

ALEKSANDRA MĘŻYKOWSKA*

Rekompensata za utratę mieszkania jako istotny element przywracania ładu powojennego. Praktyka międzynarodowych mechanizmów kompensacyjnych

Compensation for Loss of Housing as an Important Element of Post-War Order Restoration. The Practice of International Compensation Mechanisms

Abstract

The purpose of the paper is to present the mechanism that functioned in the past and the latest international mechanism providing compensation for lost property – the Registry of Damages for Ukraine. The provision of individual reparations for violations of the right to property (which is, after all, classified as a second-generation human right) in the form of the restoration of apartments and houses, and the prioritisation of these properties during the adjudication stage of compensation proceedings, illustrates the significance that the international community attaches to the right to housing. The realisation of this right could form part of the restoration of the post-war order.

KEYWORDS: international compensation mechanisms, claims commissions, Register of Damage for Ukraine, right to housing

SŁOWA KLUCZOWE: międzynarodowe mechanizmy kompensacyjne, komisje ds. roszczeń, Rejestr Szkód dla Ukrainy, prawo do mieszkania

ALEKSANDRA MĘŻYKOWSKA – doktor nauk prawnych, Instytut Nauk Prawnych PAN, ORCID – 0000-0002-6382-3800, e-mail: amezykowska@gmail.com

* Autorka jest członkinią Zarządu Rejestru Szkód spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie (Rejestr Szkód dla Ukrainy). Poglądy i opinie wyrażone w tym artykule należą wyłącznie do Autorki i niekoniecznie wyrażają poglądy reprezentowane przez Rejestr Szkód dla Ukrainy.

1 | Wstęp

Prawo międzynarodowe publiczne nie pozostaje bierne na ingerencje państw dokonywane w prawa związane z miejscem zamieszkania. Odpowiedzialność państw za ingerencję w „prawo do mieszkania” realizowana jest przede wszystkim na podstawie międzynarodowych traktatów chroniących prawa jednostek^[1]. Natomiast o tym, że zniszczenie substancji mieszkaniowej stanowi stratę jednostki, do zrekompensowania której państwo zobowiązane jest w ramach ogólnej odpowiedzialności wynikającej z prawa międzynarodowego, świadczy fakt, że utrata mieszkań i domów jest jedną z kategorii szkód, które często są rekompensowane w ramach międzynarodowych mechanizmów kompensacyjnych tworzonych po zakończeniu konfliktów zbrojnych^[2]. Struktura i rodzaj postępowań prowadzonych przed tymi mechanizmami jest bardzo zróżnicowana i zależy od uwarunkowań politycznych oraz społecznych, a także potrzeb ofiar^[3].

Mechanizmy kompensacyjne stanowią ważny, pozasądowy sposób realizacji prawnomiędzynarodowego obowiązku reparacji, rozumianego jako wynagrodzenie szkód wynikających z naruszeń prawa międzynarodowego,

¹ Por. m.in. Anna Młynarska-Sobaczewska, „Obowiązki państwa wynikające z praw mieszkaniowych w świetle orzecznictwa ETPC”. Tekst opublikowany w niniejszym numerze czasopisma „Prawo i Więź”.

² W literaturze przedmiotu przeprowadzone jest rozróżnienie pomiędzy międzynarodowymi komisjami ds. rozstrzygania roszczeń masowych (*international mass claims commissions* – IMCCs) a innymi instytucjami powoływanymi dla zrekompensowania szkód wyrządzonych w konsekwencji naruszeń prawa międzynarodowego. Jako przykłady tak zdefiniowanych komisji ds. roszczeń masowych wskazywane są: Komisja Kompensacyjna Narodów Zjednoczonych (UNCC), Komisja ds. Roszczeń pomiędzy Etiopią a Erytreą (EECC) oraz Trybunał ds. Roszczeń Iran – USA (Iran – US Claims Tribunal). Do innych instytucji powołanych dla zrekompensowania roszczeń należą m.in.: mieszane komisje ds. roszczeń (*mixed claims commissions*); krajowe mechanizmy (przede wszystkim pozasądowe) dochodzenia roszczeń (*domestic claims processes*) oraz komisje ds. poznania prawdy i pojednania (*truth and reconciliation commissions*). Por. Brilmayer Lea, Chiara Giorgetti, Lorraine Charlton, Lorraine Charlton, *International Claims Commissions. Righting Wrongs after Conflict* (Cheltenham: Elgar International Law, 2017), 10-14. W niniejszym artykule posługuję się terminem „międzynarodowy mechanizm kompensacyjny”, który ma charakter zbiorczy w stosunku do powyżej zaprezentowanego podziału i obejmuje wszystkie wskazane mechanizmy realizacji obowiązku reparacyjnego.

³ Shuichi Furuaya, „The Rights to Reparation for Victims of Armed Conflict: The Intertwined Development of Substantive and Procedural Aspects”, [w:] *Reparation for Victims of Armed Conflict*, red. Cristian Correa, Shuichi Furuya, Clara Sandoval (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 39.

dokonanych przede wszystkim w trakcie konfliktów zbrojnych (choć nie są ograniczone do tych sytuacji). Obowiązek reparacji rozumiany jest szeroko i obejmuje restytucję, odszkodowania, zadośćuczynienia, rehabilitację oraz gwarancje braku powtarzalności naruszenia^[4]. Głównym, ale nie jedynym, celem funkcjonowania mechanizmów jest ustalenie i wypłata odszkodowań dla osób fizycznych, prawnych oraz państw za określone straty, szkody i krzywdy. Przede wszystkim są to szkody na życiu, zdrowiu, ale też wiele z tych mechanizmów przewiduje świadczenia dla osób, które w wyniku różnych okoliczności musiały opuścić swoje miejsce zamieszkania, czyli dla uchodźców i przesiedleńców, ale też dla osób, których domy zostały zniszczone w wyniku działań zbrojnych.

Jedną z kluczowych decyzji w ramach tworzenia mechanizmu kompensacyjnego jest określenie kategorii roszczeń, które będą rekompensowane. Podjęcie decyzji co do włączenia straty czy uszkodzenia substancji mieszkaniowej może być szczególnie problematyczne z kilku powodów.

Za włączeniem tej kategorii roszczeń przemawiają szczególnie sytuacje konfliktów, w ramach których dochodziło do czystek etnicznych czy przymusowych wysiedleń, których celem było skuteczniejsza okupacja terytorium, na którym zamieszkiwały ofiary. Zaoferowanie im prawa powrotu wraz z restytucją domów czy mieszkań, stanowi w takich sytuacjach element normalizacji sytuacji powojennej oraz zapobiega utrwaleniu skutków „czystek etnicznych”^[5]. Podobną rolę odgrywa wypłacanie odszkodowań, pozwalających na ponowne zagospodarowanie się w danym miejscu zamieszkania. Równocześnie jednak objęcie reparacjami indywidualnymi szkód w substancji mieszkaniowej jest niezwykle kosztowne, nawet w sytuacjach, gdy odszkodowania są bardzo ograniczone, np. poprzez wypłatę zryczałtowanych kwot.

⁴ Rezolucja Komisji Praw Człowieka ONZ 2005/35 (przyjęta 10.12.2005 r.), Podstawowe zasady i wytyczne ONZ z 2005 r. dotyczące prawa do środka prawnego i reparacji dla ofiar rażących naruszeń międzynarodowego prawa praw człowieka i poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego (Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law).

⁵ Luke Moffet, *Reparations options for the war in Ukraine*, 2022, par. 64. <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Reparation-Options-for-the-War-in-Ukraine-Moffett.pdf>.

2 | Rekompensata za utratę mieszkania – praktyka dotychczasowych międzynarodowych mechanizmów kompensacyjnych

Skargi dotyczące naruszenia praw związanych z pozbawieniem lub zniszczeniem miejsca zamieszkania jednostek rozpatrywane były w ramach różnych mechanizmów kompensacyjnych.

Najbardziej rozbudowane procedury koncentrujące się na rozwiązaniu kwestii majątkowych powstały po wojnie w byłej Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX w. W 1995 r. na mocy porozumienia pokojowego z Dayton powołano Komisję ds. roszczeń nieruchomościowych osób wysiedlonych i uchodźców z Bośni i Hercegowiny (CRPC).^[6] Komisja funkcjonująca w latach 1995-2003 była pierwszym organem, który z powodzeniem zaspokajał masowe roszczenia dotyczące nieruchomości, a jej zadaniem było zapewnienie możliwości powrotu lub uzyskania odszkodowania za utraczone minie^[7]. Dostępne środki zaradcze obejmowały m.in. możliwość wydania nakazu eksmisji osób aktualnie zajmujących nieruchomość i przejęcie jej w posiadanie przez poprzednich właścicieli oraz wypłaty odszkodowań. Komisja rozpatrzyła w trakcie swojej działalności prawie 300 000 roszczeń.

Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 z 1999 r., Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK) została zobowiązana do zapewnienia „niezakłóconego powrotu wszystkich uchodźców i wysiedleńców do ich domów w Kosowie”. W związku z tym, aby rozwiązać kwestię sporów majątkowych dotyczących doznanych szkód w 1999 r. do życia powołana została Komisja ds. roszczeń

⁶ The Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC). Komisja została utworzona na podstawie Załącznika 7 do porozumienia pokojowego z Dayton. Jej zadaniem było zagwarantowanie wszystkim osobom, które utraciły swoje mienie w wyniku wojny w Bośni i Hercegowinie, możliwości powrotu lub uzyskania odszkodowania za poniesione straty. Do czasu zakończenia swojego mandatu pod koniec 2003 roku, Komisja wydała ponad 300.000 ostatecznych i wiążących decyzji potwierdzających prawo własności. Dane ze strony: <https://nuhanovicfoundation.org/database/1995-commission-for-real-property-claims-of-refugees-and-displaced-persons-in-bosnia-herzegovina/>. Porozumienie dostępne na stronie: <https://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-an7.htm>.

⁷ Hans van Houtte, „The First Mass Settlement of Real Property Claims: The CRPC for Bosnia”, [w:] *Research Handbook on International Claims Commissions*, red. Chiara Giorgetti, Patrick W. Pearsall, Hélène Ruiz-Fabri (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), 125.

mieszkaniowych i własnościowych (HPCC)^[8]. Od początku zaangażowania społeczności międzynarodowej w Kosowie, kwestia mieszkalnictwa i zagwarantowania praw własnościowych była jednym z priorytetów. Kryzys, wywołany przez powszechne niszczenie domów zarówno przez etnicznych Serbów, jak i etnicznych Albańczyków podczas konfliktu i wkrótce po nim, został zaostrzony przez wysoką liczbę przypadków „wtórnej okupacji” – osób lub rodzin wprowadzających się do domów należących do osób, które uciekły w trakcie lub po zakończeniu konfliktu^[9].

HPCC, jako organ quasi-sądowy, została upoważniona do rozstrzygnięcia prywatnych roszczeń dotyczących nieruchomości mieszkalnych. Decyzje HPCC w sprawie roszczeń były wiążące i wykonalne oraz nie podlegały kontroli przez żaden inny organ sądowy lub administracyjny w Kosowie. W trakcie swojej działalności Komisja rozpatrzyła prawie 30 tys. skarg. Jak się słusznie podkreśla w literaturze, liczba rozpatrzonych skarg nie powinna być jedynym miernikiem skuteczności tej instytucji, ponieważ głównym celem działania komisji było ułatwienie powrotu osobom wysiedlonym.^[10] Pomimo licznych przeszkód (m.in. braku koordynacji działań Komisji z innymi instytucjami zajmującymi się przywracaniem rządów prawa czy dużych trudności z implementacją decyzji) uznaje się, że mechanizm ten w większości zdołał wypełnić swój mandat^[11].

Ponieważ jedną z przyczyn utrudniających powrót osób wysiedlonych do dawnych miejsc zamieszkania była niemożność odzyskania nieruchomości o charakterze komercyjnym, a także nieruchomości rolnych, HPCC została zastąpiona w marcu 2006 r. przez Komisję ds. roszczeń

⁸ Komisja ds. roszczeń mieszkaniowych i własnościowych (The Housing and Property Claims Commission) została utworzona na mocy rozporządzenia wydanego przez Specjalnego Przedstawiciela ONZ w ramach mandatu UNMIK w Kosowie (Regulation No. 1999/23 on the Establishment of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission, UNMIK/REG/1999/23, 15 listopada 1999). Informacje nt. komisji: <https://staging.unhabitat.org/content.asp?cid=895&catid=577&typeid=13>. Raport końcowy z funkcjonowania komisji dostępny jest na stronie PCA: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/01/HPCC-Final-Report-2007.pdf>.

⁹ Anneke Rachel Smit, „Housing and Property Restitution and IDP Return in Kosovo” *International Migration*, nr 3 (2006): 66.

¹⁰ Smit, „Housing and Property Restitution and IDP Return in Kosovo”, 71.

¹¹ Por. Raport OBWE podsumowujący 20 lat działalności mechanizmów powołanych dla rozstrzygnięcia sporów nieruchomościowych w Kosowie: Property rights Mass-Claims Mechanism: Kosovo Experience, 2020, OSCE Experience. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/7/454179.pdf>.

majątkowych Kosowa (KPCC)^[12], której powierzono znacznie szersze kompetencje w zakresie przedmiotowym. Uzyskała ona uprawnienia do rozpatrywania roszczeń związanych z konfliktem zbrojnym (który miał miejsce w okresie od 27 lutego 1998 r. do 20 czerwca 1999 r.) dotyczących zarówno nieruchomości mieszkalnych, jak i rolniczych, a także komercyjnych. KPCC była quasi-sądowym organem decyzyjnym, posiadającym uprawnienia do potwierdzania prawa własności i użytkowania dochodzonych przez strony, wydawania nakazów objęcia (wejścia w posiadanie) nieruchomości, w tym nakazów eksmisji w odniesieniu do bezprawnych lokatorów, oraz przyznawania, odrzucania lub oddalania roszczeń. W 2016 r. KPCC została zastąpiona przez Kosowską Agencję ds. porównywania i weryfikacji nieruchomości (KPCVA)^[13].

Innym przykładem mechanizmu powołanego specjalnie celem rozstrzygnięcia roszczeń dotyczących substancji mieszkaniowej była Komisja ds. roszczeń własnościowych dla Iraku, utworzona na podstawie regulacji przyjętej przez Koalicyjną Władzę Tymczasową^[14], która została następnie zastąpiona przez program rekomensacyjny o charakterze krajowym^[15].

Jednym z najbardziej znanych przykładów mechanizmu kompensacyjnego, w ramach którego wypłacane były odszkodowania za utraconą substancję mieszkaniową była Komisja Kompensacyjna Narodów Zjednoczonych (UNCC). Komisja powołana została na podstawie rezolucji nr 692 z maja 1991 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ^[16]. Od strony formalnej była ona organem Rady Bezpieczeństwa utworzonym w celu zrekompensowania bezpośrednich szkód, strat i krzywd poniesionych przez państwa, podmioty

¹² Kosovo Property Claims Commission, UNMIK Regulations 2006/10 and Amending UNMIK Reg. 2006/50 on the Resolution of Claims Relating to Private Immovable Property, Including Agricultural and Commercial Property.

¹³ Kosovo Property Comparison and Verification Agency, <http://www.kpcva.org/en/about/>.

¹⁴ Coalition Provisional Authority Regulation Number 8, Delegation Of Authority Regarding An Iraq Property Claims Commission. <https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/2018/en/121322>. Mandat Komisji obejmował zgodnie z art. 9 regulacji rozstrzyganie roszczeń powstałych w okresie od 17 lipca 1968 r. do 9 kwietnia 2003 r. dotyczących nieruchomości, które zostały m.in. skonfiskowane, przejęte, wyłączone, sprzedane poniżej wartości w rezultacie prześladowań etnicznych, religijnych lub innych.

¹⁵ Commission for the Resolution of Real Property Disputes (CRRPD). <https://reliefweb.int/report/iraq/property-compensation-guidelines-based-iraqi-law-20-2009-and-law-57-2015-first-amendment>.

¹⁶ S/RES/687 (1991).

gospodarcze i osoby fizyczne w wyniku inwazji i okupacji Kuwejtu przez Irak. Komisję wyróżniało to, że po raz pierwszy mechanizm tego typu, tzn. ciało upoważnione do rozpatrzenia roszczeń wynikających z naruszenia prawa międzynarodowego przez państwo powstała w ramach ONZ. Do kategorii roszczeń, do rozpatrzenia których uprawniona była komisja, włączone zostały roszczenia osób indywidualnych, które zostały zgrupowane w kategorii „C”. W kategorii tej zaliczono roszczenia osób indywidualnych do wys. 100.000 USD, w tym szkody osobowe, utratę członka rodziny, ale też szkody osób, które musiały opuścić swoje domy i wyjechać z Kuwejtu, a także ogólne roszczenia finansowe osób wynikające ze zniszczenia domów, mieszkań w trakcie okupacji czy utraty mienia prywatnego^[17]. Rozpatrzeniu roszczeń indywidualnych nadano priorytet zarówno w trakcie procesu ich oceny, jak i w trakcie wypłat. Decyzja o skupieniu się w pierwszej kolejności na pilnych roszczeniach indywidualnych stanowiła znaczący krok w ewolucji praktyki roszczeń międzynarodowych^[18]. Równocześnie jednak podkreśla się, że pod wieloma względami kategoria „C” była dla Komisji największym wyzwaniem.^[19] W ramach tej kategorii rozpatrzono ponad 670 tys. wniosków dotyczących ponad 1,3 mln osób i zasądzono łącznie prawie 5,2 mld USD^[20]. Niewątpliwie interesujące jest to, że roszczenia dotyczące utraty mieszkania czy szkód wynikających z konieczności opuszczenia Kuwejtu, zostały zaliczone do kategorii roszczeń, które były potraktowane priorytetowo, a osoby poszkodowane relatywnie szybko otrzymały ryczałtowo określone kwoty rekompensat^[21].

¹⁷ S/2022/104, Final report of the Governing Council of the United Nations Compensation Commission to the Security Council on the work of the Commission S/2022/104 (14 February 2022), p.6. Norbert Wühler, „The United Nations Compensation Commission”, [w:] *Research Handbook on International Claims Commissions*, red. Chiara Giorgetti, Patrick W. Pearsall, Hélène Ruiz-Fabri (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), 95.

¹⁸ United Nations Security Council, S/PV.8972.

¹⁹ Timothy J. Feighery, „The Jurisprudential Legacy of the UNCC: Legal Issues Common to All Claims Categories”, [w:] *War Reparations and the UN Compensation Commission. Designing Compensation After Conflict*, red. Timothy J. Feighery, Christopher S. Gibson, Trevor M. Rajah (Oxford: Oxford University Press, 2015), 204.

²⁰ S/2022/104, 26.

²¹ Wühler, „The United Nations Compensation Commission”, 100.

3 | Rejestr Szkód dla Ukrainy

Ostatnim przykładem ilustrującym okoliczność, że odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkody wynikające z działań niezgodnych z prawem międzynarodowym obejmuje także zniszczenie substancji mieszkaniowej, a tym samym potwierdzającym wagę realizacji przez jednostki prawa do mieszkania, jest mechanizm kompensacyjny powstający dla Ukrainy. W listopadzie 2022 r. Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło rezolucję, w której potwierdzono prawnomiędzynarodową odpowiedzialność Federacji Rosyjskiej za wszelkie szkody, krzywdy i straty, które wyrządzone zostały Ukrainie i jej obywatelom w wyniku agresji Rosji^[22]. Równocześnie Zgromadzenie wezwało państwa do utworzenia we współpracy z Ukrainą rejestru, celem zbierania dowodów, dokumentowania i rejestrowania wyrządzonych szkód. W rezolucji od razu zaznaczono, że rejestr miałby stanowić pierwszy element całościowego mechanizmu kompensacyjnego, którego powołanie powinno nastąpić w przyszłości. Finalnie Rejestr Szkód spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę (Rejestr Szkód dla Ukrainy) powołany został pod auspicjami Rady Europy w 2023 r.^[23]

Zadaniem Rejestru jest rejestrowanie skarg dotyczących szkód, strat i krzywd wyrządzonych w wyniku agresji Rosji na Ukrainę. Skargi będą mogły składać osoby indywidualne, osoby prawne oraz samo państwo ukraińskie. Rejestr z założenia jest pierwszym elementem przyszłego całościowego mechanizmu kompensacyjnego (obok przyszłego organu decyzyjnego – komisji oraz funduszu), w ramach którego Rosja będzie zobowiązana wyrównać szkody wyrządzone Ukrainie. Prace nad powołaniem mechanizmu trwają. Rejestr nie ma kompetencji sądowych, a jego

²² UNGA, Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine, A/ES-11/L.6.

²³ Resolution CM/Res (2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation Against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 12.5.2023 at the 1466th meeting of the Ministers' Deputies). Więcej informacji nt. genezy mechnizmu kompensacyjnego dla Ukrainy zob. Chiara Giorgetti, Markiyan Kliuchkovskiy, Patric W. Pearssall, *Launching an International Claims Commission for Ukraine*, 20.5.2022. https://www.ejiltalk.org/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2. [dostęp: 10.7.2024]; Aleksandra Mężykowska, „Establishment of the Registry of Damage: The First Element in Ensuring Russia's Financial Accountability for the Aggression Against Ukraine” *ESIL Reflections Papers*, nr 3 (2023).

rolą jest wypracowanie kategorii skarg, w których możliwe będzie złożenie roszczeń, a następnie przyjmowanie napływających skarg i ich rejestrowanie. Zasadność złożonych skarg ma oceniać przyszła komisja ds. roszczeń, a zasądzone kwoty mają być wypłacane przez mający powstać w przyszłości fundusz.

Jedną z pierwszych decyzji podjętych przez Rejestr było określenie rodzajów szkód, strat i krzywd, które będą podlegały zarejestrowaniu. Do kategorii A zakwalifikowane zostały skargi osób fizycznych, w tym:

1. roszczenia dotyczące wymuszonych przesiedleń (na terytorium UA oraz poza granice),
2. roszczenia dotyczące śmierci osoby najbliższej,
3. roszczenia dotyczące naruszenia integralności cielesnej, m.in. zagnięcie członka rodziny, poważne uszkodzenie ciała, przemoc seksualna, tortury, niehumanitarne i poniżające traktowania lub karanie,
4. niezgodne z prawem pozbawienie wolności,
5. praca przymusowa i niewolnicza, wymuszony transfer i deportacja dzieci oraz dorosłych,
6. roszczenia dotyczące szkód oraz zniszczeń substancji mieszkaniowej, utraty własności, dochodów i środków do życia,
7. roszczenia dotyczące utraty dostępu do usług publicznych.

Do kategorii B zakwalifikowane zostały roszczenia państwa ukraińskiego oraz podległych mu instytucji i podmiotów, obejmujące także straty w infrastrukturze krytycznej, ale też utratę dziedzictwa historycznego, kulturowego i religijnego, szkody w środowisku i zasobach naturalnych, a także wydatki na zaspokojenie potrzeb humanitarnych społeczeństwa i koszty rozminowywania. Do kategorii C zostały zakwalifikowane roszczenia podmiotów prawnych.

Należy podkreślić, że samo wypracowanie kategorii, w których możliwe będzie rejestrowanie skarg, nie jest równoznaczne z rozpoczęciem procesu rejestracji. Rozpoczęcie pełnej działalności Rejestru uzależnione jest od wdrożenia i uruchomienia systemów informatycznych, które umożliwią zastosowanie nowoczesnych narzędzi informatycznych celem rejestracji, selekcjonowania i grupowania skarg, przede wszystkim mając na względzie ich masowy charakter. Dotychczas podjęte przez Rejestr decyzje wskazują, że – podobnie jak we wcześniejszych mechanizmach kompensacyjnych (np. UNCC), priorytetowo traktowane będą roszczenia osób indywidualnych. Wyrazem takiego podejścia jest fakt, że w kwietniu 2024 r.

uruchomiona została możliwość składania roszczeń w pierwszej kategorii w grupie A, a mianowicie roszczeń dotyczących uszkodzenia i zniszczenia substancji mieszkalnej, czyli domów i mieszkań.

Ta kategoria roszczeń została wybrana jako pierwsza z dwóch powodów. Po pierwsze, wzięto pod uwagę ogromny wpływ zniszczenia domów na całokształt życia ludzi oraz ogromne zniszczenia wyrządzone w Ukrainie w wyniku działań zbrojnych. Po drugie, jest to kategoria, w której w sposób oficjalny zebranych jest już bardzo wiele danych. Niemalże od początku agresji na Ukrainę, rząd ukraiński uruchomił specjalny elektroniczny rejestr, w którym można rejestrować szkody w substancji mieszkaniowej i po weryfikacji tych szkód otrzymać określone kwoty tytułem częściowej rekompensaty^[24]. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez rejestr, który jest ujednoliconym państwowym systemem informacyjno-komunikacyjnym przeznaczonym do zbierania, gromadzenia, rejestrowania, przetwarzania, przechowywania i ochrony informacji (dokumentów) o uszkodzonych i zniszczonych nieruchomościach osób fizycznych, w pierwszym roku jego funkcjonowania ponad 57.000 Ukraińców otrzymało fundusze państwowe na naprawę swoich domów lub zakup nowych nieruchomości w miejsce zniszczonych w wyniku działań wojennych. Łączna kwota wypłaconych środków przekroczyła 11 miliardów hrywien (ponad 1 mld PLN). W ramach 57 tys. rozstrzygniętych wniosków 54.500 osób otrzymało wypłaty na naprawę uszkodzonych mieszkań, a 2.800 osób nabyło nowe domy za pomocą certyfikatów mieszkaniowych. Największa liczba wniosków o pomoc pochodziła z obwodów charkowskiego, kijowskiego, donieckiego, mikołajowskiego, chersońskiego i czernihowskiego^[25]. Do składania wniosków uprawnieni są obywatele Ukrainy będący osobami fizycznymi i właścicielami nieruchomości lub ich spadkobiercy, jeśli właściciel nie żyje. Wnioskodawca musi przedstawić dowód swojego tytułu prawnego do uszkodzonej lub zniszczonej nieruchomości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami po otrzymaniu odszkodowania za zniszczone

²⁴ Law on Compensation for Damage and Destruction of Certain Categories of Immovable Property as a Result of Hostilities, Terrorist Acts, Sabotage Caused by the Armed Aggression of the Russian Federation against Ukraine and the State Register of Property Damaged and Destroyed as a Result of Hostilities, Terrorist Acts, Sabotage Caused by the Armed Aggression of the Russian Federation against Ukraine, No. 2923-IX of 23 February 2023.

²⁵ <https://eef.org.ua/en/richnytsya-programy-yevidnovlennya/>. Programem nie są objęte zniszczenia nieruchomości znajdujących się na terytoriach okupowanych przed 24 lutego 2022 r.

budynki mieszkalne wnioskodawca jest zobowiązany do podpisania umowy, na mocy której zrzeka się prawa do ubiegania się o odszkodowanie za te same szkody przeciwko Federacji Rosyjskiej na rzecz państwa ukraińskiego lub władz lokalnych. Wymóg dokonania „zrzeczenia” jest częstą praktyką w międzynarodowych mechanizmach kompensacyjnych (np. stosowany był w niemieckim programie odszkodowań za pracę przymusową administrowanym przez IOM).

W konsekwencji faktu, iż system informatyczny Rejestru Szkód dla Ukrainy - celem weryfikacji dokumentów przedłożonych przez skarżących - będzie częściowo zintegrowany z oficjalnymi ukraińskimi bazami danych (np. aktami stanu cywilnego czy księgami wieczystymi), dane zebrane w krajowym rejestrze ukraińskim dot. zniszczeń nieruchomości będą mogły służyć jako zweryfikowany już i łatwo dostępny materiał dowodowy pomocny dla oceny zasadności składanych roszczeń.

Do 30 listopada 2024 r. do Rejestru Szkód dla Ukrainy wpłynęło ponad 10 tys. skarg w kategorii zniszczenia i uszkodzenia substancji mieszkaniowej.

4 | Podsumowanie i wnioski

Ostatnie dekady dostarczają coraz większej liczby przykładów relatywnie sprawnie funkcjonujących międzynarodowych mechanizmów kompensacyjnych, których zadaniem jest zrekompensowanie poszkodowanym osobom różnego rodzaju szkód, strat i krzywd doznanych w wyniku naruszeń przez państwa międzynarodowego prawa praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Zasadniczo w ramach każdego mechanizmu rekompensowane są szkody w substancji mieszkaniowej, często dla tego rodzaju naruszeń tworzone są odrębne programy naprawcze. Możliwość odzyskania utraconego mienia czy powrotu do dawnego miejsca zamieszkania realizuje szersze cele niż tylko sprawiedliwość indywidualna. Pozwala na przynajmniej częściowe odwrócenie skutków czystek etnicznych, odtworzenie struktury ludnościowej, a wypłata rekompensat za utracone mienie stanowi element partycypacji w powojennej rekonstrukcji.

Rozstrzygnięcie roszczeń majątkowych związanych z konfliktem niewątpliwie stanowi kluczowy krok w kierunku ochrony praw społeczności dotkniętych konfliktem. Dlatego też skuteczne funkcjonowanie takich

mechanizmów ma znaczący potencjalny wpływ na życie tysięcy przesiedleńców i uchodźców, przez co przyczynia się do utrwalenia pokoju^[26]. Jak pokazuje przykład mechanizmów funkcjonujących w Kosowie, opartych głównie na założeniu restytucji mienia, a nie wypłacie rekompensat, skuteczność wdrożonego rozwiązania zależna jest od całokształtu rozwiązań wprowadzanych celem uregulowania powojennej sytuacji. Problem braku „kultury poszanowania własności” w społeczeństwie ujawnił się szczególnie dotkliwie w przypadku Kosowa i znacząco wpłynął na skuteczność realizacji decyzji mechanizmu kompensacyjnego^[27]. Można żywić nadzieję, że w przypadku Ukrainy ustawodawstwo i praktyka krajowa zapewnią systemowe poszanowanie prawa własności, co może przełożyć się na długoterminową skuteczność reparacji objętych działaniem międzynarodowego rejestru. Z drugiej strony, mechanizmy, które przewidują nie tylko możliwość finansowego zrekompensowania strat, ale przede wszystkim przywrócenie stanu pierwotnego, także na niekorzyść osób aktualnie zajmujących nieruchomości, niewątpliwie bardzo mocno ingerują w tkankę społeczną i wprowadzenie oraz egzekwowanie takich rozwiązań powinno być poprzedzone dogłębną analizą.

Możliwość elastycznego ukształtowania struktury mechanizmu oraz postępowania przed nim powodują, że międzynarodowe mechanizmy kompensacyjne mogą być łatwo dostosowywanym narzędziem, które będzie stanowiło realizację aktualnych potrzeb w sytuacji postkonfliktowej (a nawet w trakcie trwania konfliktu). Przykłady mechanizmów powstałych na terenach byłej Jugosławii, których celem było odwrócenie skutków czystek etnicznych oraz Ukrainy, gdzie głównym celem jest rekompensata strat i umożliwienie rekonstrukcji, stanowią dobrą ilustrację tej konkluzji.

²⁶ van Houtte, „The First Mass Settlement of Real Property Claims: The CRPC for Bosnia”, 126.

²⁷ Smit, „Housing and Property Restitution and IDP Return in Kosovo”, 77.

Bibliografia

- Brilmayer Lea, Chiara Giorgetti, Lorraine Charlton, *International Claims Commissions. Righting Wrongs after Conflict*. Cheltenham: Elgar International Law, 2017.
- Feighery, Timothy J. „The Jurisprudential Legacy of the UNCC: Legal Issues Common to All Claims Categories”, [w:] *War Reparations and the UN Compensation Commission. Designing Compensation After Conflict*, red. Timothy J. Feighery, Christopher S. Gibson, Trevor M. Rajah. 186-219. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Furuaya Shuichi, „The Rights to Reparation for Victims of Armed Conflict: The Intertwined Development of Substantive and Procedural Aspects”, [w:] *Reparation for Victims of Armed Conflict*, red. Cristian Correa, Shuichi Furuaya, Clara Sandoval. 16-91. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- van Houtte Hans, „The First Mass Settlement of Real Property Claims: The CRPC for Bosnia”, [w:] *Research Handbook on International Claims Commissions*, red. Chiara Giorgetti, Patrick W. Pearsall, H el ene Ruiz-Fabri. 113-126. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.
- Moffet Luke, *Reparations options for the war in Ukraine*, 2022, par. 64. <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Reparation-Options-for-the-War-in-Ukraine-Moffett.pdf>.
- Smit Anneke Rachel, „Housing and Property Restitution and IDP Return in Kosovo” *International Migration*, nr 3 (2006): 63-88.
- W uhler Norbert, „The United Nations Compensation Commission”, [w:] *Research Handbook on International Claims Commissions*, red. Chiara Giorgetti, Patrick W. Pearsall, H el ene Ruiz-Fabri. 90-112. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.



