

# Z kroniki naukowej

## 21. FORUM EUROPEJSKIE

### W STRONĘ EUROPEJSKIEGO BEZPIECZEŃSTWA I UNII OBRONNEJ

Forum Europejskie organizowane corocznie przez Akademię Dyplomatyczną w Wiedniu i Akademię Polityczną Austriackiej Partii Ludowej (*ÖVP*) jest jedną z największych konferencji z zakresu spraw międzynarodowych w Austrii poświęconą kluczowym wyzwaniom dla obszaru euroatlantyckiego oraz jego najbliższemu sąsiedztwu. Obecni na niej prelegenci i goście starają się formułować potencjalne scenariusze i rekomendacje dla decydentów politycznych w perspektywie krótko- i średnioterminowej. W dniu 10 listopada 2017 r. odbyło się w Wiedniu 21. Forum Europejskie: w stronę Europejskiego Bezpieczeństwa i Unii Obronnej (*21. Europaforum: Die EU am Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion*). Tematyka wystąpień podczas spotkania koncentrowała się na Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) i perspektywach rozwoju stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*), kryzysie migracyjnym (Austria i Węgry) i sytuacji w basenie Morza Śródziemnego oraz współpracy UE-państwa Afryki i Bliskiego Wschodu.

Wśród zaproszonych prelegentów znaleźli się m.in.: Werner Fasslabend – minister obrony Austrii (1990-2000); Emil Brix – konsul generalny Austrii w Krakowie (1990-1995), ambasador Austrii w Rosji (2015-2017), obecnie dyrektor Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu; Wolfgang Brandstetter – wicekanclerz (2017) i minister sprawiedliwości Austrii w rządzie *SPÖ-ÖVP* (2013-2017); Michèle Alliot-Marie – minister obrony (2002-2007), minister spraw wewnętrznych (2007-2009), minister spraw zagranicznych Francji (2010-2011); Róbert Ondrejcsák – sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Słowacji; David McAllister – premier Dolnej Saksonii (2010-2013), obecnie przewodniczący Komitetu Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego; László Trócsányi – minister sprawiedliwości Węgier i Ajay Kumar Bramdeo – stały przedstawiciel Unii Afrykańskiej przy UE.

Podczas konferencji postawiono kilka ważnych tez. Brexit oznacza osłabienie potencjału militarnego UE ze względu na możliwości wojskowe Wielkiej Brytanii, ale też jest szansą na pogłębienie współpracy w ramach WPBiO i *PESCO*. Podejmowane obecnie działania na rzecz WPBiO to także bezpośrednia reakcja na politykę zagraniczną administracji Trumpa (Fasslabend, Alliot-Marie, McAllister i Brix). WPBiO nie jest konkurencją dla *NATO*, które powinno pozostać nadal gwarantem kolektywnego bezpieczeństwa dla jego członków według art. 51 Karty NZ, a rozwinięciem ambicji UE w kontekście polityki zagranicznej i obrony. To także wzmocnienie europejskiego filaru *NATO* (McAllister).

WPBiO umożliwia reagowanie na szeroki katalog zagrożeń pozamilitarnych (np. niekontrolowane migracje) i asymetrycznych (terroryzm) poprzez obecnie dostępne i rozwijane mechanizmy współpracy. WPBiO służy też zwiększeniu bezpieczeństwa państw o ograniczo-

nych zasobach, które ze względu na swoją „kulturę strategiczną” pozostają poza strukturami *NATO* (Fasslabend). *PESCO* pozwoli w przyszłości dokonać integracji przemysłów obronnych państw UE w ramach Europejskiej Agencji Obronnej (*European Defence Agency, EDA*). Umożliwi to prowadzenie wspólnych badań, realizację dwu- i wielostronnych projektów zbrojeniowych, wypracowanie w ramach UE wspólnej polityki eksportu uzbrojenia do państw trzecich, czy też standaryzację uzbrojenia sił zbrojnych państw UE (McAllister).

Polska została zaliczona do grupy państw sceptycznie nastawionych do WPBiO, dla których głównym gwarantem bezpieczeństwa jest *NATO* i które koncentrują się wyłącznie na zagrożeniu generowanym ze strony Rosji (Alliot-Marie). Zauważono, że Grupa Wyszehradzka (*V4*) nie jest jednorodna wewnętrznie, ponieważ Słowacja i Czechy są znacznie bardziej entuzjastycznie nastawione do współpracy w ramach WPBiO i *PESCO*, niż ma to miejsce w przypadku Polski i Węgier (Ondrejcsák).

Odpowiedzią na kryzys migracyjny powinny być dwutorowe i kompatybilne działania na płaszczyźnie ponadnarodowej (Komisja Europejska, Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) i narodowej (państwa członkowskie UE). Istnieje konieczność wzmocnienia zasobów osobowych i materialnych oraz finansowania *Frontexu* (Brandstetter i Trócsányi).

Podkreślono konieczność podtrzymania przez państwa UE instytucji azylu politycznego, zaznaczając, że nadrzędnym celem państwa jest obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom i państwu (granic państwowych) przed niekontrolowaną migracją. Implementacja działań ochronnych na poziomie narodowym jest elementem ochrony całego terytorium UE (Brandstetter). Należy kontynuować dalszą współpracę UE z państwami Bliskiego Wschodu i Afryki, np. wsparcie UE/*NATO* dla Jordanii i Libii, ale istnieje również konieczność jej rozszerzenia na programy profilaktyczne (edukacyjne, przeciwdziałające radykalizacji islamskiej dzieci i młodzieży) na inne państwa regionu (Bramdeo). Jednym z takich instrumentów jest współpraca OBWE z państwami partnerskimi z Afryki Północnej (Egipt, Tunezja, Maroko i Algieria) i Bliskiego Wschodu (Jordania i Izrael), której wzmocnienie stanowiło jedno z głównych postulatów przewodnictwa Austrii w OBWE w 2017 r. (Brandstetter).

Prelegenci i goście byli zgodni co do konieczności zintensyfikowania prac nad pogłębieniem współpracy państw UE w ramach *PESCO*. Będzie to z pożytkiem zarówno dla państw biorących udział w WPBiO, jak i dla *NATO*. WPBiO jest kompatybilna i subsydiarna z *NATO*, umożliwia polityczne i militarne wzmocnienie europejskiego filaru Sojuszu, prowadząc do zmniejszenia dysproporcji w dziedzinie bezpieczeństwa między europejskimi członkami *NATO* a USA.

WPBiO daje UE narzędzia umożliwiające reagowanie na zagrożenia pozamilitarne i asymetryczne, które powinny być jednak lepiej wykorzystywane przez państwa członkowskie UE i jej instytucje. Dało się zauważyć silne akcentowanie przez stronę francuską i niemiecką integracji europejskiego przemysłu zbrojeniowego w ramach *PESCO*.

Wyraźnie zarysowano też obraz Polski jako państwa opierającego swoją politykę bezpieczeństwa na *NATO*, odnoszącego się z rezerwą do WPBiO i jej mechanizmów. Podkreślano nadmierne koncentrowanie się i ekspozowanie przez polskie władze zagrożeń ze strony Rosji, kosztem zaangażowania Polski wzdłuż południowego sąsiedztwa UE i *NATO*.

## XXIV RADA MINISTERIALNA OBWE

W dniach 7-8 grudnia 2017 r. w wiedeńskim Hofburgu odbyła się XXIV Rada Ministerialna OBWE (RM OBWE), która podsumowała i zakończyła Przewodnictwo Austrii w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Podczas wystąpień 57 delegacji państw członkowskich OBWE oraz przedstawicieli UE i NATO dominowała problematyka: konfliktów na obszarze b. ZSRR (Ukraina, Górski Karabach, Gruzja i Naddniestrze); konieczności dalszego rozwijania militarnych i pozamilitarnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*Confidence- and Security-Building Measures, CSBMs*), modernizacji Dokumentu Wiedeńskiego z 2011 r. (*2011 Vienna Document, VDoc 2011*), pełnej implementacji Traktatu o Wolnych Przestworach (*Treaty on Open Skies*) oraz Strukturalnego Dialogu (*Structured Dialogue*); przeciwdziałania ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącym do terroryzmu (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, VERLT*), będącym jednym z głównych priorytetów Przewodnictwa Austrii w OBWE; procesów integracyjnych na obszarze b. ZSRR, m.in. Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (*EUG*); finansowania działalności OBWE i jej inicjatyw (misje terenowe i wyspecjalizowane instytucje).

Na marginesie RM OBWE odbyło się wiele spotkań dwu- i wielostronnych z udziałem delegacji państw członkowskich OBWE, Sekretarza generalnego OBWE Thomasa Greminera i Urzędującego Przewodniczącego (*Chairperson-in-Office*) ministra spraw zagranicznych Austrii Sebastiana Kurza (od 18 grudnia 2017 r. kanclerza Austrii). Tematyka rozmów dotyczyła zarówno bieżącej działalności OBWE i podsumowania austriackiego Przewodnictwa, jak również wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego na Bliskim i Dalekim Wschodzie.

Wiele państw zdecydowało się obniżyć rangę swoich delegacji do poziomu wiceministrów spraw zagranicznych, m.in. Polskę reprezentował wiceminister spraw zagranicznych Bartosz Cichocki, szefów stałych misji przy OBWE (w randze ambasadorów) lub specjalnych przedstawicieli ds. OBWE np. Gernot Erler (RFN). Obecność w Wiedniu Sekretarza Stanu USA Rexa Tillersona była częścią jego europejskiej podróży, której priorytetami było spotkanie Rady Północnoatlantyckiej (*North Atlantic Council, NAC*) z udziałem ministrów spraw zagranicznych (5-6 grudnia 2017 r.) i wizyta w Paryżu (8 grudnia 2017 r.) odbyta kosztem drugiego dnia RM OBWE. Należy to rozpatrywać jako przejaw drugorzędnego traktowania roli OBWE w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa niektórych jej członków lub kolizję terminu tegorocznej RM OBWE z wydarzeniami wewnętrznymi, m.in. nieobecność ministra spraw zagranicznych Sigmara Gabriela wiązała się z jego uczestnictwem w zjeździe partyjnym *SPD* w Berlinie w dniach 7-9 grudnia 2017 r.

Zdecydowana większość delegacji państw OBWE poruszyła kwestie konfliktu w Donbasie i aneksji Krymu przez Rosję. Wstrzemięźliwość zachowywały państwa OBWE z Azji Centralnej i Mongolia. Państwa UE wyraźnie akcentowały nielegalność rosyjskich działań w świetle prawa międzynarodowego. Ponowiły apel do wszystkich stron konfliktu o pokojowe rozwiązanie sporu. Należy zwrócić uwagę na ostre wystąpienia sekretarza stanu USA R. Tillersona i ministra spraw zagranicznych Kanady Chrystii Freeland, którzy oskarżyli Rosję o materialne, finansowe i szkoleniowe wspieranie separatystów na wschodniej Ukrainie. Przemawiające w imieniu UE delegacja Estonii, pełniącej w II połowie 2017 r. Prezydencję w Radzie UE, i Helga Schmid – sekretarz generalny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*EEAS*), podkreśliły, że UE nie zaakceptuje rosyjskiej aneksji Krymu i konieczna jest jego

restytucja na rzecz Ukrainy. Za kluczowe elementy pokojowego rozwiązania konfliktu uznano pełną implementację Porozumień Mińskich tzw. Mińsk-II (11 lutego 2015 r.), kontynuowanie działań prowadzonych przez dwie misje OBWE w regionie tj. Specjalnej Misji Monitorującej (*SMM*) i Misji Obserwacyjnej na rosyjskich przejściach granicznych Gukowo i Donieck, jak również trwale zawieszenie broni przez strony konfliktu.

H. Schmid i zastępca sekretarza generalnego *NATO* Rose Gottemoeller podkreśliły, że inicjatywy podejmowane przez UE (Partnerstwo Wschodnie) i implementowana na szczytach Sojuszu w Newport (4-5 września 2014 r.) i Warszawie (8-9 lipca 2016 r.) dwutorowa strategia „odstraszania i dialogu” (*Deterrence and Dialogue*) nie są wymierzone w Rosję. Celem Partnerstwa Wschodniego jest ustanowienie efektywnych ram współpracy z państwami b. ZSRR, natomiast *NATO* jest sojuszem polityczno-wojskowym, którego celem jest zapewnienie kolektywnego bezpieczeństwa jego członkom i pozostaje otwarte na dialog z Rosją w ramach Rady *NATO*-Rosja (*NATO-Russia Council, NRC*).

Państwa OBWE starały się nie podejmować zgłoszonych we wrześniu 2017 r. przez Rosję i Ukrainę inicjatyw w sprawie rozmieszczenia sił pokojowych ONZ na wschodniej Ukrainie. W tej materii wyraźnie opowiedziały się Ukraina i Polska, która podkreśliła wolę pełnej kooperacji w czasie pełnienia funkcji niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ od 1 stycznia 2018 r. Liczne państwa UE oraz Kanada zwróciły uwagę na konieczność zapewnienia efektywnej ochrony członkom *SMM*. Oba zagadnienia zostały także poruszone podczas spotkania szefów dyplomacji USA R. Tillersona i Rosji Siergieja Ławrowa, jednak nie osiągnięto żadnego przełomu, ograniczając się do ogólnikowych stwierdzeń o konieczności kontynuowania dialogu. Wpływ na to miała m.in. absencja w Wiedniu doradcy prezydenta Władimira Putina ds. Ukrainy Władisława Surkowa i brak możliwości rozmowy ze specjalnym przedstawicielem USA ds. Ukrainy Kurtem Volkerem.

Za sukces austriackiego Przewodnictwa uznano progres w rozmowach „5+2” w sprawie Naddniestrza, które doprowadziły do otwarcia 18 listopada 2017 r. mostu na Dniestrze oddzielającego Mołdawię od separatystycznej republiki oraz wznowienia dialogu w sprawie konfliktu o Górski Karabach, co umożliwiło spotkanie prezydentów Armenii i Azerbejdżanu w Genewie 16 października 2017 r. potwierdzone przez ministrów spraw zagranicznych obu państw w Wiedniu 6 grudnia 2017 r.

Wszystkie państwa OBWE były zgodnie, że należy nadal wzmocnić *CSBMs*, modernizować *VDoc 2011* i rozwijać tzw. Strukturalny Dialog zainicjowany na RM OBWE w Hamburgu w dniach 8-9 grudnia 2016 r. Doceniono rolę Austrii w przygotowaniu i przeprowadzeniu we współpracy z Forum Współpracy ds. Bezpieczeństwa (*Forum for Security Co-operation, FSC*) Seminarium Wysokiego Szczebla w sprawie Doktryn Wojskowych i trzech warsztatów na temat *CSBMs*. Umożliwia to zwiększenie transparentności i przejrzystości prowadzonej aktywności wojskowej, jak również minimalizuje ryzyko incydentów pomiędzy siłami zbrojnymi państw OBWE, przede wszystkim państw *NATO* i Rosji.

Państwa OBWE wypracowały konsensus w sprawie konieczność rozwijania *CSBMs* w odniesieniu do aktywności państw w cyberprzestrzeni, jak również w sprawie zwalczania nielegalnego transferu broni strzeleckiej i lekkiej (*Small Arms and Light Weapons, SALW*) oraz amunicji.

Z kolei Rosja koncentrowała się na krytyce państw *NATO* i UE, szczególnie USA, które w ocenie strony rosyjskiej rozmieszczają w Europie nowe systemy uzbrojenia oraz państw bałtyckich i Polski goszczących na swoim terytorium cztery wielonarodowe batalionowe grupy bojowe *NATO*.

Państwa OBWE podkreślały konieczność intensyfikacji działań OBWE na płaszczyźnie *VERLT*, zarządzania kryzysem uchodźczym, zwalczania przemytu i handlu ludźmi oraz zapobiegania wykorzystywaniu seksualnemu dzieci i młodzieży. Na swoją aktywność w tej materii zwracały uwagę państwa OBWE z Azji Centralnej. Z kolei Hiszpania, Włochy, Malta i Grecja postulowały ściślejszą współpracę w tej materii z państwami partnerskimi (*Partners for Co-operation, Pfc*) z basenu Morza Śródziemnego: Algierią, Marokiem, Tunezją, Egiptem, Jordanią i Izraelem. Według Rosji niekontrolowane migracje i terroryzm to przykłady poważnych zagrożeń dla państw Europy Zachodniej. Krytyka państw UE i *NATO* ze strony Rosji dotyczyła także ograniczeń w pracy dziennikarzy *RT* i serwisu *Sputnik* we Francji i USA, naruszeń praw mniejszości rosyjskich w państwach bałtyckich i sporu o pomniki żołnierzy Armii Czerwonej w Polsce.

Państwa UE i Kanada zwracały również uwagę na: konieczność zapewnienia przez państwa OBWE pełnych praw środowiskom *LGTB*, mniejszościom narodowym i etnicznym (rola Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych, *HCNM*), kontynuowania wysiłków na rzecz promowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa (rola Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, *ODIHR*) oraz wolności mediów (rola Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów, *RFoM*).

Państwa OBWE z Azji Centralnej zwróciły uwagę na możliwość przyszłej współpracy pomiędzy UE a EUG, która mogłaby pomóc w instytucjonalizacji wzajemnych stosunków gospodarczych.

Minister S. Kurz i Sekretarz generalny OBWE T. Greminger zwrócili uwagę na konieczność zwiększenia finansowania organizacji (w 2017 r. 138,9 mln euro) i wypracowywania w przyszłości szybszego konsensusu w sprawie budżetu rocznego (budżet na 2017 r. został przyjęty decyzją Stałej Rady OBWE dopiero 1 czerwca 2017 r.). Podkreślono, że konieczne jest wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze swoich zobowiązań w sprawie składek finansowych i systematyczne zwiększanie budżetu – w 2017 r. był niższy od poprzedniego o 1,2 mln euro.

\*\*\*

Na marginesie RM OBWE odbyło się kilkanaście seminariów eksperckich. Były one adresowane do członków delegacji 57 państw członkowskich OBWE i 11 państw partnerskich (*Pfc*), przedstawicieli organizacji międzynarodowych (*NATO*, UE, ONZ i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym), reprezentantów ośrodków analityczno-eksperskich i organizacji pozarządowych oraz dziennikarzy.

Organizatorem seminariów była Austria sprawująca Przewodnictwo w OBWE, resorty dyplomacji Francji, RFN, Rosji i Węgier, ośrodki analityczno-eksperskie (*International Institute for Applied Systems Analysis, IIASA*), organizacje pozarządowe (*Civic Solidarity Platform*) i wyspecjalizowane komórki OBWE (Centrum Zapobiegania Konfliktom OBWE, *OSCE Conflict Prevention Centre, OSCE CPC*).

Problematykę wszystkich trzech wymiarów OBWE tj. polityczno-wojskowego, ekonomiczno-środowiskowego i ludzkiego podjęto m.in. podczas seminarium z udziałem szefa austriackiej dyplomacji i Urzędującego Przewodniczącego S. Kurza na temat przeciwdziałania ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącym do terroryzmu (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, VERLT*); seminarium w sprawie dezaktywacji broni strzeleckiej i lekkiej (*SALW*) zorganizowane wspólnie przez *OSCE CPC*, Centrum Weryfikacji Zbrojeń Konwencjonalnych *Bundeswehry* w Geilenkirchen (*Zentrum für Verifikationsaufgaben der*

*Bundeswehr*; *ZVBw*) oraz resorty spraw zagranicznych RFN i Francji; czy seminarium na temat aktywności Austrii w ramach wymiaru polityczno-wojskowego OBWE, m.in. modernizacji *CSBMs*, aktualizacji *VDoc 2011* oraz Strukturalnego Dialogu.

W panelu na temat przeciwdziałania ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącym do terroryzmu (*verlt*) udział wzięli: minister S. Kurz; prof. Peter Neumann (RFN) z *King's College London*, Specjalny Przedstawiciel OBWE ds. *VERLT*; Armina Mujanović (Bośnia i Hercegowina) i Dina Iglíkowa (Kazachstan) reprezentujące organizacje pozarządowe działające w *VERLT*.

Problematyka *VERLT*, koncentrująca się przede wszystkim na ekstremizmie islamskim, była jednym z głównych priorytetów Przewodnictwa Austrii w OBWE. Zagadnienie *VERLT* dotyczy bezpośrednio lub pośrednio wszystkich państw członkowskich OBWE. Od 2012 r. ok. 10 tys. obywateli i stałych rezydentów państw OBWE dołączyło do islamskich organizacji terrorystycznych na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej (Kurz i Neumann). Sukcesy międzynarodowej koalicji i kurdyjskich peszmergów w Syrii i północnym Iraku walczących z tzw. Państwem Islamskim (*IS*) nie wpłynęły na zasadniczą zmianę *modus operandi* islamskich komórek terrorystycznych i indywidualnych osób motywowanych ideologią dżihadu działających na obszarze państw OBWE (Neumann).

Obecnie wchodzimy w drugą fazę aktywności *IS*, które tracąc nabytki terytorialne na Bliskim Wschodzie dokonuje transformacji w stronę „duchowego urzeczywistnienia idei kalifatu”, tj. odchodzi od tworzenia struktur *quasi*-państwowych na rzecz pogłębienia indoktrynacji młodych ludzi i przeniesienia swoich działań operacyjnych do Europy (Neumann). Nadal szczególnie zagrożone są państwa z dużymi diasporami muzułmańskimi, m.in. Bośnia i Hercegowina i b. republiki ZSRR w Azji Centralnej (Mujanović i Iglíkowa). Podkreślono konieczność kontynuowania programów edukacyjnych i profilaktycznych w ramach *VERLT*, m.in. seminariów eksperckich (Austria zorganizowała seminarium dla młodych ludzi w Sarajewie, 23-25 kwietnia 2017 r.) i kontynuowanie działalności Akademii OBWE w Biskzku (Mujanović, Iglíkowa i Neumann).

Zwrócono uwagę na konieczność implementacji w narodowych przepisach antyterrorystycznych rekomendacji przygotowanych przez *Civic Solidarity Platform* (inicjatywa ok. 100 *think tanków* i organizacji pozarządowych z państw OBWE), przekazanych ministrowi S. Kurzowi 6 grudnia 2017 r. Celem rekomendacji jest zabezpieczenie praw człowieka i swobód obywatelskich w ramach działań antyterrorystycznych podejmowanych przez państwa OBWE (Kurz).

W dyskusji na temat dezaktywacji broni strzeleckiej i lekkiej (*salw*) moderowanej przez Marcela Peško (dyrektor *OSCE CPC*) udział wzięli: ambasador Jean-Claude Brunet (MSZ Francji); Marcus Bleinroth (dyrektor Departamentu ds. Rozbrojenia Konwencjonalnego, Kontroli Zbrojeń i *CSBMs* w MSZ RFN); Adrian Whiting (ekspert OBWE ds. dezaktywacji *SALW*, Wielka Brytania) i Laurentius Wedeniwski (*ZVBw*, RFN).

Obecnie na świecie w obiegu znajduje się ok. 600-800 mln jednostek *SALW*. Nielegalny obrót *SALW* stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich OBWE, umożliwiając działanie grup terrorystycznych, tzw. samotnych wilków i zorganizowanych grup przestępczych (Peško, Brunet i Bleinroth). Od 2014 r. trwa transfer *SALW* przez stronę rosyjską na Ukrainę w celu wsparcia separatystów (Peško).

Efektorem ataków terrorystycznych we Francji w 2015 r. była intensyfikacja współpracy francusko-niemieckiej. Podstawą dla tych działań jest Program ONZ nt. zapobiegania, zwalczania i eliminacji nielegalnego handlu *SALW* z 2001 r. (*UN Programme of Action to Pre-*

vent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in SALW) oraz III Konferencja przeglądowa reżimu w Nowym Jorku w marcu 2018 r., której przewodniczyła Francja (Brunet i Bleinroth). Współpraca francusko-niemiecka jest skoncentrowana na dwóch głównych kierunkach geograficznych: Bałkanach i Ukrainie, gdyż m.in. broń z Bośni i Hercegowiny była wykorzystana w atakach terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 r. Na Bałkanach nadal w nielegalnym obiegu są setki jednostek SALW, natomiast konflikt w Donbasie umożliwia nielegalny transfer SALW na całe terytorium Ukrainy, jak również poza jej granice (Peško, Brunet i Bleinroth).

Podkreślono konieczność standaryzacji wśród wszystkich państw członkowskich OBWE działań na rzecz dezaktywacji SALW, tj. fizyczne eliminowanie mechanizmów SALW uniemożliwiających jej użycie (Whiting). Każda dezaktywowana jednostka SALW może zostać ponownie użyta, co jednak wymaga znaczących nakładów finansowych, często wyższych od kosztów nabycia nowej jednostki SALW (Wedeniowski).

Panel na temat aktywności austrii w ramach wymiaru polityczno-wojskowego OBWE był moderowany przez Wernera Fasslabenda (b. Ministra Obrony Austrii w latach 1990-2000), a udział w nim wzięli: Wolfgang Richter (*Stiftung Wissenschaft und Politik-SWP*, RFN); Reinhard Trischak (dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Militarnego w Ministerstwie Obrony Austrii) i Christian Strohal (Specjalny Przedstawiciel Przewodnictwa Austrii w OBWE). Prelegenci byli zgodni co do konieczności kontynuowania wysiłków na rzecz zwiększenia transparentności, przewidywalności i zaufania pomiędzy państwami OBWE na polu aktywności wojskowej (Strohal, Richter i Trischak). Jest to obecnie istotne w związku z trwającym konfliktem ukraińsko-rosyjskim, wzrostem incydentów natury wojskowej na linii NATO-Rosja i prowadzeniem przez obie strony zakrojonych na szeroką skalę manewrów (Fasslabend, Richter i Trischak). Położono nacisk na konieczność pełnej i bezwarunkowej implementacji zapisów *VDoc 2011*. Zaznaczono że nie zostały one spełnione w przypadku rosyjskich manewrów „Zapad 2017” (Richter i Trischak).

Szczególną uwagę zwrócono na wysiłki Austrii na rzecz rozwijania Strukturalnego Dialogu zainicjowanego na RM OBWE w Hamburgu (Richter i Trischak). W jego ramach Austria zorganizowała 4-5 maja 2017 r. Seminarium Wysokiego Szczebla na temat Doktryn Wojskowych (*OSCE High-Level Military Doctrine Seminar*) oraz trzy warsztaty dotyczące *CSBMs* (*Breakout Workshop on CSBMs*) w dniach 1-3 marca, 12-13 czerwca i 19-20 października 2017 r. (Richter i Trischak).

Podkreślono bardzo dobrą współpracę pomiędzy Austrią i państwami pełniącymi w 2017 r. rotacyjne przewodnictwo w *FSC*: Rumunią, Rosją i Serbią (Strochal i Trischak).

\* \* \*

Pomimo zgody wszystkich państw członkowskich w sprawie pryncypiów OBWE, wyraźnie zarysowały się między nimi poważne rozbieżności. Było to szczególnie widoczne w dyskusjach o wymiarze ludzkim OBWE, w odniesieniu do którego wyraźny podział przebiegał między państwami z obszaru b. ZSRR a członkami UE, USA i Kanadą. Państwa Azji Centralnej i Białoruś wykazywały daleko posuniętą wstrzeźliwość w ocenie konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, niemniej zwracały uwagę na konieczność redukcji napięcia pomiędzy państwami OBWE oraz kontynuowania wysiłków na rzecz zwalczania terroryzmu. Jednak państwa UE, USA i Kanada zaczęły wysuwać zastrzeżenia, że przepisy antyterrorystyczne implementowane do krajowego ustawodawstwa przez państwa Azji Centralnej są używane w celu ograniczania działalności niezależnych mediów i opozycji politycznej.

Pozytywnie należy ocenić działania Austrii podejmowane w czasie jej Przewodnictwa w OBWE na rzecz rozwijania *VERLT*, Strukturalnego Dialogu i modernizacji *VDoc 2011*. Dwa ostatnie elementy umożliwią w przyszłości rewitalizację systemu kontroli zbrojeń konwencjonalnych na obszarze euroazjatyckim OBWE. Równie ważny konsensus został osiągnięty w sprawie *CSBMs* w cyberprzestrzeni oraz działań na rzecz przeciwdziałania proliferacji *SALW*.

Państwa OBWE były zachowawcze w kontekście misji pokojowej ONZ w Donbasie. Również rozmowy amerykańsko-rosyjskie nie przyniosły w tej materii przełomu. Na RM OBWE uwidocznił się jednak brak wyraźnych sygnałów świadczących o chęci zwiększenia przez państwa członkowskie składek do budżetu OBWE.

Austria kontynuowała działania na rzecz ożywienia wymiaru polityczno-wojskowego OBWE, zapoczątkowanego przez Przewodnictwo RFN w 2016 r. Wśród państw OBWE istnieje konsensus co do konieczności intensyfikacji działań na tym polu, niemniej są również wyraźne różnice na temat interpretacji zapisów poszczególnych dokumentów, np. odnośnie do rosyjskiego stanowiska w sprawie manewrów „Zapad 2017” (w ocenie Rosji, nie doszło do przekroczenia limitów narzuconych reżimem *VDoc 2011*, tym samym, nie było konieczności wcześniejszej notyfikacji manewrów w OBWE).

Problematyka *VERLT* na forum OBWE odzwierciedla także partykularne interesy Austrii i zaangażowanie ministra Kurza na rzecz przeciwdziałania radykalizacji dzieci i młodzieży w Austrii, m.in. uchwalenie nowej ustawy regulującej status islamskiej diaspory w Austrii, tzw. *Islamgesetz* w 2015 r.

Podejmowanie problematyki *SALW* na RM OBWE w Wiedniu świadczy o jej aktualności. Francja i RFN należą do liderów i największych donatorów na rzecz przeciwdziałania nielegalnemu transferowi i dezaktywacji *SALW* wśród państw OBWE. Działania podejmowane na tym polu są kompatybilne z wysiłkami ONZ. Jest to jedna z płaszczyzn umożliwiających pogłębienie współpracy pomiędzy OBWE i ONZ.

Kamil Szubart

## ASPEKTY HISTORYCZNE I PRAWNE ODPOWIEDZIALNOŚCI NIEMIEC ZA SZKODY WYNIKAJĄCE Z II WOJNY ŚWIATOWEJ

Debata publiczna dotycząca zagadnienia reparacji i odszkodowań w relacjach polsko-niemieckich ulegała od połowy 2017 r. intensyfikacji, pojawiły się także nowe opracowania naukowe tego tematu m.in.: S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)*<sup>1</sup>, J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*<sup>2</sup>, czy też numer 134 „WeltTrends” z grudnia 2017 r. zatytułowany *Schuld und Sühne. Eine deutsch-polnische Debatte*. Swoisty dialog merytoryczny na powyższy temat prowadzi również

<sup>1</sup> IZ Policy Papers nr 22, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,2209,ca6657eda62912a866da2155bb4f2052/PP%20nr%2022INTERNET.pdf> [dostęp 30.01.2018].

<sup>2</sup> „Państwo i Prawo”, 2017, nr 11, s. 18 nn.



eksperci parlamentu polskiego i niemieckiego. Na zlecenie Sejmu RP przygotowana została *Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi z 6 września 2017 r.*<sup>3</sup>, natomiast na zlecenie Bundestagu przygotowano dwa dokumenty: 27-stronnicowy raport Służb Naukowych Bundestagu z 18 sierpnia 2017 r. pt. *Podstawy i ograniczenia prawnomiędzynarodowe reparacji wojennych ze szczególnym uwzględnieniem relacji niemiecko-polskiej*<sup>4</sup> oraz 20-stronnicowa dokumentacja/zestawienie z 10 października 2017 r. *Świadczenia Niemiec związane z bezprawiem narodowosocjalistycznym dla ofiar w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich jak również dla ofiar reżimu SED (pol. Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności). Podstawy ustawowe, traktaty prawnomiędzynarodowe i dane liczbowe*<sup>5</sup>. Oba dokumenty zostały opublikowane na stronie internetowej Bundestagu jedynie w języku niemieckim, ale zostaną udostępnione przez Instytut Zachodni w języku polskim wraz z komentarzem (IZ PP nr 26, 2018). Należy również wspomnieć o starszym, ale podstawowym dla przedmiotu opracowaniu: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944-2004)*, tom I i II, red. S. Dębski, W. Góralski, Warszawa 2004.

Problematyka reparacji i odszkodowań w relacjach polsko-niemieckich obejmuje okres ponad 70-letni, zapoczątkowany podpisaniem 2 sierpnia 1945 r. układu poczdamskiego, w którym znalazły się brzemienne w skutkach postanowienia, iż

„stosownie do uchwały Krymskiej, że Niemcy będą zmuszone do wynagrodzenia w jak najszerszym stopniu strat i cierpień wyrządzonych Narodom Zjednoczonym i z powodu których naród niemiecki nie może uchylić się od odpowiedzialności, osiągnięto następujące porozumienie w sprawie odszkodowań: (...). 2. Z.S.R.R zobowiązuje się zaspokoić polskie żądania o odszkodowanie ze swej własnej części odszkodowań”<sup>6</sup>.

W tym długim przedziale czasowym powstało kilkadziesiąt aktów prawa międzynarodowego publicznego istotnych dla przedmiotowego zagadnienia, których treść została zdezeterminowana przez ówczesne przesłanki historyczno-polityczne. Obecnie toczona debata wskazuje na to, iż próba uregulowania zagadnienia reparacji oraz odszkodowań w relacjach polsko-niemieckich nie zakończyła się jednak sukcesem, polegającym na stworzeniu rozwiązania postrzeganego jako sprawiedliwe przez obie zainteresowane strony. Taki stan faktyczny został uwarunkowany wieloma czynnikami. J. Barcz w monografii poświęconej traktatowi

<sup>3</sup> <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/KKOI-AR4BMR/%24File/1455%20-%2017PL.pdf> [dostęp 30.01.2018].

<sup>4</sup> *Sachstand. Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen kriegsbedingter Reparationen unter besonderer Berücksichtigung der deutsch-polnischen Situation*, Akz. WD 2 – 3000 – 071/17, <https://www.bundestag.de/blob/525616/211fd144be8368672e98ecd6a834fe25/wd-2-071-17-pdf-data.pdf> [dostęp 30.01.2018].

<sup>5</sup> *Dokumentation. Leistungen Deutschlands aufgrund des nationalsozialistischen Unrechts an Opfern in mittel- und osteuropäischen Staaten sowie an Opfern des SED-Regimes. Gesetzliche Grundlagen, völkerrechtliche Verträge und Zahlen*. Akz. WD 2-3000-093/17; WD 4-3000-083/17; WD 7-3000-125/17 <https://www.bundestag.de/blob/532534/5a0f43bda9866804ea32e28c9acc4dde/wd-7-125-17-pdf-data.pdf> [dostęp 30.01.2018].

<sup>6</sup> Dokument nr 9, w: S. Dębski, W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, t. II, Dokumenty, Warszawa 2004, s. 37 n.

o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r., który również istotnie wpływa na stan relacji polsko-niemieckich w odniesieniu do reparacji i odszkodowań skonstatował, iż „jedynie łączne potraktowanie aspektów historycznych, prawnych i politologicznych umożliwia właściwe zrozumienie wagi podjętych podczas konferencji „2+4” decyzji, a zatem pozwala na ocenę działań polskiej dyplomacji w tej mierze”<sup>7</sup>. Powyższe stwierdzenie można odnieść również do analizy rozwiązań politycznych i prawnych związanych z odpowiedzialnością Niemiec za szkody będące wynikiem rozpoczętej przez to państwo i prowadzonej przez 6 lat wojny totalnej w Europie.

Warsztaty zorganizowane 29 stycznia 2018 r. dla pracowników Instytutu Zachodniego miały na celu przedstawienie interdyscyplinarnej analizy tego zagadnienia. Zostały one podzielone na dwie części: historyczną oraz prawnomiędzynarodową. Część pierwsza warsztatów, poświęcona została aspektom historycznym zagadnienia, które zostały omówione kompleksowo, z perspektywy ogólnoeuropejskiej, jak i z perspektywy bilateralnych stosunków polsko-niemieckich. Dr Bogumił Rudawski przedstawił referat pt. *Świadczenia Republiki Federalnej Niemiec związane z II wojną światową*, w którym dokonany został przegląd świadczeń RFN na rzecz państw europejskich i ich obywateli poszkodowanych w II wojnie światowej. Prof. Stanisław Żerko skupił się natomiast na relacjach polsko-niemieckich i przedstawił referat *Sprawa reparacji i odszkodowań w stosunkach Polska-RFN. Zarys historii*. Moderatorem tej części warsztatów był dr Jacek Kubera.

B. Rudawski w sposób syntetyczny przedstawił świadczenia RFN na rzecz państw potocznie określanych jako zachodnie, choć do tej grupy w umowie z 1946 r. zaliczone zostały również Albania, Czechosłowacja i Jugosławia. We wstępie wskazał na istotne rozróżnienie pomiędzy reparacjami – świadczeniami na rzecz państwa za szkody poniesione w majątku publicznym i odszkodowaniami – świadczeniami na rzecz osób fizycznych. Po II wojnie światowej na określenie wysokości tego pierwszego rodzaju świadczeń i sposobu ich egzekwowania od Niemiec istotny wpływ miały doświadczenia związane z zakończeniem I wojny światowej, kiedy to w traktacie wersalskim z 28 czerwca 1919 r. zwycięskie mocarstwa obarczyły Niemcy winą za wojnę oraz zobowiązały je do „pełnego wynagrodzenia za wszystkie straty i szkody”. Całkowita suma reparacji – 132 mld marek w złocie (31,5 mld dolarów) została oszacowana w 1921 r. przez Międzysojuszniczą Komisję Odszkodowań. Szybko jednak okazało się, że spłata tej sumy przez Republikę Weimarską jest nierealna, a wysokość i system regulowania niemieckich reparacji stały się przedmiotem kolejnych umów międzynarodowych.

Wobec powyższego na konferencji jałtańskiej w lutym 1945 r. przyjęte zostały trzy formy świadczeń *in natura*: konfiskata majątku narodowego Niemiec (wyposażenia fabryk, maszyn, statków, aktywów firm itp.) w okresie dwóch lat od zakończenia wojny, dostawa towarów z bieżącej produkcji oraz wykorzystanie niemieckich pracowników. Założenia konferencji jałtańskiej stanowiły punkt wyjścia dla postanowień zawartych w rozdziale IV umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., zgodnie z którymi żądania reparacyjne państw były zaspakajane z przydzielonych im stref okupacyjnych. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i inne państwa uprawnione mogły realizować swoje roszczenia z majątku w zachodnich strefach okupacyjnych, natomiast roszczenia Związku Radzieckiego oraz Polski zostały zaspokojone z majątku znajdującego się w radzieckiej strefie okupacyjnej. Szczegółowy udział państw zachodnich, ale także Jugosławii, Albanii i Czechosłowacji w reparacjach ze stref zachodnich uregulowa-

<sup>7</sup> J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspektu prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, s. 14.

no porozumieniem paryskim z 14 stycznia 1946 r. Proces wypłat był administrowany przez Międzysojusznictwą Agencją Reparycyjną z siedzibą w Brukseli. Agencja w swoim ostatnim raporcie z 1961 r. określiła wartość przejętego na rzecz reparacji majątku na ok. 520 mln dolarów (wg kursu z 1938 r.).

W odrębny sposób uregulowano świadczenia na rzecz Izraela. RFN zobowiązała się do zapłacenia państwu izraelskiemu 3 mld *DM* (1,76 mld euro) w formie dostaw towarów rozłożonych na 12 lat. 450 mln *DM* otrzymała tzw. Konferencja Roszczeniowa (*Conference of Jewish Claims against Germany*), która zrzeszała 23 organizacje żydowskie reprezentujące Żydów ocalałych z Zagłady, poza granicami Izraela.

Odszkodowania indywidualne dla obywateli państwa zachodnich były przedmiotem umów bilateralnych pomiędzy RFN a 12 państwami zachodnimi, tym razem jednak bez Albanii, Jugosławii i Czechosłowacji (*Globalentschädigungsabkommen*), na podstawie których każde państwo otrzymywało ryczałtem odpowiednią sumę *DM*, o której podziale wśród poszkodowanych na swoim terytorium samodzielnie decydowało.

B. Rudawski wspominał również o innej kontrowersyjnej formie świadczenia na rzecz państw Europy Środkowo-Wschodniej mającego zastąpić odszkodowania indywidualne, a mianowicie o udzielaniu rządów komunistycznym tych państw kredytów gotówkowych. Udzielnie takiego kredytu było przedmiotem rozmów pomiędzy kanclerzem W. Brandtem i prezydentem Tito na wyspie Brioni w 1973 r. – stąd wzięła nazwę tzw. formuła z Brioni. Zgodnie z nią strona niemiecka nadal definiuje kredyt w wysokości 1 mld *DM* udzielony PRL w 1975 r. na okres 25 lat, tzw. *Jumbokredit*, jako część świadczeń reparycyjnych<sup>8</sup>.

W kolejnym wystąpieniu S. Żerko wskazała na istotne fakty dotyczące relacji polsko-niemiecko-radzieckich, które determinowały zarówno formę, jak i wysokość świadczeń otrzymywanych przez Polskę od RFN. Decydujące znaczenie, przynajmniej w zakresie reparacji, miało pośrednictwo ZSRR, które oznaczało pozbawienie Polski zysków z reparacji. Było to związane przede wszystkim z klauzulą węglową, zawartą w umowie polsko-radzieckiej z 16 sierpnia 1945 r. w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką, na podstawie której Polska została zobowiązana do wieloletnich ogromnych dostaw węgla – od 8 do 13 mln ton tego surowca – po skrajnie zaniżonej cenie. Strona polska nie mogła również ocenić, czy dostawy otrzymywane za pośrednictwem ZSRR rzeczywiście stanowią 15% dostaw reparycyjnych ze wschodniej strefy okupacyjnej, gdyż nie miała informacji o całości tych dostaw na rzecz ZSRR. Ponadto dostawy zawierały często przedmioty mało lub w ogóle nieprzydatne dla odbudowującego się kraju. Ta i tak już bardzo niekorzystna dla Polski sytuacja zmieniła się w skrajnie niekorzystną w wyniku zawarcia przez ZSRR porozumienia z NRD 22 sierpnia 1953 r. dotyczącego reparacji oraz zobowiązań finansowo-gospodarczych, na mocy którego ZSRR z dniem 1 stycznia 1954 r. przestała pobierać reparacje od NRD. Następnego dnia po zawarciu porozumienia pomiędzy ZSSR a NRD rząd PRL jednogłośnie przyjął oświadczenie zawierające zrzeczenie przez Polskę pobierania reparacji. Decyzja powyższa zapadła w okresie największego uzależnienia Polski od ZSRR, pod ogromną presją ekonomiczną, związaną z rabunkowymi dostawami węgla ze zrujnowanego wojną kraju.

Osobną, bolesną dla strony polskiej sprawą, były odszkodowania dla osób fizycznych. S. Żerko wskazywał, iż starania o uzyskanie takich odszkodowań były podejmowane wielokrotnie przez władze komunistyczne od lat 50. XX w., zarówno na poziomie relacji bila-

<sup>8</sup> *Dokumentation. Leistungen Deutschlands...*, s. 12.

teralnych, jak i na forum ONZ. Niestety nie przynosiły one żadnego rezultatu wobec konsekwentnie negatywnego stanowiska strony niemieckiej, wyrażonego przez szefa Urzędu Kanclerskiego Hansa Josefa Globke w 1958 r.: „Polska sprawa ma się inaczej niż z Izraelem. W Polsce jest reżym komunistyczny, który zdyskontowałby dla siebie wkład z tytułu materialnego zadośćuczynienia”. Starania strony polskiej zostały zintensyfikowane po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych, ale przyniosły jedynie bardzo ograniczone efekty w postaci podpisania w 1972 r. umowy w sprawie wypłaty odszkodowań na kwotę 100 mln *DM* dla polskich ofiar eksperymentów pseudomedycznych.

Działania rządów polskich przed i po 1989 r. w zakresie uzyskania odszkodowań dla osób fizycznych wykazywały rzadką w innych kwestiach ciągłość, lecz mimo zdecydowanie zmienionych realiów stanowisko strony niemieckiej nie uległo zmianie, a kategoryczna odmowa dalszych świadczeń była realizowana w sposób bezwzględny, m.in. poprzez: 1. powiązanie zagadnienia uznania przez RFN granicy polsko-niemieckiej z wyrzeczeniem się reparacji oraz traktatowymi gwarancjami dla praw mniejszości niemieckiej w Polsce; 2. manipulację; kanclerz Kohl przekonywał bowiem G. Busha, iż RFN wypłaciła już około 100 mld *DM* tytułem odszkodowań, z czego duże sumy otrzymała Polska, a kwoty te zostały roztrwonione przez reżim komunistyczny; 3. odrzucenie możliwości podpisania traktatu pokojowego przez RFN, które implikowałyby konieczność kompleksowego uregulowania kwestii reparacji i odszkodowań; 4. zaliczenie na poczet reparacji terytorium utraconego przez Niemcy na rzecz Polski. Terytoria te jednak, zgodnie z postanowieniami konferencji w Jałcie 4-9 lutego 1945 r. nie stanowiły niemieckich reparacji dla Polski, ale kompensacje za terytorium Polski zawłaszczone przez ZSRR.

Aspekty historyczne odpowiedzialności Niemiec za szkody wynikające z II wojny światowej zostały uzupełnione o analizę prawnomiędzynarodową zagadnienia, która była przedmiotem drugiej części warsztatów zatytułowanej *Doświadczenia z okresu negocjacji z lat 1990-2000*, moderowaną przez dr Magdalenę Balczyk. Prelegentami byli prof. dr hab. Jan Barcz oraz prof. ALK dr hab. Jerzy Kranz, znawcy prawa międzynarodowego oraz uczestnicy delegacji polskiej, reprezentującej rząd RP w negocjacjach ze stroną niemiecką w latach 90. XX w.

J. Barcz odniósł się wprawdzie do dwóch kwestii poruszonych przez referentów w pierwszej części warsztatów. Wyraził uznanie dla badań B. Rudawskiego nad szczegółową strukturą wypłat dokonanych przez RFN na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich, przy czym badanie te powinny objąć również wypłaty na rzecz poszkodowanych zamieszkałych w Polsce (jest tutaj dużo niejasności i przekłamań). W szczególności należałoby uwzględnić niektóre rodzaje wypłat z dziedziny zabezpieczenia społecznego (na przykład renty wypadkowe dla byłych robotników przymusowych i renty dla inwalidów wojennych, byłych żołnierzy *Wehrmachtu*). Należy także uwzględnić, że poważne kwoty wpływają do Polski – co najmniej od połowy lat 90. – poprzez *Jewish Claims Conference* dla poszkodowanych narodowości żydowskiej. Następnie J. Barcz odniósł się do niektórych problemów poruszonych przez S. Żerkę. Podkreślił, że przejęcie przez Polskę niemieckich obszarów wschodnich, zwłaszcza niemieckiego mienia na tych obszarach jest jednoznacznie zaliczane do reparacji (co potwierdził ETPC w 2008 r. odrzucając skargi Powiernictwa Pruskiego). Następnie – nawiązując do konferencji „2+4” – zwrócił uwagę, że podczas tej Konferencji (a następnie w traktacie „2+4”) były mocarstwa sprzymierzone odstąpiły co prawda od zajmowania się „reparacjami” (w formule poczdamskiej), zajęły się przede wszystkim kwestiami zasadniczymi z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i globalnego (wycofaniem wojsk radzieckich z terytorium byłej NRD oraz włączeniem zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego), ale jednoznacznie sprza-

wy innych roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Niemiec z tytułu II wojny światowej zostały „przesunięte” do negocjacji bilateralnych (zostało to potwierdzone w porozumieniach z 27/28 września 1991 r. i w porozumieniu wykonawczym do Układu zjednoczeniowego). Polska w tym czasie prowadziła już bilateralne negocjacje z RFN (które zakończyły się porozumieniem z 16 października 1991 r.), stając się prekursorem wielu takich porozumień, zawartych przez Niemcy do połowy lat 90. Niczego więc tutaj nie zaniedbano.

Następnie J. Barcz dokonał analizy najważniejszych aktów prawa międzynarodowego stanowiących podstawę relacji polsko-niemieckich w zakresie reparacji i odszkodowań za szkody wynikające z II wojny światowej, konstatując na wstępie, iż regulacja tego zagadnienia była bardzo niekorzystna zarówno dla państwa polskiego, jak i jego obywateli. W zakresie reparacji niekorzystana sytuacja Polski została spowodowana zawartą w umowie poczdamskiej decyzją czterech mocarstw o pobieraniu przez Polskę reparacji za pośrednictwem ZSRR, a następnie sprzecznościami między ZSRR a trzema mocarstwami zachodnimi, które doprowadziły do trwałego podziału politycznego Europy. Efektem tego podziału był również brak traktatu pokojowego, w którym w sposób całościowy mogłaby zostać uregulowana kwestia reparacji i odszkodowań. Dodatkowo ZSRR dokonała swoistego bilansu, odliczając od należnej Polsce części reparacji wartość majątku przejętego przez Polskę na terytorium uzyskanym od Niemiec w wyniku porozumień jałtańskich. W efekcie ostateczna wysokość reparacji otrzymanych przez Polskę za pośrednictwem ZSRR wyniosła – według umowy z 1957 r. zamykającej tę sprawę w stosunkach PRL-ZSRR – 275 mln zł.

Rozpad koalicji sprzymierzonej przeciwko III Rzeszy skutkowało również ograniczeniem, a następnie zaprzestaniem pobierania reparacji przez państwa zachodnie i przez ZSRR, co doprowadziło również do złożenia przez rząd PRL oświadczenia z sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się świadczeń od Niemiec. J. Barcz wyraził pogląd, iż oświadczenie to z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest wiążące dla strony polskiej, ale dotyczy jedynie świadczeń, będących przedmiotem umowy poczdamskiej, a więc roszczeń międzypaństwowych – określanych najczęściej jako „reparacje”, nie dotyczy natomiast odszkodowań dla osób indywidualnych (co od początku było konsekwentnie zastrzeżone przez stronę polską).

J. Barcz stwierdził następnie, że również w drugiej kategorii roszczeń sytuacja kształtowała się niekorzystnie dla poszkodowanych zamieszkałych w Polsce, ponieważ wyłączeni oni zostali ze świadczeń przyznawanych na mocy prawa RFN (w stosunku do NRD sprawy ze względów politycznych nie podnoszono). Jedynie ofiary eksperymentów pseudomedycznych otrzymały pewne świadczenia (w formule *ex gratia*), inne wypłaty wpłynęły również z sytemu zabezpieczenia społecznego (o czym już wspomiano). Co istotniejsze, nie istniały w zasadzie prawne możliwości dochodzenia roszczeń indywidualnych ani w stosunkach międzypaństwowych, ani przed sądami RFN (stanowisko niemieckie pozostawało niezmiennie). Stąd w negocjacjach podczas przełomu politycznego 1989/1990 uzgodniono „rozwiązanie pragmatyczne”, które – abstrahując od różnicy w stanowiskach prawnych – doprowadziłoby do konkretnej pomocy finansowej dla ofiar zbrodni nazistowskich (na takiej formule opierały się umowy RFN z państwami zachodnimi). Podejście takie doprowadziło do wypłaty 500 mln *DM* na rzecz Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednania na podstawie porozumienia z 16 października 1991 r., a następnie – po drugie turze negocjacji 1998-2000 – kolejnych 1,8 mld *DM* od RFN i 41 mln euro od Austrii. W takiej „formule pragmatycznej” zostały zawarte przez RFN w latach 90. wszystkie pozostałe porozumienia (łącznie można szacować, że wypłaty do Polski po 1991 r. mogły objąć około 10% środków wypłaconych przez Niemcy).

Obecnie sytuacja prawna nie uległa zmianie, dochodzenie sądowe roszczeń od Niemiec jest mało prawdopodobne (o czym szerzej mówił J. Kranz). Pozostaje natomiast otwarta „droga pragmatyczna”, a kilka istotnych kwestii powinno być nadal przedmiotem szczególnej współpracy polsko-niemieckiej zgodnie z wyraźnymi zastrzeżeniami traktatowymi (kwestia zwrotu dóbr kultury i archiwaliów – art. 28 „dużego” traktatu).

W kolejnym wystąpieniu J. Kranz przedstawił interesujące ujęcie teoretycznoprawne zagadnienia odpowiedzialności prawnej państwa za szkody powstałe w wyniku naruszenia prawa międzynarodowego. We wstępie podkreślił, iż świadczenia za szkody będące wynikiem wojny zawsze przyjmują formę nieadekwatną do rzeczywiście poniesionych szkód, czy to przez państwa, czy to przez jednostki i stanowią *imperfect justice*, czyli jedynie niedoskonałą sprawiedliwość. Szkody powstałe w wyniku wojny można podzielić na szkody w majątku publicznym oraz na szkody osób fizycznych, z tym iż w przypadku tych ostatnich, są one co do zasady reprezentowane w obrocie prawnomiędzynarodowym przez państwa swojego obywatelstwa. Świadczenia państwa, które dokonało naruszenia prawa międzynarodowego, a które jest źródłem wyżej wspomnianych szkód przyjmują postać restytucji tzn. zwrotu zagrabionego majątku, świadczeń pieniężnych – jak w przypadku Niemiec po I wojnie światowej na podstawie traktatu wersalskiego oraz świadczeń w naturze. Po II wojnie światowej, ze względu na trudności czy wręcz niemożność spłaty zobowiązań Niemiec po I wojnie światowej, przyjęto w zakresie szkód w majątku państwa formę reparacji w naturze, a także restytucję.

Ze względu na dokonane na masową skalę zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie przeciwko narodowi i zbrodnie wojenne istotnym elementem świadczeń Niemiec były odszkodowania dla osób fizycznych. Odszkodowań takich, które wbrew stanowisku niemieckiemu nie są częścią reparacji, można ewentualnie dochodzić indywidualnie przez osobę poszkodowaną przed sądem państwa, które takiego naruszenia dokonało. W przypadku szkód wynikających z II wojny światowej taka możliwość jednak nie istniała dla osób poszkodowanych – obywateli państw innych niż RFN, co wynikało z ustawodawstwa RFN, zwłaszcza federalnej ustawy o odszkodowaniu (*Bundesentschädigungsgesetz*). Dochodzenie odszkodowania przed sądami krajowymi państwa pochodzenia osoby poszkodowanej jest z kolei niemożliwe ze względu na instytucję immunitetu państwa, która chroni RFN, co zostało potwierdzone wyrokiem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 2012 r.<sup>9</sup> Brak również sądu międzynarodowego, który rozstrzygałby tego typu skargi osób fizycznych. W związku z powyższym interesy osób fizycznych reprezentowane są przez państwa ich obywatelstwa, które mogą zawrzeć umowę międzynarodową z państwem odpowiedzialnym za powstałe szkody, w celu uzyskania odszkodowania za straty indywidualne. Tego typu umowy zostały zawarte pomiędzy RFN a 12 państwami zachodnimi na przełomie lat 50. i 60. XX w. tzw. *Globalabkommen*. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż świadczenia wpłacane przez RFN na podstawie tych umów były traktowane jako świadczenia *ex gratia*, tzn. nie jako świadczenia w celu spełnienia obowiązku prawnego, ale oparte na dobrej woli państwa. Taka sama forma – świadczenie *ex gratia*, została przyjęta w odniesieniu do obywateli Polski na początku lat 90. XX w., kiedy doszło do podpisania umowy o utworzeniu Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, której stroną

---

<sup>9</sup> MTS, *Jurisdictional Immunities of the State, (Germany v. Italy: Greece Intervening)* (3 lutego 2012 r.) (wyrok), dostępny na: <http://www.icj-cij.org/en/case/143> (dostęp 30.01.2018).

niemiecka przekazała 500 mln *DM*. W nocy strony polskiej znalazło się jednak zobowiązanie, iż „Rząd Rzeczypospolitej Polskie nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim”. Oznaczało to zobowiązanie do rezygnacji z ochrony dyplomatycznie obywateli RP w tym zakresie, ale nie z wsparcia politycznego, co umożliwiło przedstawicielom rządu polskiego uczestnictwo w negocjacjach po koniec lat 90. XX w. Ich efektem było powołanie w 2000 r. niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność, Pojednanie”, która następnie przekazała polskiej fundacji kolejne środki (1.812 mln *DM*) na wypłatę świadczeń na poszkodowanych przez III Rzeszę<sup>10</sup>.

Przedstawione powyżej w sposób skrótowy referaty, dyskusja z udziałem pracowników Instytutu Zachodniego oraz wymiana poglądów w nieoficjalnej części spotkania pozwoliły na kompleksowe omówienie zagadnienia reparacji i odszkodowań w relacjach polsko-niemieckich.

*Magdalena Balczyk*

---

<sup>10</sup> Szerzej J. Kranz, B. Jałowicki, J. Barcz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004; J. Kranz, *Polско-ниемецкие контрoверсии правне – прoба синтезы*, w: W. M. Góralski (red.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polско-ниемецкого Тратата о добрым сáседztwie и прызязней współpracy – 1991-2011*, Warszawa 2011, s. 477-520.



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

---

# DROGA NIEMIEC DO ZJEDNOCZENIA WEWNĘTRZNEGO

**Zbigniew Mazur**

Studium Niemcoznawcze nr 94

streszczenie w j. angielskim

ISBN 978-83-61736-50-9

Poznań 2015, 240 ss.

Rozpad systemu politycznego NRD połączony z katastrofalną sytuacją gospodarczą stworzył jesienią 1989 r. perspektywę niemieckiej jedności państwowej. Jednak kwestia podziału – czy jedności Niemiec, ze względu na duże znaczenie dla układu sił między Wschodem a Zachodem, nie mogła być pozostawiona jedynie obu państwom niemieckim.

Autor z wielkim znanstwem przedmiotu ukazuje bankructwo koncepcji enerderskiego socjalizmu, realizowanego pod kierunkiem partii komunistycznej *SED*, w obliczu rewolucyjnych zmian systemowych w ZSRR (pierestrojka) i pojawiającej się w ich następstwie presji zmian ustrojowych w państwach socjalistycznych, w szczególności w Polsce. Nie zapobiegły temu wysiłki partyjnych reformatorów, dążących do ocalenia socjalistycznej NRD i sanacji gospodarki.

Także społeczeństwo enerderskie, mimo powszechnej kontroli i inwigilacji, podejmuje próbę wyzwolenia się z rzeczywistości państwa policyjnego. Niepokojom społecznym, które miały doprowadzić do zmian systemowych, towarzyszy wzmożona migracja do RFN. Symboliczne „obalenie muru” stworzyło realną i niepowtarzalną możliwość zjednoczenia obydwu państw niemieckich na drodze ich połączenia za zgodą mocarstw odpowiedzialnych za Niemcy jako całość.

O sposobie i tempie połączenia Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej, a więc o zjednoczeniu wewnętrznym, decydowali wyłącznie Niemcy. Jednakże od momentu, gdy stało się jasne, że powstały ku temu warunki, wewnętrzny proces zjednoczeniowy wyznacza RFN. Niniejsza publikacja dopełnia wiedzę o wątpliwościach, sporach i trudnościach decyzyjnych towarzyszących temu procesowi, wynikających z konfrontacji odmiennych koncepcji niemieckiej jedności w obydwu państwach niemieckich.