

■ Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.

Autor: prof. dr hab. Krzysztof Malinowski

Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy miał przełomowe znaczenie dla stosunków polsko-niemieckich w skali historycznej. Był pierwszym tego typu aktem prawnomiędzynarodowym, który zakładał tak wszechstronne uregulowanie wzajemnych stosunków głównie z uwagi na potrzebę wyznaczenia ich kierunków na przyszłość. Zwłaszcza nowe sąsiedztwo obu państw, ale także strategiczna reorientacja Polski na Zachód zdeterminowały porozumienie polsko-niemieckie, a perspektywy jego realizacji w ramach europejskich zostały przypieczętowane postanowieniami traktatu. Dokument ten ustalił podstawy współpracy we wszystkich ważniejszych dziedzinach, jak bezpieczeństwo, gospodarka, poparcie Niemiec dla włączania Polski do Wspólnot Europejskich, współpraca przygraniczna i regionalna, rolnictwo, zabezpieczenie społeczne, współpraca naukowa i techniczna, ochrona środowiska, transport, sytuacja mniejszości narodowych, współpraca kulturalna czy młodzieżowa.

Motywy

Po zakończeniu procesu zjednoczenia i podpisaniu traktatu granicznego z 14 listopada 1990 r., potwierdzającego granicę między Polską i zjednoczonymi Niemcami na Odrze i Nysie Łużyckiej, oba państwa zamierzały zrealizować program historycznego zbliżenia i porozumienia wytyczony we Wspólnym Oświadczeniu premiera Tadeusza Mazowieckiego i kanclerza Helmuta Kohla z 14 listopada 1989 r. W warunkach nadzwyczajnego przyspieszenia przemian geopolitycznych i ustrojowych w Europie Środkowej i Wschodniej cel ten nabrał jeszcze większej aktualności. Z punktu widzenia zjednoczonych już Niemiec wsparcie demokratyzacji i transformacji gospodarczej w Polsce, a zarazem stabilizacja całego regionu były jednym z najpilniejszych priorytetów. Przełamanie podziału Europy, zacieśnianie kontaktów, a w końcu zbliżenie i wprowadzenie Polski do struktur europejskich stało się dla rządu Helmuta Kohla nakazem chwili. Jeszcze przed podpisaniem traktatu granicznego kanclerz Kohl zapewniał premiera Mazowieckiego, że „Polska powinna tak szybko, jak to możliwe osiągnąć wszystkie szanse stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi” (ZDF 8.11.1990). Upatrywał w tym zbliżeniu Polski ze Wspólnotami czynnika rozwijania stosunków polsko-niemieckich, a rolę Niemiec widział przy tym jako rzecznika interesów Polski wobec zachodnich partnerów. Kanclerz podkreślał często ważny historyczny motyw swojej polityki wobec Polski. Chodziło mu o dokonanie pojednania między obu narodami na wzór podobnego procesu w stosunkach niemiecko-francuskich, a przy tym o stopniowe przełamanie przekonania o odwiecznej wrogości obu narodów. Ten punkt widzenia był zresztą podzielany przez polską stronę.



Już w przemówieniu w Bundestagu przy uchwalaniu rezolucji w sprawie potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej w dniu 21 czerwca 1990 r. kanclerz mówił o potrzebie zawarcia traktatu o przyjaznych stosunkach. Kluczowe w kalkulacjach Kohla było doprowadzenie do łącznej ratyfikacji obu traktatów, aby w ten sposób wytworzyć na rzecz porozumienia z Polską jak najszersze poparcie w kręgach chadecji, której prawe skrzydło z trudem akceptowało ostateczne potwierdzenie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, a za jedyną tego kompensatę uznawało zagwarantowanie praw mniejszości niemieckiej w Polsce.

Rokowania

Dla wynegocjowania tekstu traktatu konieczne było przeprowadzenie aż 6 rund żmudnych rozmów w dwóch turach na przestrzeni niemal 6 miesięcy, od października 1990 r. do kwietnia 1991 r. Traktat parafowany 6 czerwca 1991 r., został podpisany 17 czerwca 1991 r. w Bonn przez premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego i kanclerza Kohla.

Podstawową kwestią sporną, opóźniającą negocjacje, było uregulowanie statusu mniejszości niemieckiej w Polsce. Strona niemiecka nalegała na skonkretyzowanie uprawnień mniejszości, podczas gdy strona polska uważała, że wystarczające są odwołania do standardów międzynarodowych. Kwestia ta komplikowała negocjacje od samego początku ze względu na maksymalistyczne podejście CSU, chadecckiej partii w Bawarii, bez poparcia której niemożliwa byłaby ustalona wcześniej przez premiera Mazowieckiego i kanclerza Kohla łączna ratyfikacja traktatu o potwierdzeniu granicy i negocjowanego traktatu o dobrym sąsiedztwie. Postulaty CSU odzwierciedlały stanowisko Związku Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen*), który domagał się przyznania mniejszości niemieckiej w Polsce szerokich uprawnień na wzór mniejszości niemieckiej w Tyrolu Południowym, w tym traktatowego usankcjonowania podwójnego obywatelstwa, włączenia praw do ustawodawstwa wewnętrznego, zapewnienia tzw. prawa do powrotu dla „wypędzonych”, dwujęzycznych nazw, wprowadzenia języka niemieckiego jako urzędowego, a nawet zaspokojenia roszczeń majątkowych wypędzonych.

Przejęciowo impas wywołała kwestia tranzytu wojsk radzieckich z terytorium Niemiec bez uprzedniego uzgodnienia tego z Polską. Został on zażegnany w trakcie wizyty premiera Bieleckiego w Bonn (4-5.03.1991), dążącego do wyeliminowania kwestii spornych i uzyskania wsparcia kanclerza Kohla w staraniach o redukcję polskiego zadłużenia w tzw. Klubie Paryskim (skupiającym wierzycieli państwowych) w poczuciu prymatu strategicznych interesów Polski związanych z zachodnią reorientacją i pilnością transformacji gospodarczej. Decyzja o restrukturyzacji i redukcji zadłużenia w Klubie Paryskim (22.04.1991), jak i decyzja państw grupy Schengen podjęta pod wpływem Niemiec o zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli polskich (08.04.1991), a także zaangażowanie Niemiec na korzyść Polski w rozmowach dotyczących stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi przyczyniły się do polepszenia atmosfery i przyspieszenia negocjacji. Postęp polegał na zgodzie strony polskiej na umieszczenie samego terminu mniejszość w tekście traktatu i zapisaniu jej uprawnień, choć w zamian strona niemiecka nie przystała na zastosowanie zasady wzajemności w odniesieniu do ludności polskiej zamieszkałej w Niemczech.



Potwierdzenie kompromisu nastąpiło w trakcie wizyty ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego w Weimarze (26-27.05.1991), a jego integralną częścią stało się dołączenie do tekstu traktatu specjalnego listu, w którym zamieszczono nierozwiązane lub wyłączone z negocjacji zagadnienia. Nawet i ten kompromis został zakwestionowany na początku maja 1991 r. przez CSU w duchu wspomnianych postulatów Związku Wypędzonych, co wywołało krótkotrwały spór ze współrządzącą FDP (Partią Wolnych Demokratów), na czele której stał Hans-Dietrich Genscher, wicekanclerz i szef resortu spraw zagranicznych, broniący wspomnianego ustalenia.

Podpisanie i ratyfikacja

Po podpisaniu traktatu przez premiera Bieleckiego i kanclerza Kohla w Bonn w dniu 17 czerwca 1991 r. sfinalizowano proces ratyfikacji obu traktatów w Bundestagu (17.10) i Bundesracie (8.11). Bundestag uchwalił jeszcze specjalną rezolucję, wyrażającą oczekiwania strony niemieckiej dotyczące ustępstw strony polskiej w sprawie mniejszości (m.in. dopuszczenie do osiedlania się obywateli RFN, w tym wypędzonych oraz niemieckiego nazewnictwa topograficznego na terytorium Polski). Wyniki głosowania w Bundestagu dowiodły szerokiego konsensu w sprawie porozumienia z Polską. W przypadku traktatu granicznego jedynie 13 posłów CDU/CSU głosowało przeciw, a 10 wstrzymało się od głosu. Ponadto jeszcze 4 posłów zanegowało oba traktaty, 2 wstrzymało się od głosu w sprawie traktatu z 17 czerwca 1991 r.

Do traktatu dołączono także specjalne 5-punktowe jednobrzmiące listy obu ministrów spraw zagranicznych, stanowiące kontekst interpretacyjny traktatu. Rząd polski odrzucił możliwość przyznania „wypędzonym” prawa do powrotu, wskazując, że dopiero perspektywa przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich stworzy możliwości osiedlania się obywateli polskich na terytorium Polski (p. 2), jak i wprowadzenia podwójnego nazewnictwa topograficznego (p. 4). Ostatni akapit listu stwierdzał, że traktat nie zajmuje się sprawą obywatelstwa i kwestiami majątkowymi. Oznaczało to, iż strona polska pośrednio zgodziła się na tolerowanie nadawania obywatelstwa niemieckiego własnym obywatelom pochodzenia niemieckiego zgodnie z art. 116 Ustawy Zasadniczej RFN. Podkreślenie wyłączenia kwestii majątkowych z rokowań mogło natomiast sygnalizować, iż ewentualne roszczenia odszkodowawcze ludności niemieckiej na skutek wypędzenia lub wysiedlenia albo pozostają poza ramami spraw do uregulowania także w przyszłości, albo też sugerować, iż nadal jest to kwestia otwarta.

W sprawie odszkodowań dla ofiar reżimu nazistowskiego zasadnicze rozbieżności w stanowiskach prawnych uniemożliwiły wypracowanie rozwiązania w sensie realizacji roszczeń prawnych. 16 października 1991 r. została zawarta specjalna umowa, na mocy której udzielano następnie pomocy materialnej ofiarom prześladowań ze środków RFN w kwocie 500 mln ówczesnych marek przekazywanych sukcesywnie na rzecz specjalnie powołanej do życia Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Środki te nie były odszkodowaniem w rozumieniu prawnym. Strona polska ogłosiła zaprzestanie składania dalszych roszczeń w imieniu obywateli polskich. Sprawa uregulowania odszkodowań nie była więc objęta traktatem, należała jednak do wcześniejszego porozumienia politycznego między premierami Mazowieckim i Bieleckim a kanclerzem Kohlem, którzy



ustalili, że zostanie ona rozstrzygnięta najpóźniej z chwilą wejścia w życie traktatu. Ponadto wraz z traktatem podpisano trzy ważne umowy, konkretyzujące jego ustalenia: umowę o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, umowę o Polsko-Niemieckiej Radzie Ochrony Środowiska i umowę o Polsko-Niemieckiej Komisji ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

Postanowienia

Traktat można zaliczyć do kategorii traktatów normalizacyjnych, tj. dokumentów, w których podejmuje się próbę zakończenia anormalnej sytuacji w stosunkach bilateralnych poprzez nadanie ich aktualnemu stanowi zmienionych ram prawnych. Traktat składał się z obszernej preambuły, 38 artykułów oraz wspomnianych listów ministrów spraw zagranicznych.

W preambule wyczytać można intencje obu stron, kierujących się przeświadczeniem o potrzebie ułożenia wzajemnych stosunków na wzór „dobrych tradycji i przyjaznego współżycia w wielowiekowej historii Polski i Niemiec”. Wskazywano m.in. na konieczność stworzenia sprawiedliwego i trwałego ładu pokojowego w Europie, budowę Europy zjednoczonej na zasadzie przestrzegania praw człowieka, demokracji i idei państwa prawa. Można zauważyć, że w preambule wystąpiła przewaga stwierdzeń, które wyraźnie sformułowano w duchu polskich interesów, podczas gdy zabrakło tu odniesienia do mniejszości niemieckiej. Znalazł się tutaj passus, iż współpraca gospodarcza jest niezbędnym czynnikiem rozwoju szerokich dwustronnych stosunków (...), zmniejszenia różnic rozwojowych”, a także zdanie, iż strony są świadome „znaczenia, jakie dla przyszłych stosunków obu państw ma członkostwo RFN we Wspólnotach Europejskich oraz politycznego i gospodarczego przyłączenia Rzeczypospolitej Polskiej do tej Wspólnoty”.

W traktacie można wyróżnić kilka kompleksów tematycznych. W pierwszym z nich zawarto postanowienia dotyczące celów, zasad i trybu kontaktów. W art. 1 zadeklarowano kształtowanie stosunków w duchu sąsiedztwa i przyjaźni oraz dążenia do partnerskiej współpracy. W art. 2 przedstawiono zasady, jakimi kierować miały się obie strony, odwołując się do Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE, Karty Paryskiej. Podkreślono przestrzeganie wzajemnej integralności terytorialnej, nietykalności granic, zakazu użycia siły lub groźby jej użycia, prawa do samostanowienia innych narodów. W art. 3 ustalono tryb regularnych konsultacji międzyrządowych, a w art. 4 wspieranie kontaktów międzyparlamentarnych.

W dziedzinie bezpieczeństwa i rozbrojenia odniesiono się do trzech zasadniczych kwestii. Potwierdzono zasadę zakazu użycia siły lub stosowania jej groźby oraz zasadę pokojowego rozstrzygania sporów. Określono wspólny cel działania na rzecz umocnienia stabilności i zwiększenia bezpieczeństwa w Europie (art. 6), opowiedziano się za redukcją sił zbrojnych. Ponadto zawarto obowiązek nawiązania kontaktu w przypadku zaistnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju (art. 7).

W traktacie w kilku miejscach odniesiono się do europejskiej przyszłości Polski. W art. 8 RFN stwierdziła, że „odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki”, co należało



uznać za ważne poparcie aspiracji i celów polskiej polityki zagranicznej. Art. 9 odnosił się do stosunków gospodarczych i zawierał zobowiązanie do ich rozszerzania, przy czym RFN wyraziła gotowość do udziału we wsparciu międzynarodowym procesu przeobrażeń gospodarczych w Polsce. W art. 10, odnoszącym się do współpracy finansowej i gotowości obu państw do jej realizacji w ramach międzynarodowych instytucji finansowych, uznano też, że rozwiązanie problemu polskiego zadłużenia stanowi istotny warunek powodzenia reform w Polsce i zapowiedziano kontynuację współpracy w tej dziedzinie.

Traktat formułował podstawy prawne i polityczne stosunków w takich dziedzinach, jak rolnictwo, współpraca regionalna i przygraniczna, gospodarka przestrzenna, zabezpieczenie społeczne, ochrona środowiska naturalnego, transport i telekomunikacja, ruch osobowy i turystyka. Ważny kompleks tematyczny dotyczył sfery kultury i nauki. W art. 15 strony zapowiedziały poparcie dla współpracy naukowej i technicznej oraz dla wymiany informacji, w art. 26 dla współpracy w szkolnictwie, a w art. 23-24 dla rozbudowy wymiany kulturalnej we wszystkich dziedzinach i szczeblach. Szczególne znaczenie dla strony niemieckiej miały art. 28 i 34, gdzie unormowano sytuację prawną niemieckiego dziedzictwa kulturalnego w Polsce. Obie strony zadeklarowały współpracę dla zachowania i opieki nad „europejskim dziedzictwem kulturowym” oraz wolę dbania o zabytki. W art. 32 zapisano zasadę wzajemności w odniesieniu do opieki nad grobami.

Inna grupa ustaleń dotyczyła poszerzenia kontaktów obu społeczeństw jako niezbędnej przesłanki porozumienia i pojednania obu narodów (art. 29), przy czym szczególnego znaczenia przydano wymianie młodzieży (art. 30). W art. 35 ustanowiono wspólną nagrodę za szczególne zasługi dla rozwoju stosunków polsko-niemieckich.

Problematyka mniejszości została zawarta w art. 20-22. Dwa pierwsze (art. 20 i 21) określały prawa członków mniejszości i stosowne zobowiązania obu państw, jako realizowane zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Art. 22 określił jednoznacznie klauzulę lojalności członków mniejszości wobec państwa, którego są oni obywatelami. W art. 20 opisano pojęcie członków mniejszości w Polsce jako „osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są pochodzenia niemieckiego albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej”. W odniesieniu do ludności polskiej w RFN nie zastosowano zasady wzajemności wskutek sprzeciwu strony niemieckiej, pozostając przy sformułowaniu „osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, ale przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”. Przyczyną asymetrii w potraktowaniu obu grup była niechęć RFN do zrównywania w prawach mniejszości niemieckiej, uważanej za rodzimą ludność niemiecką w Polsce, ze społecznością polską w Niemczech, którą mimo obecności od XIX w. uznawano za ludność napływową. We wspomnianej wymianie listów w p. 1 zawarto natomiast oświadczenie: „Rząd Republiki Federalnej Niemiec oświadcza, iż podejmie starania celem stworzenia możliwości, aby także żyjące w Republice Niemiec osoby polskiego pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej nieobjęte postanowieniami artykułu 20 ustęp 1 mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w artykule 20 i możliwości wymienionych w artykule 21”. Strony zobowiązały się w art. 21 do ochrony tożsamości wspomnianych grup przez zapewnienie



im możliwości nauczania języka ojczystego lub nauczania w tym języku w publicznych placówkach oświatowych, jak również posługiwania się nim wobec władz publicznych.

Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zakończył proces budowy podstaw stosunków wolnej i niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Po raz pierwszy w historii oba państwa regulowały swoje wzajemne stosunki w tak kompleksowy sposób, co odbywało się w atmosferze szerokiego poparcia opinii publicznej i elit politycznych w obu krajach. Podstawowe znaczenie traktatu dla strony polskiej polegało na umocnieniu europejskiej prozachodniej polskiej polityki zagranicznej i jej reorientacji ku Wspólnotom Europejskim. Traktat nadawał ważną rangę stosunkom bilateralnym jako podstawowemu czynnikowi procesu przewycięzania podziału kontynentu i tworzenia nowego demokratycznego ładu europejskiego opartego na zasadach demokracji i współpracy.