

■ 14 listopada 1990 r.: polsko-niemiecki traktat graniczny

14 listopada 1990 r. Polska i Niemcy zawarły traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej. Pod dokumentem złożyli swoje podpisy ministrowie spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski i Hans-Dietrich Genscher. Zawarcie traktatu było ściśle związane z procesem jednoczenia Niemiec, którego warunki zostały wynegocjowane w ramach tzw. procesu 2+4, w którym uczestniczyły cztery byłe mocarstwa okupacyjne - Stany Zjednoczone, Związek Radziecki, Wielka Brytania i Francja oraz dwa państwa niemieckie - Republika Federalna Niemiec i Niemiecka Republika Demokratyczna. Jednocześnie polsko-niemiecki traktat zamykał ostatecznie podstawowy spór między dwoma państwami, który dotyczył braku uznania w sensie prawnym między narodowym przez RFN polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, ustanowionej przez zwycięskie mocarstwa w trakcie konferencji w Poczdamie (2 sierpnia 1945 r.).

Wprawdzie PRL i RFN zawarły 7 grudnia 1970 r. układ o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków, w którym strona zachodnioniemiecka jednoznacznie uznała zachodnią granicę Polski, to w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w latach 70. ub. wieku reinterpretowano sens tych postanowień, odwołując się do tzw. pozycji prawnych RFN. W tej interpretacji ostateczne uznanie granic przyszłych zjednoczonych Niemiec miałyby nastąpić w ramach przyszłej regulacji pokojowej (traktatu pokojowego), zapowiedzianej w Umowie poczdamskiej. Stanowisko Polski w tej mierze zakładało natomiast, iż Umowa poczdamska stworzyła niezbędne podstawy prawne dla granicy na Odrze i Nysie, ponieważ przeniesienie suwerenności nad byłymi obszarami Rzeszy dokonano się na mocy przydzielenia (adiudykacji) przez mocarstwa sprawujące władzę zwierzchnią nad pokonanymi Niemcami.

Narastające jesienią 1989 r. protesty społeczne w NRD przeciwko rządowi partii komunistycznej wraz z otwarciem granic 9 listopada (upadek „muru berlińskiego”) szybko wyzwołyły dynamikę sprzyjającą postawieniu na porządku dnia kwestię zjednoczenia Niemiec. Inicjatywa na rzecz zjednoczenia Niemiec podjęta przez RFN (tzw. plan Kohla z 28 listopada 1989 r.), zakładająca stopniowe przyłączenie NRD, pomijała istotną z punktu widzenia Polski sprawę potwierdzenia granicy. Tymczasem zgodnie z zasadą sukcesji dotyczącej uregulowań granicznych, obowiązującą w prawie międzynarodowym, ogólnie niemiecki suweren byłby zobowiązany do respektowania wcześniejszych postanowień, a więc i umowy z 1970 r.

Rząd RFN nie dysponował jednak początkowo żadną koncepcją, w jaki sposób uregulować sprawę granicy w stosunkach z odzyskującą właśnie niepodległość Polską. Leżała ona poza horyzontem strategicznym kanclerza Kohla. Dopiero na skutek energicznych działań rządu Tadeusza Mazowieckiego, domagającego się ustalenia wiarygodnego sposobu



potwierdzenia zachodniej granicy Polski w związku z zarysowującą się w 1990 r. finalizacją zjednoczenia Niemiec, problem ten doczekał się umiędzynarodowienia, stając się jedną z kluczowych spraw na agendzie procesu 2+4.

Minister Skubiszewski 22 lutego 1990 r. tak opisywał polskie stanowisko: „(...) zjednoczenie Niemiec winno dokonać się w formie prawno międzynarodowej i przy gwarancjach prawno międzynarodowych. Kwestia niemiecka bowiem od 1945 r. pozostaje umiędzynarodowiona. Zjednoczeniu potrzebny jest dach europejski i ustabilizowane otoczenie (...). Proponujemy więc, aby w rozmowach sześciu państw wypracowany został polsko-niemiecki traktat o granicy, traktat potwierdzający granicę na Odrze i Nysie w jej obecnym przebiegu, traktat mający rangę uregulowania pokojowego (*peacesettlement*). To ostatnie jest ważne wobec braku traktatu pokojowego). Dziś Niemcy straciły, jak się wydaje, ochotę na traktat pokojowy, mimo że zawsze podkreślały jego rolę. Dlatego proponujemy traktat [graniczny - K.M.] ze zjednoczonym państwem niemieckim”. Traktat ten miał zostać wynegocjowany i parafowany przez oba państwa niemieckie na początku procesu zjednoczeniowego, a następnie podpisany i ratyfikowany już przez ogólnie niemieckiego suwerena.

Sprawa granicy w rozumieniu prawa międzynarodowego wiązała się automatycznie z kwestią praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość oraz z perspektywą zjednoczenia na zasadzie wspomnianego uregulowania pokojowego. Postępujący szybko proces jednoczenia i negocjacje w formacie 2+4 miały doprowadzić do powstania Niemiec suwerennych, pozbawionych jakichkolwiek obciążeń z tytułu odpowiedzialności czterech mocarstw. Dla Polski liczyło się zatem, żeby w trakcie realizacji „uregulowania pokojowego” uzyskać ostateczne potwierdzenie istniejącej granicy i w ten sposób zamknąć na zawsze zastrzeżenia prawne ze strony Republiki Federalnej. Ponadto strona polska życzyła sobie udziału w tej części rozmów konferencji 2+4, które miały dotyczyć aspektów zewnętrznych zjednoczenia. Republika Federalna była im przeciwna. Kanclerz, który w marcu 1990 r. próbował łączyć nawet sprawę potwierdzenia granicy z kwestią rezygnacji z roszczeń reparacyjnych przez stronę polską oraz dodatkowej gwarancji dla praw mniejszości niemieckiej w Polsce, zaproponował w końcu rozwiązanie (wsparte rezolucją Bundestagu z 8 marca) polegające na zadeklarowaniu przez parlamenty obu państw niemieckich, iż nienaruszalność zachodniej granicy Polski zostanie potwierdzona przez zjednoczone Niemcy (a nie legalność istniejącej granicy). Ponadto Republika Federalna zgodziła się na udział Polski w konferencji 2+4. Ewolucja stanowiska kanclerza następowała pod wpływem ministra spraw zagranicznych H.-D. Genschera, jak i poparcia dla polskiego stanowiska ze strony Francji oraz sugestii ze strony prezydenta USA George’a Busha, zalecającego kanclerzowi „wyjaśnienie” sprawy granicy przed zjednoczeniem. Strona polska przedłożyła swój projekt traktatu obu państwom niemieckim pod koniec kwietnia, po czym w maju odbyły się trzy rundy rozmów, które nie przyniosły jednak postępu wskutek obstrukcji Republiki Federalnej.

Tymczasem perspektywa zbliżającej się trzeciej rundy konferencji 2+4, zaplanowanej na 17 lipca w Paryżu, doprowadziła do uchwalenia w dniu 21 czerwca przez Bundestag i Izbę



Ludową NRD stosownych oświadczeń, w których zobowiązano się w imieniu przyszłych zjednoczonych Niemiec do zawarcia układu prawnego międzynarodowego, w którym miał zostać ostatecznie potwierdzony przebieg granicy na podstawie wcześniejszych układów, m.in. układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. Było to jak do tej pory największe ustępstwo wobec Polski, choć Bonn nadal odrzucało możliwość wynegocjowania tekstu traktatu przed zjednoczeniem.

Konferencja 2+4 w Paryżu, w której wzięła udział polska delegacja z ministrem K. Skubiszewskim na czele, z polskiego punktu widzenia miała przynieść m.in. wiążące postanowienia co do zawarcia traktatu, powiązania traktatu granicznego z *peacesettlement*, aby wyczerpać wspomniane zastrzeżenie zachodniemieckiej doktryny prawnej, a dalej potwierdzenie zawarcia obok traktatu granicznego drugiego szerszego traktatu o przyjaznej współpracy, jak i wprowadzenia zmian w konstytucji Niemiec i przepisach prawnych, odnoszących się do spraw mających implikacje dla Polski z powodu zjednoczenia (m.in. artykuł o obywatelstwie). Zapis protokolarny ze spotkania sześciu ministrów spraw zagranicznych (oprócz K. Skubiszewskiego i H.-D. Genschera uczestniczyli w nim także James Baker, Douglas Hurd, Roland Dumas i Markus Meckel) świadczył, że stronie polskiej nie udało się przekonać pozostałych stron do powiązania sprawy granicy polsko-niemieckiej z zapisem konferencji poczdamskiej. Znalazło się tam natomiast sformułowanie: „Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie”, które również satysfakcjonowało stronę polską. Ponadto cztery mocarstwa oświadczyły, że „granice zjednoczonych Niemiec mają charakter ostateczny, który nie będzie mógł być podważony przez żadne zewnętrzne wydarzenia lub okoliczności”. Jednocześnie zapewniono, że „zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w traktacie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego”, a minister Genscher potwierdził w protokole, że „traktat o granicy niemiecko-polskiej zostanie podpisany i przedłożony do ratyfikacji parlamentowi ogólnoniemieckiemu w możliwie najkrótszym terminie po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec”. Należy jeszcze zauważyć, że traktat 2+4, czyli traktat o końcowej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r., również zawierał zobowiązujące odniesienia do granicy w art. I, gdzie była mowa m.in. o potwierdzeniu granicy między zjednoczonymi Niemcami i Polską.

Tymczasem jesienią 1990 r. napięcia na linii kanclerz- środowiska wypędzonych z powodu zobowiązania Niemiec do potwierdzenia granicy spowodowały, że H. Kohl był gotów odłożyć negocjacje nad obydwoma traktatami na okres po pierwszych ogólnoniemieckich wyborach do Bundestagu 2 grudnia 1990 r., a później ratyfikować je łącznie. W trakcie spotkania z premierem Mazowieckim we Frankfurcie n. Odrą 8 listopada Kohl dokonał jednak ustępstwa, rezygnując z jednoczesnego zawarcia traktatów i godząc się na podpisanie traktatu granicznego już 14 listopada. Niewątpliwie ponowiona obietnica strony polskiej potraktowania kwestii mniejszości niemieckiej w zgodzie ze standardami europejskimi przyczyniła się do kompromisu. Ponadto zaskakujące wyznaczenie terminu miało zapobiec wrażeniu, że układ z ZSRR z 6 listopada 1990 r. jest ważniejszy niż traktat z Polską, który miał przecież zamknąć podstawowy sporny rozdział we wzajemnych stosunkach. Liczono też, że po szybkim jego podpisaniu powstanie dobra atmosfera do



negocjowania dużego traktatu i właśnie sprawy mniejszości niemieckiej, a oprócz tego coraz wyraźniej kształtowała się wizja nowego historycznego otwarcia na skalę porozumienie niemiecko-francuskiego.

Traktat z 14 listopada 1990 r. został podpisany w Warszawie przez obu ministrów spraw zagranicznych. Należy zwrócić uwagę na jego nazwę, która mówi o potwierdzeniu istniejącej granicy, oraz na odwołanie się do poprzednich porozumień: układu między NRD a Polską z 26 lipca 1950 r., umów zawartych w celu jego wykonania i uzupełnienia - aktu z 27 stycznia 1951 r., umowy w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej z 22 maja 1989 r., układu z 7 grudnia 1970 r. Może to sugerować, że strona niemiecka uznała tym samym, iż przeniesienie suwerenności nad byłymi obszarami wschodnimi Rzeszy dokonało się już wcześniej, a więc oznaczałoby to, że zaakceptowała ona wspomniane stanowisko prawne Warszawy. Jednak brak odwołania do umowy poczdamskiej zdaje się z kolei świadczyć, że stworzono dogodną możliwość interpretacyjną dla RFN, iż to dopiero traktat z 14 listopada 1990 r. jest tym aktem prawa międzynarodowego, na mocy którego nastąpiło przekazanie praw suwerennych przez RFN. Wymienienie umowy poczdamskiej, jak łatwo się domyśleć, nie wchodziło dla Niemiec w rachubę, gdyż oznaczałoby zdezaktywowanie zachodniemieckiej doktryny prawnej. Zatem konstrukcja potwierdzenia istniejącej granicy pozostawiła otwartą kwestię, czy traktat ten miał charakter deklaracyjny, czy konstytutywny, dając możliwość interpretowania go obu stronom zgodnie z ich doktrynami prawnymi.

Można założyć, że gdyby nie dyplomatyczna ofensywa władz odzyskującej niepodległość Polski, która wymusiła zmianę w stanowisku Republiki Federalnej, to z pewnością proces uregulowania sprawy granicy miałby inny przebieg. Zaangażowanie premiera Mazowieckiego i ministra Skubiszewskiego było świadectwem nie tylko odzyskiwania przez Polskę bardziej podmiotowej roli na arenie międzynarodowej, lecz także prozachodniej reorientacji polskiej polityki zagranicznej, a w tym zwłaszcza intencji uregulowania spornych kwestii historycznych z Niemcami i jednocześnie stworzenia podstaw trwałej współpracy z zachodnim sąsiadem, czego dowiódł zawarty wkrótce w czerwcu 1991 r. traktat o przyjaznej współpracy i dobrym sąsiedztwie, zawierający w sobie europejską perspektywę rozwoju wzajemnych stosunków.

Autor: Dr hab. Krzysztof Malinowski