GLOBALNIE · ANALIZA

SPÓR O KOSOWO W PERSPEKTYWIE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Aleksander Pisarek · 22 sierpnia 2022

Spór o Kosowo od lat rozpala emocje nie tylko ekspertów z dziedziny polityki i prawa międzynarodowego, lecz także milionów postronnych obserwatorów. Do mainstreamu na dobre trafiło już hasło „Kosovo je Srbija", często widoczne choćby na meczach piłkarskich wielu europejskich drużyn, w tym polskich. W ostatnim czasie sprawa Kosowa ponownie stała się przedmiotem ożywionej dyskusji, a to za sprawą napięć na granicy serbsko-kosowskiej z użyciem broni palnej. Powrót napięć w regionie rodzi idealną sytuację dla zwrócenia uwagi na prawnomiędzynarodowy aspekt toczącego się od 2008 roku sporu o niepodległość Kosowa, często pomijany w dyskusjach obejmujących ten region na rzecz argumentacji o charakterze narodowościowo-etnicznym.

Wydarzenia ostatnich tygodni

W dniu 31 lipca 2022 roku, w godzinach wieczornych świat zelektryzowała informacja o wymianie ognia i syrenach alarmowych na pograniczu Serbii z separatystycznym względem niej Kosowem. Syreny rozbrzmiały nawet w oddalonym o ok. 10 kilometrów od granicy mieście Novi Pazar [1], słychać było także strzały z broni automatycznej.

W pierwszych chwilach po obejściu świata przez te informacje w przestrzeni internetowej doszło do namnożenia różnorakich „fake newsów", takich jak rzekome wypowiedzi prezydenta Serbii Aleksandara Vucicia, które traktować miały zarówno o planowanej inwazji Kosowa na Serbię, jak i Serbii na Kosowo, przy czym wiele z nich było rozpowszechnianych przez rosyjskie anonimowe konta w serwisie Telegram, skąd trafiały w inne części sieci.

Po opadnięciu kurzu bitewnego okazało się, że zamieszanie stanowiło skutek blokady przejść granicznych w miejscowościach Bernjak oraz Jarinje przez kosowskich Serbów zamieszkujących region miasta Mitrovica. Wartym podkreślenia pozostaje fakt, iż rzeczone przejścia graniczne są największymi na całej linii demarkacyjnej dzielącej Serbię i Kosowo, stąd zdecydowana i stanowcza reakcja policji Kosowa na dokonaną przy pomocy m.in. ciężarówek i innego ciężkiego sprzętu blokadę.

Powód napięć na granicy

Motywację, która przyświecała serbskim cywilom, stanowiła regulacja wprowadzona przez władze administracyjne Kosowa, której skutek stanowić miała odmowa uznawania serbskich paszportów na kosowskich przejściach granicznych, a także ostateczny zakaz używania serbskich tablic rejestracyjnych w tym regionie. Wskazana regulacja miała wejść w życie w dniu 1 sierpnia 2022 roku.

Wobec interwencji Unii Europejskiej oraz ambasady USA władze administracyjne Kosowa zdecydowały się przesunąć termin wprowadzenia rzeczonych regulacji o miesiąc, tj. do dnia 1 września 2022 roku, jednocześnie niejako otwierając pole do dalszych negocjacji w tym zakresie dla władz w Prisztinie oraz rządu w Belgradzie, który od marca 2022 roku wielokrotnie wypowiadał się co do postulowanych regulacji w sposób jednoznacznie krytyczny, wskazując w pierwszej kolejności na interes ludności narodowości serbskiej, lecz także podnosząc co jakiś czas, że Kosowo *de iure* stanowi integralną część Serbii.

Spór o Kosowo trwa o wiele dłużej niż postulowana niepodległość tej autonomicznej prowincji, jednostronnie przezeń ogłoszona w 2008 roku. Szeroko pojmowana opinia publiczna często zdaje się zapominać, że to wojna w Kosowie, nie zaś w Bośni (znanej choćby z powodu masakry w Srebrenicy), poskutkowała w 1999 roku interwencją zbrojną NATO znaną szerzej jako operacja Allied Force, której prawnomiędzynarodowa legitymizacja po dzień dzisiejszy pozostaje kwestionowana, jej obrońcy zaś określają ją mianem „wojny w obronie praw człowieka".

Przechodząc jednakże do szczegółowego omówienia materii analizowanego zagadnienia koniecznym jest zwrócić uwagę na argumentację, która pojawiła się w przestrzeni publicznej, a której celem było usprawiedliwienie działań administracji Kosowa polegających na odmowie uznawania serbskich dokumentów paszportowych oraz tablic rejestracyjnych. Argumentacja ta zasadzała się na swoistym symetryzmie, dla którego oparcie stanowił fakt, iż Serbia nigdy nie uznawała ani paszportów, ani tablic rejestracyjnych wydawanych przez władze administracyjne Kosowa [2]. Wywodzenie jednakże z przytoczonej w zdaniu poprzedzającym binegacji moralnego czy też, więcej, formalnoprawnego usprawiedliwienia dla symetrycznych działań władz Kosowa wobec osób posiadających serbskie paszporty i prowadzących pojazdy zarejestrowane w Serbii określić należy jako dalece nieuprawnione przy wzięciu pod rozwagę aspektu prawa międzynarodowego dla analizy sporu między Serbią a Kosowem. Mając na uwadze fakt, iż rzeczony spór jest postrzegany przez obie strony jako niemalże manichejski, co rezonuje także na opinię publiczną, dojście do obiektywnej oceny zagadnienia w ramach przeglądania mainstreamowych mediów i opracowań stanowi zadanie w znaczącym stopniu utrudnione.

Regulacje ONZ dotyczące Kosowa

Wobec powyższego w pierwszej kolejności koniecznym jest odwołać się do brzmienia najwyższej rangi aktu prawa międzynarodowego, na mocy którego statuowany jest prawnomiędzynarodowy status Kosowa, tj. rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 z dnia 10 czerwca 1999 roku, uznanej w pełni przez Serbię, jako sukcesora prawnego Federalnej Republiki Jugosławii [3].

Rezolucja nr 1244 jednoznacznie wskazuje już w preambule na uznanie przez społeczność międzynarodową suwerenności i integralności terytorialnej Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii) i innych państw regionu, podkreślając akceptację Serbii dla postanowień rzeczonej rezolucji w motywie poprzedzającym. Ponad powyższe w preambule zawarte zostało również uznanie dla potrzeby zapewnienia regionowi Kosowa autonomii, na co Serbia, akceptując tę rezolucję, wyraziła pełną zgodę.

Koniecznym jest podkreślić, iż preambuła w tego typu aktach prawnych zawiera dyrektywy dla funkcjonalnej interpretacji postanowień samego aktu, których materię regulacyjną w znaczącym stopniu

stanowiły wskazania dotyczące demilitaryzacji Kosowa, rozbrojenia albańskich bojówek oraz Armii Wyzwolenia Kosowa (UÇK), a także dążenie do zapewnienia autonomii regionu jako integralnej części Serbii.

Rezolucja nr 1244 pozostaje po dzień dzisiejszy nieuchylonym, najdonioślejszym w swej randze aktem prawa międzynarodowego regulującym międzynarodowy status Kosowa jako autonomicznej prowincji stanowiącej integralną część państwa serbskiego. Rezolucji tej nie uchyliła jednostronna deklaracja niepodległości prowincji, od tamtej chwili określanej mianem separatystycznej. Żaden z członków Rady Bezpieczeństwa ONZ nie podważył postanowień Rezolucji nr 1244, sytuacji tej nie zmienia także częściowe uznanie niepodległości Kosowa przez społeczność międzynarodową. Jednocześnie Rezolucja nr 1244 nie przewiduje możliwości ogłoszenia przez Kosowo niepodległości, kilkukrotnie podkreślając, że uzyskuje ono autonomię w ramach istniejącego i uznanego przez społeczność międzynarodową państwa.

Konkludując powyższe, stwierdzić należy, iż w świetle Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244, stanowiącej zarazem najwyższej rangi akt prawa międzynarodowego regulujący status tej prowincji, Kosowo pozostaje integralną częścią Serbii. W samej Radzie Bezpieczeństwa ONZ 2/5 członków nie uznało niepodległości Kosowa, tj. Rosja i Chiny, co tym bardziej uzasadnia prognozę, według której w najbliższych latach nie dojdzie do zmiany stanowiska Rady w tym przedmiocie.

CZYTAJ TAKŻE: Między Rosją a Rumunią

Opinia międzynarodowego trybunału sprawiedliwości

W sprawie Kosowa stanowisko wyraził również Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej z dnia 22 lipca 2010 roku, który z punktu widzenia praktyki prawniczej obszedł sprawę dookoła, *de facto* uchylając się od udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na zadane mu pytanie. Pomijając wątpliwości w kwestiach autentycznej bezstronności i legitymizacji MTS dla wiążącego rozstrzygania zagadnień dotyczących niepodległości czy integralności terytorialnej suwerennych państw, warto wskazać, iż w opinii MTS nie zostało zawarte jednoznaczne stwierdzenie, ażeby niepodległość Kosowa była zgodna z prawem międzynarodowym, czy też aby Kosowo spełniało niezbędne przesłanki dla uznania go za niepodległe państwo. Chaos prawny i instytucjonalny wewnątrz tej autonomicznej prowincji oraz wątpliwa jej samowystarczalność to jednakże kwestie faktyczne, które w toku stosowania prawa mogą wyłącznie zadecydować o podjęciu decyzji przez organy sądownicze w toku procesu subsumcji poprzedzającego wydanie orzeczenia. MTS ograniczył się do stwierdzenia technicznej prawidłowości samej deklaracji niepodległości, wskazując wyłącznie, iż sama deklaracja pod kątem formalnym została dokonana w sposób prawidłowy. MTS jednakże, jak wskazane zostało powyżej, nie dokonał *de iure* w najmniejszym stopniu legitymizacji niepodległości separatystycznego regionu, wyłącznie stwierdzając, że sama deklaracja została dokonana w sposób technicznie prawidłowy.

Wątpliwości w toku postępowania przed MTS budził także fakt, iż prawo międzynarodowe nie porusza bezpośrednio problemu deklaracji niepodległości, a notyfikacje takie traktowane są jak akty polityczne, podlegające wyłącznie prawu wewnętrznemu. Powoływano się także na kwestię relacji integralności terytorialnej i nienaruszalności granic wobec prawa narodów do samostanowienia, w ramach której korzystanie z niego jest ograniczane na rzecz rozwijania autonomii w ramach istniejących organizmów państwowych [4].

Opinia MTS *de facto* utwierdziła wszystkie państwa biorące udział w postępowaniu w ich przekonaniach, albowiem argumenty na poparcie swego stanowiska mogą z niej wywodzić zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy niepodległości Kosowa. Wobec powyższego odmówić należy jej przymiotu aktu rozstrzygającego zaistniały spór, a co za tym idzie koniecznym jest przyznać prymat w dalszym ciągu obowiązującym regulacjom Rezolucji 1244, która jednoznacznie statuuje status Kosowa jako autonomicznej prowincji stanowiącej integralną część Serbii.

Unia Europejska a Kosowo

Biorąc pod rozwagę okoliczności wskazane powyżej, zasadnym jest również wskazać, iż kwestia statusu prawnego Kosowa rodzi istotne rozbieżności także w samym NATO oraz, co szczególnie ważne, w Unii Europejskiej. Kraje takie jak Hiszpania, Rumunia, Słowacja czy Grecja nigdy nie uznały niepodległości Kosowa, w dalszym ciągu traktując je jako integralną część Serbii.

> **Wiele państw, które formalnie uznały niepodległość Kosowa, w tym Polska, nigdy nie zdecydowały się na powołanie misji dyplomatycznej czy konsularnej w tym regionie. Dla przykładu, Polak udający się do Kosowa zdany jest w kwestiach prawnych na pomoc węgierskiego urzędu konsularnego, albowiem to Węgry reprezentują Polskę w Kosowie w sprawach konsularnych [5].**

Co więcej, od 2012 roku Serbii przysługuje status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej. Wskazana okoliczność rodzi daleko idącą rozbieżność w polityce organów UE wobec Kosowa i Serbii, wynikającą także z braku jednomyślności w przedmiocie uznania niepodległości Kosowa przez państwa członkowskie.

Zasadności argumentacji zawartej w akapitach powyższych niewątpliwie przydaje przytoczenie decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 18 lutego nr 2008/213/WE (Dz. U. UE L z dnia 19 marca 2008 r.), po dzień dzisiejszy posiadającej status aktu obowiązującego, w ramach której uregulowane zostały zasady, priorytety i warunki zawarte w partnerstwie europejskim z „Serbią, w tym Kosowem o statusie określonym rezolucją nr 1244 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 czerwca 1999 roku", na mocy której uchylona została wcześniejsza decyzja nr 2006/56/WE.

W każdej jednostce redakcyjnej wskazanej w akapicie powyższym decyzji Kosowo traktowane jest przez Radę Unii Europejskiej jako integralna część Serbii, co przy wzięciu pod uwagę dalszego obowiązywania tej decyzji tym bardziej wskazuje na zasadność stanowiska, w myśl którego Kosowo *de iure* stanowi autonomiczną prowincję w ramach państwa serbskiego.

Organy UE pozostają w swych działaniach konsekwentne, albowiem w innych aktach prawa wspólnotowego, takich jak np. decyzja rady Unii Europejskiej 2020/1135 z dnia 30 lipca 2020 roku przedłużająca mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie, w ramach nazwy zastrzeżone jest przypisem, iż użycie nazwy „Kosowo" pozostaje bez uszczerbku dla stanowisk w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 (1999) oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości [6]. Uzasadnionym jest przypuszczenie, że taka polityka organów UE wynika wprost z braku jednolitego poparcia dla niepodległości Koso-

wa wśród państw członkowskich.

Dokonując rekapitulacji przy uwzględnieniu argumentacji zawartej w akapitach powyższych, stwierdzić należy, iż w perspektywie aktualnie obowiązujących regulacji o charakterze prawnomiędzynarodowym Kosowo w dalszym ciągu pozostaje autonomiczną prowincją stanowiącą integralną część Serbii. Bez wpływu na tę okoliczność pozostaje częściowe jego uznanie przez społeczność międzynarodową wskutek jednostronnej deklaracji przez ten separatystyczny region niepodległości.

CZYTAJ TAKŻE: Quo Vadis Armenio

Konkluzje

De iure, Kosowo nie ma praktycznych możliwości samodzielnego i pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Ogranicza się ono do kontrowersyjnego ukazywania światu swojej rzekomej niezależności poprzez uchwalanie regulacji o charakterze dyskryminacyjnym wobec mniejszości serbskiej, takiej jak stanowiąca przyczynę protestów z 31 maja odmowa uznawania serbskich paszportów oraz tablic rejestracyjnych.

Bezpodstawnymi są również symetryczne argumenty zwolenników niepodległości Kosowa, według których jest ono do tego uprawnione tylko z tego powodu, iż tożsame regulacje wobec kosowskich dokumentów wprowadza Serbia. Jak dobitnie wykazane zostało w akapitach powyższych, zgodnie z wiążącymi regulacjami prawa międzynarodowego, Kosowo jest integralną częścią Serbii jako region autonomiczny. W zakres uprawnień regionu autonomicznego nie wchodzi wydawanie własnych paszportów czy tablic rejestracyjnych, a co za tym idzie po stronie Serbii nigdy nie doszło do aktualizacji obowiązku uznawania takowych. Zabiegi strony serbskiej polegające na odmowie honorowania paszportów wydawanych przez władze administracyjne Kosowa stanowią egzemplifikację konsekwentnych dążeń do utrzymania integralności terytorialnej swojego państwa, dla których realizacji koniecznym jest sprzeciwiać się separatystycznym dążeniom Kosowa, w szczególności w obszarze prawnym.

> **Zbrojna interwencja wojsk serbskich w Kosowie jest na ten moment bardzo mało prawdopodobna, albowiem Serbia przestrzega tych postanowień Rezolucji 1244, które nakazują jej wojsku opuszczenie Kosowa, ponadto w tym regionie w dalszym ciągu stacjonuje kilka tysięcy żołnierzy NATO w ramach misji KFOR.**

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż prawno-ustrojowe zwalczanie separatyzmu kosowskich Albańczyków, w połączeniu z aktywnym działaniem na arenie międzynarodowej, pozostaje najskuteczniejszym narzędziem w rękach serbskich władz w ramach dążeń do zachowania integralności terytorialnej Serbii. Sama kwestia tożsamości mieszkańców Kosowa również rodzi wątpliwości w przedmiocie wchodzenia Kosowa w zakres prawa narodów do samostanowienia, albowiem większość osób zamieszkująca Kosowo to przedstawiciele narodowości albańskiej, posługujący się często symboliką charakterystyczną dla państwa albańskiego, czego przykład stanowi m.in. UÇK. Nie spełniają oni przesłanek niezbędnych dla określenia ich mianem osobnego narodu, *ergo* Kosowa niepodobna określić mianem państwa narodowego. Dokonanie rozszerzenia zakresu zastosowania prawa narodów do samostanowienia na mniejszości narodowe w niepodległych państwach mogłoby prowadzić do sytuacji, w której każdej mniejszości naro-

dowej w określonym państwie stanowiącym uznany w społeczności międzynarodowej podmiot przysługiwałoby prawo do proklamowania niepodległości własnego państwa, co niewątpliwie doprowadzić mogłoby do chaosu w polityce międzynarodowej, którego skutek mogłoby stanowić wiele konfliktów wewnętrznych. Wykładnia natomiast nie może prowadzić do rezultatów absurdalnych, a co za tym idzie próby rozszerzenia hipotezy prawa narodów do samostanowienia na mniejszości narodowe określić należy mianem ze wszech miar nieuzasadnionych.

Wartym podkreślenia pozostaje również fakt, iż na północy Serbii mieści się autonomiczna republika Wojwodiny, która w niektórych częściach zamieszkana jest w większości przez Węgrów. Mimo to nie mają tam miejsca jakiekolwiek napięcia na tle etnicznym, narodowościowym czy religijnym, zaś sama autonomia zachowuje swoje administracyjne władze i przyznane im przez rząd w Belgradzie kompetencje.

Konstatując, przy odniesieniu do zbliżonej pod wieloma względami sytuacji polityczno-prawnej mającej miejsce w Europie stwierdzić należy, iż Serbia ma do Kosowa takie samo prawo jak Ukraina do Krymu, Ługańska i Doniecka. W perspektywie najbliższych lat ciężko spodziewać się zmiany sytuacji międzynarodowej Kosowa, które najprawdopodobniej poprzestanie na prowadzeniu marginalnej polityki międzynarodowej z państwami je uznającymi, a także na podburzaniu i tak już napiętych relacji wzajemnych z Serbią celem zwrócenia uwagi na zaistniały spór.

Bibliografia:

[1] https://twitter.com/firamnews/status/1553779918571552768

[2]https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8503789,kosowo-napiecie-serbia-konflikt-tablice-rejestracyjne-punkty-graniczne-msz-kfor.html

[3]https://digitallibrary.un.org/record/274488?fbclid=IwAR3ZtQMeiASDtwVNXgcEX-S6lVxZOcRdu_FNyStOAA_3l4o-0WurqHNppuI

[4] https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/1677

[5] https://www.gov.pl/web/macedoniapolnocna/kosowo-idp

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1135&from=EN

fot: pixabay

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/spor-o-kosowo-w-perspektywie-prawa-miedzynarodowego/

DOBRA ANALIZA WYMAGA CZASU

Rzetelny tekst to dni pracy: źródła, dane, redakcja. Każda wpłata pozwala nam przygotować kolejny. Nawet niewielka kwota ma znaczenie.

WSPIERAM ANALIZY

wspieram.nlad.pl



Zeskanuj, aby wesprzeć