

MARIUSZ MUSZYŃSKI

OBYWATELSTWO TZW. PÓŹNYCH PRZESIEDLEŃCÓW NIEMIECKICH¹. ROZWAŻANIA NA TLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO (CZĘŚĆ I)

I. WPROWADZENIE

Obywatelstwo to więź prawna łącząca jednostkę z państwem. Ma ona charakter specjalny – stanowi prawny fundament dla pozostałych relacji tych dwóch podmiotów. Chociaż rozstrzyganie o obywatelstwie jednostki należy zasadniczo do sfery decyzyjnej zastrzeżonej dla państwa, wynikającej bezpośrednio z suwerenności, coraz silniejszą presję wywiera w tym względzie prawo międzynarodowe, które ogranicza tę samodzielność. Istniejący obecnie standard normatywny jest w zasadzie jednoznaczny – nadanie, pozbawienie czy zmiana obywatelstwa powinna następować w trybie indywidualnym, przy uwzględnieniu woli zainteresowanej osoby.

Jednak prawo międzynarodowe ciągle dopuszcza pewien wyjątek od powyższej zasady. Akceptuje bowiem możliwość regulacji obywatelstwa w sposób zbiorowy, przy znaczącej minimalizacji stanowiska zainteresowanych jednostek. Jako typowy przykład przedstawiciele doktryny wskazują przypadek regulacji obywatelstwa osób zamieszkałych na terytorium poddanym sukcesji. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia właśnie w stosunkach polsko-niemieckich. Nabycie przez Polskę w 1945 r. części terytorium b. III Rzeszy wiązało się bowiem z wynikającym z postanowień jałtańsko-poczdamskich międzynarodowym zobowiązaniem Polski do przesiedlenia obywateli niemieckich poza nowe granice.

Sytuacja ludnościowa na nowym terytorium Polski była w początkowym okresie po II wojnie światowej bardzo skomplikowana. Prócz stałych mieszkańców tych terenów: obywateli niemieckich, aczkolwiek pochodzenia polskiego, oraz ludności etnicznie niemieckiej, napływały tam zarówno grupy osadników wojskowych, repatriantów ze wschodu, jak i uciekinierów z innych części kraju. Sprawa sukcesji obywatelstwa dotyczy faktycznie tylko dwóch pierwszych grup, a jej szczególnym aspektem jest problem tych mieszkańców tzw. Ziemi Odzyskanych, którzy przeszli z pozytywnym skutkiem powojenną weryfikację

¹ Formuła ta jest powszechnie stosowana. Została przeniesiona z języka niemieckiego, gdzie osoby te funkcjonują pod nazwą „Spaetaussiedler”. Nazwa obejmuje emigrujące do NRF po 1950 r. nie tylko z Polski, ale i z innych państw komunistycznych, osoby narodowości niemieckiej posiadające obywatelstwo tych krajów.

narodowościową, a następnie – dobrowolnie przyznając się do narodowości niemieckiej – wyjeżdżali w wyniku własnych indywidualnych decyzji na pobyt stały do obu państw niemieckich, zgodnie z uchwałą Rady Państwa nr 37/56 tracąc obywatelstwo polskie.

Jak się okazuje z perspektywy czasu, regulacja prawna tego aspektu bilateralnych stosunków polsko-niemieckich wciąż nie jest wystarczająca. Wiąże się bowiem nierozzerwalnie z powojennymi sprawami majątkowymi i odmiennym postrzeganiem problemu zaspokajania roszczeń reparacyjnych przez Polskę. W związku z toczoną w 2004 r. publiczną dyskusją na tematy majątkowo-reparacyjne uznałem, że konieczne jest zainteresowanie się przez polską doktrynę prawa międzynarodowego mniej znanym aspektem tego zagadnienia – problemem obywatelstwa osób przesiedlanych do Niemiec.

Niniejsze opracowanie stanowi prawną analizę tego procesu. Ocena polskich norm krajowych odbywa się w świetle prawa międzynarodowego. Celem jest próba odpowiedzi na pytanie, jaki jest aktualny status tych osób w prawie polskim. Ze względów redakcyjnych (obszerność tekstu) zagadnienie będzie przedstawione w dwóch częściach. Niniejsza, pierwsza część zawiera omówienie powojennych rozstrzygnięć prawnych podjętych wobec Niemców zamieszkujących terytorium państwa polskiego oraz przedstawia początek rozpoczętego po 1950 r. procesu quasi repatriacji, w szczególności kluczową dla niego niepublikowaną uchwałę Rady Państwa nr 37/56. Tło rozważań stanowi obowiązujący w pierwszej połowie XX w. standard normatywny instytucji obywatelstwa w prawie międzynarodowym.

W części drugiej omówione zostaną kolejne rozwiązania prawno-polityczne przyjmowane po 1956 r., uwarunkowane wspomnianą uchwałą Rady Państwa oraz orzeczeniami NSA i Sądu Najwyższego w pilotażowej sprawie H. Rygola.

II. OBYWATELSTWO JAKO PRZEDMIOT REGULACJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W PIERWSZEJ POŁOWIE XX W.

1. Standard normatywny

W pierwszej połowie XX w. prawo międzynarodowe zajmowało się problematyką obywatelstwa w sposób ograniczony. Problem ten należał bowiem zasadniczo do obszaru pozostającego w wyłącznej kompetencji państw². W opinii doradczej z 7 lutego 1923 r. w sprawie dekretów o obywatelstwie wydanych w Tunezji i Maroku, Stały Trybunał Spraw Międzynarodowych zajął stanowisko, że to ustawodawstwo krajowe decyduje, komu oraz na jakich warunkach państwo nadaje obywatelstwo, oraz na jakich warunkach następuje jego utrata³. Zaliczył je bowiem do uprawnień dyskrecyjnych państwa, a więc kompe-

² Potwierdzały to umowy zawierane między państwami, np. Konwencja pomiędzy Austrią, Węgrami, Włochami, Polską, Rumunią, Królestwem Serbów, Chorwatów i Słoweńców oraz Czechosłowacją w sprawie obywatelstwa, podpisana w Rzymie 6 kwietnia 1922 r. (Dz. U. 1929, Nr 65, poz. 501).

³ CPJl Seria B, Nr 4, 24.

tencji wynikających wprost z suwerenności, a nie z prawa międzynarodowego. Zasadę wyłącznych kompetencji państwa w kwestii przyznawania obywatelstwa potwierdził następnie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w 1955 r. w orzeczeniu w sprawie *Nottebohm*⁴.

Mimo tak jednoznacznego stanowiska trybunałów międzynarodowych, istniał jednak problem, czy uprawnienia państwa w obszarze obywatelstwa są rzeczywiście kompetencjami nieograniczonymi, czy też prawo międzynarodowe wytyczało dla niego pewne ramy. Zbadanie tego problemu w aspekcie regulowania przez państwo kwestii własnego obywatelstwa jest jednak o tyle trudne, że w pierwszej połowie XX w. nie było wystarczającej ilości pozytywnych norm prawa międzynarodowego w tym zakresie.

Jedyną obiektywną płaszczyznę badawczą dla obowiązującego wówczas standardu może stanowić wyłącznie stanowisko doktryny. Jednak w rzeczywistości nawet w doktrynie kwestia prawnomiędzynarodowych granic dla wewnątrzpaństwowych regulacji sprawy obywatelstwa nie była oceniana jednolicie⁵. Problematyczna była nie tylko sprawa oceny istnienia w prawie międzynarodowym publicznym ewentualnych ograniczeń dla działania państwa, ale nawet samo ich określenie. Nawet jeżeli autorzy byli już jednego zdania w jakiejś kwestii, to zaczęli się różnić w jej uzasadnieniu. Większość z nich popierała ocenę trybunałów, uznając, że taka granica nie istnieje. Wśród nich znajdujemy takie nazwiska, jak: Bluntschli (szkoła niemiecka), Oppenheim, Lauterpacht (szkoła angielska), Brocher, Weiss, Maury (szkoła francuska). Przeciwnicy nieograniczonych uprawnień państwa skupili się na problemie tzw. zakazu nadużycia prawa, jako ogólnej zasady prawa stanowiącej jedno ze źródeł prawa międzynarodowego (Niboyett, Scelle).

Również Instytut Prawa Międzynarodowego, który zajmował się kwestią obywatelstwa na konferencji w Lozannie w 1927 r.⁶ i konferencji w Sztokholmie w 1928 r.⁷, podkreślił, że sprawa obywatelstwa jest zasadniczo sprawą wewnętrzną państw. W płaszczyznę prawa międzynarodowego przesuwają się dopiero w wyniku dyplomatycznej interwencji państwa, ponieważ odzwierciedla wówczas władzę personalną państw nad jednostką. Podobnie na konferencji w Hadze w 1930 r., w trakcie której zajmowano się problemem konwencji o obywatelstwie, przyjęto jako generalną zasadę wyłączne uprawnienia państwa w kwestii obywatelstwa⁸. Już w artykule pierwszym podkreślono, że:

Każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem. Ustawodawstwo to winno być przyjęte przez inne Państwa, byleby było zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa.

⁴ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 64.

⁵ Patrz. L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law*, Londyn 1937; H. Leibholz, *Staatsangehörigkeit und Naturalisation*, w: H. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrecht*, Berlin 1925; A. Verdross, *Völkerrecht*, Wiedeń 1937; P. Niboyet, *Traité*, Paris 1934; G. Scelle, *Manuel élémentaire de droit international public*, 1943; K. Erlich, *Über Staatsangehörigkeit, zugleich ein Beitrag zur Theorie des öffentlichen Vertrages und der subjektiven öffentlichen Rechte*, „Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft” 1930, nr 22.

⁶ Patrz.: „Annuaire de l'Institut de Droit international”, 1927.

⁷ Patrz.: „Annuaire de l'Institut de Droit international”, 1928.

⁸ Patrz.: Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. RP 1937, Nr 47, poz. 361).

Oznaczało to, że tylko państwo decyduje, kto jest jego obywatelem, a innym krajom pozostawiono jedynie prawo do oceny, czy jest to zgodne z ewentualnym normami międzynarodowymi.

W praktyce prowadzi to do konkluzji, że nawet jeżeli prawo międzynarodowe w pierwszej połowie XX w. nakładało na państwo ograniczenia w odniesieniu do decyzji z zakresu obywatelstwa, to sprowadzały się one jedynie do konieczności uznawania kilku zasad: zasady terytorialności i poszanowania kompetencji innego państwa, zakazu zmuszania do przyjęcia obywatelstwa, prawa do zrzeczenia się obywatelstwa (ale w ujęciu prawa do zmiany obywatelstwa), czy w końcu zasady zakazu przymusowego pozbawienia obywatelstwa.

W rzeczywistości za obiektywną ocenę można więc uznać jedynie bardziej generalny wniosek – ewentualne granice, jakie prawo międzynarodowe nakładało na działalność państw w kwestii obywatelstwa, były w pierwszej połowie XX w. bardzo niejednolite. W ich ramach państwo miało jednak pełną swobodę do podejmowania decyzji.

2. Standard szczególny dotyczący obywatelstwa w przypadku sukcesji terytorium

Problem obywatelstwa ludności zamieszkałej na terytorium podlegającym sukcesji ma charakter tak szczególny, że dotyczące go rozwiązania normatywne stanowią zawsze element autonomiczny w całym zbiorze norm regulujących instytucję obywatelstwa.

Obowiązujący w pierwszej połowie XX w. standard prawny, który regulował sukcesję obywatelstwa, był w zasadzie jednolity, a rozstrzygnięcie mogło pójść w dwóch kierunkach: spowodować zmianę na obywatelstwo sukcesora lub pozostawić obywatelstwo nie zmienione (zachować obywatelstwo państwa poprzednika). Z rozstrzygnięciem tym wiązała się decyzja o pozostawieniu lub przesiedleniu osób zamieszkałych na terenach podlegających sukcesji. Umożliwiał to ówczesny standard prawny, dopuszczający możliwość przesiedlania grup ludności jako formę rozwiązywania konfliktów narodowościowych.

Jako podstawowe rozwiązanie (zasada) stosowana była możliwość pierwsza – z momentem przejścia suwerenności nad terytorium następowała zmiana obywatelstwa osób tam zamieszkałych na obywatelstwo sukcesora. W konsekwencji skutkowało to prawem do pozostania na terytorium zmieniającym suwerena. Formalną podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia stanowić powinna umowa międzynarodowa, aczkolwiek w przypadku jej braku można było oprzeć się również na istniejącej równolegle identycznej normie zwyczajowej.

Rozstrzygnięcie, kiedy osoby zamieszkałe dotychczas na terytorium poddawanej sukcesji miały utrzymać swe obywatelstwo, było dopuszczalne na zasadzie alternatywnego odstępstwa od reguły. Musiało ono być jednak wyrażone w sposób jednoznaczny, a jego podstawę stanowić musiała umowa międzynarodowa zawarta przez zainteresowane państwa. Konsekwencją tego było przesiedlenie ludności.

Najbardziej charakterystycznym odzwierciedleniem standardu normatywnego obowiązującego w pierwszej połowie XX w. jest rozwiązanie przyjęte

w Traktacie pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r.⁹ (tzw. traktat wersalski), zawierającym regulacje dotyczące obywatelstwa mieszkańców terytoriów scedowanych przez Niemcy. W odniesieniu do terytorium państwa polskiego problem regulował art. 91 ust. 1, który brzmi:

Obywatele niemieccy, mający stałe miejsce zamieszkania (*domiciliés*) na terytorjach uznanych ostatecznie za część Polski, nabędą z samego prawa obywatelstwo polskie z wyłączeniem obywatelstwa niemieckiego.

Stanowił więc odbicie zasadniczego rozwiązania sprawy obywatelstwa osób w związku z cesją terytorium – nakazując zmianę obywatelstwa mieszkańców scedowanego obszaru na obywatelstwo nowego państwa.

Rozwiązanie o charakterze odstępstwa od zasady wprowadzał art. 91 ust. 3, umożliwiając odrzucenie przyznanego obywatelstwa polskiego (opcja negatywna)¹⁰. Brzmi on:

W przeciągu dwóch lat od daty uprawomocnienia się niniejszego traktatu obywatele niemieccy w wieku powyżej 18 lat, mający stałe miejsce zamieszkania na terytorjach uznanych za część Polski, będą mieli prawo wyboru (opcji) na rzecz obywatelstwa niemieckiego.

W konsekwencji nakazywał wyjazd takich osób w przeciągu następnych 12 miesięcy (ust. 6). Innym przytaczanym w doktrynie przykładem tego standardu jest wymiana ludności zamieszkałej na terenach przygranicznych między Grecją i Turcją, dla której podstawę stanowiła umowa z 30 stycznia 1923 r.¹¹

Jednak w przypadku sukcesji przeprowadzonej bez przyjęcia jednoznacznej normy umownej, regulującej sprawę obywatelstwa osób zamieszkałych na cedowanym terytorium, prawo międzynarodowe nie pozostawiało sprawy obywatelstwa bez rozstrzygnięcia. Rozwiązanie znane było już we wcześniejszych okresach historii stosunków międzynarodowych i opierało się na tzw. zasadzie automatyzmu. Zasada ta stanowiła normę zwyczaju międzynarodowego, która polegała na rozwiązaniu „pakietowym” – ludność zamieszkała na terytorium zmieniającym suwerena traciła obywatelstwo państwa poprzednika (cedenta) i nabywała obywatelstwo państwa sukcesora (cesjonariusza) automatycznie, w następstwie zmiany suwerena. Jak pisze prof. W. Czapliński, zasada automatyzmu była powszechnie akceptowana w praktyce państw na przełomie XIX i XX w. oraz stanowiła podstawę rozwiązań przyjmowanych niezależnie od typu sukcesji¹².

Ze względu na jej pierwotny charakter w stosunku do norm traktatowych (zwyczaj), była ona wzorcem wprowadzanym do umów międzynarodowych z pewnymi modyfikacjami. Jednak przy całkowitym braku norm traktatowych zasada automatyzmu działała bezpośrednio, a jej skutkiem była możliwość samodzielnego uregulowania sprawy obywatelstwa osób zamieszkałych na przejętym terytorium w ustawodawstwie wewnętrznym cesjonariusza. W tym

⁹ Patrz: Dz. U. RP 1920, Nr 35, poz. 200 (pisownia oryginalna).

¹⁰ W formule opcji generalnej wprowadzał ją ust. 5.

¹¹ Patrz szerzej: W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowo-Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne*, Warszawa 1997, s. 186.

¹² Opierały się na niej m.in. rozwiązania stosowane w praktyce niemieckiej, francuskiej i brytyjskiej; przykłady: ibidem.

kontekście wskazać można jako przykład praktykę polską okresu międzywojennego w stosunku do terenów wschodnich. Ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego przewidywała, że osoby zamieszkujące na terytorium Polski nabyły obywatelstwo polskie wraz z wejściem w życie ustawy¹³. Na państwo cedujące prawo międzynarodowe nakładało natomiast obowiązek pozbawienia takich osób własnego obywatelstwa.

Rozwiązania te obowiązywały w prawie międzynarodowym także w okresie zmian terytorialnych po II wojnie światowej¹⁴. Normy przyjęte na konferencjach w Jałcie i w Poczdamie wprowadzały bowiem obowiązek przesiedlenia Niemców w związku ze zmianami terytorialnymi, co wiązało się oczywiście z utrzymaniem przez te osoby dotychczasowego, niemieckiego obywatelstwa¹⁵.

III. POWOJENNA WERYFIKACJA NARODOWOŚCIOWA JAKO PODSTAWA PRZESIEDLENIA W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. Prawnomiędzynarodowe podstawy przesiedlenia ludności niemieckiej

Przesiedlenie ludności niemieckiej z byłych terenów wschodnich III Rzeszy było konsekwencją zaplanowanych zmian terytorialnych w Europie Środkowej. Miało to stanowić sposób na rozwiązanie potencjalnego konfliktu narodowościowego i gwarantować po wojnie trwałe bezpieczeństwo.

Ideę przesiedlenia Niemców po raz pierwszy wysunął emigracyjny rząd Czechosłowacji, który przypomniał o roli mniejszości niemieckiej podczas zajmowania jej przez wojska niemieckie w 1938 r. Idea ta została zaakceptowana przez Churchilla, który wystąpił ze stosowną inicjatywą na konferencji Wielkiej Trójki w Teheranie w grudniu 1943 r. W kontekście Polski propozycja ta powiązała kwestie zmiany granic z przesiedleniem Niemców. W dokumentach z konferencji czytamy:

Przyjęto w zasadzie, że siedziba państwa i narodu polskiego powinna znajdować się między tzw. linią Curzona a linią rzeki Odra, z włączeniem w skład Polski Prus Wschodnich i prowincji

¹³ Zgodnie z art. 2 ustawy, z chwilą ogłoszenia niniejszej ustawy prawo obywatelstwa polskiego służyło każdej osobie bez różnicy płci, wieku, wyznania i narodowości, która: „(1) jest osiedlona na obszarze Państwa Polskiego, o ile jej nie służy obywatelstwo innego państwa. Za osiedloną w Państwie Polskim w znaczeniu niniejszej ustawy jest uważany kto: (a) jest zapisany lub ma prawo być zapisanym do ksiąg stałej ludności b. Królestwa Polskiego; (b) ma prawo swojszczyzny w jednej z gmin na obszarze Państwa Polskiego, stanowiącym poprzednio część składową Państwa Austriackiego lub Węgierskiego; (c) miał już przed 1-ym stycznia 1908 r. z tytułu obywatelstwa niemieckiego stałe miejsce zamieszkania na obszarze Państwa Polskiego, stanowiącym poprzednio część składową Państwa Pruskiego; (d) był zapisany do gminy miejskiej lub wiejskiej, albo do jednej z organizacji stanowych na ziemiach b. Cesarstwa Rosyjskiego, jakie wchodziły w skład Państwa Polskiego. (2) urodziła się na obszarze Państwa Polskiego, o ile nie służy jej obywatelstwo innego państwa; (3) ponadto której na mocy traktatów międzynarodowych obywatelstwo polskie przysługuje” (pisownia oryginalna ustawy).

¹⁴ Taki standard przewidywał np. traktat pokojowy z Włochami z 10 lutego 1947 r. W odniesieniu do osób cesji na rzecz Francji, aczkolwiek rząd francuski został upoważniony do określenia kręgu osób nabywających obywatelstwo francuskie.

¹⁵ Umowy te ustanowiły dla Polski *pactum in onus tertii* (umowa stanowiąca obowiązek na rzecz państwa trzeciego). Chociaż obowiązek należy w myśl prawa międzynarodowego przyjąć w drodze pisemnej, Polska go wykonała, co łagodzi brak formalny. Szczegółowo patrz dalej.

opolskiej. Jednakże ostateczne wytyczenie granicy wymaga dokładnych studiów i w niektórych punktach ewentualnego rozsiadlenia ludności¹⁶.

Ta myśl była kontynuowana w trakcie konferencji w Jałcie (6-11 lutego 1945 r.). W dokumentach z konferencji kilkakrotnie możemy znaleźć nawiązanie do kwestii przesiedlenia „wielkiej ilości ludności” niemieckiej, ponieważ „Polska powinna uzyskać istotny przyrost terytorialny na północy i na zachodzie”.

Kluczową podstawę decyzji w sprawach przesunięcia granic Polski i przesiedlenia z tego terytorium ludności niemieckiej stanowią postanowienia konferencji poczdamskiej (17 lipca – 2 sierpnia 1945 r.)¹⁷. Określiła ona generalne zasady przesiedlenia Niemców, nie precyzując liczb i nie różnicując ludności niemieckiej. W założeniu cała ludność niemiecka miała opuścić obszary przekazane we władanie Polsce. W rozdziale XIII protokołu z konferencji w Poczdamie czytamy:

Trzy rządy, rozważywszy sprawę pod każdym względem, uznają, że należy przedsięwziąć przesiedlenie do Niemiec ludności niemieckiej lub jej elementów pozostałych w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech¹⁸.

Wykonanie postanowień poczdamskich odbyło się za pośrednictwem Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec. Przyjęła ona ramowy plan przesiedlenia ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski do czterech stref okupacyjnych Niemiec. Zgodnie z nim, 3,5 mln osób narodowości niemieckiej miało być przesiedlonych do dwóch stref okupacyjnych – radzieckiej i brytyjskiej¹⁹. W celu realizacji tego planu podpisane zostały robocze umowy: 14 lutego 1946 r. podpisano umowę polsko-brytyjską, a 5 maja 1946 r. polsko-radziecką²⁰.

2. Istota weryfikacji narodowościowej w świetle prawa międzynarodowego

Weryfikacja narodowościowa przeprowadzona w Polsce po II wojnie światowej polegała na przyjęciu szeregu aktów pozbawiających obywatelstwa²¹. Pierwszym aktem było rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z 1 sierpnia 1944 r. o utracie obywatelstwa przez Niemców. W art. 1 rozporządzenia czytamy,

¹⁶ *Teheran-Jałta-Poczdam. Dokumenty z konferencji*, Warszawa 1970, s. 87.

¹⁷ Stosownie do postanowień konferencji jałtańskiej podjęcie decyzji w tych sprawach poprzedziło wysłuchanie opinii przedstawicieli polskiego Rządu Tymczasowego. Na spotkaniu z ministrami spraw zagranicznych trzech mocarstw delegacja Rządu Tymczasowego domagała się m.in. ustanowienia zachodniej granicy Polski na Odrze i Niszy Łużyckiej oraz warunków do budowy państwa, „w którym nie byłoby mniejszości narodowych”.

¹⁸ Treść patrz: Uchwały Poczdamskie, w: *Zbiór Dokumentów PISM 1946*, s. 32.

¹⁹ Dokument archiwalny. Kopia w posiadaniu autora.

²⁰ Istnieje także szereg innych dokumentów archiwalnych dotyczących przesiedleń, np. porozumienie z 12 kwietnia 1947 r. o porządku i warunkach przesiedlania ludności niemieckiej do radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech. Z archiwalnych dokumentów jednoznacznie wynika, że przesiedlenie ludności niemieckiej było problemem o wymiarze międzynarodowym.

²¹ Aczkolwiek stwarzających możliwości rehabilitacyjne, np. ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów w art. 1 stwierdzała: „Obywatele Państwa Polskiego, wpisani po 31 sierpnia 1939 r. na obszarach Rzeczypospolitej Polskiej, wcielonych przemocą przez okupanta do Rzeszy Niemieckiej oraz na obszarze byłego Wolnego Miasta Gdańska do trzeciej lub czwartej grupy niemieckiej listy narodowej (Deutsche Volksliste) lub do grupy „Leistungs-Pole”, posiadają pełnię praw obywatelskich, jeżeli wciągnięci zostali na tę listę wbrew swojej woli lub pod przymusem, a swoim zachowaniem wykazali polską odrębność narodową”. A contrario, oznaczał to prawo do ubiegania się o rehabilitację. Ustawa ta była dwukrotnie nowelizowana dekretemi z 24 sierpnia 1945 r. i z 30 października 1945 r.

ze „obywatele polscy narodowości niemieckiej tracą obywatelstwo polskie z mocy samego prawa”²². Rozporządzenie to określało również kryteria, według których zaliczono osoby do osób narodowości niemieckiej. Art. 4 postanawiał natomiast, że „Niemcy mają obowiązek opuścić obszar Państwa Polskiego”²³. Podobne rozwiązania wprowadziło rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z 1 sierpnia 1944 r. o Polakach zaliczonych w czasie okupacji do Niemców²⁴.

Kolejnym aktem była ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów. Pozbawiała ona obywatelstwa polskiego osoby, które na obszarach Rzeczypospolitej Polskiej wcielonych przez mocą przez okupanta do Rzeszy Niemieckiej oraz na obszarze byłego Wolnego Miasta Gdańska zgłosiły swoje przystąpienie do pierwszej lub drugiej grupy niemieckiej listy narodowej (*Deutsche Volksliste*).

Z kolei 13 września 1946 r. przyjęty został dekret o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej²⁵. Zgodnie z art. 1, pozbawiał on obywatelstwa polskiego osoby, które po ukończeniu 18 roku życia swym zachowaniem wykazywały niemiecką odrębność narodową. Rozciągał on swą skuteczność na współmałżonka i małoletnie dzieci. Sprawą obywatelstwa zajmowała się także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1948 r. w sprawie przejścia Ziem Odzyskanych w suwerenne władztwo Państwa Polskiego i wysiedlenia ludności niemieckiej.

Mimo że proces weryfikacji narodowościowej toczył się w Polsce praktycznie jednocześnie z uzgodnieniami międzynarodowymi, był on z nimi ściśle powiązany. W przeciwieństwie do traktatu wersalskiego, umowa poczdamska nie zawierała norm regulujących problematykę obywatelstwa. Wiązało się to z zupełnie odmienną koncepcją rozwiązania spraw narodowościowych. Podstawową ideą rozwiązań wersalskich było pozostawienie ludności zamieszkałej na cedowanych obszarach w granicach nowych państw jako mniejszości narodowej i nadanie im nowego obywatelstwa (art. 91 ust. 1). W konsekwencji wiązało to się również ze stworzeniem prawnomiędzynarodowych gwarancji ochrony tych mniejszości.

Ponieważ wersalska koncepcja zakładająca współistnienie w społeczności międzynarodowej państw wielonarodowych nie sprawdziła się²⁶, a przedstawiciele mniejszości niemieckiej w państwach zaatakowanych przez III Rzeszę odegrali niechlubną rolę tzw. piątej kolumny, alianci odstąpili po II wojnie światowej od prób asymilacji wrogich narodowości i przyjęli alternatywne rozwiązanie – przesiedlenie Niemców.

Proces weryfikacji stanowił pierwszy etap w realizacji tej idei. Jego konsekwencją było określenie grupy osób, która podlegać będzie normom umowy poczdamskiej decydującym o przesiedleniu do Niemiec, a w konsekwencji również utraci majątek w ramach realizowanego procesu reparacyjnego. Jak

²² Dz. U. RP, Cz. III, Nr 2, poz. 7.

²³ Otwierało jednak możliwość obalenia domniemania przynależności do narodu niemieckiego.

²⁴ Dz. U. RP 1944, Cz. III, Nr 2, poz. 8.

²⁵ Dz. U. RP 1946, Nr 55, poz. 310.

²⁶ Traktat wersalski dla osób pozostających na terytoriach cedowanych na rzecz nowych państw (np. Polska, Czechosłowacja) przewiduje zamieszczenie specjalnych norm dla ochrony członków mniejszości, np. art. 86, czy art. 93.

podkreślił prof. J. A. Frowein w swojej ekspertyzie sporządzonej na zlecenie Parlamentu Europejskiego, „[...] utrata obywatelstwa przez osoby, które przymusowo zostały przesiedlone miała wyraźną logikę. Jeśli nie były one pozbawione obywatelstwa państwa, z terytorium którego byli przesiedleni, to mogłyby one, przynajmniej teoretycznie, domagać się prawa ponownego wpuszczenia”²⁷.

W Poczdamie nie przyjęto jednak normy rozstrzygającej w sposób generalny o obywatelstwie przesiedlanych Niemców z dwóch powodów:

– po pierwsze, przyjęcie stosownej umowy nie było możliwe na tym etapie. Pokonane państwo niemieckie nie było stroną umowy poczdamskiej, a wszelkie zawarte w niej rozstrzygnięcia wykonywało w oparciu o akt bezwarunkowej kapitulacji (jako *pactum in onus tertii*). Władzę w Niemczech przejęły trzy mocarstwa (USA, ZSRR, Wielka Brytania). Co więcej, dyskusyjne jest z punktu widzenia prawa międzynarodowego, czy państwo niemieckie w ogóle istniało w tym okresie²⁸. Specyfika instytucji obywatelstwa jako związanej bezwzględnie z państwem nie pozwalała (i nie pozwala) na umieszczenie w tej umowie odpowiednich norm. Dla wywołania skutku prawnego, prawo międzynarodowe wymagało (i wymaga) w tej kwestii umowy, której stroną są bezpośrednio zainteresowane państwa (o obywatelstwie nie można decydować w formie umowy tworzącej prawa lub obowiązki na rzecz państwa trzeciego). Dlatego ewentualne normy międzynarodowe mogłyby być przyjęte dopiero w planowanym traktacie pokoju z Niemcami, do przyjęcia którego nie doszło;

– po drugie, nie było to konieczne z punktu widzenia prawa międzynarodowego, które przy braku rozwiązań umownych, przewidywało odpowiednie zastosowanie zasady automatyzmu – skutkującej wobec osób przesiedlanych utrzymaniem dawnego obywatelstwa, a wobec pozostających na terytorium włączonym w granice państwa polskiego utratą dawnego obywatelstwa i nabyciem obywatelstwa polskiego.

3. Poświadczenie posiadania obywatelstwa polskiego w świetle prawa międzynarodowego

Drugą płaszczyznę działań państwa stanowiły akty poświadczające narodowość polską. Ta działalność dotyczyła mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych Polski, przyłączonych w miarę przesuwania się frontu na za-

²⁷ Opisując podobny przypadek związany z pozbawieniem obywatelstwa i przesiedleniem Niemców Sudeckich. Patrz: J. A. Frowein, Legal opinion concerning Beneš-Decrees and related issues. Ekspertyza na zamówienie Parlamentu Europejskiego, wrzesień 2002 (w posiadaniu autora).

²⁸ Np. H. Kelsen sądził, że nastąpił wówczas upadek państwa niemieckiego. Odrzucił on ciągłość i następstwo przyszłego państwa niemieckiego. Za następcę prawnego uznał Sojuszniczą Radę Kontroli Niemiec. Ponieważ przyszłe Niemcy nie będą identyczne z przedwojenną Rzeszą (identyczność uznawał za warunek ciągłości), postawił tezę o nastąpieniu *debellatio*. Po bezwarunkowej kapitulacji uznał terytorium byłego państwa niemieckiego za kondominium czterech mocarstw. Powstanie nowego państwa nie potrzebuje więc zgody Niemiec, a jedynie aktu czterech mocarstw na podobieństwo aktu konstytuującego w 1920 r. Wolne Miasto Gdańsk. Uznał, że nawet traktat pokojowy z Niemcami nie jest w tym przypadku konieczny. Tezy przedstawił w wystąpieniach opublikowanych następnie w „American Journal of International Law” 1944, s. 689 oraz w tym samym czasopiśmie z 1945 r., s. 518, a także w liście z 28 sierpnia 1947 r. napisanym do redakcji „New York Timesa” i opublikowanym 7 września 1947 r. Powojenna dyskusja w doktrynie niemieckiej nt. państwowości niemieckiej przedstawiona została przez L. Babińskiego. Patrz: L. Babiński, *Zagadnienie państwowości Niemiec*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 4, s. 41 i n.

chód²⁹. Zasadnicze regulacje w tej kwestii przyjęte zostały na płaszczyźnie krajowej dopiero w 1946 r., po zakończeniu działań weryfikacyjnych. Były to: zarządzenie ministra ds. Ziem Odzyskanych z 6 kwietnia 1946 r. w sprawie stwierdzenia przynależności narodowej osób zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych³⁰; ustawa z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych³¹ oraz okólnik nr 46 ministra ds. Ziem Odzyskanych stanowiący akt wykonawczy do ustawy³².

Wspomniane zarządzenie stanowiło akt o charakterze proceduralnym. Kluczową normą był jego § 3, zgodnie z którym za osoby posiadające polską przynależność narodową uznano osoby, które złożą odpowiedni wniosek i udowodnią swoje polskie pochodzenie, lub wykażą łączność z Narodem Polskim oraz złożą deklarację wierności Narodowi i Państwu Polskiemu.

Główną rolę odgrywa ustawa z 28 kwietnia 1946 r. Jej art. 1 głosił, że prawo do obywatelstwa polskiego przysługuje osobie, która przed 1 września 1945 r. miała stałe miejsce zamieszkania na obszarze Ziem Odzyskanych, udowodniła swą polską narodowość przed komisją weryfikacyjną i uzyskała na tej podstawie zaświadczenie wydane przez właściwą władzę administracyjną oraz złożyła deklarację wierności Narodowi i Państwu Polskiemu. Art. 2 otwierał wyjątkowo możliwość stwierdzenia narodowości polskiej osób, które nie zostały zweryfikowane, a art. 3 odsyłał w sprawach nieuregulowanych do ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 r.

Odrębnie uregulowana była natomiast kwestia obywatelstwa polskiego mieszkańców byłego Wolnego Miasta Gdańska³³. Początkowo odbywała się ona również na podstawie aktów lokalnych wojewody gdańskiego, aż w dniu 22 października 1947 r. przyjęto dekret o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na terenie byłego Wolnego Miasta Gdańska³⁴. Odwoływał się on w kwestiach proceduralnych do rozporządzenia z 6 kwietnia 1946 r. Jego znaczenie prawne należy oceniać podobnie jak znaczenie ustawy z 28 kwietnia 1946 r.

Akty te odzwierciedlały w porządku krajowym zasadę automatyzmu. Oczywiście powstaje pytanie, dlaczego państwo przyjęło tu nowe regulacje, a nie zastosowało obowiązującej w tym czasie ustawy z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego. Odpowiedź jest prosta – ta ustawa nie zawierała

²⁹ Początkowo prowadzona była przez organy lokalne. Polegała na wydawaniu stosownych zarządzeń, okólników, zarządzeń i instrukcji zawierających normy określające zasady weryfikacji i regulujące wydawanie zaświadczeń o polskiej narodowości. Pierwszym takim aktem był okólnik wojewody śląsko-dąbrowskiego, nr SP II/86 z 26 marca 1945 r., zezwalający starostom na wydawanie zaświadczeń. Pilotazowym aktem regulującym ten problem w płaszczyźnie ogólnokrajowej było zarządzenie ministra Administracji Publicznej z 20 czerwca 1945 r. w sprawie wydawania tymczasowych zaświadczeń o przynależności do Narodu Polskiego. Jak zauważono w doktrynie, zaświadczenie takie prowizorycznie zrównało osoby zweryfikowane jako posiadające narodowość polską z obywatelami polskimi. Patrz szerzej: W. Czapliński, *Obywatelstwo polskie na Ziemiach Zachodnich i Północnych*, w: J. Barcz (red.), *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*, Warszawa 1988, s. 171 i n.

³⁰ Dz. Urz. Min. Ziem Odzyskanych 1946, Nr 4, poz. 26.

³¹ Dz. U. RP 1946, Nr 15, poz. 106.

³² Dz. Urz. Min. Ziem Odzyskanych 1946, Nr 4, poz. 30.

³³ Zgodnie z art. 100 traktatu wersalskiego Wolne Miasto Gdańsk posiadało własne obywatelstwo, a rozciągnięcie na jego terytorium obywatelstwa Rzeszy stanowiło złamanie prawa międzynarodowego.

³⁴ Dz. U. RP 1946, Nr 65, poz. 378.

stosownej normy, ponieważ zasada automatyzmu znajdowała w niej potwierdzenie tylko w wąskim zakresie, poprzez przepis mówiący o automatycznym nabyciu obywatelstwa polskiego z chwilą powstania państwa polskiego w 1918 r. (art. 2). Dlatego akty wprowadzające procedurę poświadczania narodowości polskiej nie nawiązywały do niej i stanowiły odrębną płaszczyznę weryfikacji. Ich celem było – po wyłączeniu osób narodowości niemieckiej za pomocą grupy skutkujących negatywną weryfikacją (pozbawiających obywatelstwa) – stworzenie norm krajowych dotyczących nadawania obywatelstwa niewysiedlonym osobom.

Finalizacja sprawy obywatelstwa nastąpiła poprzez przyjęcie ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. W art. 2 wymieniała ona, jakie osoby posiadają obywatelstwo polskie. Zaliczono tu: osoby, którym przysługiwało ono na podstawie dotychczasowych przepisów, osoby, które przybyły do Polski Ludowej jako repatrianci, oraz osoby, które uzyskały potwierdzenie narodowości polskiej na podstawie ustawy z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziemi Odzyskanych, dekretu z dnia 22 października 1947 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na terenie byłego Wolnego Miasta Gdańska, lub przepisów obowiązujących poprzednio w tym przedmiocie³⁵.

IV. POLSKO-NIEMIECKIE POROZUMIENIA W SPRAWIE WYJAZDÓW NIEMCÓW I ŁĄCZENIA PODZIELONYCH RODZIN

1. Porozumienia z NRD

Przeprowadzenie postępowania weryfikacyjnego rozstrzygało definitywnie o obywatelstwie jednostki. W jego efekcie osoby uznane za Polaków pozostawały w Polsce, a Niemcy byli zobowiązani do wyjazdu. Prawdą jest również, że w kraju nadal pozostawała duża grupa Niemców, których państwo polskie wykorzystywało przy odbudowie kraju. Zaliczamy tu zarówno niemieckich mieszkańców Ziemi Zachodnich, jak i jeńców wojennych. Niektórym z nich nadawano nawet obywatelstwo polskie wbrew ich woli.

Rozpad koalicji antyhitlerowskiej i zawieszenie funkcjonowania Sojuszniczej Rady Kontroli uniemożliwiały kontynuację przesiedlania według zasad poczdamskich. Z drugiej strony pojawił się nowy partner do rozmów – uznane przez Polskę państwo niemieckie, podmiot prawa międzynarodowego. Władze NRD skorzystały z okazji skwapliwie, występując w roli reprezentanta całych Niemiec. Stąd w porozumieniu i protokołach wykonawczych z NRD znalazły się postanowienia o repatriacji także do Berlina Zachodniego i NRF.

Po utworzeniu NRD, jednym z kluczowych problemów komunistycznych władz stała się sprawa rąk do pracy. Odzwierciedliło to wystąpienie premiera O. Grotewohla z 12 października 1949 r., w którym zaapelował on o zwolnienie

³⁵ Jednocześnie te akty zostały uchylone.

z niewoli niemieckich jeńców wojennych. 30 listopada 1949 r. skierował on taką konkretną prośbę do władz polskich w liście złożonym na ręce gen. J. Prawina, szefa Polskiej Misji Wojskowej w Berlinie. W odpowiedzi władze polskie zgodziły się przyspieszyć przekazywanie jeńców „pod ochronę Niemieckiej Republiki Demokratycznej”³⁶.

W tym samym czasie w rozmowach politycznych uzgodniono sprawę repatriowania reszty Niemców mieszkających jeszcze w Polsce³⁷. Rozmowy te, rozpoczęte 2 stycznia 1950 r., toczyły się w rzeczywistości w kilku rundach do lutego 1950 r. Protokół z rozmów, datowany na 2 stycznia 1950 r., stanowił porozumienie między obu państwami. Stworzył on nową dwustronną podstawę międzynarodową. Odtąd Niemcy nie byli przesiedlani na podstawie aktów wywodzących się wprost z decyzji poczdamskich. Zgodnie z art. 1 zakwalifikowano do wyjazdu dwie grupy osób: posiadające obywatelstwo niemieckie oraz narodowości niemieckiej (według stanu na dzień 1 września 1939 r.), o ile zostały pozbawione obywatelstwa polskiego. Osoby posiadające rodziny w zachodnich strefach okupacyjnych miały być przekazywane władzom zachodnim³⁸. Jak czytamy w protokołach z posiedzeń Polsko-Niemieckiej Komisji Repatriacyjnej, procedury wyjazdowe oparte były na danych urzędowych oraz na woli zainteresowanych, często wbrew oporom władz³⁹.

Rezultatem porozumienia pomiędzy RP a NRD było złagodzenie polityki represji wobec Niemców. 20 lipca 1950 r. weszła w życie ustawa o zniesieniu sankcji oraz ograniczeń w stosunku do obywateli, którzy zgłosili swą przynależność do narodowości niemieckiej. W instrukcji wydanej przez Prezydium Rady Ministrów dla wykonania tej ustawy nakazano wstrzymanie akcji pozbawiania obywatelstwa polskiego i wysiedlania Volksdeutsche⁴⁰. Zezwolono na nauczanie języka niemieckiego w szkołach, dostęp dzieci z rodzin niemieckich do szkół, zakładów opieki zdrowotnej czy wstępowanie Niemców do związków zawodowych, a także na wydawanie gazet w języku niemieckim. NRD miała ułatwić dostęp do literatury i demokratycznej prasy niemieckiej.

W okresie od 20 lutego 1950 r. do 7 kwietnia 1951 r. z Polski wyjechało łącznie 75 757 osób, a w okresie od 9 lutego 1952 r. do 24 grudnia 1954 r. jeszcze 10 425 osób⁴¹. Ostatni transport zbiorowy do NRD odszedł 18 grudnia 1954 r. Wstępnego podsumowania akcji polsko-niemiecka komisja dokonała

³⁶ List O. Grotewohla i odpowiedź J. Prawina nie są publikowane. Znajdują się w archiwach MSZ.

³⁷ Z materiałów archiwalnych wynika, że było to ok. 130 tys. osób. Przewidywano wyjazdy w transportach ok. 7 tys. miesięcznie. Z notatki z rozmowy gen. J. Prawina z ministrem spraw zagranicznych NRD Dertingerem, jaka odbyła się 5 stycznia 1950 r.

³⁸ Tekst protokołu (niepublikowany) znajduje się w Archiwum MSZ. W 1956 r., kiedy zapowiedziano polityczną zgodą na wyjazdy Niemców także do RFN, władze NRD zdawały sobie sprawę, że z tą chwilą liczba repatriantów do NRD ulegnie znacznemu zmniejszeniu. We wrześniu 1956 r. Komitet Centralny SED wystosował w tej kwestii list do Biura Politycznego KC PZPR, proponując rozmowy na płaszczyźnie partyjnej.

³⁹ Realizacja porozumienia z 2 stycznia 1950 r. była przedmiotem wielu sporów, interwencji i obrad polsko-niemieckiej komisji. Z posiedzeń komisji w dniach 21-24 stycznia 1950 r., 24 stycznia – 4 lutego 1952 r., 2 listopada 1953 r., a także 17-20 stycznia 1956 r. sporządzano protokoły uzgodnień. Stanowiska obu stron były często rozbieżne. Realizacja porozumień zajmowały się resorty Spraw Wewnętrznych obu państw.

⁴⁰ Nakazywała kierować do nich pytanie, czy chcą pozostać w Polsce na pełnych prawach obywatelskich. Instrukcja wskazywała jednocześnie kategorie Volksdeutsche, których należało natychmiast pozbawić obywatelstwa polskiego i przesiedlić (za przynależność do NSDAP, niemieckiej policji, organizacji hitlerowskich itp., oraz udział w represjonowaniu Polaków).

⁴¹ Archiwum MSZ, sygn. Z. 10, T. 472, W. 49 i Archiwum MSW, sygn. 1186/831.

w dniach 23-25 listopada 1954 r.. Strony uzgodniły, że akcję wyjazdów zbiorowych należy zakończyć, a dalsza repatriacja może odbywać się w trybie indywidualnym.

2. Wyjazdy do NRF

Po zamknięciu w 1954 r. repatriacji do NRD, polskie władze uznały problem przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski za rozwiązany, mimo że pewne kategorie Niemców potrzebnych polskiej gospodarce ciągle nie mogły wyjechać, a w środowisku ludności autochtonicznej, posiadającej obywatelstwo polskie i traktowanej przez władze jako etnicznie polska, rozpowszechniły się nastroje emigracyjne.

W połowie lat pięćdziesiątych władze PRL zapoczątkowały politykę normalizacji stosunków z RFN. W uchwale z 12 lutego 1955 r. Rada Państwa ogłosiła zakończenie stanu wojny i ustanowienie pokojowych stosunków z Niemcami⁴². W tym samym roku w wyniku rozmów politycznych zapoczątkowano akcję łączenia rodzin i repatriacji między PRL a formalnie nieuznanym państwem – NRF. Podstawą umożliwiającą wyjazdy stała się współpraca organizacji Czerwonego Krzyża obu państw⁴³. Była ona politycznie zaakceptowana przez rządy, a jej realizacja nadzorowana administracyjnie⁴⁴.

Sprawa wyjazdu osób zainteresowanych emigracją do NRF wracała w rozmowach politycznych w procesie normalizacji stosunków wielokrotnie. Szczególny okres w tej sprawie rozpoczął się w 1968 r., kiedy zaczęto negocjacje Układu o podstawach normalizacji stosunków. Negocjatorzy niemieccy byli zainteresowani nawet włączeniem tej kwestii do zakresu układu, na co jednak strona polska nie chciała przystać. W ramach kompromisu strony uzgodniły, że

⁴² W ślad za tą uchwałą w 1956 r. premier J. Cyrankiewicz zaproponował NRF nawiązanie stosunków dyplomatycznych pod warunkiem uznania granicy na Odrze i Nysie. W. Gomułka w wystąpieniu 17 maja 1969 r. na wiecu w Warszawie wyraził gotowość zawarcia z NRF układu państwowego na wzór Układu Zgorzeleckiego z NRD z 1950 r. Po zwycięstwie SPD w wyborach do Bundestagu 19 września 1969 r., nowy kanclerz – W. Brandt w deklaracji rządowej z 28 października 1969 r. nawiązał do propozycji Gomułka i wyraził gotowość podjęcia rozmów z Polską. W roku 1970 rozpoczęły się negocjacje PRL–NRF, których przedmiotem była normalizacja wzajemnych stosunków pod warunkiem uznania przez NRF zachodniej granicy Polski. W ten sposób formalnie pojawił się nowy partner niemiecki w aspekcie przesiedleń Niemców.

⁴³ W notatce A. Weissa, kierownika działu zagranicznego PCK z 6 maja 1957 r. czytamy: „W dniach 2-5 grudnia 1955 r. zawarte zostało między Polskim Czerwonym Krzyżem a Niemieckim Czerwonym Krzyżem NRF **ustne porozumienie** w sprawie łączenia rodzin w drodze wyjazdów z Polski do NRF względnie z NRF do Polski. Porozumienie obejmowało rok 1956, przewidując wyjazdów z Polski ok. 12 000 osób do rodzin do NRF. Kryterium łączenia rodzin stanowiło najbliższe pokrewieństwo oraz tzw. wypadki specjalne, w których ze względów humanitarnych (samotna starość, kalectwo itp.) wskazane było włączenie danych osób do akcji łączenia rodzin. W czerwcu 1956 r. w czasie wizyty delegacji PCK w Bonn uzgodniono, że ilość osób, które wyjadą z Polski do NRF w ramach łączenia rodzin wzrośnie do 16 000. [...] Powyższe porozumienie zostało całkowicie wykonane przez stronę polską w ciągu 1956 r., tzn. w okresie, na który zostało zawarte. W dniach 28 i 29 XII 1956 r. zostało zawarte w Warszawie dalsze porozumienie między Polskim Czerwonym Krzyżem a Niemieckim Czerwonym Krzyżem NRF dot. akcji łączenia rodzin między Polską a NRF oraz między NRF a Polską w r. 1957”.

⁴⁴ W Informacji Rządu PRL przekazanej władzom NRF przy podpisywaniu Układu z dnia 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków, czytamy: „W roku 1955 polski rząd zlecił Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi zawarcie porozumienia o łączeniu rodzin z Czerwonym Krzyżem NRF”. W latach 1955-1959 na podstawie porozumień czerwonego krzyża wyjechało z Polski ok. 250 000 osób. W latach 1960-1968 wyjechało z Polski do NRF dodatkowo ok. 150 000 osób. Jak podkreślono, wyjazdy te były uzasadnione przede wszystkim względami humanitarnymi (łączenie rodzin). Informacja Rządu PRL nie była publikowana. Znajduje się w Archiwum Traktatowym MSZ.

Polska wyrazi zgodę na wyjazd do NRF osób o „bezspornej niemieckiej przynależności narodowej” oraz rodzin mieszanych na podstawie obowiązującego ustawodawstwa krajowego. Zgoda ta wyrażona została w formie jednostronnego oświadczenia zatytułowanego Informacja Rządu PRL, której tekst został doręczony stronie niemieckiej.

W interpretacji strony niemieckiej, Informacja Rządu PRL była integralną częścią pakietu uzgodnień przyjętych 7 grudnia 1970 r. Informację uzupełniał poufny komentarz⁴⁵, który nakazywał przeprowadzenie akcji w ciągu dwóch lat i objęcie nią kilkudziesięciu tysięcy osób. Podstawową przesłankę wyjazdu – nie wykluczając oczywiście przypadków losowych – stanowiło łączenie rodzin.

Kolejnym aktem w stosunkach PRL-NRF odnoszącym się do przesiedleń Niemców z Polski był tzw. Zapis protokolarny, wynegocjowany został wcześniej przez ambasadora PRL w Bonn, W. Piątkowskiego, z sekretarzem stanu w MSZ RFN W. Gehlhoffem. Wynik negocjacji został odczytany ministrom spraw zagranicznych obu krajów 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach⁴⁶. Podpisanie Zapisu nastąpiło 9 października 1975 r. w Warszawie.

Postanowienia Zapisu odwoływały się do Informacji Rządu PRL. Minister spraw zagranicznych zobowiązał się do wystąpienia do rządu o zgodę na wyjazd dalszej grupy osób na podstawie Informacji Rządu PRL. Akceptację wniosków wyjazdowych miało w ciągu następnych czterech lat otrzymać od 120 tys. do 125 tys. osób, w tym krewnych osób, które z różnych względów pozostały w NRF (także nielegalnie). Ponieważ strona niemiecka sprzeciwiała się zakończeniu wyjazdów po upływie czterech lat, uzgodniono formułę, że „nie przewiduje się ograniczenia czasowego dla składania wniosków”. W kwestiach obywatelstwa Zapis protokolarny odwoływał się do kryteriów i procedur powołanych w informacji.

V. UCHWAŁA RADY PAŃSTWA NR 37/56 Z DNIA 16 MAJA 1956 R. W SPRAWIE ZEZWOLENIA NA ZMIANĘ OBYWATELSTWA POLSKIEGO REPATRIANTOM NIEMIECKIM A KRAJOWY PORZĄDEK PRAWNY

1. Zakres uchwały

W trakcie negocjowania porozumień z 1970 r. i z 1975 r. strona polska poinformowała o obowiązujących w Polsce aktach i procedurach, na podstawie których udzielane są zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie. Jak wyjaśniono, podstawą prawną dokumentu podróży wydawanego osobom wyjeżdżającym do NRF na pobyt stały jest przyjęta 16 maja 1956 r. przez Radę Państwa uchwała nr 37/56 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego

⁴⁵ W latach 1971-1975 w oparciu o Informację Rządu PRL zgodę na wyjazd na pobyt stały w NRF i NRD otrzymało około 65 000 osób.

⁴⁶ W czasie polsko-niemieckiego spotkania, którego generalnym rezultatem był pakiet umów finansowo-gospodarczych (kredyty).

repatriantom niemieckim, a wpis w tym dokumencie stwierdzający, że jego posiadacz „nie jest obywatelem polskim” jest równoznaczny z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa.

Uchwała nr 37/56 nie była skierowana do publikacji. Czytamy w niej:

Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) Rada Państwa postanawia:

1. Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej.
2. Zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
3. Osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Uchwała ta stanowiła podstawę prawną dla pozbawienia obywatelstwa polskiego repatriantów niemieckich do 8 marca 1984 r., kiedy Rada Państwa uchyliła ją uchwałą nr 26/84. Na jej praktyczne obowiązywanie nie wpłynął nawet fakt przyjęcia nowego aktu o randze ustawy w kwestii obywatelstwa – ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim⁴⁷.

W praktyce wyglądało to następująco: osoby będące obywatelami polskimi ubiegające się o wyjazd musiały zwrócić się do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Wnioski te rozpatrywane były przez Zespół II Prezydium Rady Ministrów. Rada Państwa nie wydawała jednak indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa. Natomiast dokument podróży wystawiony przez Zespół na nazwisko wyjeżdżającej osoby, był równoznaczny ze zgodą na zmianę obywatelstwa⁴⁸.

W przedmiocie zmiany obywatelstwa uchwała miała też usankcjonować stan prawny obowiązujący przed jej wprowadzeniem, a więc także repatriację do NRD. Z drugiej strony, władze komunistyczne uznały, że w ten sposób usankcjonują jednostronnie brak prawnomiędzynarodowych regulacji między Polską a państwami niemieckimi w kwestii obywatelstwa.

2. Uprawnienia Rady Państwa w sprawach obywatelstwa w świetle Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. i ustawodawstwa

Zgodnie z Konstytucją PRL z 22 lipca 1952 r., Rada Państwa była organem prawotwórczym – miała prawo wydawać dekrety z mocą ustawy (art. 25 ust. 4). Była też organem uprawnionym w pewnym zakresie do kształtowania stosunków międzynarodowych (art. 25 ust. 5, 6 i 7), włącznie z ratyfikowaniem i wypowiedzianiem umów międzynarodowych oraz w zakresie obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 28 ust. 1 i 2). Wprawdzie brakuje w niej bezpośred-

⁴⁷ Dz. U. 1962, Nr 10, poz. 49.

⁴⁸ Notatka z konferencji II Zespołu Prezydium Rady Ministrów w dniach 6-7 IX. 1951 r., za: S. Jankowiak, „Przegląd Zachodni” 1995, nr 3.

niej normy upoważniającej do działania w sprawach obywatelstwa, ale art. 25 ust. 11 upoważnia Radę Państwa do wykonywania również innych funkcji przewidzianych w Konstytucji lub przekazane jej przez ustawy.

Czy jednak mogła uregulować problem zmiany obywatelstwa polskiego wyodrębnionej grupy osób na niemieckie odrębnym aktem, w trybie równoległym do ustawowego? Zgodnie z preambułą uchwały 37/56 uprawnienie do jej wydania Rada Państwa wywodzi się z art. 13 ust. 1 i ust. 2 i ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Czytamy w nich:

1. O nadaniu i utracie obywatelstwa orzeka Rada Państwa.
2. Orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Powstaje więc pytanie, czy uchwała nr 37/56 wprowadziła odrębną procedurę dla utraty obywatelstwa? Z porównania celów politycznych ustawy o obywatelstwie i uchwały jasno widać, że były one przeciwne. O ile uchwała miała na celu zlikwidowanie związku jednostki z państwem, o tyle zadaniem ustawy było wręcz utrzymanie obywatelstwa jako więzi, która pozwalała na zastosowanie wobec jednostek atrybutów władzy w sposób niepodważalny i eliminujący możliwość ingerencji w te relacje przez obce państwo. Za sensem przyjęcia uchwały przemawiają też względy techniczne – procedura indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa nie mogła mieć zastosowania wobec setek tysięcy repatriowanych Niemców, ponieważ byłaby po prostu niewykonalna.

Trudniej natomiast ocenić, czy w tym przypadku konieczne było dotrzymanie formalnego standardu indywidualnej zgody na zmianę obywatelstwa, a jeśli tak – czy za taką można uważać dokument podróży wydawany repatriantom. Dyskusyjne są także konstytucyjne umocowania Rady Państwa dla wydania takiego aktu. Wątpliwości przybywa jeszcze z momentem przyjęcia nowej podstawy prawnej regulującej sprawą obywatelstwa – ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, w której o utracie obywatelstwa rozstrzygała norma z art. 13. Dodatkowym elementem komplikującym sprawę są również późniejsze uzgodnienia międzynarodowe podejmowane w procesie normalizacji dwustronnych stosunków, a w szczególności polsko-niemiecka umowa o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., oraz orzecznictwo polskich sądów krajowych⁴⁹.

*Dr hab. Mariusz Muszyński jest profesorem
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
m_muszynski@uksw.edu.pl*

⁴⁹ Problem zostanie przedstawiony w części II, w kolejnym zeszycie.

CITIZENSHIP OF THE 'LATE DISPLACED GERMANS'. CONSIDERATIONS OF THE ISSUE IN THE LIGHT OF THE INTERNATIONAL LAW

S u m m a r y

Citizenship is a legal tie that connects a person to a certain state. Although, as a rule, decisions regarding citizenship lie within the exclusive competence of the state, one can observe an increasing role of the international law in that matter, and consequently a limitation of sovereign rights of the state which is now forced to take into account the will of the person in question in matters related to the granting, changing or depriving of citizenship. The only one, exceptionally accepted possibility, is a collective regulation of citizenship in the case of a territorial succession. This was the case regarding Polish-German relations after the acquisition by Poland in 1945 of parts of the former Third Reich, and the consequent international obligations arising from Potsdam-Yalta regulations which called for displacement of German citizens beyond the new borders.

In the year 2005, already 60 years after the 2nd World War, the issue of citizenship of persons who had left for Germany after 1945, came back as an off-shot of the property-reparations dispute and has now constituted a certain political problem.

The paper is a legal analysis of the post-war national verification pursued within the territories attached to Poland as a consequence of the Potsdam displacement decisions as well as the later deprivations of Polish citizenship exercised on those who, between 1945 and 1989, had left Poland to live in either of the two German States. It is indicated, against the background of the post-first-world-war solutions regarding national questions (Versailles standard), that this problem should be looked at from the point of view of Potsdam regulations.

In the paper, an assessment of the national regulations is pursued in the light of international law. It covers an analysis of the official legislation of the Polish People's Republic (1945-1989), the unpublished international and national acts and the quasi-precedent judiciary of the Polish courts. Its aim is an attempt to answer the question of the factual status of the said persons in the Polish law today. The conclusion of the analysis indicates that the international and national legal acts are in conflict as there are certain legislation gaps and political misconceptions of successive Polish governments, including the present one. Further, it is proved that from the legal point of view, the current Polish foreign politics according to which the issue of the German „displaced” citizenship constitutes „Poland's internal problem” is wrong and disadvantageous. The solution should rather lead to force Germany to regulate the issue on the basis of international agreements in the real interests of Poland i.e. the confirmation of the deprivation of their Polish citizenship of those „displaced”. Keeping the current *status quo* may result in a verification of Potsdam regulations and will be a victory of the German policy seeking of the revision of the obligations and penalties for the aggression and the war.