

Stefan Hambura, Jan Sandorski

Roszczenia Polonii w Niemczech : wczoraj i dziś

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 5, 159-180

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stefan Hambura

Kancelaria mec. Stefana Hambury, Berlin

Jan Sandorski

Wydział Prawa i Administracji UAM w Poznaniu

Roszczenia Polonii w Niemczech – wczoraj i dziś

Słowa kluczowe: roszczenia wobec Niemiec, Związek Polaków w Niemczech, roszczenia Polonii, mienie zagrabione przez hitlerowskie Niemcy

I. Słowo wstępne

W początkach września 2010 r. Prezydent RP Bronisław Komorowski odbył pierwszą oficjalną podróż zagraniczną, której celem było pokazanie strategicznych kierunków polskiej polityki zagranicznej. Po wizycie w Brukseli i Paryżu odwiedził Berlin. Zarówno we Francji jak i w Niemczech usłyszał zgodę na wznowienie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, którego ostatni szczyt odbył się w 2006 r. Podczas spotkania z kanclerz RFN Angelą Merkel prezydent Komorowski uznał, za najważniejszą ze spraw do załatwienia – oprócz unijnych dotacji na budowę gazoportu w Świnoujściu – sytuację Polaków w Niemczech, którym władze nie chcą przyznać statusu mniejszości¹. Można było się spodziewać, iż problemy związane z Polonią w Niemczech znajdują się w centrum uwagi stron w trakcie przyszłych negocjacji, prowadzonych zarówno w ramach Trójkąta Weimarskiego, jak i innych rokowań dyplomatycznych między Warszawą i Berlinem.

Stanowisko zajęte przez prezydenta Komorowskiego w Berlinie stało w sprzeczności z rozlegającymi się tu i ówdzie głosami sugerującymi, iż sytuacja obywateli Niemiec narodowości polskiej służy do „podgrzewania w Polsce nastrojów antyniemieckich”². Głosy te deprecjonują działania zmierzające do uzyskania przez Polaków w Niemczech statusu mniejszości narodowej, a nawet kwestionują fakt pozbawienia ich tego statusu przez władze hitlerowskie w czasach II wojny światowej. Z nieznanym względów zapomina się o jednoznacznym brzmieniu § 1 rozporządzenia Rady Ministrów na

¹ W. Lorenz, *Komorowski przypomina o historii*, „Rzeczpospolita”, 4–5 września 2010 r., A 13

² S. Żerko, *Polacy w Niemczech – wątpliwa mniejszość*, „Rzeczpospolita”, 26 marca 2010 r., A 16

Rzecz Obrony Rzeszy z dnia 27 lutego 1940 r., zakazującego działalności organizacji polskiej grupy narodowej w Rzeszy Niemieckiej³. Krytycy tych głosów podkreślają ich zbieżność z oficjalnym stanowiskiem RFN i wyrażają zdziwienie, iż w Polsce lansuje się poglądy do złudzenia przypominające punkt widzenia niemieckiego MSZ⁴. Podkreślają też oni, iż polityka polskiego MSZ świadczy ostatecznie o tym, że troska o dobre sąsiedztwo nie musi iść w parze z historyczną ślepotą, a jasno sformułowane stanowisko w sprawie mniejszości polskiej przyczynia się do nadania toczącej się dyskusji, między rządem Polski i Niemiec, rzeczowego tonu. Przejawem tego tonu może być między innymi stanowisko zajęte przez Departament Polityki Europejskiej polskiego MSZ w liście z 7 kwietnia 2014 r. do mecenasa Stefana Hambury – pełnomocnika Związku Polaków w Niemczech. W liście tym, podpisanym przez zastępcę dyrektora Janusza Styczka, między innymi przeczytać można, że „zagrabienie przez hitlerowców mienia mniejszości polskiej na terenie Niemiec na podstawie rozporządzenia dotyczącego polskiej grupy narodowościowej w Rzeszy Niemieckiej z 27 lutego 1940 r. jest sprzeczne z prawem międzynarodowym”⁵. Konstatację tę należy uznać za w pełni trafną. Wątpliwości nasuwa jednak następujące po niej zdarzenie, w którym pada stwierdzenie, że „Państwo Polskie nie ma prawnych podstaw do wysuwania roszczeń przeciwko RFN w tym zakresie, ponieważ mienie zostało zagrabione obywatelom III Rzeszy (mniejszość polska), a nie obywatelom II RP”. Na straży praw Polonii w Niemczech stały nie tylko fundamentalne zasady prawa międzynarodowego, chroniące mniejszości narodowe i uznane za takowe przez społeczność międzynarodową, lecz także postanowienia zgodnej deklaracji zawartej 5 listopada 1937 r. między Polską i Niemcami w sprawie wzajemnej ochrony mniejszości narodowych. Można twierdzić, że tej dwustronnej umowy nie unicestwił wybuch drugiej wojny światowej. Dyskusyjna jest więc teza, że w powyższej sprawie rząd polski nie może zająć na arenie międzynarodowej aktywnej postawy. Tej kwestii oraz innym problemom, związanym z roszczeniami Związku Polaków w Niemczech, poświęcone są poniższe rozważania.

II. Zarys roszczeniowych sporów

W lutym 2010 r. doszło w Berlinie do pierwszego spotkania „okrągłego stołu” z udziałem wiceministrów spraw wewnętrznych obu państw⁶. Głównym zadaniem tej struktury była ocena implementacji polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r. W tych

³ Ibidem.

⁴ S. Hambura, *Zes historyczny*, „Angora”, nr 36 (1055), s. 72.

⁵ List DPE MSZ z 7 kwietnia 2014 r. (w zbiorach autorów).

⁶ Patrz szerzej: K. Rak, *Sytuacja polskiej mniejszości narodowej w Niemczech*, Stowarzyszenie Wspólnota Polska, Warszawa 2010, s. 43.

ramach ważną kwestia i zarazem wyzwaniem stała się problematyka Polonii w Niemczech i mniejszości niemieckiej w Polsce.

Niewątpliwie powołanie i rozmowy przy „okrągłym stole” były same w sobie faktem doniosłym, szczególnie w odniesieniu do tematu Polonii w Niemczech, biorąc pod uwagę dotychczasową „wstrzemięźliwą”, a więc daleką od wychodzenia naprzeciw, postawę niemieckich władz wobec polonijnych problemów. Pierwsze rozmowy z udziałem przedstawicieli Polonii i mniejszości niemieckiej w Polsce pozwoliły na wstępną inwentaryzację stanowisk oraz wskazanie niektórych trudnych problemów polonijnych do dyskusji: nauczania języka ojczystego i rehabilitacji działaczy polskiej mniejszości, ofiar nazizmu.

Drugie spotkanie „okrągłego stołu” odbyło się 3 listopada 2010 r. w Warszawie. Było ono kolejnym etapem ku podsumowaniu wykonania „dużego” traktatu z 1991 r. oraz kontynuowania rozmów na temat sytuacji Polonii w Niemczech i mniejszości niemieckiej w Polsce. Wartością dodaną tego posiedzenia było powołanie do życia trzech grup zadaniowych, których celem miało być uzgodnienie pożądaných rozwiązań w następujących obszarach: prawnohistorycznym i kultury pamięci, nauczania i wspierania języka, działań wspierających, czyli finansowania.

Podczas drugiej rundy „okrągłego stołu” doszło ze strony niemieckiej do wyrażenia zdecydowanej odmowy wobec polskiego postulatu uznania Polonii za mniejszość. Przedstawiciel strony niemieckiej, podkreślając, że Polonia nie może liczyć na status mniejszości, uzasadnił to sytuacją innych grup narodowych w Niemczech, w szczególności obecnością w RFN 1,5 mln Turków, proponując formułę „współobywatele niemieccy polskiego pochodzenia”⁷.

Trzecia runda „okrągłego stołu” doszła do skutku w Berlinie w dniu 1 marca 2011 r. Jej rezultat w sprawach polonijnych okazał się zachęcający do dalszej dyskusji. Przyjęto bowiem polski postulat wypracowania przez stronę niemiecką strategii wspierania i pielęgnowania nauczania języka polskiego jako języka ojczystego. Na zasadach symetrii podobnie powinna postąpić w najbliższym czasie strona polska wobec mniejszości niemieckiej w Polsce. Ponadto ze zrozumieniem spotkał się polski postulat powołania w krajach federalnych pełnomocników ds. Polonii i języka polskiego. Wspólnie ustalono także, że strona niemiecka wykona gest pozwalający zrehabilitować była mniejszość polską, prześladowaną w okresie narodowego socjalizmu. Także w przyszłości Polonia w Niemczech będzie miała swój adres w Berlinie tzn. Biuro ds. Polonii, w celu instytucjonalizacji jej obecności w Niemczech.

Pokłosiem wzajemnych negocjacji i uroczystości jubileuszowych z czerwca 2011 r. była między innymi przyjęta 10 czerwca 2011 r. uchwała Bundestagu, podsumowująca 20 lat stosunków polsko-niemieckich i wyznaczająca cele dalszej współpracy na przyszłość. Istotne miejsce w tej uchwale zajął

⁷ Ibidem, s. 46.

fragment dotyczący rehabilitacji działaczy mniejszości polskiej, istniejącej w Niemczech przed II wojną światową. Ponad dwa tysiące czołowych działaczy tej mniejszości znalazło się w niemieckich obozach koncentracyjnych i swoje polskie korzenie znaczna część z nich przypłaciła śmiercią. W uchwale Bundestagu znalazł się więc następujący passus: „W czasie narodowego socjalizmu członkowie ówczesnej polskiej mniejszości byli mordowani w obozach koncentracyjnych, a ich organizacje zostały zakazane i wyłączone. Bundestag chce oddać hołd tym ofiarom i je zrehabilitować”. Podczas dyskusji nad uchwałą poseł CDU Karl-Georg Wellmann podkreślił, iż po raz pierwszy w Bundestagu polska mniejszość została nazwana mniejszością narodową i oddano jej hołd.

Do grona spraw nierozwiązanych, a dotyczących Polaków w Niemczech nadal należy kwestia odszkodowań za straty majątkowe jakie poniosła Polonia wskutek rozporządzenia Göringa z 27 lutego 1940 r. o likwidacji organizacji i stowarzyszeń polonijnych. Ofiarami tego rozporządzenia stały się wszelkie polonijne inicjatywy społeczne i gospodarcze, łącznie z bankami, szkołami, wydawnictwami, drukarniami i prasą. Zespół powołany przez Zarząd Główny Związku Polaków w Niemczech (ZPwN) i kierowany przez mecenasa Stefana Hamburgę ocenił straty poniesione przez Polonię w Niemczech na kwotę jednego miliarda euro. W latach 60. zeszłego wieku strona niemiecka przyznała z tytułu rekompensat za część majątku odebranego ZPwN tylko niewielką kwotę, kompletnie nieadekwatną do rzeczywiście poniesionych strat. Rodziny osób zamęczonych w obozach koncentracyjnych oraz sami więźniowie polskiego pochodzenia nie otrzymali żadnych odszkodowań, bowiem sądy niemieckie nie uznawały ich za ofiary nazizmu, lecz za szowinistycznych wrogów III Rzeszy. Uchwała Bundestagu stanowi jednoznaczne uznanie roszczeń ofiar i ich rodzin, a także – *implicite* – roszczeń odszkodowawczych ZPwN jako organizacji będącej kontynuacją tej organizacji z czasów przedwojennych. Uzasadnienie prawne tych roszczeń wymaga rzucenia okiem w przeszłość Związku i przypomnienia wydarzeń, które dla jego losów miały kluczowe znaczenie.

III. Wczoraj

1. Geneza Związku Polaków w Niemczech

Związek Polaków w Niemczech powstał 27 sierpnia 1922 r. i za siedzibę obrał sobie Berlin. Moment utworzenia Związku został wybrany ze względu na korzystną atmosferę w stosunkach polsko-niemieckich, na którą wpływ miała zawarta dwa miesiące wcześniej, 15 maja 1922 r. w Genewie konwencja w sprawie Górnego Śląska. W przeciwieństwie do zawartego 22 czerwca 1919 r. tzw. małego traktatu wersalskiego, którego stronami były główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone i który nakładał na Polskę jedno-

stronne zobowiązania, konwencja z 15 maja 1922 r. była dwustronnym traktatem polsko-niemieckim, zawierającym obustronne prawa i obowiązki. Oba państwa deklarowały w niej, że przestrzegać będą praw fundamentalnych mniejszości narodowych na obszarze Górnego Śląska po obu stronach granicy. Na straży ich przestrzegania stała Liga Narodów, która miała rozstrzygać pojedyncze i zbiorowe petycje członków mniejszości narodowych, skarżących się na naruszenie ich praw zasadniczych. Przyjęte w konwencji regulacje prawne ułatwiły społeczności polonijnej na Górnym Śląsku wystąpienie z inicjatywą zalegalizowania jej organizacji. W pracach nad utworzeniem Związku brali przede wszystkim udział przedstawiciele polskiej ludności Opolszczyzny. Z tego względu Opolszczyzna stała się „Dzielnicą I Związku Polaków w Niemczech”. Działacze Związku dążyli do poszerzenia bazy członkowskiej z myślą o wyborach do parlamentu niemieckiego i uzyskania w nim swojej reprezentacji. Związek uczestniczył w posiedzeniach, ukonstytuowanej na mocy konwencji górnośląskiej, Komisji Mieszanej, która rozpatrywała spory i skargi ludności. Z biegiem lat coraz bardziej widoczna stawała się aktywność Związku między innymi ze względu na organizowane akcje protestacyjne oraz inspirowane przez Związek skargi do niemieckich władz administracyjnych, Komisji Mieszanej i Ligi Narodów. Władze republiki weimarskiej dalekie były od sprzyjania działaczom Związku, tym niemniej nie odmawiały im prawa do reprezentowania polskiej mniejszości narodowej na Górnym Śląsku.

2. Spory doktrynalne na tle pojęcia „mniejszość narodowa”

Konstytucja weimarska z 11 sierpnia 1919 r. nie zawierała regulacji dotyczących ochrony mniejszości narodowych⁸. Ten defekt konstytucyjny, krytykowany także przez niektórych konstytucjonalistów weimarskich, zrodził pytanie, czy obywatele niemieccy pochodzenia polskiego są mniejszością narodową⁹.

W niemieckiej literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, iż preambuły zawieranych po I wojnie światowej traktatów mniejszościowych powoływały się bez wyjątku na zasady wolności i sprawiedliwości. Zasadę wolności religijnej uznawano za przykład zasad, które – jak to określił w nocie z 24 czerwca 1919 r. francuski premier i współautor traktatu wersalskiego Georges Clemenceau – są podstawą organizacji społeczeństw we wszystkich państwach Europy. Ponieważ nota ta jest autentyczną interpretacją umów mniejszościowych, to trzeba stwierdzić, że w jej rozumieniu nie tylko zasada wolności religijnej stoi u podstaw organizacji społecznej państw europejskich, lecz

⁸ H. Plettner, *Das Problem des Schutzes nationaler Minderheiten*, Berlin 1927, s. 93.

⁹ Szerzej – J. Sandorski, *Polska mniejszość narodowa w Niemczech w świetle prawa międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, LXXII – z. 2, 2010, s. 95–97.

także zasada wolności i sprawiedliwości. Tak więc główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone usankcjonowały od dawna uznane zasady i uregulowały ich zastosowanie praktyczne. Komentując ten problem niemiecki znawca prawa mniejszościowego, C. G. Bruns, pisał „Wspólnota państw ma interes w tym, by pewne zasady prawne obowiązywały we wszystkich państwach, które uznaje się za członków tej wspólnoty... Nie może też istnieć wspólnota prawa międzynarodowego z państwem, które nie zna osobistej wolności ani pod religijnym, ani pod innym względem, nie zna pojęcia wolności lub ma o nim wyobrażenie odbiegające od ujęcia zachodnio-europejskiego”¹⁰. Ten sam autor podkreślał, iż zasada sprawiedliwości w stosunkach mniejszościowych wyraża się przede wszystkim w regule równości przed prawem wszystkich stałych mieszkańców bez względu na narodowość, język i wyznanie; w umowach mniejszościowych zasada ta wyrażała się w zwróconej do ustawodawcy normie generalnego zakazu stanowienia prawa, które traktowałyby jednego członka państwa gorzej od drugiego¹¹.

Komentując w 1946 r. stanowisko doktryny niemieckiej, Karol Marian Pospieszalski stwierdził, że „z natury prawa mniejszościowego wynika, że powinno ono być powszechne”¹². Wskazuje na to przede wszystkim powszechność zasad, których prawo mniejszościowe jest wyrazem. Autor przypomniał, iż w dniu 21 września 1922 r. Zgromadzenie Ligi Narodów wyraziło jednogłośnie nadzieję, że wszyscy członkowie Ligi będą postępowali według zasad prawa mniejszościowego. Liga wymagała od nowo przyjętych państw, takich jak Albania, Litwa, Estonia, Łotwa, złożenia deklaracji o stosowaniu prawa mniejszościowego. Konieczność stworzenia pozytywnego prawa mniejszościowego w Europie wschodniej motywowano szczególnie zagmatwanymi stosunkami narodowościowymi i na tym tle silnymi napięciami w tej części Europy. „Nie ulega jednak wątpliwości, że zasadnicze tezy prawa mniejszościowego obowiązują wszystkie państwa. Zasada poszanowania narodowości weszła zatem częściowo do pozytywnego prawa międzynarodowego o tyle, o ile znalazła wyraz w umowach mniejszościowych, a poza zakresem obowiązywania tych umów jest częścią prawa narodów o tyle, o ile jest pod wpływem zasad stanowiących podstawę prawa międzynarodowego”¹³. Powyższe wnioski formułował Karol Marian Pospieszalski na tle rozważań o zasadzie poszanowania narodowości i jej znaczenia dla stanowiska prawnego narodu polskiego w czasie niemieckiej okupacji w latach 1939–1945. Składał je jednak w oparciu o dorobek prawnomiędzynarodowy Ligi Narodów z czasów „międzywojnia”, powołując się na konstatację Ludwika Ehrlicha z 1932 r., głoszącą, iż „działanie państw, choć zgodne z prawem wewnętrznym, jest

¹⁰ C. G. Bruns, *Minderheitenrecht als Völkerrecht*, [w:] *Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage*, HeymannsVerlag, Berlin 1933, s. 29–30.

¹¹ *Ibidem*, s. 45.

¹² K. M. Pospieszalski, *Polska pod niemieckim prawem 1939–1945 (Ziemia zachodnie)*, Poznań 1946, s. 219.

¹³ *Ibidem*, s. 220.

niezgodne z prawem narodów... gdy brak w jego prawie norm powszechnie uznawanych za konieczne w państwach cywilizowanych”¹⁴. Dla wzmocnienia swojej argumentacji Karol Marian Pospieszalski powoływał się na doktrynę niemiecką z czasów republiki weimarskiej, cytując fundamentalną myśl C. G. Brunsza o tym, że „wspólnota państw ma interes w tym, by pewne zasady prawne obowiązywały we wszystkich państwach, które uznaje się za członków tej wspólnoty”¹⁵.

Wymienieni autorzy niemieccy byli zdania, iż podstawą przynależności narodowej jest wola jednostki. Tak więc akceptowali subiektywne kryterium narodowościowe i sprzeciwiali się kreowaniu przez państwo kryteriów obiektywnych, które mogły częstokroć uniemożliwiać uzyskanie statusu członka mniejszości narodowej. Można więc z ich rozważań wywnioskować, iż w doktrynie prawnej republiki weimarskiej uznawano wolę jednostki jako dominujący czynnik przesądzający o jej przynależności do mniejszości narodowej. Z tej konstatacji wynikało, że jednostka taka posiada fundamentalne prawa do niczym nieskrępowanego rozwoju narodowościowego. Dopiero upadek republiki weimarskiej wynikający z wielkiego światowego kryzysu gospodarczego i towarzyszącej mu słabości ustroju liberalno-demokratycznego, w ramach którego funkcjonowała ta republika, doprowadził do sytuacji, w której ustrój ten nie wytrzymał konfrontacji z siłami skrajnie nacjonalistycznymi. W 1933 r., po dojściu do władzy Adolfa Hitlera, pozycja mniejszości narodowych w Niemczech zaczęła ulegać gwałtownemu pogorszeniu.

Z poglądami panującymi w Niemczech i dotyczącymi pozycji prawnej mniejszości narodowych polemizowano w Polsce. W polskiej doktrynie prawnej panowało przekonanie, iż głównym mankamentem traktatu wersalskiego, jak i „małego” traktatu wersalskiego był brak postanowień dotyczących ochrony w Niemczech mniejszości polskiej. Dopiero konwencja górnośląska z 15 maja 1922 r., zgodnie z postanowieniami Rady Ambasadorów z 20 października 1920 r., zawierała specjalne przepisy chroniące mniejszość polską, ale tylko na obszarze Górnego Śląska. Mniejszość polska na pozostałym terytorium Niemiec nie posiadała żadnych praw, prócz ogólnikowo zredagowanych postanowień artykułu 113 konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. W dodatku niektórzy prawnicy niemieccy wywodzili, iż postanowienia te nie dotyczą ludności polskiej. Z tego powodu Związek Polaków w Niemczech wraz z serbołużycką Radą Narodową w Bautzen, związkami duńskimi we Flensburgu, związkiem fryzyjskim w Lindholm i litewskim w Tylży – złożył rządowi niemieckiemu w dniu 10 maja 1926 r. memoriał z żądaniem odpowiedniego uzupełnienia art. 6 konstytucji Rzeszy Niemieckiej, który zapewniałby mniejszościom równouprawnienie w zakresie praw cywilnych i politycznych, jednakowe traktowanie w sprawach językowych i religijnych, nieutrudnianie pielęgnowania i rozwoju swych właściwości

¹⁴ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1932, s. 369.

¹⁵ C. G. Bruns, *op. cit.*, s. 30.

narodowych, zakaz pomniejszania i zawężania granic działalności związków i organów mniejszościowych, wydanie jednego wspólnego dla wszystkich części państwa prawa szkolnego, ustalenie jednakowych praw mniejszościowych na całym terytorium Rzeszy, stworzenie centralnego organu dla spraw mniejszości z zapewnieniem apelacji od jego postanowień i powoływanie przedstawicieli mniejszości jako konsultantów przy układaniu projektów praw mniejszościowych¹⁶.

Wybitny polski znawca stosunków polsko-niemieckich Bronisław Bouffał nie podzielał poglądu o nieposiadaniu przez mniejszości narodowe ochrony prawnej w Niemczech. Powoływał się przy tym na fakt, iż na paryskiej konferencji pokojowej rząd niemiecki żądał zapewnienia w traktacie pokoju ochrony praw ludności niemieckiej na obcych terytoriach, ale równocześnie na zasadzie wzajemności deklarował ochronę mniejszości narodowych na terytorium niemieckim. Autor podzielał natomiast opublikowany w czasopiśmie mniejszości narodowych w Niemczech pogląd syndyka Związku Polaków w Niemczech, Bruno Openkowskiego, który w opracowaniu pt. „Obowiązujące prawo mniejszości narodowych w Niemczech”, wywodził, że główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone przyjęły do wiadomości stanowisko niemieckie i 16 czerwca 1919 r. zawiadomiły o tym niemiecki rząd¹⁷. Z powyższego faktu, zdaniem Openkowskiego, wynikało, iż Niemcy zaciągnęły zobowiązanie co najmniej moralne, polegające na zapewnieniu mniejszości polskiej w Niemczech takich samych praw, jakie przysługują ludności niemieckiej w Polsce na mocy „małego” traktatu wersalskiego z 28 czerwca 1919 r.

W polskiej literaturze przedmiotu zwrócono uwagę na mankamenty traktatów mniejszościowych z lat 1919–1920. Bronisław Bouffał polemizował z zarzutem pominięcia w Pakcie Ligi Narodów oraz w traktatach mniejszościowych prawa mniejszości do secesji, pisząc, iż przy ówczesnej organizacji wojskowej chwycenie za broń przez nieznaczną część ludności przeciwko państwu, do którego należy, z trudnością tylko da się pomyśleć. Przyznanie mniejszościom prawa do secesji na drodze legalnej byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby Liga Narodów była super państwem, rozporządzającym własnym skarbem i własną siłą zbrojną, organizacją zdolną faktycznie do narzucania swojej woli poszczególnym mocarstwom¹⁸.

Bronisław Bouffał krytycznie ustosunkował się także do zarzutu, iż zastosowanie systemu ochrony mniejszości jako obowiązkowego tylko dla pewnej grupy państw, wśród których znajdowała się i Polska, stanowi nieuzasadnione i niesłuszne wprowadzenie zasady nierówności państw w prawo narodów. Autor polemizował w szczególności ze Stanisławem Kutrzebą, który

¹⁶ B. Bouffał, *Ochrona mniejszości w prawie narodów*, Warszawa 1928, s. XXI.

¹⁷ B. Openkowski, *Das geltende Recht der nationalen Minderheiten in Deutschland*, [w:] *Kulturwehr, Organ des Verbandes der nationalen Minderheiten in Deutschland*, Berlin 1927, R. 3, z. 5/6, s. 110, za: B. Bouffał, *op. cit.*, s. XXII.

¹⁸ B. Bouffał, *op. cit.*, s. 6–7.

w pracy poświęconej mniejszościom w najnowszym prawie międzynarodowym wywodził, iż traktaty o mniejszościach nie opierają się na wzajemności, która jest uznaną i ustaloną zasadą prawa narodów¹⁹. Kwestionując trafność tego wywodu Bouffał podnosił, iż przesłanką ustanowienia zobowiązań mniejszościowych w traktatach z lat 1919–1920 była stosowana do początków XIX stulecia, a ustalona ostatecznie na kongresie berlińskim w 1878 r., praktyka wielkich mocarstw w stosunku do narodów odzyskujących swoją niepodległość, lub też otrzymujących znaczniejsze rozszerzenia terytorialne²⁰. Podkreślał też, iż: „przyznane przez paryską Konferencję Pokojową Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii, Japonii, Afryce Południowej, Australii i Nowej Zelandii tzw. mandaty międzynarodowe do zarządu odebranymi Turcji, a zamieszkałymi przez ludność nieturecką prowincjami Azji Mniejszej lub byłymi posiadłościami Niemiec w Afryce i na wyspach Oceanii, zawierają zasadniczo te same gwarancje dla miejscowych, tuziemczych grup rasowych i religijnych, co i traktaty mniejszościowe 1919–1920 r.”²¹ Na tej kanwie Autor wywodził, że główne państwa sprzymierzone i stowarzyszone narzucają państwom świeżo powstałym lub nowo zorganizowanym ochronę praw mniejszości, także same obciążały się tym obowiązkiem. Tak więc autor podważył pogląd, iż „Ententa, pragnąc rzekomo upokorzyć Polskę, narzuca Rzeczpospolitej wbrew jej woli „szereg dotkliwych obowiązków ograniczających jej suwerenitet państwowy”²². Powoływał się tutaj na powszechne prawo ludzkości (*droitcommune de l’humanité*), a więc na kompleks norm obowiązujących, które uznawały w charakterze praw zasadniczych prawa jednostki do życia i wolności, uprawnienia obywatelskie do nauki we własnym języku i możliwości zaspokajania swoich potrzeb kulturalnych poprzez rozwiązania samorządowe. Wynika z tego, że w „małym” traktacie wersalskim nie znalazło się nic, co by nie wynikało z obowiązującego wszystkie państwa powszechnego prawa ludzkości. Bronisław Bouffał nie dostrzegał więc w traktatach mniejszościowych niebezpieczeństwa dla Polski, natomiast ostro krytykował art. 109 konstytucji z 17 marca 1921 r., głoszący, iż „osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publicznoprawnym w obrębie związków samorządu powszechnego”. Obawiał się, że uznanie autonomicznych związków mniejszościowych o charakterze publicznoprawnym „zmieni Polskę na Judeo-Polskę”²³.

W doktrynie prawa polskiego okresu międzywojennego wyraźnie dostrzec można nurt krytyczny wobec gwarancji Ligi Narodów w sprawach mniejszości. Kazimierz Kierski głosił w 1929 r., iż Liga Narodów zesłała na

¹⁹ S. Kutrzeba, *Mniejszości w najnowszym prawie międzynarodowym*, Lwów 1925, s. 27.

²⁰ B. Bouffał, *op. cit.*, s. 9.

²¹ *Ibidem* (pisownia oryginalna), s. 11.

²² *Ibidem*, s. 19.

²³ *Ibidem*, s. 22.

manowce, bowiem zamiast debatować nad możliwością rozszerzenia gwarancji, powinna dążyć do ich zwężenia albo doprowadzenia ich do poziomu tych norm, które Liga, świadomie lub nieświadomie przekroczyła²⁴. Wskutek tego, w zasadzie słuszna i sprawiedliwa idea ochrony mniejszości uległa wypaczeniu²⁵.

Dalej wywodził Kierski, iż mniejszości niemieckiej wyraźnie zależy na rozbiciu państwa polskiego poprzez przyłączenie zamieszkiwanych przez nią terenów do Niemiec. Na wschodzie posłuszni nakazom z Moskwy przedstawiciele mniejszości narodowych głosili otwarcie hasło oderwania kresów, a nawet Podlasia i Chełmszczyzny. Nie jest więc przestrzegana zasada lojalnej współpracy z narodami, wśród których mniejszości żyją, co stoi w sprzeczności z ukutą przez laureata Nagrody Nobla, Sir Josepha Austina Chamberlaina, teorią „czystych rąk”²⁶ (*clean hands doctrine*). Zgodnie z tą teorią osoba poszkodowana nie może przyczyniać się do powstania szkody, a jej postępowanie musi być zgodne z prawem wewnętrznym państwa goszczącego²⁷. Polsko-niemiecka Konwencja genewska z 1922 r. dopuszczała możliwość zwracania się osób poszkodowanych do Ligi Narodów, ale z rezolucji Zgromadzenia Ligi Narodów z 1922 r. jasno wynikało, że osoby wchodzące w skład mniejszości mają obowiązek współdziałania – w charakterze lojalnych współobywateli – z państwami, do których należą²⁸. Na posiedzeniu Rady Ligi w marcu 1929 r., pełniący wówczas funkcję brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Chamberlain oświadczył, że mniejszości muszą mieć „czyste ręce”, a więc muszą wykazać przed Radą, że są lojalne wobec państwa, do którego należą i wierne rządowi, któremu podlegają²⁹.

Z powyższych względów Kierski wyraził przekonanie, iż jedynie skutecznym i radykalnym rozwiązaniem byłoby całkowite wypowiedzenie traktatu o ochronie mniejszości. Należałoby uzyskać – oprócz zgody Polski – jedynie zgodę większości Rady Ligi Narodów. Dodatkowym argumentem, zdaniem Kazimierza Kierskiego, przemawiającym za wypowiedzeniem „małego” traktatu wersalskiego, był fakt, iż Polska włączyła do swojej konstytucji postanowienia o ochronie mniejszości, co spowodowało, że traktat stał się zbędny i bezprzedmiotowy. W konkluzji autor stwierdzał, że „zniesienie traktatu o mniejszościach wniosłoby do stosunków w powojennej Europie powszechne odprężenie i uspokojenie, tak niezbędne dla utrzymania pokoju, co właśnie powinno stanowić najgłówniejsze zadanie Ligi Narodów”³⁰.

²⁴ K. Kierski, *Liga Narodów a mniejszości w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 4, s. 383.

²⁵ Ibidem, s. 384.

²⁶ Ibidem, s. 386.

²⁷ Szerzej J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006, s. 177–188.

²⁸ Société des Nations, Acta de la Troisième Assemblée, Séances Plénière, Genewa 1929, s. 186.

²⁹ Société des Nations, „Journal Officiel” 1929, t. X, s. 528.

³⁰ K. Kierski, *op. cit.*, s. 390.

Głosy padające ze strony polskiej doktryny prawa były bacznie wysłuchiwane przez polityków i odcisnęły piętno na poczynaniach resortu spraw zagranicznych.

3. Znaczenie zgodnej deklaracji polsko-niemieckiej w sprawie ochrony mniejszości narodowych z 1937 r.

Stanowisko przeciwników „małego” traktatu wersalskiego spowodowało, że w dniu 13 września 1934 r. minister spraw zagranicznych Józef Beck przekazał Lidze Narodów oświadczenie o wypowiedzeniu przez Polskę tego traktatu. Decyzję w tej sprawie podjęto w obliczu bliskiej perspektywy przyjęcia do Ligi Narodów ZSRR i oddania temu państwu miejsca w Radzie Ligi, dotychczas zajmowanego przez Niemcy, które w 1934 r. wystąpiły z organizacji. Polska dyplomacja miała w żywej pamięci skutki przyjęcia Niemiec w 1926 r. do Ligi Narodów, co zaowocowało intensyfikacją niemieckich roszczeń na tle sporów dotyczących mniejszości narodowych. Obawiano się, iż obecność ZSRR w składzie Rady Ligi spowoduje gwałtowne zwiększenie liczby skarg mniejszości narodowych, zamieszkujących wschodnie kresy II Rzeczypospolitej i będzie pretekstem do ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski ze strony dyplomacji radzieckiej. Dodatkowo stanowisko polskie usztywniło się ze względu na nieprzychylnie przyjęcie przez członków Ligi Narodów polskich starań o upowszechnienie ochrony mniejszości.

Decyzja rządu polskiego spotkała się ze zrozumieniem ze strony niemieckiej. Z memorandum z 1 czerwca 1937 r., będącym załącznikiem do raportu ambasadora Niemiec w Warszawie, von Moltkego, wynika, iż w 1934 r. rząd niemiecki uznał, iż polsko-niemieckie sprawy nie powinny być kierowane do instancji międzynarodowych, lecz rozwiązywane w stosunkach dwustronnych, tym bardziej że polskie obowiązki wobec mniejszości pozostały w mocy zarówno w odniesieniu do wschodniego Górnego Śląska jak i innych części Polski³¹. Pod wpływem ideologii faszystów, prawa mniejszościowe w Niemczech były wewnętrznie w coraz większym stopniu ograniczane, w pierwszej fazie w stosunku do mniejszości żydowskiej, a później także w stosunku do innych mniejszości narodowych.

Jak pisał Robert O. Paxton, „wrogowie byli zjawiskiem zasadniczym dla niepokojów, które pomogły pobudzić wyobraźnię faszystów”. W ich umysłach gwałtownie zwiększyła się liczba wewnętrznych wrogów. W faszystowskich Niemczech „obcy, nieczyści, skażeni i wywrotowi często byli łączeni w jeden diaboliczny wizerunek Żyda, ale celem stali się również Cyganie

³¹ Der Deutsche Botschafter in Warschau an das Auswärtige Amt, Bericht, Warschau, den 1. Juni 1937, w : Dokumente zur Vorgeschichte des Krieges, Erstes Kapitel (Forts.). Entwicklung der Deutsch-Polnischen Beziehungen, B. Deutschlands Bemühen um eine Verständigung mit Polen, 1933 bis 1939., V. Verhandlungen übereine Deutsch-Polnische Minderheit enerklärung (Januar bis Novem ver 1937), nr 88.

i Słowianie”³². W gronie Słowian na pierwszy ogień poszli Łużycanie. W latach 1935–1938 rozwiązano wszystkie organizacje i stowarzyszenia łuzyckie, zamknięto wszystkie wydawane w języku serbołużyckim czasopisma, wydano zakaz używania tego języka w szkołach, a większość działaczy łuzyckich aresztowano i wysiedlono lub osadzono w obozach koncentracyjnych. Takie stanowisko niemieckich przywódców musiało wpłynąć na sprzeczne z prawem międzynarodowym pogorszenie pozycji mniejszości narodowych w Niemczech, a w końcu ich likwidację.

W stosunkach międzynarodowych polityka III Rzeszy zmierzała do osłabienia pozycji Ligi Narodów, w której „pierwsze skrzypce” grały Wielka Brytania i Francja. Zawarte po I wojnie światowej traktaty mniejszościowe kładły akcent na jednostkę, a nie grupę, a opieka nad prawami mniejszościowymi spoczywała w rękach Ligi Narodów. III Rzesza wystąpiła przeciwko tak pojętemu prawu mniejszościowemu. Jej przywódcy dążyli do nadania grupom narodowym charakteru osób prawnych oraz do likwidacji kontroli Ligi Narodów i zastąpienia jej dwustronnymi umowami zawieranymi między państwami pobytu grupy narodowej i państwami jej pochodzenia. Werner Hasselblatt twierdził w 1938 r., iż „bez twórczej syntezy, która by dała grupom narodowym prawne zabezpieczenie ich własnego życia i równocześnie uwzględniała zależność obowiązków od ojczystych państw, uspokojenie i uporządkowanie Europy Środkowej, w szczególności wschodu Europy Środkowej, nie jest możliwe”³³.

W pierwszej fazie narodowy socjalizm w kontaktach zagranicznych opowiadał się za poszanowaniem mniejszości narodowych zarówno niemieckich, jak i wszystkich innych. Z tych względów autorzy niemieccy manifestowali swoje współczucie dla prześladowanej mniejszości polskiej na czeskim Zaolziu, co stanowiło przyzwyczajenie do akceptacji w 1938 r. polskiej aneksji, położonej po stronie Czechosłowacji, części Śląska Cieszyńskiego³⁴.

Ciekawą ilustracją polityki zagranicznej III Rzeszy w kwestii mniejszości narodowościowych jest inicjatywa dyplomacji niemieckiej, związana z wygaśnięciem w dniu 15 lipca 1937 r. konwencji górnośląskiej z 15 maja 1922 r. Niemiecki ambasador w Warszawie, Hans Adolf von Moltke, zaproponował stronie polskiej zawarcie umowy dotyczącej wzajemnej ochrony mniejszości narodowych. Propozycja ta wynikała z faktu, że Polska 26 stycznia 1934 r. podpisała z Niemcami deklarację o nieagresji, a minister spraw zagranicznych, Józef Beck, oświadczył, iż nie będzie współdziałać z organami Ligi Narodów na płaszczyźnie kontroli mniejszości w Polsce. Postulaty pod adresem Polski dotyczące zawarcia nowej umowy mniejszościowej, nie spotkały się jednak z akceptacją, ale pod wpływem nalegań ambasadora von

³² R. O. Paxton, *Anatomia faszyzmu*, Poznań 2005, s. 46.

³³ W. Hasselblatt, *Die politischen Elemente eines werdenden Volksgruppenrechtes*, „Jahrbuch der Akademie für deutsches Recht”, 1938, s. 24.

³⁴ K. C. von Loesch, *Die Zukunft des Volksgruppenrechtes*, ibidem, 1937, s. 181–182.

Moltkego, powołującego się na wyraźne życzenie Adolfa Hitlera, spowodowały, iż rząd polski w dniu 5 listopada 1937 r. wyraził zgodę na podpisanie zgodnej deklaracji dotyczącej wzajemnej ochrony mniejszości narodowych³⁵. Pod deklaracją podpisy złożyli – prezydent RP Ignacy Mościcki w Wiśle i kanclerz Rzeszy Adolf Hitler w Berlinie.

Ze względu na istotne znaczenie zgodnej deklaracji dla dalszego obowiązywania praw zasadniczych chroniących mniejszości narodowe, sformułowanych w Konwencji Górnośląskiej, wskazane jest przyjrzenie się postanowieniom tego dokumentu.

We wstępie rządu polski i niemiecki uznały za zasadne, by położenie mniejszości niemieckiej w Polsce uczynić przedmiotem przyjaznej dyskusji. Oba rządy stały zgodnie na stanowisku, że interesy tych mniejszości mają duże znaczenie dla dalszego rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków między Niemcami i Polską oraz że w każdym z państw pomyślność mniejszości będzie zapewniona na takich samych zasadach, na jakich świadczona jest w drugim państwie. Z wzajemną satysfakcją oba rządy z powyższych względów ustaliły, że każde z obu państw w ramach swej suwerenności, w interesie wymienionych mniejszości, uzna jako wiążące (maßgebend) takie zasady jak: wzajemny szacunek dla niemieckiej i polskiej macierzy, zakaz przymusowej asymilacji, utrudniania składania deklaracji o przynależności do mniejszości, wywierania nacisków na młodych członków mniejszości, prawo do swobodnego używania języka i zakaz negatywnego skutku ze względu na jego używanie. Ponadto zgodna deklaracja gwarantowała prawo mniejszości do zrzeszania się, utrzymywania i zakładania szkół narodowych oraz prawo do kultywowania życia religijnego w oparciu o język ojczysty i stosowną strukturę kościelną. Wprowadzała bezwzględny zakaz prześladowania przy wykonywaniu zawodu lub jakiegokolwiek działalności gospodarczej. W końcowym fragmencie zgodna deklaracja podkreślała znaczenie zasady lojalności członków mniejszości wobec państwa, które jest państwem ich obywatelstwa³⁶.

Zgodna deklaracja z 5 listopada 1937 r. posiada wszystkie cechy wiążącej umowy międzynarodowej i zawiera fundamentalne zasady prawa międzynarodowego dotyczące ochrony mniejszości. W porównaniu z konwencją górno-

³⁵ Übereinstimmende Erklärung der Deutschen und der Polnischen Regierung über den Schutz der beiderseitigen Minderheiten, veröffentlicht am 5. November 1937 – w: *Dokumente zur Vorgeschichte des Krieges, Erstes Kapitel (Forts.)*. Entwicklung der Deutsch-Polnischen Beziehungen, B. Deutschlands Bemühen um eine Verständigung mit Polen, 1933 bis 1939, V. Verhandlungen über eine Deutsch-Polnische Minderheitenerklärung (Januar bis November 1937), Nr. 101.

³⁶ Pełne własne tłumaczenie deklaracji z komentarzem, J. Sandorski, *Problem Polonii niemieckiej w zjednoczonych Niemczech – aspekty historyczne, polityczne i prawnomiędzynarodowe*, [w:] *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011 r.*, (red.) W. M. Góralski, Warszawa 2011, s. 633–634.

śląską z 1922 r. zgodna deklaracja potwierdziła obowiązywanie fundamentalnych zasad nie tylko w odniesieniu do mieszkańców Górnego Śląska, lecz także w odniesieniu do mniejszości narodowych, zamieszkujących pozostałe terytoria obu państw. Wynika z tego wniosek, iż wygaśnięcie konwencji górnośląskiej nie pogorszyło pozycji prawnej mniejszości narodowych po obu stronach granicy.

Antycypując dalsze rozważania należy stwierdzić, iż rozporządzenie z 27 lutego 1940 r. w sprawie polskiej grupy narodowej w Rzeszy niemieckiej było sprzeczne nie tylko z zasadami ogólnymi prawa międzynarodowego, lecz także naruszało w jaskrawy sposób zgodną deklarację z 1937 r.

4. Wpływ wojny na zgodną deklarację polsko-niemiecką z 1937 r.

Rodzi się pytanie, jaki wpływ na losy prawne zgodnej deklaracji z 1937 r. miała agresja Niemiec na Polskę z 1 września 1939 r. Odpowiedź na nie wymaga krótkiego przypomnienia stanowiska doktryny prawa międzynarodowego odnośnie do wpływu wojny na obowiązywanie traktatów. Stanowisko to nie jest jednorodne. Można w jego ramach wyodrębnić trzy konkurujące ze sobą nurty.

Pierwszy nurt kształtowała teza, że wojna unicestwia *ipso facto* wszystkie dwu- i wielostronne umowy międzynarodowe, bez względu na ich treść. Wojny totalne unieważniały zatem traktaty zawarte między państwami wojującymi. Stanowisko to nawiązywało do rzymskiej maksymy „niech milczą prawa wśród szczęku broni” (*inter arma silent leges*). Powołujący się na nią Grotius łagodził ją jednak podkreślając, że „w odniesieniu do osób prywatnych należy ściśle przestrzegać zasady..., iż nie odebrane zostało prawo, które istniało przed wojną”³⁷. Autorzy mieszczący się w tym nurcie do wyjątku od zasady unieważnienia zaliczali traktaty wielostronne, tworzące organizacje międzynarodowe³⁸.

Drugi nurt łagodził ostrość pierwszego i zasadał się na teorii dyferencjacji. Sprowadzała się ona do założenia, iż niektóre umowy ulegają unieważnieniu, inne zawieszeniu, a jeszcze inne utrzymują się w mocy.

Trzeci nurt bazował na alternatywie – umowy w czasie wojny albo utrzymują się w mocy albo ulegają zawieszeniu z chwilą jej wybuchu. Autorzy współtworzący ten nurt przeciwstawiali się pogładowi, iż w czasie wojny istnieje naturalny stan bezprawia. Głosili więc, że w stanie wojennym umowy zawarte między walczącymi państwami nie tracą mocy obowiązującej, a co najwyżej ich wykonanie może być zawieszony³⁹.

³⁷ H. Grotius, *Prolegomena*, ks. III, rozdz. XX, § XIX, s. 451. Cyt. za: J. Piętkos, *Wpływ wojny na obowiązywanie umów międzynarodowych*, Warszawa 1973, s. 21

³⁸ Ch. Rousseau, *Droit international public approfondi*, Paryż 1961, wyd. II, s. 70–73. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 634.

³⁹ Ten pogląd jako pierwszy sformułował J. C. Bluntschli, *Droit international codifié*, Paryż 1881, art. 461.

W literaturze polskiej dominuje pogląd wyrażony przez Manfreda Lachsa⁴⁰. Wynika z niego, że w prawie międzynarodowym powstały pewne ogólne zasady, określające wpływ wojny na umowy międzynarodowe. Wojna nie powoduje wygaśnięcia umowy, a jedynie jej zawieszenie i to wyłącznie między wojującymi państwami. Z chwilą, gdy kończy się stan wojny, umowy powracają do stanu sprzed jej wybuchu i to w pierwotnym zasięgu działania, co nie wyklucza możliwości ich rewizji.

Przytoczone przez Manfreda Lachsa zasady nie zostały umieszczone w konwencji o prawie traktatów z 1969 r. Można przypuszczać, że przyczyną takiego stanu rzeczy była tendencja zmierzająca do całkowitej delegalizacji wojny w prawie międzynarodowym. Zignorowano więc fakt, iż mimo pokojowych wysiłków społeczności międzynarodowej, globalne wyrzeczenie się wojny nadal pozostawało w sferze pobożnych życzeń. Dopiero w XXI w. Komisja Prawa Międzynarodowego podjęła pracę nad wpływem konfliktów zbrojnych na traktaty i w 2005 r. specjalny jej sprawozdawca, Ian Brownlie, przedstawił swój pierwszy raport wraz z projektem czternastu artykułów⁴¹.

Ze względu na brak regulacji prawnych, dotyczących wpływu konfliktów zbrojnych na traktaty oraz niejednolitość praktyki państw Alfons Klafkowski sugerował, by stosownej analizie poddać traktaty pokojowe⁴². Szczególne znaczenie dla niniejszych rozważań mają traktaty pokoju zawarte po II wojnie światowej, a także traktat państwowy z Austrią z 1955 r.

Traktat pokoju z Włochami, zawarty w Paryżu 10 lutego 1947 r., regulował stosunek jego stron do umów dwustronnych (art. 44) w ten sposób, że w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie traktatu każda ze stron poda do wiadomości Włoch wykaz umów zawartych przed rozpoczęciem wojny, których moc obowiązującą nadal uznaje. Uchylone zostały umowy sprzeczne z traktatem pokoju. Nieobjęte notyfikacją umowy uznane zostały za nieobowiązujące, z art. 44 wynikał wniosek, że w traktacie przyjęto zasadę nieważności umów dwustronnych, a zasadniczy od niej wyjątek obejmował notyfikowanie umowy.

W traktacie pokoju z Japonią z 1951 r. przyjęto podobne rozwiązanie. W ciągu roku od wejścia traktatu w życie państwa strony zawiadamiały Japonię o tym, które z zawartych z nią przedwojennych umów dwustronnych pragną utrzymać w mocy lub przywrócić. Umowy nienotyfikowane uznawano zatem za wygasłe. Rząd japoński złożył jednak deklarację, w której uznał całkowitą moc wiążącą wszystkich obowiązujących aktów międzynarodowych, których Japonia była stroną dnia 1 września 1939 r. oraz zobowiązał się do respektowania obowiązków wynikających z tych aktów⁴³.

⁴⁰ M. Lachs, *Umowy wielostronne. Studium z prawa traktatowego*, Warszawa 1958, s. 245–247.

⁴¹ A/CN. 4/552

⁴² A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981, s. 114.

⁴³ Ibidem, s. 118–119.

W traktacie państwowym z 15 maja 1955 r. Austria uznała moc prawną traktatów pokoju zawartych w Paryżu 10 lutego 1947 r., co oznaczało, że przyjęła uregulowanie skutków prawnych wojny w zakresie umów międzynarodowych w ten sam sposób, w jaki unormowano je w tych traktatach.

Nad wpływem konfliktów zbrojnych na traktaty debatował w początkach lat 80. XX w. Instytut Prawa Międzynarodowego. Przyjął on w 1985 r. stosowną uchwałę⁴⁴. Zawiera ona szereg podstawowych zasad, które wypracowała dotychczasowa praktyka państw. Zdaniem członków Instytutu, wybuch konfliktu zbrojnego o charakterze międzynarodowym nie wpływa *ipso facto* na wygaśnięcie lub zawieszenie traktatu obowiązującego strony konfliktu⁴⁵. Nader istotny jest art. 4 uchwały, który głosi, że fakt wybuchu konfliktu zbrojnego nie może być podstawą do arbitralnego zaniechania stosowania lub zawieszenia norm traktatowych, obowiązujących strony konfliktu i dotyczących ochrony jednostki ludzkiej. Pod żadnym pretekstem państwo agresor nie może wyraźnie lub *per concludentia* zawiesić lub uznać za wygasłą umowę z korzyścią dla siebie (art. 9).

Z najnowszych ustaleń doktryny wynika zatem, że współczesne prawo międzynarodowe nie akceptuje konserwatywnej zasady, iż międzynarodowy konflikt zbrojny unieważnia *ipso facto* wszelkie umowy międzynarodowe bez względu na ich treść i liczbę stron. Daje się więc zauważyć odejście od formuły przyjętej w art. 289 traktatu wersalskiego, z której wynikało, że każde mocarstwo sprzymierzone i stowarzyszone miało prawo do zakomunikowania Niemcom tych umów wielostronnych i dwustronnych, których przywrócenia będzie żądało. Formuła ta opierała się na założeniu, że umowy dwustronne zostały przez wojnę uchylone i z tego względu muszą być „przywrócone”. Tymczasem w traktatach pokoju z 1947 r. przyjęto formułę „utrzymanie w mocy lub wznowienia” (*keep in force or revive*)⁴⁶. Zakładano więc, iż wśród umów dwustronnych istniały takie, które wygasły oraz takie, które na czas wojny zostały jedynie zawieszane.

Mając na względzie powyższe ustalenia można twierdzić, iż zgodna deklaracja z 1937 r. została jedynie zawieszona. Okupacja wojenna rozpoczęta napaścią w dniu 1 września 1939 r. nie spowodowała likwidacji państwowości polskiej. Była więc jedynie stanem faktycznym, do którego likwidacji dążył legalny rząd emigracyjny oraz jego sojusznicy. Legalność tego rządu wynikała z przeciwstawienia się władzom okupacyjnym i miała charakter międzynarodowy, który nie musi się pokrywać z legalnością w rozumieniu prawa wewnętrznego. O legalności międzynarodowej przesądza uznanie rządu przez sojuszników, które ma więc w takich okolicznościach znaczenie

⁴⁴ Tekst – Sh. Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945–1986*, Cambridge 1989, s. 68–73.

⁴⁵ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 459–460.

⁴⁶ Np. art. 44 traktatu pokoju z Włochami.

konstytutywne, a nie deklaratywne. Polska nie pogrzyżyła się więc w niebycie państwowym i gdyby doszło po II wojnie światowej do zawarcia traktatu pokoju z Niemcami, byłaby jedną z jego stron. Mogłaby wówczas podać do wiadomości Niemiec, iż nadal uznaje moc obowiązującą zgodnej deklaracji polsko-nienieckiej z 1937 r., tym bardziej że dotyczyła ona ochrony jednostek ludzkich. Niezawarcie traktatu pokoju spowodowało, że dopiero traktat „2 + 4” z 27 września 1990 r. – jako jego surogat wymagany przez umowę poczdamską – zakończył formalnie stan wojny. Ze względu na fakt, iż Polska nie była jego stroną, brakowało okazji do podniesienia kwestii mocy wiążącej zgodnej deklaracji. W tych okolicznościach można zastanawiać się, czy z formalnego punktu widzenia zgodna deklaracja obowiązywała sukcesorów III Rzeszy co najmniej do chwili zawarcia między Polską a RFN w dniu 17 czerwca 1991 r. traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

IV. Rachunek szkód

Mimo zawarcia wzajemnej deklaracji z 1937 r. władze hitlerowskie dopuszczały się licznych szykan administracyjnych i politycznych wobec Polaków zamieszkujących Trzecią Rzeszę. Pierwszym drastycznym krokiem legislacyjnym była ustawa o zabezpieczeniu granic Rzeszy i środkach odwetowych z 9 marca 1937 r.⁴⁷ Ustawa ta zmierzała do „oczyszczenia” stref przygranicznych z osób posiadających obce obywatelstwo lub pochodzenie pod pretekstem odwetu na nieprzyjaznych Rzeszy państwach sąsiedzkich. Towarzyszące ustawie rozporządzenie wykonawcze (Durchführungsverordnung) nakładało na te osoby obowiązek uzyskiwania zgody władz na wszelkie formy przeniesienia własności, co umożliwiało pozbawienie ich możliwości nabywania nieruchomości. Powodowało to w praktyce ograniczenie stanu posiadania ludności narodowości polskiej. Tym restrykcjom towarzyszyło zwalnianie na obszarach przygranicznych pracowników posiadających polskie korzenie i przesiedlanie ich w głąb Rzeszy. Ofiarami tego rodzaju transferów padali nader często aktywni działacze polonijni⁴⁸.

Już w sierpniu 1939 r. rozpoczęto akcję likwidowania polskich bibliotek i ich konfiskowania. Tuż po wybuchu wojny we wrześniu 1939 r. gestapo dokonało rewizji, zamknięto wszystkie instytucje polonijne i zaaresztowano najaktywniejszych działaczy. Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zostali wezwani naczelnicy przedstawiciele Związku Polaków w Niemczech. Poinformowano ich, że została zawieszona działalność Związku, a także towarzystw szkolnych, organizacji międzynarodowych, chórów, teatrów, orkiestr, związków kobiecych, robotniczych, zawodowych, wyznaniowych, świetlic i biblio-

⁴⁷ Reichsgesetzblatt (RGB), Teil I, 9.03.1937, Gesetz über die Sicherung der Reichsgrenze und über Vergeltungsmassnahmen.

⁴⁸ A. Bożek, *Pamiętniki*, Katowice 1958, s. 163.

tek. Szkoły polonijne zostały zamknięte, dzieci przeniesione do szkół niemieckich, a budynki upaństwowione. Zapowiedziano również likwidację polskich organizacji gospodarczych, a przede wszystkim banków oraz prasy i drukarni. Wszystkie zapowiedziane działania nie miały mieć jednak charakteru generalnej konfiskaty, a mienie polonijne, po jego zewidencjonowaniu miało być oddane w powiernictwo biura podporządkowanego komisarzowi i mającego siedzibę w gmachu „Banku Słowiańskiego” w Berlinie. To rozwiązanie obwarowano jednak zastrzeżeniem, że sytuacja może ulec zmianie w razie stwierdzenia działalności antypaństwowej.

Komisarzem do spraw powierniczego administrowania mieniem polonijnym został kierownik urzędu ziemskiego – radca August Schmid. Przyjął on niezwłocznie do spisu zajętego majątku. Dokonano sprawdzenia kont bankowych, wyceniano nieruchomości, ściągano należności od dłużników polonijnych organizacji i banków. Rozpatrywano wnioski o nabycie polonijnych nieruchomości, które zaczęły masowo spływać do biura komisarza.

Rozsiane po Rzeszy placówki gestapo, powołujące się na opinie rodowitych Niemców, krytykowały rozwiązanie przyjęte przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Proponowano nie tylko zawieszenie, lecz także ostateczne rozwiązanie organizacji, stowarzyszeń i banków polonijnych argumentując to tym, że Polacy w stosunku do swojej liczebności stworzyli nadmierną ilość inicjatyw społecznych i gospodarczych, które muszą być teraz zlikwidowane, tym bardziej że „po pacyfikacji stosunków politycznych na wschodzie polskie organizacje już nie są absolutnie potrzebne”⁴⁹.

Opinie gestapo, euforyczne nastroje społeczne, rozbuchana propaganda antypolska, a także prymitywna chęć zagrabienia znacznego polonijnego dobytku, wszystko to spowodowało, że władze hitlerowskie postanowiły zadać społeczności polskiej ostateczny cios. Władze te zdawały sobie sprawę z siły ruchu polonijnego, mając w pamięci Kongres z okazji piętnastolecia Związku Polaków w Niemczech. Odbył się on w Berlinie 6 sierpnia 1937 r. i zgromadził ponad pięćsettyśięczną rzeszę Polaków spod znaku Rodła głównie z Berlina, ale także z Nadodrza i Prus Wschodnich⁵⁰. Co prawda na Kongres wyraził zgodę minister spraw wewnętrznych Wilhelm Fick, ale policja i gestapo dokładało starań, by zniechęcić do uczestnictwa, podsłuchiwało i nagrywało obrady i sporządzało listy najaktywniejszych działaczy, których później aresztowano i mordowano w obozach koncentracyjnych.

⁴⁹ Taką opinię wyraził szef opolskiego gestapo SS – Sturmbannführer dr. Deumling w depeszy z 7 września 1939 r. skierowanej do berlińskiej centrali gestapo. Cyt. za: A. Konieczny, *Likwidacja polskiego stanu posiadania w Niemczech w latach 1939–1944*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 222, 1974, s. 74.

⁵⁰ E. J. Omańczyk, *Wista i Kraków to Rodło*, Warszawa 1985, s. 137.

Wrogie wobec Polonii kroki ukierunkowało rozporządzenie Rady Ministrów na rzecz Obrony Rzeszy z 27 lutego 1940 r. w sprawie organizacji polskiej grupy narodowej w Rzeszy Niemieckiej⁵¹.

Straty poniesione przez środowisko polonijne miały zarówno charakter moralny, jak i materialny. Straty majątkowe Polonii w Niemczech próbowała wycenić Polska Misja Wojskowa w Berlinie, działająca tam w latach 1945–1949. Nie udało się odnaleźć, jak na razie, sporządzanych przez nią raportów.

Od dłuższego czasu także w literaturze polskiej dotyczącej losów Polonii w Niemczech próbowano dokonać bilansu strat. Jako jeden z pierwszych ujawnił pewne dane odnalezione w archiwach niemieckich H. Szurgacz, który w studium opublikowanym w „Studiach Śląskich” w 1965 r. przedstawił skutki finansowe likwidacji organizacji polonijnych i ich placówek na Opolszczyźnie w latach 1939–1941. Jego zdaniem, z materiałów zgromadzonych w Archiwum Państwowym we Wrocławiu (RO I 2168 k. 19–20) wynika, że w rejencji opolskiej gestapo już we wrześniu 1939 r. wtargnęło do dziewięciu banków ludowych, ośmiu szkół polonijnych, siedmiu świetlic, sześciu spółdzielni „Rolnik” i pięciu powiatowych oddziałów Związku Polaków w Niemczech, drukarni „Nowin Codziennych”, ośmiu dużych nieruchomości z wyposażeniem niezbędnym dla działalności kulturalnej i oświatowej. Pracownikom oświadczono, że mienie zostało przejęte przez skarb państwa. Zachowały się dokumenty świadczące o tym, że wartość czterech z ośmiu nieruchomości, należących do Banku Słowiańskiego w Berlinie wynosiła 214 tys. marek. Zawrotne było tempo wyprzedaży mienia polonijnego. Do lipca 1940 r. sprzedano tylko na obszarze rejencji opolskiej piętnaście dużych nieruchomości, z grona dwudziestu czterech, które podległy konfiskacie, za wysoką jak na owe czasy kwotę 720 tys. marek⁵². Sporządzony przez komisarza Augusta Schmidta wykaz najcenniejszych nieruchomości zawierał ponad osiemdziesiąt obiektów.

Oprócz szkód materialnych Związek Polaków w Niemczech poniósł poważne straty osobowe. Jeszcze w trakcie kampanii wrześniowej 1939 r. przeprowadzono na szeroką skalę aresztowania najaktywniejszych działaczy Związku. W obozach koncentracyjnych znalazło się ponad dwa tysiące osób. Wielu z nich nie dożyło końca wojny ginąc w Buchenwaldzie, Stutthofie, Ravensbrück, Dachau i Oranienburgu–Sachsenhausen⁵³. Prześladowania członków Związku przybierały często formę przesiedlenia połączonego z konfiskatą majątku. Na Śląsku Opolskim na listach przesiedleńców, których zamierzano wyrzucić do Generalnej Guberni, znalazło się 500 rodzin posia-

⁵¹ Reichsgesetzblatt, Teil I, nr 39, 2.03.1940 – Verordnung über die Organisationen der Polnischen Volksgruppe im Deutschen Reich, s. 444. Polskie tłumaczenie – J. Sandorski, *Problem Polonii niemieckiej...*,

⁵² A. Konieczny, *op. cit.*, s. 50

⁵³ R. Hajduk, *Z tamtych dni*, „Studia Śląskie” t. II, Opole 1959, s. 20–23.

dających gospodarstwa rolne, bądź należących do inteligencji miejskiej. Akcję przerwano w marcu 1940 r. ze względu na brak siły roboczej na terytorium Rzeszy, niezbędnej dla produkcji w przemyśle i w rolnictwie w obliczu planowanej kampanii wojennej na północy (Norwegia – 9 kwietnia 1940 r.) i zachodzie (Francja – 10 maja 1940 r.) Europy. W tej sytuacji zrezygnowano z przesiedleń, ale nie zaniechano represji. Konfiskowano majątki osób narodowości polskiej zamieszkujących pogranicze oraz zamordowanych w obozach koncentracyjnych. Opracowano specjalną procedurę przejmowania majątku należącego do członków polskiej mniejszości narodowej. Zgodnie z nią właściwe terytorialnie władze rejencji kierowały stosowny wniosek do Głównego Urzędu Bezpieczeństwa Rzeszy (Reichssicherheitshauptamt – RSHA), a więc centrali policji bezpieczeństwa III Rzeszy i wywiadu politycznego. Niekorzystne dla ofiar jego rozpatrzenie powodowało, że minister spraw wewnętrznych uznawał osoby pochodzenia polskiego za „wrogie wobec narodu i państwa” (Volks- und Staatsfeindlich) i na mocy ustawy o konfiskacie mienia wrogów Rzeszy z 14 lipca 1933 r. przejmował ich majątek. Po decyzji ministra prezydenci rejencji wydawali postanowienie o zajęciu mienia i ustanowieniu zarządu powierniczego (Treuhandverwaltung)⁵⁴.

Nader trudne jest globalne oszacowanie wszelkich strat materialnych, jakie poniosła Polonia w Niemczech, zarówno przed, jak i po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów na rzecz Obrony Rzeszy z 27 lutego 1940 r.⁵⁵ Najwyższe kwoty pochodzące z likwidacji mienia polonijnego odnotował komisarz Schmid z tytułu przejścia własności i zgromadzonych kapitałów czterech banków, kierowanych przez polskie zarządy. Bankami tymi były: „Bank Robotników”, „Bank Słowiański”, „Bank Ludowy – Pomoc” i „Bank Unia”. Uzyskane kapitały zgromadzono na koncie w Pruskim Banku Państwowym oraz na kontach likwidacyjnych w „Dresdner Bank”, „Commerz und Privatbank” i „Deutsche Bank”. W sumie w ten sposób uzyskane kwoty sięgają co najmniej pułapu 3.000.000 RM. Skonfiskowany majątek Związku Polaków w Niemczech oraz organizacji polonijnych szacuje się na kwotę 8.000.000 RM⁵⁶. Niewielki procent roszczeń Polonii w Niemczech został uwzględniony przez sądy zachodniemieckie. Jeszcze w styczniu 1954 r. zachodniobermberski senator do spraw skarbowych odrzucił wniosek o restytucję mienia, złożony przez odrodzony zarząd „Banku Robotników”. Uzasadniając swój werdykt senator stwierdził, iż jego negatywne stanowisko wynika z faktu, iż

⁵⁴ A. Konieczny, *Sprawy wyłączenia działaczy polskich Śląska Opolskiego w latach 1940 – 1944*, „Studia Śląskie”. Katowice 1963, t. VII, s. 191–192.

⁵⁵ Reichsgesetzblatt, Teil I, nr 39, 2.03.1940 r. – Verordnung über die Organisationen der polnischen Volksgruppe im Deutschen Reich, s. 444. Pełne tłumaczenie tego rozporządzenia na język polski – J. Sandorski, *Problem Polonii niemieckiej...*, s. 635 – 636

⁵⁶ Dokładniejsze kwoty i szersze omówienie zagadnienia – J. Sandorski, *ibidem*, s. 637–640. Fragmentaryczne wyceny znajdują się w: A. Poniatowska, S. Liman, I. Prężałek, J. Marczewski (red.), *Związek Polaków w Niemczech w latach 1922–1982*, Wydawnictwo „Polonia”, Warszawa 1984, s. 213.

„przedmiotowy majątek był własnością wroga”⁵⁷. Konfrontacja tego werdyktu z uchwałą Bundestagu z 2011 r. o rehabilitacji działaczy polonijnych prześladowanych w czasie wojny i uznaniu ich za ofiary faszyzmu jednoznacznie świadczy o jego bezzasadności.

V. Dzisiaj

Brak reakcji władz niemieckich na roszczenia Związku Polaków w Niemczech spowodował, że jego władze bez wsparcia ze strony kompetentnych niemieckich instytucji przystąpiły do działań prawnych, zmierzających do uzyskania odszkodowań. Ze strzępów starych dokumentów wyłania się obraz krzywd środowiska polonijnego i jego materialnej dewastacji przed i podczas II wojny światowej. Niedawno w archiwum w Berlinie udało się znaleźć pismo z dnia 13.02.1962 r. Pruskiego Banku Państwowego (Preussische Staatsbank, Seehandlung), które potwierdza, że wraz z zakończeniem wojny w banku istniało konto o numerze 141 060 o nazwie „Komisarz dla organizacji polskiej grupy narodowej w Niemieckiej Rzeszy”. Bank zaznaczył w tym piśmie, że nie może dotrzeć do dokumentów, gdyż znajdują się one w budynku banku położonym w sektorze Berlina okupowanym przez Sowieców. Natomiast były dyrektor „Banku Słowiańskiego”, Franz Lemanczyk, który miał możliwość zaznajomienia się z dokumentami dotyczącymi konta o numerze 141 060 w swoim oświadczeniu z dnia 14.09.1960 stwierdził, że na tym koncie znajdowało się ponad 3 miliony reichsmarek, pochodzących z likwidacji majątku mniejszości polskiej. W tym samym archiwum znajduje się także pismo dyrektora Franza Lemanczyka z 1954 r., w którym to opisuje on, jak to pewnego dnia do komisarza Augusta Schmida przyszedł wyższej rangi esesman i przedstawił się jako adwokat z urzędu ds. prawnych NSDAP. Po jego wizycie pewna część zysku „Banku Słowiańskiego” przemieniła się w „cudowny sposób” w stratę i tak została zaksięgowana.

Dnia 1 września 2014 r. o godzinie 4.40, a więc w 75 rocznicę wybuchu II wojny światowej, został doręczony do sądu krajowego (Landgericht) w Berlinie pozew ZPwN przeciwko RFN, opiewający na 1 miliard euro (w wyliczeniach wyszło nawet ca 1,2 miliarda na dzień dzisiejszy). Suma ta wynika z wysokości majątku mniejszości polskiej w Niemczech w 1939 r., szacowanego przez władze III Rzeszy (notatka z 9.11.1939 r.) na 7–8 milionów reichsmarek (jako sumę wyjściową przyjęto w pozwie 8 milionów reichsmarek) oraz z utraconego zysku (*lucrum cessans*) od tamtego czasu do dnia

⁵⁷ Szczegóły dotyczące zabiegów Związku Polaków w Niemczech o restytucję mienia – J. Sandorski, *ibidem*, s. 639–641.

dzisiejszego. Oczywiście od tej sumy zostały odjęte odszkodowania wypłacone w znikomej wysokości w latach 50. i 60. zeszłego wieku⁵⁸.

Pismem z dnia 8 września 2014 r. sąd krajowy (Landgericht) w Berlinie zwrócił się do pełnomocnika ZPwN z informacją, że RFN jako stronie w procesie został wyznaczony termin 15 października 2014 r. na ustosunkowanie się do jednego z punktów pozwu, dotyczącego zwolnienia z kosztów postępowania Związku Polaków w Niemczech. W tymże piśmie jest informacja o oświadczeniu jednego z sędziów, że zachodzi obawa o stronniczość ze względu na fakt pracy jego partnerki życiowej w niemieckim MSZ, w którym to zajmuje się polsko-niemieckim „okrągłym stołem”⁵⁹. *Alea iacta est!*

CLAIMS OF POLISH COMMUNITY IN GERMANY – YESTERDAY AND TODAY

Key words: Claims concerning Germany, Union of Poles in Germany, claims of Polish community, properties stolen by Nazi Germany

Summary

The issue of recognition of Poles in Germany as a minority is not a new one. It seems that the bilateral current efforts undertaken by both states should aim at recognition of status of numerous, Polish minority.

Next to the above issue, it should be mentioned that the former Union of Poles in Germany (*Związek Polaków w Niemczech*) was liquidated by Nazi authorities. They also took over the huge properties of the Union.

The main aim of this article is to present the difficult historic issues and contemporary international law standards, enabling compensation for the wealth stolen from Polish minority in Germany.

The analysis of this problem and compensation for properties taken over from Union of Poles in Germany is an important element of cooperation between Poland and Germany and facing the difficult history, what should be the subject of interest for both parties.

⁵⁸ Pozew z 1.09.2014 r. w prasie: 1. <http://wpolityce.pl/swiat/211802-mec-hambura-w-pozwie-przeciwko-rfn-zarzucamy-stronie-niemieckiej-nierowne-traktowanie-ofiar-nasz-wywiad> 2. <http://niezalezna.pl/58923-zwiazek-polakow-w-niemczech-zlozyl-pozew-o-ogromne-odszkodowanie-chce-od-niemiec-1-mln-euro>.

⁵⁹ <http://wpolityce.pl/swiat/213650-przed-berlińskim-sądem...>