

**prof. Grzegorz Janusz**

Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej  
w Lublinie

#### **Przepisy traktatów polsko-niemieckich:**

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14.11.1990 r.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.06.1991 r.

#### **1. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14.11.1990 r. <sup>1</sup>**

Był to pierwszy traktat Zjednoczonych Niemiec a także nowej Rzeczypospolitej zawarty z państwem sąsiadującym. Traktat potwierdzał ustalenia graniczne zawarte w Układzie z 6 lipca 1950 r. między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną *o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej* i w późniejszych umowach zawartych z NRD w celu jego wykonania i uzupełnienia (Akt z 27 stycznia 1951 r. *o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami*; Umowa z 22 maja 1989 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną *w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej*) oraz w Układzie z 7 grudnia 1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec *o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków* (art. 1). W traktacie określono nienaruszalność granicy między obu państwami (art. 2) oraz wyrzeczenie się roszczeń terytorialnych zarówno aktualnie jak i w przyszłości (art. 3).

Istotne było też podkreślenie w preambule traktatu, że *zważywszy, że 45 lat minęło od zakończenia II wojny światowej, i świadome, że ogromne cierpienia, jakie przyniosła ta wojna, w tym także utrata przez licznych Polaków i Niemców ich stron rodzinnych w wyniku wypędzenia albo wysiedlenia* (podkreślenie G. J.), *są ostrzeżeniem i wyzwaniem do kształtowania pokojowych stosunków między obu Narodami i Państwami.*

#### **2. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (Bonn, 17 czerwca 1991 r.) <sup>2</sup>**

Traktat ten jest nie tylko pierwszym z grupy traktatów dwustronnych zawartych przez Polskę i zaopatrzonych w tzw. klauzule mniejszościowe <sup>3</sup>, ale też zawiera najszersze, oprócz traktatu polsko – białoruskiego i polsko – litewskiego, przepisy odnoszące się do mniejszości.

Traktat odwoływał się do porozumień w zakresie praw człowieka, a tym samym i mniejszości narodowych, jakie zostały wytworzone w systemie Narodów Zjednoczonych oraz KBWE (od 1 stycznia 1995 r. OBWE) stwierdzając w art. 2, że strony traktatu

*postępują zgodnie z prawem międzynarodowym, w szczególności Kartą Narodów Zjednoczonych, a także zgodnie z podpisanym 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach Aktem*

<sup>1</sup> Dz. U. 1992, nr 14, poz. 54. W Polsce traktat wszedł w życie z dniem 16 stycznia 1992 r.

<sup>2</sup> Dz. U. 1992, nr 14, poz. 56. Traktat wszedł w życie w Polsce z dniem 16 stycznia 1992 r.

<sup>3</sup> Pojęciem *klauzula mniejszościowa* w zakresie badań etnicznych określa się zawarte w traktatach ogólnych regulacje odnoszące się do praw i statusu mniejszości narodowych.

*końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Paryską kartą dla nowej Europy z 21 listopada 1990 r. oraz dokumentami kolejnych spotkań KBWE*

uznając jednocześnie

*mniejszości i równorzędne grupy za naturalny pomost między Narodami polskim i niemieckim oraz ufają, że te mniejszości i grupy wnoszą cenny wkład do życia ich społeczeństw.*

Najszerze regulacje praw osób należących do mniejszości zawarte zostały w art. 20 – 22, a pośrednio w art. 23 – 25.

W art. 20 ust. 1 zamieszczone jest dość kontrowersyjne, w ocenie części badaczy problemu w Polsce, określenie podmiotów objętych ochroną. W odniesieniu do terytorium RP są nim członkowie mniejszości niemieckiej *to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej.* W przypadku RFN są to osoby posiadające niemieckie obywatelstwo, *które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka kultury lub tradycji polskiej.*

Powyższy przepis preferuje kryterium obywatelstwa. Stąd też formalnie zawartym układem nie są objęci Polacy przebywający w RFN na statusie cudzoziemców (obywatele polscy, uchodźcy polityczni, tzw. duldungowcy, tj. osoby mające przyznane prawo pobytu tolerowanego, bezpieczeństwa, itd.). Jednak w przypadku traktatu z Niemcami w wymienionych w dniu jego zawarcia listach ministrów spraw zagranicznych zawarto sformułowanie, że rząd RFN podejmie starania celem skorzystania z praw i możliwości wymienionych w art. 20 i 21 traktatu przez te osoby polskiego pochodzenia, języka, kultury lub tradycji, które nie są objęte postanowieniami traktatu. W praktyce odnosi się to sformułowanie do wspomnianej kategorii osób przebywających w RFN na statusie cudzoziemców.

W treści art. 20 ust. 1 traktatu zwraca uwagę definicja podmiotu ochrony, za jaką uważa się nie tylko osoby niemieckiego (polskiego) pochodzenia, ale również przyznające się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej (polskiej). Jest to tym samym określenie osób tzw. kręgu kulturowego (polskiego lub niemieckiego). Dokumenty międzynarodowe, na które zresztą powołuje się traktat, posługują się raczej pojęciem osób należących do danej mniejszości, a nie osób przyznających się do niej. Przepis taki, preferowany przez stronę niemiecką, jest korzystny dla mniejszości niemieckiej w Polsce<sup>4</sup>. Formalnie nie równoważy tego identyczne określenie kręgu personalnego grupy polskiej w Niemczech, przy czym traktat nie posługuje się w stosunku do tej grupy pojęciem mniejszości. Mimo, że trudno współczesną Polonię w Niemczech określić mianem *mniejszość*, to możliwym było objęcie obu grup (niemieckiej i polskiej) tym samym pojęciem<sup>5</sup>. Na ostatecznej redakcji tego przepisu zaważyło niewątpliwie stanowisko strony niemieckiej, która jest niechętna poszerzaniu pojęcia mniejszość o kolejne grupy<sup>6</sup>. Jednocześnie zakres podmiotowy w odniesieniu do grupy polskiej w Niemczech został poszerzony we wspomnianym liście ministrów spraw zagranicznych o osoby mające status cudzoziemców, zaś prawa przedmiotowe obu grup zostały określone w traktacie identycznie.

<sup>4</sup> Aczkolwiek w trakcie sporu o zmianę nazwy Towarzystwa (Społeczno-Kulturalnego Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim) przepis ten wywołał po 1993 r. skutki negatywne, gdy decyzje a następnie orzeczenie odmowne w sprawie zmiany nazwy na Towarzystwa Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim oparto na argumentacji, że traktat mówi o mniejszości niemieckiej w Polsce jako podmiocie ochrony a nie o Niemcach w Polsce.

<sup>5</sup> Np. w traktacie zawartym przez Niemcy ze Związkiem Radzieckim z 9 listopada 1990 r. nie użyto w ogóle pojęcia mniejszość, posługując się w obu przypadkach określeniem *obywatele*. Stosowny przepis (art.15) brzmi: *Obywatele radzieccy narodowości niemieckiej jak również pochodzący ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i stale zamieszkałi w Republice Federalnej Niemiec obywatele, którzy chcą zachowywać swój język, kulturę lub tradycje...*

<sup>6</sup> W Republice Federalnej Niemiec pojęcie *mniejszość narodowa (Minderheit)* stosuje się w odniesieniu do tych grup, które mają swój naród macierzysty zorganizowany w państwo (Duńczycy), zaś w odniesieniu do grup nie mających swojej ojczyzny ideologicznej (państwa) (Fryzowie, Serbowie Łużyccy) używane jest określenie *grupa narodowościowa (Volksgruppe)*, przy czym Serbowie Łużyccy określani są także jako *lud (Volk)*. Przy podpisywaniu w maju 1995 r. przez RFN Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych Niemcy złożyły zastrzeżenie, że Konwencja będzie miała zastosowanie tylko do tych trzech grup oraz obywateli niemieckich Sinti i Roma traktowanych jako odrębna kategoria etniczna. Podobnie sprecyzowano zakres podmiotowy przy ratyfikacji Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych.

Nie było to zawsze regułą, gdyż w innych traktatach dwustronnych zawartych przez RFN tzw. klauzulę mniejszościową odnoszono jednostronnie tylko do mniejszości niemieckiej. Tak uczyniono w traktacie Niemiec z Węgrami (6.02.1992 r.)<sup>7</sup>, gdzie wskazano w art. 19 na prawa, ale wyłącznie mniejszości niemieckiej na Węgrzech, do zachowania i rozwijania tożsamości i języka ojczystego oraz do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym prywatnie i publicznie oraz w traktacie Niemiec z Rumunią (21 kwietnia 1992 r.)<sup>8</sup>, gdzie w art. 15 – 17 określono prawa mniejszości niemieckiej w Rumunii do zachowania i rozwijania tożsamości oraz języka ojczystego, jak również do nauki tego języka. Podobnie postąpiono w przypadku umowy między Ukrainą i Republiką Federalną Niemiec z 3 września 1996 r. odnośnie współpracy w sprawie osób narodowości niemieckiej mieszkających na Ukrainie, która już w tytule zawarła zobowiązania tylko jednostronnie do mniejszości niemieckiej na Ukrainie<sup>9</sup>.

Zwrócono uwagę w art. 20 ust. 1 na prawo do kultywowania i rozwijania tożsamości etniczno-kulturowej, gdyż tak określone osoby

*mają prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa.*

Tak określone prawo zostało dodatkowo wzmocnione regulacją zawartą w art. 21 ust. 1 gdzie stwierdzono, że

*Umawiające się Strony będą na swych terytoriach chroniły tożsamość etniczną, kulturalną, językową i religijną grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 oraz tworzyły warunki do wspierania tej tożsamości. Doceniają szczególne znaczenie wzmoczonej konstruktywnej współpracy w tej dziedzinie. Współpraca ta powinna umacniać pokojowe współzycie i dobre sąsiedztwo narodów polskiego i niemieckiego oraz przyczyniać się do porozumienia i pojednania między nimi.*

Ta regulacja ma charakter wiążący dla stron a nie tylko deklaracyjny. Wyraża się to w użytym sformułowaniu, że *...Strony będą na swych terytoriach chroniły tożsamość etniczną, kulturalną, językową i religijną grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 oraz tworzyły warunki do wspierania tej tożsamości*

Można przy tym domniemywać, że przepis o osobach tzw. kręgu kulturowego zawarty w traktacie polsko-niemieckim wynika z treści ustępu 4 tegoż artykułu 20, w którym czytamy:

*Umawiające się Strony potwierdzają, że przynależność do grup wymienionych w ustępie 1 jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i że nie mogą z niego wynikać żadne niekorzystne następstwa.*

W ustępie 2 tegoż artykułu strony zawarły zobowiązanie realizowania praw i obowiązków *zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości* wymieniając tu deklaracje, konwencje i porozumienia ONZ oraz KBWE.

W ustępie trzecim zawarto omówioną wyżej ochronę przedmiotową. Osoby wymienione w ustępie pierwszym tegoż artykułu miały w szczególności prawo, indywidualnie lub zbiorowo, do:

- swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany;
- zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji oraz stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych, które mogą ubiegać się o pomoc finansową państwa;

<sup>7</sup> Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1992 II S. 475.

<sup>8</sup> BGBl. 1993 II S. 1774.

<sup>9</sup> BGBl. 1998 II, 87; Угода N 276\_002 від 03/09/1996: [Угода між Україною та Федеративною Республікою Німеччина про співпрацю у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні.](#)

- korzystania z pomocy państwa w zakresie działalności kulturalno-oświatowej;
- wyznawania i praktykowania swej religii, włącznie z prowadzeniem oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym;
- ustanawiania i utrzymywania niezakłóconych kontaktów w ramach własnej grupy i poprzez granice;
- używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego;
- uczestniczenia w międzynarodowych organizacjach pozarządowych;
- korzystania, na równi z innymi, ze środków prawnych, przewidzianych ustawodawstwem krajowym, dla urzeczywistnienia i ochrony swoich praw.

W dalszej części Traktatu (art. 21 ust. 2) umawiające się strony zobowiązują się do działań, wspierających utrzymanie tożsamości grupowej przez te mniejszości i umożliwiających im prowadzenie działalności. Jednocześnie strony zobowiązywały się do zapewnienia członkom grup wymienionych w art. 20 *odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w ich języku ojczystym w publicznych placówkach oświatowych, jak również tam, gdzie to jest możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych z jednoczesnym zastrzeżeniem, że winno to być zgodne z właściwymi przepisami prawa krajowego* (art. 21 ust. 2). Interesujące zwłaszcza mniejszość niemiecką w Polsce zagadnienie używania języka ojczystego wobec władz publicznych zostało natomiast, w porównaniu z innymi regulacjami traktatu odnośnie mniejszości, bardzo słabo wyartykułowane. Wynika to z potrójnego aż uwarunkowania:

1. tam gdzie to jest możliwe,
2. tam gdzie to jest konieczne,
3. zgodność z właściwymi przepisami prawa krajowego.

W odniesieniu do wiążącego się zazwyczaj z używaniem języka ojczystego mniejszości jako tzw. pomocniczego języka urzędowego stosowania tego języka przy oznaczeniach nazw miejscowości oraz obiektów fizjograficznych to traktat nie poruszał w ogóle tego problemu. Natomiast w punkcie 4 wymienionych w dniu zawarcia traktatu listach ministrów spraw zagranicznych strona polska wręcz wyraźnie zastrzegła, że nie widzi obecnie możliwości wprowadzenia na terenach zamieszkiwania przez mniejszość niemiecką podwójnego nazewnictwa stwierdzając:

*Rząd Rzeczypospolitej Polskiej oświadcza, że nie widzi obecnie żadnej możliwości dopuszczenia na tradycyjnych obszarach osiedlenia mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej oficjalnych nazw topograficznych także w języku niemieckim. Biorąc pod uwagę zainteresowanie Rządu Republiki Federalnej Niemiec sprawą tego topograficznego nazewnictwa, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej gotów jest rozpatrzyć tę sprawę w stosownym czasie*<sup>10</sup>.

Standardowa jest tu treść art. 22 ustęp 1 stwierdzająca, że przepisów Traktatu nie można wykorzystać w celach sprzecznych z Kartą Narodów Zjednoczonych, prawem międzynarodowym i postanowieniami Aktu Końcowego KBWE (...) łącznie z zasadą integralności terytorialnej państw. Istotny jest też przepis ustępu 2 tegoż artykułu, w którym czytamy:

*Każda osoba należąca w Rzeczypospolitej Polskiej, względnie w Republice Federalnej Niemiec do grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 jest odpowiednio do powyższych postanowień zobowiązana, jak każdy obywatel, lojalnie postępować wobec odnośnego Państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego Państwa.*

<sup>10</sup> Traktaty polsko-niemieckie z 14.11.1990 r. i 17.6.1991 r., Bonn (bdw), s. 73-75 (dwujęzyczne opracowanie wydane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Federalnej Niemiec we współpracy z Ambasadą Rzeczypospolitej Polskiej w Kolonii).

W zakresie spraw mniejszościowych postanowiono, zgodnie z art. 21 ustęp 3 w związku z art. 3, przeprowadzać regularne konsultacje, a w razie konieczności utworzyć komisję mieszaną.

Pośrednio na status podmiotów określonych w art. 20 ust. 1 wpływają regulacje zawarte w art. 23 – 25. W art. 23 ust. 1 strony zobowiązały się do wspierania wymiany kulturalnej *we wszystkich dziedzinach i na wszystkich szczeblach, wnosząc tym samym wkład do europejskiej tożsamości kulturowej*. W art. 24 zobowiązano się do urzeczywistniania i pełnego wykorzystywania umowy o utworzeniu i działalności instytutów kultury. Art. 25 odnosił się do spraw języka, jego nauczania oraz promowania. Określono dość szerokie mechanizmy mające na celu upowszechnianie znajomości języków obu państw w społeczeństwie.

Oceniając traktat to spełnił on pionierską rolę w stosunkach między obu państwami, w tym także w odniesieniu do regulacji praw osób należących do mniejszości. Podkreślić należy, iż traktat polsko-niemiecki z 17 czerwca 1991 r. stanowił swoiste „przetarcie” drogi do zawierania tzw. klauzul mniejszościowych w traktatach dwustronnych po 1991 r. Na treści definicyjnej art. 20 ust. 1 wzorowane było też określenie podmiotu ochrony w art. 13 ust. 2 traktatu z Litwą (26 kwietnia 1994 r.)<sup>11</sup>. W praktyce jednak obie mniejszości określone w traktacie z 1991 r. nie zawsze są w stanie skorzystać z możliwości określonych w traktacie. W znacznej mierze wynika to ze wspomnianego przepisu art. 21 ust. 2 o zgodności z właściwymi przepisami prawa krajowego, gdyż nie zawsze regulacje prawa wewnętrznego nadążają za zobowiązaniami lub deklaracjami międzynarodowymi.

*(stan na 20 grudnia 2004 r.)*

---

<sup>11</sup> Dz. U. 1995, nr 15, poz. 71.