



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 52 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 503-506) • © PISM • NR EGZ. PISM B. 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Dekrety Benesza

Krzysztof Bałon (red.), Krzysztof Chudy, Janusz Dołęga, Paweł Kosiński,
Maciej Krzysztofowicz, Rafał Morawiec, Rafał Tarnogórski

1. Historyczna geneza wydania Dekretów Benesza – 2. Dekrety Benesza – aspekty prawne – 3. Dekrety Benesza – obecne uwarunkowania międzynarodowe

1. Historyczna geneza wydania Dekretów Benesza

Początki konfliktu sięgają okresu powstania po I wojnie światowej państwa czechosłowackiego, które jesienią 1918 r. militarnie zajęło Sudety oraz południowe powiaty Moraw, graniczące z Austrią. Protesty ludności niemieckiej zostały zbrojnie stłumione (zginęły 54 osoby). Stan rzeczy został potwierdzony przez traktat wersalski oraz traktat z St. Germain z 10 września 1919 r. Te zdarzenia rzutowały na postawę ludności niemieckiej wobec powstania państwa czechosłowackiego (z jednej strony akceptacja nowego stanu rzeczy, z drugiej – jego negacja). Po I wojnie światowej, w wyniku radykalnych zmian na mapie politycznej Europy, na obszarach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej poza granicami Niemiec znalazło się ok. 8,9 mln ludności niemieckiej. Znacząca ich liczba zamieszkiwała na obszarze Czechosłowacji – 3 mln 477 tys.

29 września 1938 r., bez udziału Czechosłowacji, podpisano Układ monachijski. W ciągu 10 dni Czechosłowacja musiała oddać Rzeszy tereny *Sudetenlandu*, w zamian za gwarancję swoich nowych granic. Odłączone obszary zajmowały powierzchnię 39 tys. km² (co stanowiło jedną piątą terytorium Czechosłowacji) i zamieszkałe były przez 3 mln 300 tys. osób, w większości Niemców sudeckich oraz 800 tys. Czechów. Prezydent Czechosłowacji Edward Benesz podał się do dymisji i wyemigrował do Londynu. Prezydentem okrojonego

państwa został Emil Hacha. Powstała w ten sposób Republika Czecho-Słowacka przetrwała tylko do 15 marca 1939 r., dnia wkroczenia wojsk niemieckich.

Rząd emigracyjny Benesa jeszcze w trakcie wojny rozważał plany wysiedlenia ludności niemieckiej z terytoriów państwa. Akcje określane przez historiografię niemiecką jako „wypędzenie” (*Vertreibung*) rozpoczęły tuż po zakończeniu działań wojennych. Podstawą były plany czechosłowackiego rządu emigracyjnego (*expressis verbis* zawierała je deklaracja koszycka z 5 kwietnia 1945 r.) oraz tzw. Dekrety Benesa.

2 sierpnia 1945 r. Benes wydał dekret 33/1945 Sb, na mocy którego osoby niemieckiej i węgierskiej narodowości traciły obywatelstwo czechosłowackie, chyba że mogły wykazać, że w okresie zagrożenia Republiki oficjalnie uznawały się za Czechów albo Słowaków, pozostały wiernie Republice lub brały aktywny udział w ruchu oporu. Dekret 71/1945 Sb. nakładał na osoby pozbawione w ten sposób obywatelstwa czechosłowackiego obowiązek pracy. Na mocy tego dekretu zmuszono ponad 40 tys. Węgrów słowackich do pracy w Czechach. Z sankcją w postaci pozbawienia obywatelstwa łączyła się druga – pozbawienie własności. Na podstawie dekretu 5/1945 Sb., unieważniono niektóre czynności prawne dotyczące przeniesienia własności w okresie okupacji i objęto administracją państwową własność Niemców, Węgrów, kolaborantów oraz niektórych organizacji i instytucji. Na mocy dekretu 108/1945 wszystkie rzeczy ruchome i nieruchome, będące własnością osób narodowości niemieckiej i węgierskiej pozbawionych obywatelstwa czechosłowackiego, zostały skonfiskowane bez prawa do odszkodowania. Dekrety Benesa zostały uznane za część systemu prawnego Czechosłowacji na mocy ustawy z 28 marca 1946 r., przyjętej przez tymczasowy parlament.

Masowe przesiedlenia ludności niemieckiej i węgierskiej z terenu Czechosłowacji były konsekwencją zarówno powyższych dekretów, jak i ustaleń konferencji poczdamskiej oraz uchwały Sojuszniczej Rady Kontroli z 20 listopada 1945 r. Zorganizowane wysiedlenie Niemców trwało do końca 1946 r. W punkcie XII Uchwał poczdamskich zatytułowanym *Zorganizowane przesiedlenie ludności niemieckiej* zawarto, że „trzy rządy rozważywszy sprawę pod każdym względem, uznają, że należy przeprowadzić przesiedlenie do Niemiec ludności niemieckiej lub jej części pozostałej w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech (...) wszelkie przesiedlenia powinny odbywać się w sposób zorganizowany i ludzki”. 20 października 1945 r. Sojusznicza Rada Kontroli Niemiec uchwaliła plan przesiedleń. Dokonano przesiedlenia 2,5 mln ludzi, z czego 1,75 mln do okupacyjnej strefy amerykańskiej, zaś 750 tys. do strefy radzieckiej. Trzy miliony Niemców wysiedlonych z Czechosłowacji trafiło przeważnie do Austrii i Bawarii (poza tym wysiedlono 74 tys. Węgrów ze Słowacji). Uczestnicy konferencji poczdamskiej nie zgodzili się natomiast na wysiedlenie ludności węgierskiej. Rządy Czechosłowacji i Węgier miały się porozumieć co do wymiany ludności. Wymianę przeprowadzono, ale na niewielką skalę.

2. Dekrety Benesa – aspekty prawne

Problem Niemców sudeckich był jednym z elementów stosunków czechosłowacko-niemieckich. Postulaty Ziomkostwa Niemców sudeckich sprowadzały się do gwarancji realizacji prawa powrotu do stron rodzinnych, roszczeń majątkowych oraz odszkodowań. Zarówno RFN, jak i NRD odpowiedzialnością za Układ monachijski, rozbięcie Czechosłowacji i okupację hitlerowską obwiniały III Rzeszę. Kwestie te podnoszono podczas rokowań nad Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, zawartym między Czechosłowacją a Republiką Federalną Niemiec (27 lutego 1992 r.). Dla strony czechosłowackiej moc prawna Dekretów Benesa nie podlegała dyskusji, jedynie w załączonych do Traktatu listach zaznaczono, iż Traktat nie zajmuje się kwestiami majątkowymi. W sprawie Układu monachijskiego strony przyjęły postanowienie, iż „państwo czechosłowackie od 1918 r. nigdy nie przestało istnieć”, co pozwalało na zachowanie przez obie strony dotychczasowej interpretacji prawnej. Kolejnym dokumentem była podpisana 21 stycznia 1997 r. w Pradze przez kanclerza H. Kohla i premiera V. Klaus a Deklaracja o wzajemnych stosunkach i ich przyszłym

rozwoju. W kontekście roszczeń majątkowych strony zadeklarowały, iż nie będą obciążać wzajemnych stosunków kwestiami politycznymi i prawnymi z przeszłości oraz uznały, iż będą respektować swój porządek prawny. Tym samym uznano nienaruszalność Dekretów Benesza oraz moc obowiązującą wyroku Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 1995 r. (sprawa Dreithalera)¹.

Wydaje się słusznym, z punktu widzenia zasad prawa międzynarodowego, uznanie nieważności Układu monachijskiego *ex tunc*, przychyłając się do argumentacji reprezentowanej przez stronę czechosłowacką – a później czeską. W kwestii legalności emigracyjnego rządu Benesza, należy zauważyć, iż otrzymał on uznanie ze strony koalicji antyhitlerowskiej, reprezentując interesy czechosłowackie wobec aliantów. W odniesieniu do Uchwał poczdamskich, panuje utrwalony pogląd o ich mocy obowiązującej, mimo argumentów przeciwnych podnoszonych zwłaszcza przez prawników niemieckich. Kwestia legalności „wypędzenia”, a w szczególności pozbawienia majątku winna być rozważona w aspekcie zasady ochrony praw nabytych. W tym kontekście należy wskazać, iż ówczesnie, także w świetle Uchwał poczdamskich zarówno „wypędzenie”, jak i pozbawienia majątku było, według ówczesnych norm prawa międzynarodowego, dopuszczalne. Wydaje się, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego można odmówić legalności tylko dekretowi zwalnającemu od odpowiedzialności za dokonywanie pogromów na ludności niemieckiej. Ponadto w perspektywie akcesji do Unii Europejskiej, uregulowanie w jakiejś formie odszkodowań dla przynajmniej pewnej kategorii wygnanych Niemców sudeckich stanie się konieczne. Po uzyskaniu członkostwa w UE sytuacja taka może być skutkiem sprzeczności między normami prawa wewnętrznego czeskiego i niemieckiego. Jedną z możliwych wykładni norm prawa wspólnotowego może być również uznanie obowiązku odszkodowawczego.²

3. Dekrety Benesza – obecne uwarunkowania międzynarodowe

W rezolucji dotyczącej Raportu Okresowego Komisji o postępie Republiki Czeskiej z 1999 r., Parlament Europejski wzywa rząd Republiki Czeskiej, aby w duchu wypowiedzi prezydenta Vaclava Havla dotyczących pojednania, usunęły ustawy i dekrety z 1945 i 1946 r., które dotyczą wydalenia poszczególnych grup etnicznych z Czechosłowacji. W analogicznych rezolucjach z roku 2000 i 2001, pojawia się zwrot o „pozytywnym odebraniu gotowości rządu czeskiego sprawdzenia czy ustawy i dekrety rządu Benesza z 1945 i 1946r., wciąż obowiązujące, nie są niezgodne z prawem Unii Europejskiej i kryteriami kopenhaskimi”. Czechom zarzucono nie wypełnienie wymagań kryterium poszanowania i ochrony mniejszości (zawarte w kryteriach kopenhaskich), oraz niezgodność Dekretów Benesza z art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) - o zakazie wszelkiej dyskryminacji stosowanej ze względu na przynależność państwową, oraz art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) - w kwestii ochrony mniejszości. Komisarz ds. Rozszerzenia, Günter Verheugen przedstawił stanowisko, że problem ten nie jest przedmiotem negocjacji akcesyjnych, ponieważ nie dotyczy dostosowania do *acquis communautaire* powołując się na art. 295 TWE, który mówi: „niniejszy traktat nie przesądza w niczym systemu własności w Państwach Członkowskich”. Ponadto stwierdził on, że Dekrety Benesza zostały uchwalone i wykonane przed wejściem w życie Traktatów Rzymskich, wobec tego nie mają wpływu na obecną ocenę Republiki Czeskiej. Rada Unii Europejskiej do tej pory nie wypowiedziała się na temat Dekretów.

¹ W sprawie obywatela czeskiego pochodzenia niemieckiego Rudolfa Dreithalera, domagającego się zwrotu znacjonalizowanego po II wojnie światowej majątku, uzasadnieniem skargi był pogląd, iż Dekrety Benesza nie miały mocy prawnej. Sąd Konstytucyjny, opierając się na ciągłości państwowej Czechosłowacji i jej systemu prawnego od 1918 r., oddalił skargę.

² M. Muszyński, *Roszczenia majątkowe wypędzonych w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 3, s. 71.

W Austrii temat Dekretów Benesza jest stale obecny w wypowiedziach polityków obydwu ugrupowań tworzących koalicję rządową – Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP) i Partii Wolnych Demokratów (FPÖ). Przywódca FPÖ Jörg Haider konsekwentnie domaga się uznania za nieważne przez Republikę Czeską wszystkich aktów prawnych, na mocy których doszło do pozbawiania obywatelstwa, posiadanego majątku a następnie wysiedlenia z Czechosłowacji większości Niemców sudeckich. Kanclerz W. Schüssel stoi na stanowisku, iż Dekrety Benesza nie są przedmiotem negocjacji pomiędzy Unią Europejską a Republiką Czeską. Zarazem jednak wezwał Pragę do uchylecia wszystkich przepisów prawa, które mogłyby mieć dyskryminacyjny charakter w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich UE.

W Niemczech, w związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi (jesień 2002), tradycyjnie kwestia ta jest poruszana przez polityków wywodzących się z Bawarii, gdzie żyje najwięcej Niemców sudeckich, zmuszonych po II wojnie światowej do opuszczenia Czechosłowacji. Chadecy, szczególnie bawarscy, byli zawsze wyrazicielami opinii „wypędzonych”. E. Stoiber, kandydat koalicji CDU/CSU na stanowisko kanclerza, jest wierny tej linii i bardzo często zgłasza postulaty tak unieważnienia Dekretów Benesza, jak i odszkodowań.

Odpowiadając w dniu 20 lutego 2002 r. na pytanie jednego z niemieckich posłów do Parlamentu Europejskiego w sprawie Dekretów Benesza premier Węgier Victor Orban powiedział, iż „nie potrafi sobie wyobrazić, by kraj, który zachowa tego typu ustawodawstwo w swoim porządku prawnym mógł być przyjęty do Unii Europejskiej”. W ten sposób szef rządu węgierskiego podważył prawne, polityczne a także moralne kwalifikacje Republiki Czeskiej i Słowacji do integracji z UE, podając jako powód stosunek tych dwóch państw do wspomnianych aktów prawnych. Nie ulega wątpliwości, iż wypowiedź Orbana, dotycząca sprawy Dekretów Benesza, doprowadziła nie tylko do zaostrzenia stosunków pomiędzy Budapesztem a Pragę i Bratysławą, lecz wywołała najpoważniejszy kryzys współpracy wyszehradzkiej od czasu jej ożywienia w 1998 r. Jego przejawem było odwołanie spotkania w Budapeszcie, na którym szefowie rządów państw Grupy Wyszehradzkiej mieli podjąć próbę wypracowania wspólnej strategii w negocjacjach z UE, między innymi w sprawie wysokości dopłat dla rolników. Dekrety Benesza stały się dodatkowym czynnikiem komplikującym krajom Grupy Wyszehradzkiej ich negocjacje z UE. Oczywiście w pierwszym rzędzie dotyczy to Republiki Czeskiej. Pozycja Słowacji jest o tyle łatwiejsza, iż postulaty pod jej adresem, dotyczące zniesienia Dekretów Benesza, płyną prawie wyłącznie z Budapesztu, co wynika z faktu, iż z terenu dzisiejszego państwa słowackiego deportowano po wojnie przede wszystkim Węgrów. Paradoksalnie, pozycja rządu węgierskiego również uległa osłabieniu, bowiem agresywny ton przyjęty przez Orbana w jego polemice z Pragę i Bratysławą w wielu krajach zachodnich odebrano z niechęcią. Dotyczy to także USA, gdzie zwrócono szczególną uwagę na jego wypowiedzi o „przestrzeni życiowej dla Węgrów”.

Pozycja Polski w tym sporze wydaje się oczywista - chodzi o utrzymanie możliwie najwyższego poziomu współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej, zarówno przed, jak i po uzyskaniu przez tworzące ją kraje, członkostwa w UE. Nie ulega wątpliwości, że otwieranie bolesnych rozdziałów historii może mieć tylko negatywny wpływ na stan tej współpracy. Jako szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia polskich interesów w Europie Środkowej należy uznać (wyrażoną publicznie) przez premiera Orbana sugestię, iż postawa Słowacji w sprawie Dekretów Benesza będzie miała wpływ na ewentualne wyrażenie przez parlament węgierski zgody na jej przyjęcie do NATO.