

AGNIESZKA KASTORY

PROBLEM OBECNOŚCI NIEMIEC W KOMISJACH DUNAJSKICH W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Dunaj bierze swój początek w Niemczech w Górach Schwarzwald, a począwszy od Ulm, staje się splawną. Po pierwszej wojnie światowej w traktatach pokojowych z Niemcami, Austrią, Bułgarią i Węgrami potwierdzono jego dotychczasowy, międzynarodowy status¹. Traktat wersalski zachował istniejącą od 1856 r. Europejską Komisję Dunaju (EKD), która kontrolowała żeglugę u ujścia rzeki, ale zmienił jej skład. Przed wojną zasiadali w niej przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch, Rumunii, Austrii, Niemiec, Turcji i Rosji, po wojnie jedynie delegaci Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Rumunii. Jednocześnie na mocy traktatu wersalskiego powstała Międzynarodowa Komisja Dunaju (MKD) działająca na odcinku rzeki, który nie podlegał administracji Europejskiej Komisji Dunaju. W Międzynarodowej Komisji zasiadali reprezentanci Bawarii, Wirtembergii, Austrii, Królestwa SHS, Czechosłowacji, Węgier, Rumunii, Bułgarii, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch (art. 347). Zgodnie z traktatem wersalskim, MKD miała zebrać się i opracować ostateczny statut Dunaju, do którego przystąpiłyby Niemcy².

Konwencja stanowiąca Ostateczny Statut Dunaju została podpisana 23 lipca 1921 r. przez Belgię, Francję, Wielką Brytanię, Grecję, Włochy, Rumunię, Czechosłowację i Królestwo SHS, które uznano za sygnatariuszy, oraz Niemcy, Austrię, Węgry i Bułgarię, których nie uznawano za sygnatariuszy. Ostateczny Statut Dunaju precyzował, że administracji MKD podlegała żegluga od Ulm do Braiły, i potwierdzał, że w Komisji zasiadali przedstawiciele dwóch niemieckich państw naddunajskich: Bawarii i Wirtembergii. Jednak charakter obu niemieckich delegacji wywoływał kontrowersje związane z zapisami konstytucji weimarskiej z 1919 r.³ Na jej mocy niemieckie „państwa” stały się „krajami” i utraciły wiele swych uprawnień na rzecz federacji. Rząd centralny przejął kontrolę nad ważnymi drogami wodnymi, ich eksploatacją, wykonywanymi pracami i policją rzeczną⁴. Pojawił się więc problem, kogo reprezentują delegaci Bawarii i Wirtembergii: swoje kraje czy całą federację oraz ilu delegatów Niemcy powinny mieć w MKD. Podczas prac

¹ Archiwum Akt Nowych, dalej AAN, Ambasada RP w Bukareszcie 448, Traités, actes, conventions et règlements relatifs à la Commission Européenne du Danube (1856–1930), dalej Traités, Paris 1930, s. 119–122; Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r., Warszawa 1919, s. 162–163.

² AAN, Ambasada RP w Bukareszcie 448, Traités, s. 121–124; Traktat pokoju, s. 166–167.

³ AAN, Ambasada RP w Bukareszcie 448, Konwencja stanowiąca Ostateczny Statut Dunaju, s. 69–70; National Archives, dalej NA, FO 371/22388, memorandum Desparda z 5 XII 1938 r., s. 261/1–2.

⁴ Archiva Ministerului Afacerilor Externe al României w Bukareszcie, dalej AMAER, fond CID, vol. 83, niemiecka nota z 27 VI 1922 r., brak paginacji; W. Czaplński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław 1981, s. 681–682.

nad Ostatecznym Statutem Dunaju niemiecki delegat przekonywał, że Niemcy powinny posiadać dwie delegacje, ponieważ są to delegacje dwóch odrębnych krajów. Dyskusja nie doprowadziła do rozstrzygnięcia i do Ostatecznego Statutu Dunaju przeniesiono odpowiedni tekst z traktatu wersalskiego. Niemcy nadal jednak zabiegały, by delegacje obu krajów uznawano jednocześnie za delegacje federacji⁵. 3 grudnia 1921 r. na piątej sesji plenarnej MKD niemiecki delegat stwierdził, że wraz z kolegą reprezentują zarówno Bawarię i Wirtembergię, jak i Niemcy. Jednak zdaniem brytyjskiej delegacji Niemcy mogły mieć dwóch delegatów wyłącznie w sytuacji, gdyby reprezentowali oni dwa różne podmioty. Gdy rząd centralny przejął kompetencje krajów, Niemcy powinny mieć w MKD jednego delegata, a nie dwóch, ponieważ nie posiadały większych interesów na splawnym Dunaju niż pozostali członkowie MKD. Podobne stanowisko zajęła Rumunia, odrzucając możliwość przeobrażenia delegacji dwóch niemieckich krajów w jedną delegację niemiecką, dysponującą dwoma głosami, co dawałoby Niemcom wyjątkową pozycję w MKD. Ostatecznie postanowiono rozstrzygnąć spór drogą negocjacji, które miała prowadzić z Niemcami Francja⁶.

Wypracowane porozumienie w sprawie niemieckiej delegacji zostało zatwierdzone w formie rezolucji MKD 4 lipca 1926 r. Na jej podstawie delegacje Bawarii i Wirtembergii zostały uznane za wspólną reprezentację Niemiec i dunajskich państw niemieckich. Kolejność półrocznego przewodniczenia (prezydencji) w Komisji ustalono wedle francuskiego alfabetu (Austria, Bawaria, Bułgaria, Francja, Wielka Brytania, Węgry, Włochy, Rumunia, Królestwo SHS, Czechosłowacja i Wirtembergia). Bawaria i Wirtembergia posiadały więc po jednym delegacie, którzy razem tworzyli reprezentację Niemiec i na sesjach MKD głosowali zgodnie z instrukcją niemieckiego rządu⁷.

Problem niemieckiej delegacji w MKD odnowił się, gdy kanclerzem Niemiec został Adolf Hitler. Na mocy ustawy z 30 stycznia 1934 r. i rozporządzenia z 2 lutego 1934 r. Rzesza przejęła wszelkie prawa suwerenne krajów, w tym prawo wysyłania delegatów do komisji rzecznych, posiadane przez Bawarię i Wirtembergię. 4 października 1934 r. Niemcy poinformowały członków MKD o przeprowadzonej reformie, zaznaczając jednocześnie, że zamierzają zachować w Komisji dwóch delegatów i dwa głosy⁸.

Przyznanie Niemcom dwóch głosów w MKD napotkało opór państw członkowskich. Francja argumentowała, że ani traktaty pokojowe, ani Ostateczny Statut Dunaju nie przewidywały w MKD delegacji Niemiec, ale Bawarii i Wirtembergii. Francja nie godziła się, by po likwidacji obu niemieckich krajów Niemcy korzystały z przywileju posiadania dwóch delegatów, czego nie usprawiedliwiał żaden przepis prawny. Stanowisko Francji poparła Rumunia, zaznaczając, że Niemcy nie mogą zmieniać charakteru swej delegacji w organizacji międzynarodowej jednostronnym aktem⁹.

⁵ AAN, Ambasada RP w Bukareszcie 448, Konwencja stanowiąca, s. 70; AMAER, fond CID, vol. 83, niemiecka nota do rządu rumuńskiego z 27 VI 1922 r.

⁶ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935 skierowane do Doradczej Komisji Technicznej Komunikacji i Transportu Ligi Narodów, w tym brytyjska nota z 11 II 1935 r., s. 11–12; AMAER, fond CID, vol. 83, nota rumuńskiego rządu do niemieckiej ambasady z 3 IX 1922 r.

⁷ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym brytyjska nota z 11 II 1935 r., s. 4, 13–14; AMAER, fond CID, vol. 83, telegram rumuńskiego ministra spraw zagranicznych z 22 XII 1925 r.

⁸ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym brytyjska nota z 11 II 1935 r., s. 4; i brytyjska nota z 15 I 1935 r., s. 10–11.

⁹ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym francuskie memorandum z 1 XII 1934 r., s. 5–7; AMAER, fond CID, vol. 97, list Conțescu do Titulescu z 25 XI 1934 r.

W listopadzie 1934 r. na spotkaniu Komitetu Wykonawczego Międzynarodowej Komisji jej prezydent oświadczył, że zmiana wewnętrznego prawa Niemiec nie może mieć wpływu na sposób głosowania w MKD. W odpowiedzi delegat Niemiec poddał krytyce traktat wersalski i Ostateczny Statut Dunaju, na których opierała swe istnienie Komisja, uzyskując przy tym poparcie węgierskiego delegata. Niemcy zarzucili państwu zasiadającym w Komisji, że odmawiają Rzeszy prawa przynależności do niej¹⁰. Delegaci MKD zebrani na grudniowej sesji od 4 do 5 grudnia 1934 r. uznali pełnomocnictwa dwóch niemieckich delegatów — dra Georga Martiusa i dra Sautera — oraz ich zastępców za nieważne, a więc odmówili uznania ich jako delegatów Rzeszy. Jednocześnie jednak przyjęto *modus vivendi*, pozwalające niemieckim delegatom brać udział w głosowaniu, ale podczas nieobecności jednego z nich drugi nie miał prawa za niego głosować. Nie podjęto decyzji o prezydencji, uznając, że do chwili, gdy przyjdzie kolej na Niemcy, sprawa będzie rozwiązana. Niemcy miały nadal płacić dwie składki. Tymczasowe porozumienie było ważne do czerwcowej sesji MKD w 1935 r. lub do chwili osiągnięcia porozumienia inną drogą¹¹.

Przebieg grudniowego posiedzenia Międzynarodowej Komisji skłonił Niemcy do wystosowania pod adresem państw członkowskich formalnych zapytań, czy uznają prawo Rzeszy do zasiadania w MKD, oraz wysyłania do niej dwóch delegatów, jeśli nie są delegowani przez Bawarię i Wirtembergię. W wypadku negatywnej odpowiedzi Niemcy domagali się uzasadnienia i określenia, czy są to jedyne zastrzeżenia wobec ich reprezentacji w MKD. Podkreślali także, że rozwiązanie wprowadzone przez Ostateczny Statut Dunaju, było dla nich krzywdzące, zważywszy na zakres ich interesów na rzece, zwłaszcza w porównaniu z interesami państw nienaddunajskich (trzecich)¹².

Wielka Brytania w nocie przekazanej niemieckiemu ambasadorowi w Londynie — Leopoldowi von Hoeschowi — 11 lutego 1935 r. przekonywała, że traktat wersalski nie przewidywał uprzywilejowania jakiegokolwiek uczestnika żeglugi dunajskiej ze względu np. na długość odcinka rzeki lub specjalne interesy na rzece. W chwili jego podpisywania istniały dwa naddunajskie państwa niemieckie i one były reprezentowane w MKD. Wprawdzie konstytucja weimarska ograniczyła uprawnienia krajów, ale 15 czerwca 1922 r. niemiecki rząd poinformował, że administracja i kontrola rzeki pozostały w gestii krajów. Sytuacja była więc zgodna z artykułem 347 traktatu wersalskiego i konwencją z 1856 r. o oddzielnych reprezentacjach Bawarii i Wirtembergii. Nowy podmiot, który je zastąpił — Trzecia Rzesza — nie może mieć większych uprawnień niż pozostali członkowie MKD mający po jednym reprezentancie. Wprawdzie po uchwaleniu konstytucji w 1919 r. przyjęto ze względów praktycznych, że delegaci Bawarii i Wirtembergii reprezentują jednocześnie całą federację, jednak w obecnej sytuacji Niemcy wystali dwóch delegatów reprezentujących wyłącznie Rzeszę, bez porozumienia z pozostałymi członkami MKD. Wielka Brytania nie akceptowała takiej procedury i uważała,

¹⁰ AMAER, fond CID, vol. 97, list Conțescu do Titulescu z 29 XI 1934 r.; AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym francuskie memorandum z 1 XII 1934 r., s. 5–6.

¹¹ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, s. 4; w tym nota do niemieckiego ambasadora w Londynie z 11 II 1935 r., s. 10–11; AMAER, fond CID, vol. 83, niemieckie memorandum ze I 1935 r., zawierające protokół posiedzenia z XII 1934 r.

¹² AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, s. 4–5; w tym niemieckie memorandum z 22 XII 1934 r., s. 8–9; w tym nota do niemieckiego ambasadora w Londynie z 11 II 1935 r., s. 10–11.

że nowa sytuacja powinna stać się przedmiotem międzynarodowego porozumienia lub zostać rozstrzygnięta przez Międzynarodowy Trybunał w Hadze¹³.

Francja udzieliła odpowiedzi na niemiecką notę 27 lutego 1935 r. Argumentowała w niej, że Rzesza chce przejąć uprawnienia zlikwidowanych krajów z naruszeniem zasady równości państw członkowskich MKD. Poza tym traktaty nie przewidywały w MKD niemieckiej delegacji jako takiej. Podobnie jak Wielka Brytania, Francja proponowała rozwiązać spór drogą politycznego porozumienia¹⁴. Za takim rozwiązaniem konfliktu opowiadała się także Rumunia, podkreślając, że wśród państw naddunajskich jest wola pozytywnego załatwienia sprawy niemieckiej delegacji¹⁵.

Niemcy po zgromadzeniu odpowiedzi od wszystkich członków MKD sklasyfikowali je 24 kwietnia 1935 r. i stwierdzili, że Wielka Brytania, Francja i Czechosłowacja nie uznawały prawa Rzeszy Niemieckiej jako takiej do zasiadania w MKD. Jugosławia, Rumunia i Włochy honorowały prawo Rzeszy do członkostwa w MKD, ale z jednym głosem. Austriacy uważali, że sposób desygnowania niemieckiej delegacji może budzić zastrzeżenia¹⁶. Niemcy oburzali się, że odmawia im się prawa reprezentacji w MKD, ale nie kwestionuje się go w innych komisjach rzecznych: Renu, Łaby, Odry, i nie widzieli powodu zwracania się do Międzynarodowego Trybunału w Hadze lub jakiegoś sądu arbitrażowego. Natomiast byli gotowi przedyskutować problem Dunaju z zainteresowanymi państwami. Takie rozmowy musiałyby dotyczyć jednak całego Dunaju aż do Morza Czarnego, czyli na przestrzeni, którą reguluje Ostateczny Statut Dunaju. Do czasu wypracowania porozumienia Niemcy byli gotowi zadowolić się zasadami przyjętymi w *modus vivendi* w 1934 r.¹⁷

Niemcy szeroko uzasadniali, że traktat wersalski i Ostateczny Statut Dunaju przewidywały podobne zasady funkcjonowania ich reprezentacji w MKD jak w komisjach Odry, Łaby i Renu, gdzie liczba niemieckich delegatów była niezależna od liczby reprezentowanych w nich niemieckich krajów nadrzecznych (w Komisji Odry zasiadało trzech przedstawicieli Prus, w Komisji Łaby pięć niemieckich krajów miało cztery głosy). Jedyną różnicą między poszczególnymi komisjami rzeczными polegała ich zdaniem na tym, że w Komisji Renu i Łaby niemieckie delegacje miały stałą liczbę głosów, niezależną od liczby delegatów obecnych podczas sesji. Natomiast w Komisji Odry i Dunaju głos był ściśle związany z osobą delegata, który musiał być obecny, by głosować. Niemcy uważali, że zapisy traktatu wersalskiego nie zawierały jasnych kryteriów przyznawania poszczególnym państwom określonej liczby głosów, natomiast w odniesieniu do MKD wyraźnie krzywdziły Niemcy: trzy państwa niemające dostępu do rzeki mogły decydować o żegludze na całym Dunaju, podczas gdy leżące nad Dunajem Niemcy, mające poważną flotę morską, były odsunięte od kontroli ujścia Dunaju. Niemcy uważali, że zasady głosowania w komisjach rzecznych powinny się zmienić. Przekonywali też, że od chwili wejścia w życie konstytucji z 1919 r. nie było wątpliwości, że to Niemcy były w komisjach rzecznych jedynym podmiotem mającym prawa i obowiązki, a upo-

¹³ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym brytyjska nota z 15 I 1935 r., s. 10–11 i brytyjska nota z 11 II 1935 r., s. 11–12, 14–16.

¹⁴ AMAER, fond CID, vol. 97, francuska nota z 27 II 1935 r.

¹⁵ AMAER, fond CID, vol. 97, projekt rumuńskiej odpowiedzi na niemiecką notę z 11 II 1935 r.

¹⁶ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym niemieckie memorandum z 24 IV 1935 r., s. 23.

¹⁷ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym niemieckie memorandum z 24 IV 1935 r., s. 23.

ważnienia dla niemieckich delegatów podpisywał prezydent Niemiec. Nemieckie kraje występowały wprawdzie osobno w komisjach, ale wynikało to z tekstu traktatu wersalskiego i ich dużej swobody w kwestii administrowania drogami wodnymi obejmującej: zarządzanie portami, zagospodarowanie terenów, tamy, dostęp do wody pitnej. Na mocy ustawy z 30 stycznia 1934 r. suwerenność niemieckich krajów została przeniesiona na Rzeszę, co pozbawiło je możliwości posiadania reprezentacji we wszystkich komisjach rzecznych, nie tylko dunajskiej. Centralna Komisja Renu i Komisja Łaby zaakceptowały upoważnienia niemieckich delegacji, a Międzynarodowa Komisja Dunaju — nie. Niemiecki rząd nie uznawał różnic między stanem prawnym niemieckich delegacji w różnych komisjach rzecznych. Niemcy odrzucali rumuński argument, że o ile w komisjach Odry, Renu i Łaby przedstawiciele Niemiec tworzyli jedną delegację, o tyle w MKD na skutek porozumienia z 1926 r. dwie, połączone w jedną reprezentację. Zdaniem Niemiec ta formalna różnica nie miała nic wspólnego z prawem do głosowania, które przynależało obu delegatom na mocy traktatu wersalskiego. Niemiecki rząd uznawał prawo państw członkowskich MKD do swobodnego zbadania sprawy niemieckiej delegacji, ale zamierzał zachować oba głosy, „które mu przynależą od 15 lat zgodnie z prawem i poczuciem sprawiedliwości”¹⁸.

W tej sytuacji Wielka Brytania zwróciła się w notach z 4 czerwca 1935 r. i z 24 lipca 1935 r. do Doradczej Komisji Technicznej Komunikacji i Tranzytu Ligi Narodów z wnioskiem o rozstrzygnięcie sprawy niemieckiej delegacji w MKD. Do wniosku przystąpiła Francja, a na 37 sesji MKD w czerwcu 1935 r. delegaci pozostałych państw obiecali zarekomendować swym rządów, by uczyniły podobnie. Doradcza Komisja Techniczna Komunikacji i Tranzytu rozpatrzyła wnioski Wielkiej Brytanii i Francji na sesji 5–9 listopada 1935 r. przy nieobecności przedstawiciela Niemiec. Zdecydowała, że nie ma możliwości wypracowania politycznej ugody i problem nie leży w jej kompetencji. Wielka Brytania i Francja skierowały sprawę do Rady Sądowej, która zdecydowała się rozpatrzyć spór dotyczący niemieckiej delegacji w MKD¹⁹.

Wniesienie sprawy do Ligi Narodów przedłużyło byt *modus vivendi* z 1934 r. do momentu ogłoszenia orzeczenia przez Radę Sądową. Na 37 plenarnej sesji MKD 5 czerwca 1935 r. powierzono więc Niemcom prezydencję na okres od lipca do grudnia 1935 r.²⁰

Ze swej strony Niemcy 28 maja 1936 r. zaproponowały rewizję Ostatecznego Statutu Dunaju. W zamian za przyjęcie do Europejskiej Komisji Dunaju i uchylenie kontroli MKD powyżej Kelheim byli gotowi zrezygnować z jednego z dwóch głosów w MKD. Proponowali poza tym wydłużenie prezydencji MKD do roku, przyznanie jej większej swobody w kwestii tworzenia sekretariatu, równouprawnienie języka niemieckiego, zmniejszenie z 8 do 6 większości potrzebnej do wniesienia poprawek do Ostatecznego Statutu Dunaju, a nawet do mniejszej liczby, tak by państwa naddunajskie mogły

¹⁸ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym niemieckie memorandum z 24 IV 1935 r., s. 23–26; AMAER, fond CID, vol. 97, projekt rumuńskiej odpowiedzi na niemiecką notę z 11 II 1935 r.

¹⁹ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, memorandum Foreign Office z 24 VII 1935, w tym brytyjskie memorandum z 30 V 1935 r., s. 27–28; tamże, List Sekretarza Generalnego Doradczej Komisji Technicznej Komunikacji i Transportu LN do sekretariatu Ligi Narodów z 7 X 1935 r., s. 3; AMAER, fond CID, vol. 83, list Coteșcu do Titulescu z 25 IV 1935 r.; tamże, list Coteșcu do Titulescu z 8 VI 1935 r., tamże, czechosłowacka nota z 13 VIII 1935 r. do rumuńskiego rządu, tamże, list z francuskiego poselstwa w Bukareszcie z 9 III 1936 r.; NA, FO 371/223 88, memorandum Desparda, przesłane Ingramowi przez Campbella 5 XII 1938 r., s. 261/3; FO 371/24 007, list Keane’a z 1 VI 1939 r., s. 45.

²⁰ AMAER, fond CID, vol. 83, protokół z sesji MKD 29V–5 VI 1935 r.

samodzielnie wnieść rewizję. Niemcy zaznaczyli, że czekają na odpowiedź do 1 października 1936 r.²¹

Wielka Brytania i Francja nie podjęły sprawy rewizji Statutu Dunaju. Zaproponowały Niemcom odwołanie się do sądu arbitrażowego, zamiast pozwu do Trybunału w Hadze²². Niemcy odpowiedziały listem z 9 czerwca 1936 r. do prezydenta MKD. Ostrzegali w nim, że skierowanie sporu do Międzynarodowego Trybunału w Hadze wbrew ich woli spowoduje poważne reperkusje, jeśli chodzi o żeglugę na niemieckich rzekach i utrudni współpracę Niemiec z państwami, które złożyły pozew. Jedyne sposoby, w jakie Niemcy chciały zakończyć spór, to rewizja Statutu²³. Wielka Brytania i Francja nie zamierzały ustępować i wobec przeciągania się tymczasowej sytuacji w MKD były zdecydowane skierować pozew do Międzynarodowego Trybunału w Hadze²⁴.

Wystąpienie Niemiec z MKD i jego polityczne następstwa

14 listopada 1936 r. Rzesza wypowiedziała postanowienia traktatu wersalskiego odnoszące się do dróg wodnych na terenie Niemiec i zrezygnowała z udziału w komisjach rzecznych, których istnienie opierało się na rozporządzeniach tego traktatu²⁵. Niemcy uzasadniali swą radykalną decyzję m.in. trwającym sporem o liczbę głosów w MKD, wyłączeniem ich z EKD i brakiem odzewu na propozycję rewizji Statutu z 1921 r. W następstwie noty z 14 listopada niemiecki odcinek Dunaju został wyłączony spod kontroli MKD. Jednocześnie Niemcy ponowiły wolę przystąpienia do EKD²⁶.

Francja stanęła na stanowisku kontynuowania prac komisji rzecznych mimo nieobecności Niemiec²⁷. Odrzucała niemieckie argumenty, jakoby organizacja żeglugi na Dunaju opierała się wyłącznie na traktacie wersalskim. Jej zdaniem zawarte w nim zapisy były wyrazem zasad określonych na kongresie wiedeńskim i w traktacie z 1856 r. Przypominała, że w 1929 r. takie stanowisko potwierdził przed Trybunałem Międzynarodowym w Hadze przedstawiciel Niemiec we wszystkich komisjach rzecznych — dr Selinger. Francja odrzucała również niemieckie twierdzenia o zbędnej obecności w komisjach rzecznych państw trzecich. Zdaniem Francji ich obecność służyła łagodzeniu konfliktów między państwami nadrzecznymi i była gwarantem zachowania zasad wolności żeglugi. Francja starała się przekonać do swego stanowiska pozostałych członków MKD. Jej przedstawiciel w Pradze przypomniał Czechosłowacji, że posiada dostęp do morza tylko dzięki międzynarodowym rzekom, co powinno ją skłaniać do przekonania Rumunii

²¹ AMAER, fond CID, vol. 83, list Conțescu do Titulescu z 2 VI 1936 r., z załączoną kopią niemieckiego memorandum.

²² AMAER, fond CID, vol. 83, francuska nota do rumuńskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 8 VI 1936 r.; tamże list Martiusa do Lazarowa, prezydenta MKD z 9 VI 1936 r.

²³ AMAER, fond CID, vol. 83, list Martiusa do Lazarowa, prezydenta MKD z 9 VI 1936 r.

²⁴ AMAER, fond CID, vol. 83, francuska nota do rumuńskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 8 VI 1936 r.

²⁵ Documents diplomatiques français (dalej DDF) 1932–1939, 2^e série (1932–1939), t. III, 19 juillet–19 novembre 1936, Paris 1966, nr 491, telegram Delbosa do przedstawicieli Francji w europejskich stolicach z 16 XI 1936 r., s. 772.

²⁶ Archives du Ministère des Affaires Etrangères, dalej AMAE, Yinternationale 96, opracowanie o Dunaju przygotowane w dowództwie wojsk francuskich w Austrii 15 I 1946 r., s. 45; AMAER, fond CID, vol. 83, list Conțescu do V. Antonescu, 20 XI 1936 r.; I. A. Suciū, România și Comisia Europeană a Dunării (1856–1948), Constanța 2005, s. 263.

²⁷ DDF, nr 491, s. 772.

i Jugosławii, by odrzuciły niemieckie stanowisko i broniły międzynarodowego statusu Dunaju²⁸.

Jednak niemiecka propozycja zmiany zasad żeglugi na Dunaju pojawiła się w momencie osłabienia autorytetu dunajskich komisji. Państwa nadrzeczne dążyły do przejęcia ich uprawnień w imię umocnienia własnej suwerenności i poddawały krytyce politykę państw trzecich zasiadających w tych komisjach. MKD zarzucano pobieranie zbyt wysokich opłat żeglugowych i tolerowanie wielu administracyjnych przeszkód w żegludze. Jugosłowiańska prasa wytykała Komisji, że w 1936 r. wydała 650 000 franków szwajcarskich na wydatki osobowe, a tylko 60 000 franków szwajcarskich na prace melioracyjne. Państwa trzecie oskarżano o dążenie do powiększania zysków z żeglugi kosztem inwestycji na rzece²⁹. Jugosławia zamiast przyłączyć się do wspólnego protestu pod adresem Niemiec, ograniczyła się do wyrażenia ubolewania z powodu ich decyzji i stwierdziła, że od dawna jugosłowiański rząd widział potrzebę rewizji Ostatecznego Statutu Dunaju. Stanowisko Jugosławii oburzyło Francuzów, dla których jedynym pocieszeniem było powstrzymanie się Czechosłowacji i Rumunii od poparcia jugosłowiańskiego stanowiska³⁰. Jednak Rumunia także była zainteresowana zmianą zasad żeglugi, ale na tzw. morskim odcinku Dunaju, czyli u ujścia. Podczas nadzwyczajnej sesji EKD, odbywającej się od 27 stycznia do 12 lutego 1937 r., delegat Rumunii Constantin Conțescu zażądał ograniczenia jej uprawnień do poziomu uprawnień MKD³¹.

Tymczasem wystąpienie Niemiec z MKD sparaliżowało jej funkcjonowanie. Komisja kontrolowała już tylko odcinek rzeki od Pasawy do Braiły i miała kłopoty z zachowaniem kworum. Do 1934 r. zasiadało w MKD 11 członków, a kworum wynosiło osiem. Na grudniowej sesji MKD w 1936 r. delegaci ustalili, że pozostało 9 członków, a kworum wynosi 6. Jugosławia nie zaakceptowała tej interpretacji i sprawa pozostała w zawieszaniu³². Po przyłączeniu Austrii w marcu 1938 r. w granicach Rzeszy znalazło się 710 km z 2585 km spławnego Dunaju, a kompetencje MKD ograniczyły się do odcinka między Bratysławą a Braiłą. Komisja musiała opuścić Wiedeń, ponieważ Niemcy nie chcieli tolerować na swoim terytorium instytucji, której nie byli członkiem³³. Siedziba MKD została przeniesiona do Belgradu, gdzie Jugosławia zagwarantowała delegatom takie same prawa i przywileje, jakie posiadali w Wiedniu. Jednak wycofanie delegata Austrii odnowiło

²⁸ DDF, nr 491, s. 772–773.

²⁹ DDF, nr 491, s. 773; NA, FO 371/22 388, memorandum Desparda, przesłane Ingramowi przez Campbella 5 XII 1938 r., s. 261/10; FO 371/22387, list Johna Taylora z 24 IV 1938 r., s. 42–44; AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, raport posła RP w Belgradzie z 22 XI 1936 r., s. 57–58.

³⁰ AAN, Poselstwo RP w Budapeszcie 129, raport posła RP w Belgradzie z 15 XII 1936 r., s. 60–62.

³¹ C. Atanasiu, *Problema suveranității României la Dunăre și „Navigația Fluvială Română” (1919–1945)*, București 2003, s. 126–127 i następnie; na ten temat pisze szerzej także S. G. Focas, *The Lower Danube River*, New York 1987; pisałam o tym w: *Konferencja Europejska w Sinaia w sierpniu 1938 roku*, „Rocznik Wschodni”, nr 9/2003, s. 231; MKD nie posiadała uprawnień wykonawczych i sądowych. Przestrzeganie regulaminów żeglugowych i policyjnych na rzece było egzekwowane przez kraje nadbrzeżne. Komisja ta nie miała żadnych własnych służb technicznych, natomiast rozdzielala środki na bieżące prace wykonywane przez państwa dunajskie, nie miała możliwości rozpatrywania sporów uczestników żeglugi z Komisją lub poszczególnymi państwami i były one rozpatrywane przez Międzynarodowy Trybunał w Hadze.

³² NA, FO 371/22388, memorandum Desparda przesłane z Belgradu do Foreign Office 5 XII 1938 r., s. 261/2–3; tamże FO 371/24 007, list Keane’a z 1 VI 1939 r., s. 45.

³³ NA, FO 371/23089, wyjątek z Die Deutschen Wasserstrassen F. Markmanna, s. 197; FO 371/22388, memorandum Desparda z 5 XII 1938 r., s. 261/2; FO 371/22387, francuskie memorandum z 25 III 1938 r. skierowane do ambasady w Londynie, s. 15–16; tamże, list Landucciego do Keane’a z 29 IV 1938 r., s. 15–16; tamże, telegram z Wiednia z 29 III 1938 r., s. 19; tamże, telegram od Taylora z 28 IV 1938 r. z Wiednia do Foreign Office o spotkaniu Landucciego z Bauerem, s. 33–34.

problem kworum: delegaci nie byli zgodni, do ilu zmalała liczba członków: do ośmiu czy — jak chciała Jugosławia — do dziesięciu lub dziewięciu. Kworum mogło więc wynosić 7 do 10 lub 6 do 8, lub 6 do 9³⁴.

W obliczu niemieckich działań Wielka Brytania i Francja musiały wystąpić w obro- nie zasady obecności państw trzecich w komisjach dunajskich i stały się bardziej skłone- ne do wyrażenia zgody na ograniczenie uprawnień komisji dunajskich na rzecz państw nadbrzeżnych. W Wielkiej Brytanii brano pod uwagę połączenie obu komisji dunajskich, względnie zmniejszenie kompetencji Europejskiej Komisji do rozmiarów kompetencji Międzynarodowej Komisji i przyjęcie Niemiec do nowej komisji albo przejęcie roli EKD przez MKD. Delegat Wielkiej Brytanii w obu komisjach dunajskich — Douglas Keane — skłaniał się do drugiego rozwiązania. Zależało mu jedynie, by Europejska Komisja zachowała charakter instytucji odwoławczej i nadal ustalała wysokość opłat żeglugowych. Keane uważał także, że można zwiększyć znaczenie Międzynarodowej Komisji przez rygorystyczne egzekwowanie jej uprawnień statutowych³⁵.

4 maja 1938 r. Francja zaproponowała Rumunii likwidację Europejskiej Komisji i przekazanie jej uprawnień Międzynarodowej Komisji³⁶. Takie rozwiązanie zmusiłoby Niemcy do współpracy na całym, także niemieckim odcinku sławnego Dunaju.

Rumuński delegat w komisjach dunajskich, Constantin Coțescu, z rezerwą potrak- tował tę propozycję. Obawa przed Niemcami skłaniała do ostrożności wobec propozycji radykalnych zmian na rzece. Ostrzegał swój rząd, że chociaż uprawnienia MKD dają państwom dunajskim dużą swobodę działania, to jednak Międzynarodową Komisję osłabia obecność wielu członków, co powoduje, że jest dużo mniej skuteczna niż EKD. Proponował zachować EKD, dopuścić do niej Niemcy i odebrać jej te uprawnienia, które w najbardziej rażący sposób naruszały suwerenność Rumunii. Gdyby nie udało się takiej reformy przeprowadzić, sugerował ostatecznie przyjąć francuską propozycję³⁷.

Problem komisji dunajskich został przedyskutowany w rumuńskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych 1 czerwca 1938 r. Uzgodniono wówczas, że wobec niemieckiej dominacji lepiej zachować w komisjach dunajskich przedstawicieli państw trzecich. Co- țescu bronił istnienia EKD jako międzynarodowego bastionu, skuteczniej zabezpieczają- cego Rumunię od MKD, chociaż sam zwalczał Europejską Komisję w poprzednich latach. W zmienionej sytuacji międzynarodowej mogła uczynić Rumunii mniej szkód niż jedno z nadrzecznych państw³⁸.

Stanowisko Rumunii w sprawie żeglugi dunajskiej poparły państwa Małej Enten- ty. Na posiedzeniu jej Stałej Rady 4 i 5 maja 1938 r. ustalono, że współpraca Niemiec na Dunaju jest wysoce pożądana na starych albo nowych warunkach. Jednak obecność Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch w MKD jest konieczna. Co do EKD Mała Ententa wy-

³⁴ NA, FO 371/22387, list Taylora z Wiednia do Londynu z 5 V 1938 r., s. 56; FO 371/24007, list Keane'a z 1 VI 1939 r., s. 46; FO 371/22388, raport Keane'a z 5 VII 1938 r., brak stron; FO 371/22388, memorandum Desparda z 5 XII 1938 r., s. 261/10–11.

³⁵ NA, FO 371/24 009, memorandum Keane'a o komisjach dunajskich, bez daty, s. 78–80; FO 371/ 22388, memorandum Desparda z 5 XII 1938 r., s. 261/3; FO 371/22387, list z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 23 V 1938 r., s. 70–71; tamże, list z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 28 V 1938 r., s. 79–83; FO 371/22387, telegram od Hoare'a z 15 VI 1938 r., s. 92; tamże, telegram Hoare'a z 14 VI 1938 r., s. 97; tamże, memorandum Keane'a z 2 VI 1938 r., s. 86–89; AMAE, Yinternationale 96, opracowanie o Dunaju przygo- towane w dowództwie wojsk francuskich w Austrii 15 I 1946 r., s. 45.

³⁶ AMAER, fond CID, vol. 97, nota skierowana do Comnena przez Adriana Thierry 4 V 1938 r.

³⁷ AMAER, fond CID, vol. 106, memorandum Coțescu z 27 V 1938 r.

³⁸ S. G. Focas, op. cit., s. 519–520.

raziła zgodę na przyjęcie do niej Niemiec pod warunkiem, że zaakceptują istniejący stan prawny. Jednocześnie należy zmienić te uprawnienia EKD, które godzą w suwerenność Rumunii³⁹.

W lipcu 1938 r. także Niemcy przedstawiły nową koncepcję organizacji żeglugi na Dunaju Czechosłowacji, Węgrom, Rumunii, Jugosławii i Bułgarii. Niemiecka delegacja na czele z Georgiem Martiusem odwiedziła kolejno Budapeszt, Bukareszt, Belgrad, Sofię i Pragę. Niemcy proponowali utworzenie nowej komisji, a właściwie rady, z udziałem sześciu państw leżących nad Dunajem. Taka rada nie miałaby politycznego charakteru, lecz wyłącznie techniczny, a delegaci poszczególnych państw nie posiadaliby statusu dyplomatycznego. Rada zbierałaby się raz w roku lub w razie potrzeby. Nie miałaby żadnych stałych przedstawicielstw. Decyzje byłyby podejmowane jednogłośnie. Jeśli rząd uznałby sprzeciw swego delegata za uzasadniony, rezolucja rady nie wchodziłaby w życie. Rada byłaby upoważniona do podejmowania wszelkich decyzji, a sprawy sporne rozstrzygałby sąd arbitrażowy. Rada kontrolowałaby Dunaj i jego dopływy od Braiły na całym spławnym odcinku. Powołaliby ją do życia (nawet gdyby MKD nie zaprzestała działalności) porozumienie sześciu państw, które nie wymagałoby ratyfikacji. W rejonie Żelaznych Wrót powstałby podkomitet złożony z przedstawicieli Jugosławii, Rumunii i dwóch członków Rady. Ewentualne spory rozstrzygałaby Rada. Podczas głosowania państwo zgłaszające samotny sprzeciw musiałyby ustąpić. Co do ujścia Dunaju, Niemcy pragnęły odzyskać wpływ na jego kontrolę. Zamierzali wejść do EKD, co miało nie oddziaływać na ich stosunek do MKD. Niemcy przekonywali swych rozmówców, że uzyskali już na swój projekt zgodę Włoch. Pierwsze reakcje państw naddunajskich wobec niemieckich propozycji były ostrożne. Żadne z nich nie poparło niemieckiej koncepcji usunięcia z kontroli na rzece państw nienaddunajskich. Nawet Węgrzy i Bułgarzy, akceptując zasadniczo niemiecki projekt, przedstawiły zastrzeżenia natury organizacyjnej i finansowej. Zdaniem Rumunii, liczyły po cichu, że ze względu na sprzeciw pozostałych państw dunajskich projekt upadnie⁴⁰.

Zanim Niemcy uzyskały odpowiedź na swoją propozycję, w dniach od 8 do 18 sierpnia odbyła się z inicjatywy Rumunii konferencja w Sinaia. Delegaci Wielkiej Brytanii, Francji i Rumunii dokonali ograniczenia kompetencji EKD na korzyść Rumunii, zawierając porozumienie określające nowe uprawnienia EKD (porozumienie z Sinaia)⁴¹. Na zakończenie konferencji Rumunia, Wielka Brytania i Francja podpisały także poufne memorandum. W jego trzecim punkcie stwierdzały, że są zgodne co do konieczności

³⁹ AMAER, fond CID, vol. 106, wyjątki z protokołu sesji Rady Stałej Małej Ententy 4–5 V 1938 r.

⁴⁰ NA, FO 371/22 387, telegram Hoare'a do Foreign Office z 7 VI 1938 r., s. 91; FO 371/ 22 388, list z czechosłowackiego poselstwa z 27 VI 1938 r. od Jana Masaryka, s. 103–104; tamże, list Masaryka z 9 VIII 1938 r. do Foreign Office, s. 182–184; tamże, list od A. Gascoigne'a z Budapesztu do Foreign Office z 10 VII 1938, s. 134–136, 139; tamże, sprawozdanie Keane'a ze spotkania z Despardem, z 27 VII 1938 r., s. 159–161; tamże, list z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 9 VII 1938 r. od Roché, s. 116–118; tamże, list od A. Gascoigne'a z Budapesztu do Foreign Office z 10 VII 1938 r., s. 139; tamże, notatka w Foreign Office sporządzona po interpelacji poselskiej z 14 VII 1938 r., s. 120–121; AMAER, fond CID, vol. 97, telegram Bossyego z 2 VII 1938 r. z Budapesztu; tamże, sprawozdanie z rozmów Brauera i Martiusa w Belgradzie z 3 VII 1938 r.; tamże, nota do francuskiej ambasady w Bukareszcie z 5 VII 1938 r. z rumuńskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych; tamże, telegram z rumuńskiego poselstwa w Budapeszcie z 6 VII 1938 r.; telegram z rumuńskiego poselstwa w Bułgarii z 19 VII 1938 r.; S. G. Focas, op. cit., s. 518–519.

⁴¹ Szeroko o tej konferencji piszą w cytowanych już pozycjach: I. A. Suciū, S. G. Focas, C. Atanasiu, pisałam o tym w: *Konferencja Europejska w Sinaia w sierpniu 1938 roku*, „Rocznik Wschodni”, nr 9/2003.

współpracy z Niemcami w komisjach dunajskich, a w celu jej zapewnienia są gotowe do opracowania nowego statutu Dunaju niezwiązanego z traktatami pokojowymi⁴².

Bezpośrednio po konferencji w Sinaia w dniach od 21 do 22 sierpnia 1938 r. spotkały się państwa Małej Ententy i wspólnie poparły treść zawartego porozumienia oraz obecność państw trzecich w komisjach dunajskich⁴³. Premier Jugosławii miał się wyrazić przy tej okazji: „mamy przyjazne stosunki z Niemcami, ale nie tak dobre, byśmy byli gotowi pozostać z nimi sami”⁴⁴. Państwa Małej Ententy uzgodniły także wspólne stanowisko wobec niemieckich propozycji z lipca 1938 r. Niemcy, ich zdaniem, powinny być członkiem istniejących lub powołanych w przyszłości komisji dunajskich, podobnie jak wszystkie państwa będące obecnie członkami MKD; na Dunaju koniecznie należy zachować zupełną wolność żeglugi, równość traktowania jej uczestników, przestrzegać praw suwerennych dunajskich państw. W sprawie rozwiązania tych kwestii powinna zostać zwołana międzynarodowa konferencja. Poza tym Stała Rada Małej Ententy postanowiła podjąć starania, by Węgry i Bułgaria przyjęły podobny punkt widzenia w sprawie żeglugi na Dunaju, oraz uznała, że istnieją podstawy, by zwrócić się do Francji i Wielkiej Brytanii o poparcie, gdyby w tej sprawie doszło do konfliktu z Niemcami⁴⁵.

Tymczasem następowała dalsza degradacja MKD. W listopadzie 1938 r. rozchodziły się plotki o jej rozwiązaniu, po ewentualnym wycofaniu się Czechosłowacji. Rzeczywiście po katastrofie Czechosłowacji w marcu 1939 r. jej delegat, a zarazem prezydent Komisji przestał w niej zasiadać. Oczywiście w MKD mógł zasiadać reprezentant Słowacji, jednak nie wszystkie państwa ją uznały. Brytyjczycy byli skłonni dopuścić słowackiego delegata do obrad, ale z formalnym zastrzeżeniem co do legalności jego głosu i decyzji podjętych z jego udziałem⁴⁶. Likwidacja Czechosłowacji pogłębiła spór wokół wielkości kworum. Powstały dwa skrajne stanowiska: pierwsze, że Komisja ma siedmiu członków i kworum wynosi pięć, drugie zakładało, że Komisja nadal ma jedenastu członków, a kworum wynosi osiem⁴⁷. Keane obawiał się, że jeśli delegaci MKD na sesji w Bled 15 czerwca 1939 r. przyjmą wersję 11 członków i kworum równe 8, wówczas okaże się, że kworum nie istnieje. Uważał, że wszystkie państwa zasiadające w MKD uznały włączenie Austrii, wobec tego Komisja ma 10 członków, a kworum wynosi 7. Nie zamierzał jednak podejmować jakiegokolwiek dyskusji, która mogłaby doprowadzić do stwierdzenia, że w MKD nie ma kto głosować⁴⁸.

Francja, obserwując postępujący paraliż MKD, podjęła starania, by skłonić Niemcy do powrotu do Komisji. Okazją mogła stać się sprawa ratyfikacji porozumienia z Sinaia. W konferencji w Sinaia nie uczestniczyły Włochy. Bez ich podpisu zawarte tam porozumienie pozostawało martwą literą. Constantin Coteșcu w imieniu swego rządu zaprosił Włochy do przystąpienia do porozumienia w Sinaia. Włochy zwlekały z odpowiedzią i dopiero 10 listopada 1938 r. poinformowały Wielką Brytanię, Francję i Rumunię, że są

⁴² NA, FO 371/22385, tekst poufnego memorandum podpisanego 18 VIII 1938 r., s. 28; S. G. Focas, *op. cit.*, s. 521 i następne, I. A. Suciū, *op. cit.*, s. 283–285.

⁴³ NA, FO 371/22 388, telegram z Bled do Foreign Office z 24 VIII 1938 r., s. 209; I. A. Suciū, *op. cit.*, s. 285.

⁴⁴ NA, FO 371/22 388, telegram z Belgradu do Foreign Office z 18 VIII 1938 r., brak stron.

⁴⁵ NA, FO 371/22 388, telegram Farquhara z Bukaresztu do Foreign Office z 27 VIII 1938 r., s. 211; FO 371/22386, list Farquhara do Halifaxa z 26 VIII 1838 r., s. 125–126.

⁴⁶ NA, FO 371/22 388, list z brytyjskiego poselstwa w Belgradzie, od Campbella do Foreign Office z 21 XI 1938 r., s. 251–253; FO 371/24 007, list Waltera Roberta do Keane'a z 19 IV 1939 r., s. 30–31.

⁴⁷ NA, FO 371/24007, list Keane'a z 1 VI 1939 r., s. 46–47.

⁴⁸ NA, FO 371/24007, list Keane'a z 1 VI 1939 r., s. 47.

skłonne zaakceptować porozumienie z Sinaia, po przedyskutowaniu niektórych szczegółów oraz po przyjęciu Niemiec do EKD⁴⁹.

Wbrew niemieckim obawom ich kandydatura spotkała się z akceptacją wszystkich członków EKD. Niemcy starały się o przyjęcie do tej Komisji od 1927 r. Wielka Brytania, Francja i Włochy popierały te starania, a jedynie Rumunia nie godziła się na rozszerzenie EKD do chwili, gdy nie zostaną zmodyfikowane uprawnienia Komisji. Niemcy ponawiały swe starania kolejno w 1929 oraz 1931 r. i zawsze były odprowadzane pod tym samym pretekstem. Po wystąpieniu Niemiec z Ligi Narodów, Rumunia jako dodatkowy warunek ich przyjęcia do EKD postawiła ponowne przystąpienie Rzeszy do Ligi Narodów⁵⁰. Jednak w 1938 r. warunek reformy EKD został spełniony, a poza tym sytuacja międzynarodowa tak się zmieniła, że Rumunia nie mogła dłużej zamykać Niemcom drogi do EKD. Natomiast Francja i Wielka Brytania uważały, że EKD będzie bezpieczniejsza, przyjmując Niemcy do swego grona, niż odpierając ich ataki⁵¹.

Wielka Brytania zaproponowała, by wszystkie trzy państwa wspólnie udzieliły Włochom odpowiedzi. Stosowną notę opracowano w Foreign Office 24 listopada 1938 r. Wyrażono w niej radość, że Włochy postanowiły przystąpić do porozumienia z Sinaia, zachęcano je do przedstawienia spraw, które chciały przedyskutować, informowano, że z zadowoleniem przyjęto niemiecką kandydaturę, a niemiecki rząd powinien wystąpić o przystąpienie do EKD zgodnie ze Statutem⁵². Po zgłoszeniu przez Francję zastrzeżenia co do odwołania do Ostatecznego Statutu Dunaju, którego Niemcy nie uznawały od 14 listopada 1936 r., usunięto z noty odwołanie do Statutu⁵³.

Tymczasem 25 listopada 1938 r. Niemcy zakomunikowały ministrowi spraw zagranicznych Rumunii, że nie godzą się, by w odniesieniu do Rzeszy i jej członkostwa w EKD stosować określenia: „przystąpienie” lub „przyjęcie”. Domagali się formuły „zaproszenie” lub „wejście”. W ten sposób chcieli podkreślić, że Rzesza jedynie odzyskuje pozycję posiadaną przed pierwszą wojną światową. Niemcy domagali się także, by ich wejście do EKD zbiegło się z przystąpieniem Włoch do porozumienia z Sinaia oraz by w procedurze wejścia nie było odwołań do konwencji dunajskiej z 1921 r.⁵⁴

Sposób przyjęcia Niemiec do EKD budził emocje. Wielka Brytania i Francja chciały przyjąć Rzeszę do EKD dopiero po wejściu w życie porozumienia z Sinaia i w następstwie przedstawienia niemieckiej prośby o akcesję, która zostałaby zaakceptowana przez pozostałe państwa. Wejście Niemiec do EKD mogłoby stać się okazją do odnowienia międzynarodowej współpracy także na spławnym Dunaju⁵⁵. Rumunii zależało, by Niemcy przystąpiły do EKD po podpisaniu przez Włochy porozumienia z Sinaia, ponieważ nie mogłyby już zgłaszać do niego swych poprawek. W ostateczności Rumunia była gotowa zgodzić się na jednoczesne wejście w życie porozumienia z Sinaia i przyjęcie Niemiec. Jednak Włosi 10 grudnia 1938 r. poinformowali, że mogą przystąpić do porozumienia

⁴⁹ NA, FO 371/22386, list Palaireta z Bukaresztu do Halifaxa z 21 X 1938 r., s. 151; tamże, raport Nicholasa z 5 XI 1938 r., sporządzony po wizycie przedstawiciela Włoch Crolla, s. 156; S. G. Focas, op. cit., s. 525; I. A. Suciū, op. cit., s. 285.

⁵⁰ I. A. Suciū, op. cit., s. 263–267, 266, 269.

⁵¹ NA, FO 371/22 386, list francuskiego ambasadora w Londynie do Halifaxa z 9 XI 1938 r., s. 167–175; tamże, telegram z Bukaresztu od Palaireta do Foreign Office z 10 XI 1938 r., s. 179.

⁵² NA, FO 371/22 386, list Philipa Nicholasa do Roche'go z 24 XI 1938 r., s. 207–210.

⁵³ NA, FO 371/22 386, list z francuskiej ambasady do FO z 28 XI 1938 r., s. 217–221, w załączeniu telegram z Foreign Office do Palaireta z 30 XI 1938 r., s. 225.

⁵⁴ S. G. Focas, op. cit., s. 525.

⁵⁵ I. A. Suciū, op. cit., s. 286.

z Sinaia dopiero po zmodyfikowaniu niektórych jego zapisów i po przyjęciu Niemiec do EKD. Rumuni zwrócili się więc do Berlina z prośbą o wyjaśnienie niemieckiego stanowiska⁵⁶.

24 grudnia 1938 r. Niemcy poinformowały Rumunię, że zależy im na jak najszybszej ratyfikacji porozumienia z Sinaia, na majowej sesji EKD zamierzali bowiem pojawić się już jako członkowie Komisji. Ratyfikacja porozumienia z Sinaia powinna nastąpić trzy miesiące wcześniej, a więc w lutym 1939 r. Potwierdzili, że 10 października 1938 r. poprosili Włochy, by nie przystępowały do porozumienia z Sinaia dopóki Niemcy nie zostaną członkiem Komisji tak, by oba kraje mogły przystąpić do niego razem. Jednak gdy uzyskali zapewnienie ze strony rumuńskiego ministra spraw zagranicznych, że żadne państwo nie zamierza zgłosić sprzeciwu wobec „wejścia” Niemiec do EKD, ustał powód, by ich deklaracja o przystąpieniu do porozumienia z Sinaia została złożona w tym samym czasie, co deklaracje innych państw. Co do procedury wejścia do EKD, Niemcy proponowali, by Komisja zaprosiła Rzeszę na swoją majową sesję. Rzesza przyjmie zaproszenie, uważając się na nowo za członka Komisji. Niemcy nie mieli nic przeciw temu, by — przy okazji złożenia dokumentów ratyfikacyjnych porozumienia z Sinaia — odnowienie niemieckiego członkostwa w EKD zostało potwierdzone specjalnym protokołem. Porozumienie z Sinaia było zgodne z niemieckimi intencjami. Wprawdzie podczas lipcowej wizyty niemieckiej delegacji w Rumunii przewidywano udział niemieckich przedstawicieli w dyskusji dotyczącej reorganizacji EKD, ale — ku zaskoczeniu Niemiec — nie doszło do tego. Gdyby Rzeszę zaproszono do Sinaia, procedura przyjęcia mogłaby być inna. Niemniej niemiecki rząd uważał, że wszystko odbędzie się bez przeszkód, jeśli procedura ratyfikacyjna porozumienia z Sinaia nastąpi wraz ze złożeniem deklaracji o przyjęciu Niemiec⁵⁷.

Rumunia zaakceptowała tę procedurę i 5 stycznia 1939 r. zaproponowała pozostałym uczestnikom konferencji w Sinaia, by — po uzgodnieniu z włoskim rządem poprawek do zawartego tam porozumienia (rokowania rozpoczęły się w styczniu 1939 r.) — pięć państw podpisało protokół o przystąpieniu Niemiec do EKD i przystąpieniu Niemiec i Włoch do porozumienia z Sinaia. Porozumienie z Sinaia weszłoby w życie 12 maja 1939 r.⁵⁸

Rumuński plan przyjęcia Niemiec do EKD zakwestionowała Francja. Przypomniała, że paragraf trzeci poufnego protokołu z Sinaia zawierał stwierdzenie o uznaniu przez Wielką Brytanię, Francję i Rumunię konieczności współpracy z Niemcami w komisjach dunajskich. Francja interpretowała ten zapis jako zobowiązanie, by skłonić Niemcy do podjęcia współpracy na spławnym Dunaju. Francuzi chcieli, by Rumunia zmodyfikowała projekt odpowiedzi skierowanej do Niemiec w tym duchu i liczyli na poparcie Wielkiej Brytanii⁵⁹.

⁵⁶ NA, FO 371/22 386, projekt rumuńskiej odpowiedzi z 14 grudnia 1938 r. na włoską propozycję przystąpienia do porozumienia z Sinaia, s. 250–253; tamże, telegram z Bukaresztu do Foreign Office od Reginalda Hoare’a z 15 XII 1938 r., s. 235–236.

⁵⁷ NA, FO 371/24 009, kopia niemieckiego memorandum z 24 grudnia 1938 r. do rumuńskiego rządu z 24 XII 1938 r., s. 6–8.

⁵⁸ NA, FO 371/24009, propozycja rumuńskiej odpowiedzi na niemiecką notę z 24 XII 1938 z 5 I 1939 r., s. 9–10; FO 371/22 386, telegram do Foreign Office z Belgradu od Campbella z 13 XII 1938 r., s. 233; I. A. Suciū, op. cit., s. 287.

⁵⁹ NA, FO 371/24009, francuska instrukcja do Thierry’ego w Bukareszcie z 13 I 1939 r., s. 14–15; I. A. Suciū, op. cit., s. 288.

Rumunia jednak — ze względu na swe złe stosunki z Niemcami — dążyła do jak najszybszego przyjęcia ich do EKD. Nie zamierzała stawiać Niemcom żadnych warunków przed ich wstąpieniem do EKD. Rumuni odrzucili francuskie oskarżenia o złamanie wspólnego frontu przyjętego w Sinaia. Zarzucali Francuzom, że powołują się na poufny protokół z Sinaia, ale w nocy do Włoch z 24 listopada 1938 r. sami nie postawili żadnego warunku Niemcom. Nie zrobili tego także ich delegaci w EKD⁶⁰.

6 stycznia 1939 r. Rumunia przekazała Niemcom notę bez żadnej wzmianki o współpracy na spławnym Dunaju. Jedynie minister spraw zagranicznych — Grigore Gafencu — wyraził nadzieję, że niemiecki rząd będzie współpracował z Rumunią nie tylko w EKD, ale także na spławnym Dunaju⁶¹.

Po wysłaniu noty do Niemiec, rumuński rząd wystosował 16 stycznia 1939 r. memorandum do Wielkiej Brytanii i Francji, odpierając zarzuty, że naruszył „doskonałe porozumienie zrealizowane w Sinaia” i „złamał wspólny front”⁶². Francuzi do tego stopnia zirytowali się rumuńską notą, że pomiędzy francuskim ambasadorem w Bukareszcie — Adriennem Thierryem — i Grigore Gafencu doszło do bardzo nieprzyjemnej sceny. Wielka Brytania, chociaż uważała, że w świetle poufnego protokołu z Sinaia stawianie jakiegokolwiek warunku Niemcom nigdy nie wchodziło w rachubę, jednak znalazła się w niekomfortowej sytuacji, ponieważ Rumunia w nocy z 6 stycznia 1939 r. stwierdziła, że Niemcy powinny być zaproszone do EKD. Tymczasem Wielka Brytania pragnęła, by inicjatywa wyszła w tej sprawie od Niemiec. Poza tym Francja postawiła Wielką Brytanię przed faktem dokonanym, wysyłając 1 lutego 1939 r. bez porozumienia z Londynem notę do Niemiec, w której zaakceptowała przyjętą przez Rumunię procedurę, wyraziła zgodę na podpisanie protokołu o wejściu Niemiec do EKD z zastrzeżeniem, że uważa to za pierwszy krok do podjęcia przez Niemcy współpracy na spławnym Dunaju. Francuzi chcieli, by podobne stanowisko zajęła Wielka Brytania. Brytyjczykom nie pozostało nic innego, jak przez solidarność z Francją wysłać podobną notę i wyrazić zgodę na przyjętą procedurę⁶³.

Ostatecznie protokół o włączeniu Niemiec do EKD zawierał stwierdzenie, że rządy Francji, Wielkiej Brytanii, Rumunii i Włoch postanawiają jednomyślnie dopuścić Niemcy do EKD na zasadach równości. Rządy Niemiec i Włoch deklarują przystąpienie bez dodatkowych warunków do porozumienia z Sinaia. Niemcy deklarują przyłączenie się do przymierza dotyczącego zmian w porozumieniu z Sinaia, podpisanego w lutym w Bukareszcie przez Włochy, Rumunię, Wielką Brytanię i Francję⁶⁴.

Pozostawała jeszcze sprawa kolejności przystępowania Niemiec do poszczególnych protokołów. Wielka Brytania przypomniała Rumunii 15 lutego 1939 r., że Niemcy muszą koniecznie najpierw stać się członkiem EKD, a dopiero potem, nawet po chwili, przyłączyć się do porozumienia z Sinaia. Podobnie włoski rząd nie może podpisać dodatku

⁶⁰ NA, FO 371/24009, telegram od Hoare'a z 17 I 1939 r., s. 21, 23–24.

⁶¹ NA, FO 371/24009, list z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 18 I 1939 r., s. 27–29; tamże notatka z dyskusji w Foreign Office odbytej 20 I 1939 r., s. 47.

⁶² NA, FO 371/24 009, list Hoare'a z Bukaresztu do Foreign Office z 18 I 1939 r., s. 37–38; I. A. Suciū, op. cit., s. 288.

⁶³ NA, FO, 371/24 009, notatka z dyskusji w Foreign Office z 20 I 1939 r., s. 46–47; tamże, projekt noty dołączonej do listu z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 18 I 1939 r., s. 30; tamże, notatka z dyskusji w Foreign Office z 20 I 1939 r., s. 48; tamże, telegram Hoare'a z 1 II 1939 r. do Foreign Office, s. 85; tamże telegram z Foreign Office do Hoare'a z 6 II 1939 r., s. 86; tamże, list z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 1 II 1939 r., s. 106–107.

⁶⁴ NA, FO 371/24 009, projekt protokołu przyjęcia Niemiec do EKD, bez daty, s. 159.

do porozumienia z Sinaia, dopóki nie podpisze samego porozumienia. Anglicy zaproponowali, że Wielka Brytania, Francja i Rumunia podpiszą wynegocjowany z Włochami dodatek do porozumienia z Sinaia, który natychmiast zostanie zakomunikowany Niemcom i Włochom. Po kilku dniach zostanie zatwierdzony protokół o przyjęciu Niemiec do EKD⁶⁵. Niemcy natomiast domagali się, by sygnatariusze widnieli w protokole w alfabetycznej kolejności, tak by nie były one wymienione na samym końcu. Nie życzyli sobie jakichkolwiek odniesień do statutu z 1921 r. lub innych międzynarodowych porozumień. Chcieli przystąpić do EKD bez żadnych warunków. Proponowali, by protokół i dodatek do porozumienia z Sinaia były na jednym dokumencie. Francuzi woleli najpierw podpisać dodatek do porozumienia z Sinaia, a po 8 dniach nastąpiłaby ratyfikacja. Zamierzali obciążyć Rumunię obowiązkiem dalszego uzgadniania tekstu protokołu, skoro i tak nie konsultowała się ani z Francją, ani z Wielką Brytanią⁶⁶.

1 marca 1939 r. w Bukareszcie zostało podpisane porozumienie o wejściu Niemiec do EKD, przystąpieniu Niemiec i Włoch do porozumienia z Sinaia oraz o modyfikacji artykułu 4 i 23 porozumienia z Sinaia. Trzecia Rzesza weszła do EKD na zasadzie pełnej równości z innymi państwami (art. 1); rządy niemiecki i włoski zadeklarowały przystąpienie do porozumienia z Sinaia z 18 sierpnia 1938 r. (art. 2); artykuł trzeci zawierał wynegocjowane przez Włochy w styczniu i lutym 1939 r. poprawki dotyczące pilotów rzecznych. W artykule czwartym zmodyfikowano paragraf 3 artykułu 23 porozumienia z Sinaia. Zgodnie ze zmianą, porozumienia z Sinaia oraz z 1 marca 1939 r. miały zostać ratyfikowane i wejść w życie na najbliższej zwyczajnej sesji Europejskiej Komisji, po złożeniu narzędzi ratyfikacyjnych i przystąpieniu wszystkich państw członkowskich do porozumienia. Rumunia ratyfikowała porozumienie 1 kwietnia, Wielka Brytania 27 kwietnia, Francja 6 maja, Włochy i Niemcy 9 maja 1939 r.⁶⁷

Zakończenie

W ten sposób, na kilka miesięcy przed wybuchem wojny, Niemcy uzyskały bardzo silną pozycję na Dunaju. Wyłączyły swój odcinek rzeki spod międzynarodowej kontroli, a jednocześnie uzyskały wpływ na kontrolę ujścia Dunaju, wchodząc do Europejskiej Komisji Dunaju.

Działania Niemiec zapoczątkowały proces likwidacji międzynarodowej kontroli żeglugi dunajskiej ustalonej po pierwszej wojnie światowej. Trzecia Rzesza w 1940 r. zlikwidowała Międzynarodową Komisję Dunajską i odgrywała dominującą rolę na rzece, przekształcając ją w ważną niemiecką linię komunikacyjną.

⁶⁵ NA, FO 371/24 009, notatki na projekcie protokołu przyjęcia Niemiec do EKD, s. 154, 156.

⁶⁶ NA, FO, 371/24009, niemieckie zastrzeżenia dostarczone przez Florescu 17 II 1939 r., s. 170; tamże, list z francuskiej ambasady w Londynie do Foreign Office z 14 II 1939 r.; FO 371/24 010, list z francuskiej ambasady do Foreign Office z 17 II 1939 r., s. 186–187.

⁶⁷ NA, FO 371/24 010, list Hoare'a z 3 III 1939 r. z dołączonym tekstem protokołu, s. 240, 242–243; C. Atanasiu, op. cit., s. 131–132; S. G. Focas, op. cit., s. 526.

The Presence of Germany in the Danube Commissions during the Interwar Period

Germany was not part of the post–World War I International Danube Commission or the European Danube Commission, but Bavaria and Württemberg acted as members of the former as states situated on the river. Once the resolutions of the Weimar Constitution restricted the rights of the German lands in favour of a federation, there arose the problem of the Bavaria and Württemberg delegates. The controversy about the character of the German delegation was settled by a political agreement, but in 1934 it flared up once again once the Reich assumed the rights of the German lands. Germany claimed that the delegates, who had at their disposal two votes, had represented the state in the International Danube Commission and it intended to preserve this state of things. The remaining Commission members protested against granting the two votes, and proposed a political convention dealing with the German delegation in the Commission or a resolution of the controversy by the Hague Tribunal. Germany preferred to benefit from the existing conflict by severing all cooperation along the Danube; in 1936 it renounced the clauses of the Versailles Treaty concerning international rivers and withdrew its representatives from the Commission. At the same time, Germany suggested changing the principles of controlling navigation on the Danube predominantly by excluding the non–Danube states (France and the United Kingdom) as well as depriving the Danube commissions of their political character.

After leaving the International Danube Commission Germany initiated efforts aimed at joining the European Danube Commission. An opportunity for German access was created by the limitation of the European Commission, enforced by Romania at the conference in Sinaia (1938). With Italian support, Germany joined the European Danube Commission in 1939, thus gaining full control over its section of the river and impact upon navigation in the mouth of the Danube.

Translated by Aleksandra Rodzińska–Chojnowska

Проблема присутствия Германии в дунайских комиссиях в межвоенный период

После Первой мировой войны работали две дунайские комиссии: Международная дунайская комиссия и Европейская дунайская комиссия. Германия не заседала ни в одной из них, а только Бавария и Вюртемберг были членами МДК как прибрежные государства. Когда права немецких земель были ограничены в пользу федерации записями веймарской конституции, возникла проблема, кого представляют делегаты Баварии и Вюртемберга. Спор о характере немецкой делегации был улажен политическим соглашением, но в 1934 г. возобновился, когда Рейх принял на себя все права немецких земель. Германия заняла тогда позицию, согласно которой все время она была представлена в МДК двумя делегатами, имевшими два голоса, и намеревалась это состояние вещей сохранить. Остальные члены комиссии не соглашались дать Германии два голоса и предложили политическое соглашение по вопросу немецкой делегации в комиссии либо разрешение спора Гагским трибуналом. Германия предпочитала, однако, использовать существующий конфликт для срыва дунайского сотрудничества и в 1936 г. денонсировала положения версальского договора, касающиеся международных рек, выводя своих представителей из МДК. Одновременно Германия предложила изменение правил контроля судоходства на Дунае, прежде всего, путем исключения из него непридунайских государств (Франции и Великобритании), а также лишения дунайских комиссий политического характера.

После выхода из МДК Германия начала ходатайствовать о присоединении к Европейской дунайской комиссии. Возможность приема Германии возникла после ограничения прав Европейской комиссии, вынужденного Румынией на конференции в Синае в 1938 г. Германия, поддержанная Италией, была принята в Европейскую дунайскую комиссию в 1939 г. Таким образом, она получила полный контроль над своим отрезком реки и влияние на судоходство у устья Дуная, явившееся результатом участия в Европейской дунайской комиссии.

Перевел Игорь Закшевский