

# SAMOSTANOWIENIE

DODATEK DO NUMERU 5

## CZY ODWOŁAĆ UKŁAD POCZDAMSKI?

Artykuł ukazał się w niskonakładowym numerze 3 "Samostanowienia", lato - jesień 1985 r.

Przywódcy mocarstw - uczestników koalicji antyhitlerowskiej odbyli trzy konferencje na szczycie. Spotkania w Teheranie, Jałcie i Poczdamie spełniały różną rolę, zależnie od fazy wojny, w której się odbywały. Trzonem uzgodnień teherańskich było zagadnienie otwarcia frontu na zachodzie Europy, jałtańskich - rozgraniczenie przyszłych stref okupacyjnych w Niemczech, a poczdamskich - porozumienie co do zasad politycznych i gospodarczych uzgodnionej polityki mocarstw względem pokonanych Niemiec. Obok tego pakietu decyzji dotyczących wojny z Niemcami wielka trójka projektowała również dogodne dla siebie urządzenie wyzwalanej Europy. Stąd wzięły się deklaracje Mocarstw dotyczące okupowanych przez Niemcy państw sojusznicznych: Polski, Jugosławii, Grecji. Dlatego ważne będzie przeprowadzenie analizy, jakie znaczenie prawne, obok znaczenia w sferze polityki bieżącej, miały decyzje zapadłe na tych trzech konferencjach.

W decyzjach wielkiej trójki chodziło przede wszystkim o uzgodnienie polityki Mocarstw. Fakt, że były to decyzje Mocarstw, nie może być normą prawa międzynarodowego. Mimo niewątpliwego pragnienia akceptacji ich rozstrzygnięć przez pozostałe zainteresowane państwa, tylko niektóre z tych uzgodnień miały postać określonych układów międzynarodowych. Jako przykład różnicy między uzgodnieniem polityki a formalno-prawną jej realizacją podać można decyzje krymskie w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech i oświadczenia Głównych Mocarstw z 8.VI.1945 r. w sprawach objęcia władzy i stref okupacyjnych w Niemczech. Porozumienie krymskie spełniło więc rolę uzgodnienia polityki, oświadczenia berlińskie - formalizacji prawnej.

Najmniej jednoznacznie można określić charakter konferencji poczdamskiej. Odbywała się ona po pokonaniu i przejęciu pełnej władzy nad Niemcami przez Mocarstwa. Rezultatem jej były zarówno układy międzynarodowe jak i uzgodnienia polityki wielkich mocarstw. Formę skodyfikowaną mają zawarte w Sprawozdaniu z dn. 2.VIII.1945 r. Uchwały Poczdzamskie będące porozumieniami w przedmiocie utworzenia Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, Zasad politycznego i gospodarczego traktowania Niemiec w początkowym okresie kontrolnym, Odszkodowań wojennych i Przesiedlenia ludności niemieckiej. Oprócz wymienionych porozumień Uchwały Poczdzamskie zawierają wspólne oświadczenia w sprawach Polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej, zachodniej granicy Polski i wspólnej polityki wobec pozostałych europejskich państw Osi. Porozumienia można uznać za pełne w rozumieniu prawnym paktu międzynarodowe. Inną rangę mają, jak



się wydaje, wspólne oświadczenia. Jakkolwiek ujęte również w sposób ścisły mogą być uznane jedynie za propozycję wspólnej polityki bądź co najwyżej za propozycje układów ze stroną trzecią, np. polską. Bezprecedensowy musiałby być bowiem charakter układów między kilkoma państwami stanowiących o innym podmiocie prawa międzynarodowego - sojuszniczym państwie polskim. Dlatego też w sprawie rządu polskiego Mocarstwa ogłosiły oświadczenie, a nie porozumienie, chociaż wypowiedziane w nim sądy i decyzje mają charakter rozstrzygający. I tak w oświadczeniu tym, w sprawie Polskiego TRJN napotykaemy na następujący sąd: "Następstwem nawiązania przez Rządy W. Brytanii i Stanów Zjednoczonych stosunków dyplomatycznych z Polskim Rządem Tymczasowym było cofnięcie ich uznania dawnemu Rządowi Polskiemu w Londynie, który zatem nie istnieje". Nie można inaczej określić tego stwierdzenia jak chęć narzucenia opinii trzech mocarstw Polsce i światu. Uchodźczy Rząd RP pozostał jednak podmiotem prawa międzynarodowego aż do roku 1963, a nawet i obecnie istnienia jego nie sposób zakwestionować, co ma poważne wewnętrzzpolskie skutki prawne.

Stanowisko Mocarstw w sprawie zachodniej granicy Polski zostało z kolei sformułowane w taki sposób, że tylko przyjęcie go przez Polskę było warunkiem jego wejścia w życie. Był to więc typowy "układ na korzyść trzeciego" /pactum in favorem tertii<sup>1</sup>. Układ ten przyjęty został przez oba rządy: uznawany przez Mocarstwa TRJN i legalny londyński rząd RP<sup>2</sup>. Z ziem oddanych pod polską administrację nie uczyniono piątej, polskiej strefy okupacyjnej, a wyłączone je także z sowieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech. Jest to równoznaczne z okrojeniem terytorialnym Niemiec jako bezpośrednim skutkiem wojny. Jest to także tytuł prawny do posiadania przez Polskę ziem zachodnich i północnych w obecnym ich kształcie. Mimo, że przyznane jednostronną decyzją Mocarstw nie mogą być Polsce odebrane decyzją jednostronną - "układ na korzyść trzeciego" funkcjonuje jak każda inna umowa międzynarodowa.

W uzgodnieniu na temat zachodniej granicy Polski mocarstwa powołują się na własne porozumienie w sprawie wschodniej granicy Polski, osiągnięte na konferencji jałtańskiej. Stosując określenie "porozumienie", konsekwentnie używane w Sprawozdaniu z konferencji poczdamskiej w przypadkach ustaleń o charakterze traktatowym, sugerują to samo znaczenie uzgodnień jałtańskich w sprawie Polski. Jednakże sugestia ta, aczkolwiek wyraźna, nie musi być zgodna ze stanem faktycznym. W sprawozdaniu z konferencji krymskiej zapisano: "Szefowie trzech Rządów uważają, że wschodnia granica Polski...". Jest to więc raczej określenie stanowiska Mocarstw wobec problemu granicy polsko-sowieckiej niż układ międzynarodowy, tej też interpretacji trzyma się obecny rząd brytyjski. Szansy na przekształcenie tej opinii w prawo międzynarodowe mogło dostarczyć zaakceptowanie jej przez Polaków, zwłaszcza przez dorywczy ośrodek legalnej władzy. Tak się jednak nie stało. Dlatego, jeżeli przyjęć interpretację uchwał jałtańskich w sprawie Polski jako decyzji o charakterze prawnym, traktatowym /odnosi się to zarówno do pierwotnej sprawy granicy wschodniej jak i zagadnienia powołania na podstawie prosowieckiego tzw. Rządu Tymczasowego przysiężnego TRJN/, to w świetle prawa międzynarodowego są one po prostu nielegalne. Dał temu wyraz w Oświadczeniu z 13.II.1945 r. rząd polski premiera Arciszewskiego. Polska przez całą wojnę była reprezentowana przez sojusznicy, suwerenny rząd cieszący się zaufaniem Polaków i nie było żadnego powodu, aby Mocarstwa miały decydować o wewnętrznych sprawach Polski. Jest to praktyka nielegalna. Ponieważ suwerenne struktury państwowe polskie przetrwały ten kryzys, nie mają znaczenia jednostronne decyzje TRJN i jego następców. O ile nie były aprobowane one również przez Rząd RP z Londynu, nie obowiązują narodu polskiego. Nie powiodła się próba Mocarstw stworzenia prawnych faktów dokonanych. A przecież gdyby politycy z rządu londyńskiego za ce-



nę paru foteli w gabinecie warszawskim, w imię pozornego "realizmu politycznego", zgodzili się zlikwidować polskie struktury państwowe na emigracji - polityka Mocarstw zakończyłaby się pełnym sukcesem. W sytuacji porażki tej koncepcji Aliantom pozostaje albo upierać się przy swoich dobrych chęciach /USA/ albo traktować Jaitę wyłącznie jako uzgodnienie wspólnej polityki /Wlk. Brytania/.

Podobnie arbitralnie, jak z losami Rzeczypospolitej Polskiej, postąpiły Mocarstwa z przyszłością III Rzeszy. Istnieje jednak zasadnicza różnica między rozstrzygnięciami poczdamskimi w sprawie Niemiec a poprzednimi decyzjami w sprawie Polski: Mocarstwa były bowiem zwycięzcą wojny, przejęły na mocy bezwarunkowej kapitulacji Wehrmachtu całkowitą władzę nad Niemcami, aresztowały i rozwiązały rząd Rzeszy, a w końcu ogłosiły się najwyższą władzą w Niemczech. Są to decyzje nie do podważenia prawnego, chociaż skala tych działań, jak i skala zbrodni reżimu hitlerowskiego, które je spowodowały, nie była spotykana poprzednio. Rząd Rzeszy nie mógł uniknąć swego losu, nie miał nawet sprzymierzeńców, na terytorium których mógłby uciec przed wojskami przeciwnika. Dlatego po objęciu pełni władzy w Niemczech zwycięzcy byli władni podjąć takie decyzje jak: 1/ natychmiastowe odebranie Niemcom nabytków terytorialnych z okresu ekspansjonizmu hitlerowskiego /nawet tych, które świat wówczas zaakceptował, np. w traktacie monachijskim, zgodnie z późniejszą teorią nieważnym od początku/; 2/ oderwania od Niemiec okręgu królewieckiego jako nabytku ZSSR a reszty wschodnich ziem III Rzeszy od Odry i Nysy Łużyckiej - jako nabytku Polski; 3/ rozbitcia okrojonego państwa niemieckiego na strefy okupacyjne. Były to decyzje zwycięzców tej wojny - Mocarstw. Polska, która pierwsza przeciwstawiła się Rzeszy i była najwierniejszym sojusznikiem koalicji antyhitlerowskiej, nie została państwem zwycięskim. Dowodem na to może być przyznanie przez państwa trzecie odszkodowań wojennych "zwycięskiemu" członkowi koalicji, czy też nie uczestniczenie Polski we wszystkich ważniejszych decyzjach w sprawie Niemiec. Nie miałyby sensu konstrukcja prawna "pactum in favorem tertii" w przypadku, gdyby to trzecie państwo - Polska - miało głos decydujący.

Z analizy zawartości sprawozdania z konferencji poczdamskiej wynika, jak pokazałem wyżej, że składa się na nie szereg osobnych paktów, propozycji uregulowań prawnych i wreszcie uzgodnień wspólnej polityki. Dlatego nie ma powodu łącznego rozpatrywania nierównych charakterem tego składników. Błędne jest łączenie zagadnienia granic Niemiec - a chodzi tu szczególnie o granicę polsko-niemiecką - z kwestią pozostałości stref okupacyjnych w Niemczech, kwestią NRD. Podział Niemiec zapoczątkowany został wspomnianą wyżej deklaracją berlińską czterech mocarstw z 8. VI. 1945 r. o ustanowieniu stref okupacyjnych w Niemczech. W postanowieniach poczdamskich brak jest układu o trwałym podziale Niemiec, nie ma nawet sugestii uzgodnienia polityki zmierzającej ku temu. Dlatego istniejący obecnie podział Niemiec jest trwającym dotąd, nieuregulowanym skutkiem wojny. Zamiar likwidacji podziału Niemiec nie łączy się z istniejącymi ustaleniami międzynarodowymi, w sposób legalny może być celem polityki Republiki Federalnej. Formalna niepodległość wschodnich Niemiec nie jest przeszkodą, bowiem ludność NRD nigdy nie miała możliwości swobodnego wyrażenia swej woli na temat zjednoczenia bądź nie i /podobnie jak ludność Polski i pozostałych krajów za "żelazną kurtyną"/ swego ustroju społeczno-politycznego. Bez wątplenia - przynajmniej w dłuższej perspektywie - i do Niemiec odnoszą się postanowienia Karty Atlantyckiej /precyzującej w połowie 1941 r. cele wojny/ o prawie wszystkich ludów do samookreślenia. Mimo arbitralnego, aczkolwiek zgodnego z prawem międzynarodowym, uregulowania sprawy granic Niemiec jako całości nie można tego powiedzieć o prawie do samostanowienia, wyrażającego



się możliwością zjednoczenia Niemiec. W tej dziedzinie nie nastąpiło dotąd "uregulowanie pokojowe" /peace settlement/. Dodać tu warto, za profesorem Skubiszewskim, że uregulowanie pokojowe, które po poprzedniej wojnie miało charakter powszechnego traktatu /wersalskiego/, po drugiej wojnie światowej było rozłożone w czasie. W 1946 r. została zwołana osobna konferencja pokojowa, która uiożyła traktaty pokojowe z Bułgarią, Finlandią, Rumunią, Węgrami i Włochami. Wobec rozdzwięków wśród mocarstw w sprawie niemieckiej od końca lat 40-tych możliwość zwołania konferencji pokojowej w tej sprawie stała się nierealna. Dlatego układy poczdamskie pozostały jedynymi decyzjami prawnymi obejmującymi całokształt spraw granicznych ulegając utwierdzeniu przez stopniowo zawierane układy państw niemieckich z sąsiadami, proces ten zakończyło uznanie przez RFN zachodniej granicy Polski.

W reakcji na niedogodną dla mocarstw europejskich stabilność systemu wersalskiego, w którym duży, równoprawny wpływ na decyzje Ligi Narodów posiadały państwa małe, w latach trzydziestych tego stulecia wystąpiły próby powrócenia do "koncertu mocarstw" jako czynnika decydującego o sprawach europejskich. Próbą taką był podpisany w połowie roku 1933 Pakt Czterech obejmujący Francję, Wlk. Brytanię, Włochy i Niemcy. Polska zajęła wobec tego faktu politycznego postawę twardą, tak jak później przy odrzuceniu Jałty: rząd polski stwierdził wówczas, że ewentualne postanowienia mocarstw na Zachodzie nie będą dla Polski obowiązujące. Także stanowisko polskiej dyplomacji w roku 1938 było przeciwne decydowaniu przez mocarstwa o sprawach państw mniejszych: Polska nie uznała monachijskiej konferencji mocarstw zachodnich za właściwe forum do rozstrzygnięcia dwudziestoletniego sporu polsko-czeskiego o Śląsk zaolziański. Okazało się wkrótce, że mocarstwa musiały żałować wymuszonych na Czechosłowacji cesji terytorialnych i uznać traktat monachijski za nieważny od początku. Nie uchroniło to ich od błędów następnych, w czasie wojny światowej. Poczynając od konferencji dwustronnej anglo-amerykańskiej w Casablance poprzez znane powszechnie szczyty trójstronne w Teheranie, Jałcie i Poczdamie tworzyły system, który owocuje dzisiaj "równowagą strachu" w spólarzowanym świecie. Odrzucamy zarówno styl tej polityki, jak i większość wypracowanych w jej wyniku rozwiązań. Polityka mocarstw stworzyła jednak także obowiązujące prawnie traktaty międzynarodowe. Jak wykazałem wyżej, warstwa traktatowa konferencji poczdamskiej stanowi podstawę stosunków polsko-niemieckich nie zawierając przy tym ograniczeń naszej suwerenności. Dlatego niebagatelne znaczenie ma potwierdzenie, podtrzymanie układów poczdamskich przez krajowe środowiska niepodległościowe, mimo wszystkie zastrzeżenia co do sposobu wypracowania tych rozwiązań.

## Pr z y p i s y

<sup>1</sup> Zasadniczy wywód prawny w sprawie układów poczdamskich autor przyjął z artykułu prof. Krzysztofa Skubiszewskiego w "Tygodniku Powszechnym" nr 25/1985 r. /zob. też nr 44/.

<sup>2</sup> Zob. Oświadczenie Rządu RP w Londynie w 40-tą rocznicę Jałty przedrukowane przez nas w nr 1. Sst, s. 2-3. A oto fragment Oświadczenia: "Czy program przekreślenia Jałty stanowi zagrożenie dla ziem odzyskanych na wschód od Odry i Nysy? Rewizjonizm niemiecki jest zjawiskiem niebezpiecznym i trzeba się z nim liczyć. W przekreśleniu Jałty Niemcy niewątpliwie widzą dla siebie korzyści. Ale sprawy polsko-niemieckie nie zasadzają się na Jałcie. Uregulowane zostały w Poczdamie i traktacie polsko-niemieckim z 1970 r."