarkeit unter Besatzungshoheit. „Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht”, Hamburg 1948, s. 108 (odsylacze do literatury tego zagadnienia).

²⁰⁾ Laun Rudolf, Reden und Aufsätze zum Völkerrecht und Staatsrecht. Hamburg 1947, s. 73.

²¹⁾ „Security Council Official Records”, iw., s. 44.

²²⁾ Kelsen Hans, Ein Friedensvertrag oder ein neues Deutschland? „Berliner Hefte”, 1948, nr 3, s. 193—199.

werenności²³). Każdą odmienną interpretację Deklaracji w tym zakresie prof. Kelsen uważa za operowanie fikcją prawną. Stoi on na stanowisku; że żadne państwo nie może wykonać suwerenności innego państwa, że pojęcie suwerenności państwowej wyklucza wszelką możliwość zastępstwa lub zawisłości.

b) Niemcy utraciły swoją suwerenność na rzecz czterech mocarstw okupacyjnych, które łącznie przejęły suwerenność nad danym terytorium niemieckim. Przejęcie suwerenności przez cztery mocarstwa nastąpiło w formie condominium. Prof. Kelsen przytacza kilka przykładów historycznych condominium, dążąc do oparcia konstrukcji okupacji Niemiec na wnioskach, wysnutych z przytoczonych przykładów.

c) Ostatecznym wynikiem sprawowania łącznej suwerenności Niemiec przez cztery mocarstwa w postaci condominium może być albo całkowita aneksja Niemiec przez mocarstwa okupacyjne, albo późniejsze odstąpienie okupowanego terytorium niemieckiego innemu państwu, albo wreszcie utworzenie na okupowanym terytorium jakiegoś nowego państwa.

Prof. Kelsen przyjmuje treść Deklaracji z 5 czerwca 1945 o odrzuceniu aneksji Niemiec przez cztery mocarstwa. Na temat drugiej ewentualności nie wypowiada się zupełnie. Całą uwagę skupia prof. Kelsen na trzeciej ewentualności, wyrażając przekonanie, że mocarstwa okupacyjne dążą do utworzenia zupełnie nowego państwa na okupowanym terytorium niemieckim. Powstanie tego nowego państwa niemieckiego nie może być w żadnym razie — zdaniem prof. Kelsena — aktem niemieckiej inicjatywy, lecz jedynie aktem woli mocarstw okupacyjnych. Akt fundacyjny tego państwa ma mieć formę umowy między mocarstwami okupacyjnymi i zawierać szereg postanowień o charakterze przesądającym kształt prawny nowego państwa niemieckiego. W tym rozumowaniu przekreślona jest łączność prawna między dotychczasowym państwem niemieckim a przyszłym nowym państwem niemieckim, opartym na proponowanym akcie fundacyjnym. Bezwarunkowa kapitulacja, usunięcie rządu admirała Doenitza oraz podjęcie władzy najwyższej przez cztery mocarstwa przekreśliło istnienie państwa niemieckiego. Okres condominium pogłębił rozdział między dawnym państwem niemieckim a mającym powstać państwem, opartym na akcie fundacyjnym. To nowe państwo niemieckie nie będzie w żadnym razie sukcesorem prawnym poprzedniego państwa niemieckiego, w najlepszym razie będzie ono sukcesorem condominium²⁴).

Powyższe tezy prof. Kelsena o zniszczeniu suwerenności Niemiec stoją w wyraźnej sprzeczności z teorią i praktyką prawa międzynarodowego

²³) Menzel E., Deutschland ein Kondominium oder Koimperium? Eine Auseinandersetzung mit den Thesen von Prof. Kelsen. „Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht”. Hamburg 1948, s. 46.

²⁴) Menzel E., *ibid.*, s. 50—51.

w wypadku okupacji Niemiec. Pozytywne prawo okupacyjne wykazuje bezpodstawność tez powyższych. Warto podsumować argumenty wykazujące tę bezpodstawność:

ad a) Nie ma takiego okupacyjnego aktu prawnego, który by określał istnienie państwa niemieckiego. Nie ma również ani jednego okupacyjnego aktu prawnego, zawierającego bodaj wzmiankę o przekreśleniu suwerenności Niemiec. Akt bezwarunkowej kapitulacji, nawet przy najsztywniejszej interpretacji, nie może doprowadzić do wniosku, że cztery mocarstwa przejęły suwerenność nad Niemcami. Sprawa rządu admirała Doenitza jest na płaszczyźnie prawa międzynarodowego mało znaczącym epizodem, nigdzie nie wprowadzanym do okupacyjnych aktów prawnych. Prof. Kelsena nie przeprowadził w swej teorii rozróżnienia między państwem niemieckim a rządem niemieckim. Oderwał swoje rozważania od okupacyjnych aktów prawnych, których treść jest jednoznaczna. Tezy prof. Kelsena mimo swej błędności znalazły oddźwięk w pracach amerykańskich teoretyków prawa międzynarodowego, którzy w ślad za nim identyfikują bezwarunkową kapitulację Niemiec z zanikiem rządu niemieckiego i końcem istnienia Niemiec jako państwa²⁵). Teza o condominium została również podchwyciona przez teoretyków amerykańskich²⁶). Zgodnie z teorią prof. Kelsena w amerykańskiej nauce prawa międzynarodowego nie zwraca się uwagi na skutki prowizorycznego objęcia najwyższej władzy nad Niemcami przez cztery mocarstwa; nie czyni się rozróżnienia na utrzymanie zdolności prawnej okupowanego państwa niemieckiego, przy równoczesnym czasowym ograniczeniu jego zdolności do działania. Nauka amerykańska, krocząc w ślady też prof. Kelsena, pomija tak istotne zagadnienie jak obywatelstwo niemieckie, obowiązywanie niektórych kategorii umów międzynarodowych zawartych przez Niemcy przed aktem bezwarunkowej kapitulacji i inne zjawiska prawne, których istnienie zaprzecza teorii prof. Kelsena. Zachodnio-niemiecka teoria prawa międzynarodowego, której czołowym przedstawicielem jest prof. Rudolf Laun, zwalcza w sposób zdecydowany tezy prof. Kelsena o zniszczeniu suwerenności Niemiec²⁷). Prof. Laun wykazuje wieloznaczność pojęcia suwerenności i brak konkretnej treści prawnej tego pojęcia. W dokładnej analizie tej tezy prof. Kelsena prof. Laun wykazuje operowanie przez prof. Kelsena wieloznacznością pojęć: suwerenność — państwo — naród. W wyniku takiej analizy prof. Laun stwierdza, że teza Kelsena zawiera treść, której nie można się doczytać w okupacyjnych aktach prawnych, treść, która nigdzie nie została wyraźnie wypowie-

²⁵) Finch George, *The Nuremberg Trial and International Law*, „American Journal of International Law” 1947, s. 22; Rozmaryn Stefan, *Istota państwa*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy”, 1948, nr 10, zwłaszcza s. 11—12.

²⁶) Wright Quincy, *The Law of the Nuremberg Trial*, „American Journal of International Law”, 1947, s. 50—51.

²⁷) Laun Rudolf, *iw.*, s. 88—89.

dziana, która nie jest zamierzona w żadnym fakcie historycznym i wreszcie — nie ma żadnego oparcia w dotychczasowym powszechnym prawie międzynarodowym. Prof. Laun dodaje, że nic nie wskazuje na to, jakoby pięć mocarstw zamierzało zmienić powszechne prawo międzynarodowe lub też jakoby te mocarstwa były w stanie to uczynić. Teza prof. Kelsena o zniszczeniu suwerenności Niemiec jest — jak twierdzi prof. Laun — bezpodstawna, niezgodna z rzeczywistością²⁸⁾.

Prof. Kelsen odrzuca możliwość istnienia suwerenności państwa, którego terytorium jest w całości okupowane przez inne państwo. To stanowisko jest niezgodne z teorią prawa międzynarodowego, która przyjmuje w takim wypadku rozróżnienie między suwerennością państwa okupowanego jako „nudum ius” a materialnym wykonywaniem prerogatyw, wynikających z tak pojętej suwerenności. Teoria prawa międzynarodowego dopuszcza nawet taką możliwość, że państwo zachowuje suwerenność na terytorium, na którym cedowało zupełnie imperium na rzecz innego państwa. Te zasady, uznane w teorii prawa międzynarodowego, wykazują również bezpodstawność pierwszej tezy prof. Kelsena²⁹⁾.

ad b) Druga teza prof. Kelsena — o formie wykonywania łącznej suwerenności czterech mocarstw nad Niemcami w postaci condominium — została bezkrytycznie przyjęta przez teoretyków amerykańskich³⁰⁾. W nauce niemieckiej teza ta została przejęta zaledwie przez jednego autora, który dąży do uzupełnienia jej o pewne teoretyczne powiązania z systemem powiernictwa międzynarodowego³¹⁾. Ta teoria również pomija okupacyjne akty prawne, względnie w sztuczny sposób je interpretuje — w trosce o przestrzeganie linii myślowej jej twórcy, prof. Kelsena. Niemal wszyscy teoretycy niemieccy zajmują stanowisko krytyczne wobec tezy prof. Kelsena o condominium czterech mocarstw. Bezpodstawność tej tezy wykazuje w pierwszym rzędzie Menzel³²⁾, dalej: Laun, Peters, Schlochauer, Mann i inni. Analizują oni przede wszystkim różnicę między condominium a coimperium — podcinając u samego korzenia tezę prof. Kelsena od strony teorii prawa międzynarodowego co do tego zagadnienia³³⁾. Menzel i Laun poddają starannej analizie przytoczone przez prof. Kelsena przykłady historyczne condominium. Obaj dochodzą do wniosku, że „la comparaison n'est pas raison”, wykazują właściwy sens przytoczonych

²⁸⁾ Laun Rudolf, Der gegenwärtige Rechtszustand Deutschlands, „Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht”. Hamburg 1948, s. 10—11.

²⁹⁾ Cavaglieri Arrigo, jw., s. 489, 493.

³⁰⁾ Wright Quincy, jw., s. 50—51.

³¹⁾ Abendroth W., Die Haftung des Reiches, Preussens, der Mark Brandenburg und der Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts für Verbindlichkeiten, die vor der Kapitulation vom 8. V. 1945 entstanden sind. „Neue Justiz”. Berlin 1947, nr 4/6, s. 73—81.

³²⁾ Menzel E., jw., Muszkat Marian, jw., s. 27—28.

³³⁾ „Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht”. Hamburg 1948, s. 38, przyp. 52: zestawienie literatury do tego zagadnienia.

przykładów historycznych, nie tylko zaprzeczających zastosowaniu tych przykładów do obecnej sytuacji w Niemczech, ale wręcz zaprzeczających samej teorii, na której prof. Kelsen buduje tezę o condominium w Niemczech. Prof. Laun wykazuje w analizie przytoczonych przez prof. Kelsena przykładów, że punkt ich ciężkości spoczywał na aneksji. Cztery mocarstwa odrzuciły aneksję w stosunku do Niemiec, dlatego podobieństwo, którego prof. Kelsen szukał w przykładach historycznych, nie istnieje ze względu na fałszywe założenia. W rozważaniach swoich podkreśla prof. Laun, że dla obecnej sytuacji Niemiec należałoby raczej szukać przykładów w okupacji Serbii lub Belgii podczas pierwszej wojny światowej. Na przykładzie tych porównań prof. Laun dochodzi do końcowego wniosku na temat różnicy istniejącej między aneksją a okupacją. Podkreśla on, że Belgia oraz Serbia były podmiotami prawa międzynarodowego przez cały okres okupacji. Okupacja bez aneksji nie jest aneksją i nie może zniszczyć osobowości prawnej — dorzuca prof. Laun — Kelsen myli okupację bez aneksji z pojęciem okupacji wynikającej z aneksji³⁴⁾.

Prof. Peters wykazuje bezpodstawność tezy o condominium na podstawie konfrontacji z okupacyjnymi aktami prawnymi. Dochodzi on do wniosku, że Oświadczenie o mechanizmie kontrolnym nad Niemcami z dn. 5 czerwca 1945 nie tylko nie może być uważane za condominium czterech mocarstw, lecz przeciwnie Oświadczenie to posiada sens tylko w oparciu o logiczne założenie, że państwo niemieckie istnieje. W tym duchu prof. Peters interpretuje również inne akty okupacyjne. Argumenty tych teoretyków — a zwłaszcza Schlochauera³⁵⁾ i Manna — obracają się w ramach podobnych rozważań. Wszyscy zgodnie zwalczają tezę prof. Kelsena o condominium i wykazują jej bezpodstawność zarówno na tle teorii prawa międzynarodowego jak w zestawieniu z praktyką. Wszyscy wymienieni teoretycy określają stosunek czterech mocarstw okupacyjnych do Niemiec jako stosunek między obcymi państwami. Dalej podkreślają fakt trwania stanu wojennego między mocarstwami okupacyjnymi a okupowanymi Niemcami. Argumentację swoją opierają przeciwniej prof. Kelsena głównie na okupacyjnych aktach prawnych, uznających istnienie państwa niemieckiego.

Z punktu widzenia teorii prawa międzynarodowego należy rozszerzyć tę argumentację przeciwników prof. Kelsena. Zdaniem prof. Kelsena suwerenność Niemiec odbywa — pod względem prawnym — podwójną drogę: raz przechodzi ona z Niemiec na cztery mocarstwa okupacyjne, drugi raz ma odbyć drogę powrotną, przechodząc z czterech mocarstw okupacyjnych na przyszłe nowe państwo niemieckie. Teoria prawa międzynarodowego mówi, że suwerenność państwa jest z samej swej natury nieprzechodnia³⁶⁾. Prof. Cavaglieri precyzując to zagadnienie

³⁴⁾ Laun Rudolf, *iw.*, s. 12.

³⁵⁾ Schlochauer, *iw.*, s. 195—197.

³⁶⁾ Cavaglieri Arrigo, *iw.*, s. 402—413.

stwierdza, że suwerenność jest synonimem państwa i nie może być oderwana od istnienia tego państwa. Suwerenność istnieje dopóty, dopóki istnieje dane państwo i znika razem z organizacją socjalną, której jest wyrazem prawnym. Nie można budować koncepcji — twierdzi prof. Cavaglieri — że suwerenność przechodzi z jednego państwa na inne. Jak z tego wynika, teoria prawa międzynarodowego nie daje podstaw do konstruowania takiej tezy, jak podwójna droga suwerenności Niemiec w koncepcji prof. Kelsena. Nie daje tej podstawy tym bardziej, że cztery mocarstwa podtrzymują w sposób domniemany lub wyraźny istnienie państwa niemieckiego, odrzucają w sposób stanowczy aneksję Niemiec. Okupacja Niemiec ma charakter interwencji, a z pojęciem interwencji niekoniecznie — w teorii prawa międzynarodowego — związane jest zniszczenie lub osłabienie suwerenności³⁷⁾. W wypadku okupacji Niemiec nie ma ani jednego aktu prawnego, który by przekreślał suwerenność państwa niemieckiego. A więc także teoria interwencji międzynarodowej zaprzecza tezie prof. Kelsena.

ad c) Trzecia teza prof. Kelsena jest również pozbawiona podstaw. Celem przyjętego przez prof. Kelsena condominium nie może być aneksja Niemiec, bo została ona wyraźnie odrzucona przez cztery mocarstwa okupacyjne. Nie może również stanowić cel condominium oddanie terytorium niemieckiego innemu państwu, bo o tym nie ma mowy w żadnym okupacyjnym akcie prawnym. Wreszcie nie może być celem condominium stworzenie nowego państwa niemieckiego w drodze aktu fundacyjnego, mającego formę umowy między czterema mocarstwami okupacyjnymi — żaden akt okupacyjny o tym nie wspomina, przeciwnie, wszystkie wskazują na uznanie istnienia przebudowanego państwa niemieckiego. Okupowane państwo niemieckie nie jest nowym państwem, jest ono tym samym państwem, które istniało w momencie bezwarunkowej kapitulacji i w momencie wydania Deklaracji z dnia 5 czerwca 1945. Zmiana rządu niemieckiego, nawet jeżeli jest ona dokonana w postaci rewolucji, nie przekreśla istniejącego państwa i nie tworzy nowego państwa³⁸⁾. Obok władz okupacyjnych, wykonujących znaczną część kompetencji centralnego rządu niemieckiego, istnieją władze niemieckie, będące organami państwa niemieckiego. Już pierwsza niemiecka analiza okupacyjnych aktów o charakterze konstytucyjnym, dokonana we wrześniu 1945, zakończona została wnioskiem o identyczności i ciągłości państwa niemieckiego³⁹⁾. Wykazanie bezpodstawności trzeciej tezy prof. Kelsena oparte zostało na

³⁷⁾ Potter B. Pitman, *L'intervention en droit international moderne*. „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International”, 1930, t. 32, s. 621, 672—685.

³⁸⁾ Mann, *iw.*, s. 39; Muszkat Marian, *Problemy wojny morskiej w oświetleniu wyroku norymberskiego*. „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1948, nr 1—2, s. 72—73.

³⁹⁾ Peters Hans, *Gesetzgebung der Länder und Provinzen*, „Neue Justiz”, Berlin 1947, nr 1, s. 2—7; Muszkat Marian w „Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym”, 1949, nr 2, s. 26, 31.

dowodzie ciągłości państwa niemieckiego. Podkreślono przy tym, że w Niemczech może być co najwyżej mowa o sukcesji rządu, ale w żadnym razie nie może być mowy o sukcesji państwa niemieckiego⁴⁰⁾. Twierdzenie to poparte jest analizą okupacyjnych aktów prawnych z dn. 5 czerwca 1945 r. Do zbieżnych wniosków w tym zakresie, opartych na pozytywnym prawie, dochodzą także dwaj przedstawiciele nauki zachodnio-niemieckiej, prof. Schaetzel oraz prof. Drost.

Z punktu widzenia teorii prawa międzynarodowego można pogłębić zarzuty przeciwko trzeciej tezie prof. Kelsena. Teoria nie zna powszechnej reguły na określenie zagaśnięcia względnie zniszczenia państwa. Zniknięcie państwa traktowane jest w teorii jako fakt, który się wymyka spod wszelkiej oceny prawnej, jako fakt, mieszczący się poza obrębem prawa międzynarodowego⁴¹⁾. Dwaj teoretycy tego zagadnienia — Cavaglieri i Strupp⁴²⁾ — formułują swoje poglądy niemal identycznie. W prawie międzynarodowym nie istnieje żadna władza nadrzędna, nadająca państwu osobowość prawną. Stworzenie nowego państwa jest również faktem mieszczącym się poza obrębem prawa międzynarodowego, jest faktem uchylającym się od wszelkiej oceny prawnej⁴³⁾. Koncepcja prof. Kelsena, przecinająca ciągłość osobowości prawnej państwa niemieckiego, jest na tym odcinku sztuczna. Uznana jest dotąd zasada: „Forma regiminis muta non mutatur populus ipse”.

II. PRZEJĘCIE „NAJWYŻSZEJ WŁADZY” PRZEZ RZĄDY CZTERECH MOCARSTW

Przedstawienie tego zagadnienia na podstawie okupacyjnych aktów prawnych rozkłada się na szereg elementów, wymagających należytego rozgraniczenia:

a) Stwierdzenie objęcia najwyższej władzy zawarte jest w Deklaracji z dn. 5 czerwca 1945 r. Przedstawiciele naczelnego dowództwa czterech mocarstw, działając z upoważnienia swych rządów i w interesie Narodów Zjednoczonych oświadczają w tej Deklaracji, że rządy czterech mocarstw „obejmują najwyższą władzę nad Niemcami, włączając w to wszystkie uprawnienia przysługujące rządowi niemieckiemu, naczelnemu dowództwu oraz wszelkiemu rządowi lub władzy krajowej, gminnej lub lokalnej...”. Tegoż dnia w Oświadczeniu o mechanizmie kontrolnym nad Niemcami rządy czterech mocarstw potwierdzają fakt objęcia najwyższej władzy w Niemczech oraz powołują do życia Sojuszniczą Radę Kontroli nad Niemcami. Inne Oświadczenie z dnia 5 czerwca 1945 wyraża zobowiązanie rządów czterech mocarstw do kon-

⁴⁰⁾ Jennings, *iw.*, s. 4—8.

⁴¹⁾ Cavaglieri, *iw.*, s. 371—372.

⁴²⁾ Strupp Carl, *Les règles générales du droit de la paix*. „Recueil des Cours de l'Académie de Droit international”, 1934, t. 47, s. 471.

⁴³⁾ Cavaglieri, *iw.*, s. 340—341, 364—366.

sultacji z rządami innych państw — Narodów Zjednoczonych, co do wykonywania tej władzy. Te Oświadczenia podkreślają międzynarodowo-prawny charakter aktu objęcia najwyższej władzy w stosunku do Niemiec przez cztery mocarstwa okupacyjne. Notyfikacja objęcia władzy przez rządy czterech mocarstw skierowana została do narodu niemieckiego w postaci Proklamacji nr 1 z dn. 30 sierpnia 1945, przy czym ta notyfikacja zawiera powtórzenie zasad ustalonych w Deklaracji.

W związku z objęciem najwyższej władzy w stosunku do Niemiec rządy czterech mocarstw uważały za wskazane podkreślić w Deklaracji, że fakt ten nie przesądza żadnych późniejszych decyzji, które zapaść mogą w odniesieniu do Niemiec. Podkreślono również we wstępie do Deklaracji, że rządy czterech mocarstw „określą później granice Niemiec albo którejś bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów będących obecnie częścią terytorium niemieckiego...” Mimo tych zastrzeżeń wstęp do Deklaracji przesądza w sposób stanowczy dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze, przesądza, że objęcie najwyższej władzy nie oznacza aneksji Niemiec. Po drugie, przesądza, że najwyższa władza wykonywana będzie przez rządy czterech mocarstw w stosunku do Niemiec jako całości; zwrot ten sformułowany został w powyższej postaci w art. 1 Oświadczenia o mechanizmie kontrolnym nad Niemcami i powtórzony w licznych aktach prawnych, zwłaszcza w rozdz. II część a) p. 1 i p. 2. umowy poczdamskiej.

Na uwagę zasługuje stylizacja faktu objęcia najwyższej władzy, zawarta w Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. Objęcie najwyższej władzy następuje przez rządy czterech mocarstw, a nie przez głowy państw ani przez same Narody Zjednoczone. Ta stylizacja ma znaczenie dla celów interpretacyjnych⁴⁴⁾.

b) Określenie celu objęcia najwyższej władzy przesądza treść i zakres tej władzy. Główny cel II wojny światowej sformułowany został w umowie jałtańskiej następująco: „Jest naszym niezłomnym zamiarem zniszczenie niemieckiego militarysty i narodowego socjalizmu i zdobycie pewności, że Niemcy już nigdy więcej nie będą w możności zakłócić pokoju świata”. Refleksy takiego ujęcia jałtańskiego znajdują się we wstępie do Deklaracji. Ze szczególną jednak wyrazistością występują te refleksy w art. 13 Deklaracji, który stwierdza w p. (a), że rządy czterech mocarstw „w wykonaniu najwyższej władzy objętej w Niemczech... poczynią wszelkie kroki, jakie uznają za potrzebne dla przyszłego pokoju i bezpieczeństwa, włączając w to zupełne rozbrojenie i demilitaryzację Niemiec”. Skala tych zagadnień została rozszerzona w Proklamacji nr 2 z dn. 20 września 1945 r. i objęła zewnętrzne stosunki Niemiec, łącznie z umowami międzynarodowymi zawartymi przez Niemcy.

Umowa poczdamska jeszcze raz dobitnie podkreśla te cele okupacji Niemiec, stwierdzając w rozdz. II: „... Militarysta i narodowy socjalizm

⁴⁴⁾ Mann, jw., s. 36—37.

niemiecki będą wyrwane z korzeniami i sprzymierzeńcy, za wspólnym porozumieniem, podejmą obecnie i w przyszłości inne niezbędne zarządzenia, żeby osiągnąć pewność, że Niemcy już nigdy więcej nie staną się groźbą dla swych sąsiadów albo dla pokoju świata..." Po tym zwrocie umowa poczdamska precyzuje dokładnie zasady polityczne i gospodarcze, „mające służyć za podstawę do traktowania Niemiec w początkowym okresie kontrolnym”.

Z chronologicznego zestawienia głównych aktów prawnych wynika, że cele, dla których rządy czterech mocarstw objęły najwyższą władzę nad Niemcami, określone były konkretnie w chwili jej obejmowania. Po objęciu najwyższej władzy rządy czterech mocarstw przedstawiły w umowie poczdamskiej jasno sformułowany rejestr tych celów. Rejestr ten został ujawniony i znany jest od pierwszego dnia wykonywania najwyższej władzy przez rządy czterech mocarstw.

c) Forma objęcia najwyższej władzy sprecyzowana jest zarówno w Deklaracji jak i Oświadczeniu o mechanizmie kontroli. Forma ta stanowi realizację zasad ustalonych w umowie jałtańskiej w następujących zdaniach: „... Stosownie do uzgodnionego planu siły każdego z czterech mocarstw będą okupowały oddzielną strefę Niemiec. Zgodnie z tym planem przewidziano utworzenie zespolonej administracji i kontroli za pośrednictwem centralnej Komisji Kontroli, złożonej z naczelnych dowódców trzech mocarstw z siedzibą w Berlinie. Uzgodniono, że Francja, jeżeli tego zapragnie, zaproszona będzie do objęcia jednej strefy okupacyjnej i do wzięcia udziału w Komisji Kontroli jako czwarty jej członek...”

Proklamacja nr 1 z 30 sierpnia 1945 r. precyzuje ostatecznie tę formę. Podkreśla ona w art. II, że Sojusznicza Rada Kontroli posiada kompetencje najwyższej władzy odnośnie do zagadnień, dotyczących Niemiec jako całości.

Według deklaracji najwyższa władza nad całymi Niemcami przejęta została wspólnie przez rządy czterech mocarstw. Oświadczenie o mechanizmie kontroli przenosi wykonywanie tej władzy na dwa organa. Pierwszym organem jest dowódca okupacyjny każdej strefy, podlegający dyspozycjom swego rządu. Drugim organem jest Sojusznicza Rada Kontroli, wykonująca najwyższą władzę we wszystkich zagadnieniach dotyczących Niemiec jako całości. Nie jest to oczywiście układ hierarchiczny w tym sensie, że dowódcy stref okupacyjnych podlegają Sojuszniczej Radzie Kontroli, a ta z kolei podlega rządowi czterech mocarstw. Obydwa te organa stanowią dwie odrębne sfery władzy administracyjnej⁴⁵⁾.

Wśród teorii interpretujących to zagadnienie warto zwrócić uwagę na koncepcję delegacji władzy każdego dowódcy strefy ze wspólnego źródła, jakim jest objęcie najwyższej władzy przez rządy czterech mocarstw łącz-

⁴⁵⁾ Jennings, jw., s. 5—6.

nie⁴⁶⁾. Wszelkie rozważania teoretyczne na ten temat są wszakże bezprzedmiotowe ze względu na jasne postanowienia okupacyjnych aktów prawnych w tym zakresie⁴⁷⁾.

d) Określenie czasu wykonywania najwyższej władzy. Wszystkie postanowienia dotyczące przejęcia i wykonywania najwyższej władzy w Niemczech przez rządy czterech mocarstw okupacyjnych nacechowane są prowizorycznością. Czas trwania okupacji Niemiec nie został nigdzie określony, a więc i okres wykonywania najwyższej władzy przez rządy czterech mocarstw nie może być sprecyzowany.

Oświadczenie o mechanizmie kontroli z dn. 5 czerwca 1945 stwierdza w art. 8, że ustrój władz okupacyjnych przewidziany jest na okres czasu okupacji, następujący bezpośrednio po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec. Ten okres będzie trwał tak długo, dopóki Niemcy nie spełnią „podstawowych zagadnień” związanych z aktem bezwarunkowej kapitulacji. Zarządzenia dotyczące późniejszego okresu będą przedmiotem odrębnego porozumienia — mówi dalej wspomniany artykuł. Niedopowiedziane jest tutaj, czy kontrahentami tego odrębnego porozumienia będą tylko rządy czterech mocarstw, czy też Niemcy również będą jego stroną.

III. OKUPACYJNE AKTY PRAWNE UZNAJĄ ISTNIENIE WŁADZ LUDNOŚCI I TERYTORIUM NIEMIECKIEGO

Mimo przejęcia najwyższej władzy przez rządy czterech mocarstw okupacyjne akty prawne uznają dalsze istnienie władz niemieckich.

Deklaracja z dnia 5 czerwca 1945 r. powołuje się na władze niemieckie w dwóch artykułach⁴⁸⁾. Postanowienia zawarte w tych artykułach nie należą bynajmniej do błahych. Treść ich bowiem wskazuje, że kompetencje uznanych w nich władz niemieckich są dość szerokie. Co więcej, z treści tych artykułów wcale nie wynika, żeby władze niemieckie uległy likwidacji z chwilą wykonania zobowiązań wynikających z tych artykułów.

Umowa poczdamska również mówi o istnieniu władz niemieckich oraz o zasadach reorganizacji tych władz. Użyte jest przy tym wyraźne określenie „reorganizacja”, a nie utworzenie nowych władz niemieckich. Umowa poczdamska mówi również o reorganizacji sądownictwa niemieckiego. Mamy więc tutaj rozróżnienie władz administracyjnych niemieckich i sądów niemieckich.

Proklamacja nr 2 z 20 września 1945 r. nawiązuje do zwrotu umowy poczdamskiej na ten temat i operuje również rozróżnieniem sądów niemieckich i innych władz niemieckich. W tym dokumencie zauważyć można jeszcze jedno rozróżnienie: niemieckich władz i niemieckich urzędników.

⁴⁶⁾ Oppenheim L., *International Law*, Vol. I Sixth Edition by H. Lauterpacht 1947, s. 520—521, przyp. 5.

⁴⁷⁾ Mann, *iw.*, s. 34.

⁴⁸⁾ Są to art.: 6a, 6c, 7.

W proklamacji nr 2 na 48 artykułów aż 26 zwraca się do władz niemieckich, do sądów niemieckich lub urzędników niemieckich⁴⁹⁾.

Można przy tym zauważyć, że im bardziej data aktu prawnego jest oddalona od dnia bezwarunkowej kapitulacji Niemiec, tym częściej pojawia się odwoływanie w okupacyjnych aktach prawnych do władz i sądów niemieckich. Jest to zjawisko tym bardziej charakterystyczne, że występuje ono w pierwszych miesiącach okupacji. Wolno przypuszczać, że występując właśnie w tym okresie, zjawisko to jest wyrazem pewnej postawy wyjściowej czterech mocarstw w stosunku do zagadnień okupacji Niemiec.

Analiza postanowień, nałożonych przez władze okupacyjne na władze niemieckie, pozwala sformułować wniosek, że zasadnicza organizacja administracyjna pozostała niemiecka⁵⁰⁾.

Umowa jałtańska wyraźnie stwierdza, że celem wojny nie jest w żadnym razie zniszczenie narodu niemieckiego. Stanowisko to znalazło swój wyraz w postaci konkretnych postanowień prawnych, ujętych w aktach pokapitulacyjnych.

Deklaracja z 5 czerwca 1945 używa w kilku artykułach zwrotu „władze i lud niemiecki”⁵¹⁾. Umowa poczdamska powtarza zwrot jałtański, mówiąc: „...Nie leży w zamiarach sprzymierzonych zniszczyć naród niemiecki lub obrócić go w niewolników...”. A dalej umowa poczdamska wśród zasad politycznych, stanowiących podstawę okupacji Niemiec, stwierdza: „O ile to będzie możliwe, ludność niemiecka w całych Niemczech traktowana będzie jednakowo”. Proklamacja nr 2 z dn. 30 września 1945 r. mówi również w dwóch artykułach o „władzach i ludności niemieckiej”⁵²⁾. Ten dokument jednak zasługuje na szczególną uwagę w zakresie omawianego zagadnienia, gdyż obok przytoczonego zwrotu zawiera on jeszcze inne charakterystyczne określenia.

Proklamacja nr 2 używa wymiennie określeń „władze i ludność niemiecka” oraz zwrotu „władze niemieckie i obywatele niemieccy”⁵³⁾. W jednym artykule Proklamacji nr 2 użyty jest nawet zwrot „władze niemieckie albo obywatele niemieccy”⁵⁴⁾. Obok takich określeń znajdują się w Proklamacji nr 2 jeszcze inne, następujące zwroty: „władze niemieckie i wszystkie osoby znajdujące się w Niemczech”, „wszystkie osoby znajdujące się w Niemczech”, „osoby znajdujące się w Niemczech, a nie będące obywatelami niemieckimi”⁵⁵⁾.

⁴⁹⁾ Są to art.: 3a, 4, 8b, 10, 11, 12, 13b, 14b, 16c, 17b, 19a, 19b, 20, 21, 26b, 27, 28, 29, 33, 36, 37, 39, 41, 42a, 42b, 45, 46, 47.

⁵⁰⁾ Gros André, jw., s. 75.

⁵¹⁾ Są to art.: 6a, 6b, 11c, 13b.

⁵²⁾ Są to art.: 9, 17a.

⁵³⁾ Artykuł 40.

⁵⁴⁾ Art. 43.

⁵⁵⁾ Są to art.: 15a, 15b, 19c, 35.

Z samego zestawienia powyższych zwrotów, zawartych w Proklamacji nr 2, wynika uznanie bez zastrzeżeń obywatelstwa niemieckiego. Obywatele niemieccy związani są w tekście postanowień Proklamacji nr 2 z władzami niemieckimi. Jednakże kompetencje władz niemieckich zakreślone są szerzej, nie tylko w stosunku do obywateli niemieckich. Obejmują one — w pewnych wypadkach — wszystkie osoby przebywające w Niemczech. Ażeby uniknąć nieporozumień, jeden z artykułów Proklamacji nr 2 dodaje, że chodzi o osoby nie posiadające obywatelstwa niemieckiego.

Jak z tego wynika, okupacyjne akty prawne nie tylko uznają istnienie władz niemieckich i ludności niemieckiej. Uznają one także w sposób wyraźny obywatelstwo niemieckie oraz związek między władzami niemieckimi a obywatelami niemieckimi.

Umowa jaltańska zawiera zapowiedź podziału Niemiec — na wypadek okupacji — na strefy okupacyjne. Zapowiedź ta została zrealizowana w aktach prawnych, podpisanych w Berlinie dn. 5 czerwca 1945 r. Te okupacyjne akty prawne nie tylko dzielą Niemcy na cztery strefy okupacyjne, ale ponadto zawierają one elementy określenia niemieckiego terytorium państwowego.

Umowa poczdamska obejmuje pojęciem terytorium niemieckiego całą podstawę terytorialną działalności Sojuszniczej Rady Kontroli. A więc, nie naruszając istniejących okupacyjnych aktów prawnych w tym zakresie, umowa poczdamska uważa za niemieckie terytorium państwowe tylko to terytorium, które podlega Sojuszniczej Radzie Kontroli w Berlinie, jako organowi czterech mocarstw okupacyjnych.

Z zestawienia aktów prawnych wynika kilka wniosków. Przede wszystkim okupacyjne akty prawne uznają istnienie niemieckiego terytorium państwowego. Po wtóre, te same akty prawne określają granice terytorium niemieckiego. Po trzecie, podkreślają one wielokrotnie pojęcie Niemiec jako całości terytorialnej, podlegającej dyspozycjom Sojuszniczej Rady Kontroli w Berlinie. Po czwarte wreszcie, dzielić można tylko to, co stanowi całość, a więc wszystkie okupacyjne akty prawne, nawiązujące do podziału Niemiec na strefy okupacyjne, są równocześnie dowodem całości i jedności Niemiec w chwili dokonywania podziału na strefy⁵⁶⁾. Równocześnie te wszystkie akty prawne stwierdzają, że celem ich jest utrzymanie jedności Niemiec mimo podziału na strefy okupacyjne⁵⁷⁾.

IV. WNIOSEK PODSTAWOWY: ZANIK CENTRALNEGO RZĄDU NIE PRZEKREŚLA ISTNIENIA PAŃSTWA

Zbadanie głównych okupacyjnych aktów prawnych pod kątem widzenia przejęcia najwyższej władzy nad Niemcami przez rządy czterech mo-

⁵⁶⁾ Wacke G., Prof. Dr., Deutschland als Staat? „Morgen”. Berlin z dn. 8. II. 1947.

⁵⁷⁾ Stappert. Die alliierte Kontrollbehörde in Deutschland. „Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht”. Hamburg 1948, s. 143.

carstw okupacyjnych pozwala wysnuć szereg wniosków. Wszystkie te wnioski gruntuja tezę o istnieniu państwa niemieckiego po bezwarunkowej kapitulacji:

a) Objęcie najwyższej władzy nad Niemcami przez rządy czterech mocarstw związane jest z likwidacją hitlerowskiego rządu, ale nie ma nic wspólnego z likwidacją państwa niemieckiego. Rządy czterech mocarstw objęły w Niemczech władzę najwyższą w określonej formie, dla określonych celów i na pewien czas, a więc prowizorycznie. Rządy czterech mocarstw odrzucają aneksję Niemiec. Nie ma ani jednego aktu prawnego, przekreślającego państwowość niemiecką. Celem okupacyjnych aktów prawnych jest reorganizacja państwa niemieckiego w okresie powojennej kwarantanny okupacyjnej. Nawet w tym okresie rządy czterech mocarstw dopuszczają istnienia władz i sądów.

b) Obywatelstwo niemieckie istnieje w dalszym ciągu i jest uznawane w okupacyjnych aktach prawnych, a więc i w obrocie prawnym. Ustawodawstwo okupacyjne odróżnia obywateli niemieckich od mieszkańców Niemiec i od osób przebywających w Niemczech. Jest to rozróżnienie uznane w teorii prawa państwowego dla tego rodzaju zagadnień w normalnie zorganizowanym państwie. Ponadto ustawodawstwo okupacyjne uznaje związek prawny między władzami niemieckimi a obywatelami niemieckimi oraz między władzami niemieckimi a wszystkimi innymi osobami, znajdującymi się w Niemczech.

c) Niemieckie terytorium państwowe jest uznane i określone w okupacyjnych aktach prawnych. Jest to terytorium podlegające kompetencjom Sojuszniczej Rady Kontroli w Berlinie.

Te trzy elementy mają duże znaczenie dla pojęcia państwa. Zanik jednego z tych elementów bywa często uważany za podstawę do wniosku o zanik państwowości. Występuje to szczególnie wtedy, gdy można udowodnić zanik elementu organizacyjnego władzy centralnej. Analiza okupacyjnych aktów prawnych wykazuje, że zanik centralnej władzy niemieckiej nie jest bynajmniej równoznaczny z przekreśleniem istnienia państwa niemieckiego. Elementy państwowości niemieckiej istnieją. Uległy one już — i być może ulegać będą w przyszłości — zmianom. Zmiany te jednak nie przekreślają istoty prawnej tych elementów. Właśnie na podstawie analizy okupacyjnych aktów prawnych można wykazać, że wszystkie elementy państwowości niemieckiej bez przerwy i w dalszym ciągu istnieją *).

*) Zagadnienia te są przedmiotem rozprawy pt. „Niemcy po bezwarunkowej kapitulacji jako zagadnienie prawa międzynarodowego” (maszynopis, stron 262). Rozprawa ukaże się w ramach wydawnictw Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Warszawie.