



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 108 (716) • 23 lipca 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter,
Leszek Jesień, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkievicz

Opinia doradcza MTS w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa

Rafał Kownacki, Tomasz Żornaczuk

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) wydał 22 lipca 2010 r. opinię doradczą w sprawie zgodności z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa. Uznał, że nie była ona niezgodna z zasadami ogólnymi prawa międzynarodowego i nie stanowiła naruszenia integralności terytorialnej Serbii. Decyzja ta nie tylko będzie miała skutki dla zainteresowanych stron, lecz także może stanowić podstawę interpretacji w podobnych przypadkach konfliktu prawa do samostanowienia narodów z prawem integralności terytorialnej państwa.

Opinia doradcza MTS. Postępowanie przed MTS toczyło się na wniosek rządu serbskiego, w październiku 2008 r. zaakceptowany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Do Trybunału należała ocena, czy jednostronna deklaracja niepodległości Kosowa ogłoszona przez parlament w Prisztinie 17 lutego 2008 r. była zgodna z prawem międzynarodowym. W opinii dziesięciu – przy sprzeciwie czterech – sędziów MTS deklaracja samorządnych władz kosowskich nie była niezgodna z prawem międzynarodowym. Kolizja dwóch jego podstawowych zasad, tj. prawa do samostanowienia narodów oraz poszanowania integralności terytorialnej podzieliła społeczność międzynarodową oceniającą legalność deklaracji Kosowa. Główną częścią sentencji opinii doradczej MTS jest konkluzja, że w prawie międzynarodowym nie ma przepisów zakazujących deklarowania niepodległości, stąd Trybunał nie mógł orzec nielegalności takiego jednostronnego aktu. Deklaracja tego typu jest bowiem zdarzeniem faktycznym, które dla wywarcia skutku potrzebuje kumulatywnego wystąpienia wszystkich czynników decydujących o podmiotowości państwowej. Z tego powodu MTS nie ocenił legalności samej niepodległości Kosowa, gdyż – jeśli nawet przyjmie się założenia koncepcji konstytutywnej, która uzależnia legalność państwa od jego uznania przez inne podmioty prawa międzynarodowego – samo uznanie jest aktem politycznym.

Trybunał nie znalazł również powodu do uznania stanowiska rządu w Belgradzie, który podnosił zarzut naruszenia integralności terytorialnej Serbii. Po operacji wojsk NATO „Sojusznicza siła”, tymczasowy status międzynarodowy prowincji określiła rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1244 z 10 czerwca 1999 r. Serbia została wówczas pozbawiona kontroli nad Kosowem na rzecz międzynarodowej administracji pod egidą ONZ. Wobec bezowocnych negocjacji serbsko-kosowskich deklaracja niepodległości stanowiła już tylko potwierdzenie utraty przez rząd w Belgradzie zwierzchnictwa terytorialnego nad swoją prowincją, która od 1999 r. de facto nie była integralną częścią Serbii. Deklaracja niepodległości zatem nie naruszała rezolucji nr 1244, która ustanowiła specyficzny przejściowy reżim prawny, ale nie wykluczała rozstrzygnięcia ostatecznego statusu prowincji w formie przyznania niepodległości, a zatem – zdaniem MTS – taką możliwość dopuszczała. Badając zdolność prawną parlamentu kosowskiego do jednostronnego deklarowania niepodległości, Trybunał uznał, iż nie zabraniała tego rezolucja RB nr 1244, ani rozporządzenie międzynarodowej administracji nad Kosowem (UNMIK) z 15 maja 2001 r., które określało kompetencje samorządu prowincji. Sędziom Trybunału w Hadze udało się zatem odpowiedzieć na złożony problem prawny, pozostawiając MTS poza dyskursem o charakterze politycznym.

Implikacje polityczne. Chociaż MTS zaznaczył, że badał wyłącznie prawny aspekt odłączenia się Kosowa od Serbii, opinia Trybunału pociąga za sobą wielowymiarowe skutki polityczne. Przede wszystkim umocni legitymizację władz w Prisztinie. Po wydaniu orzeczenia kosowski minister spraw zagranicznych Skender Hyseni oświadczył, że Serbia powinna traktować Kosowo jak państwo i nawiązać z nim dialog na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów. Werdykt MTS spowoduje, że więcej państw

uzna niepodległość Kosowa, do czego w dniu ogłoszenia opinii wzywała sekretarz stanu USA Hillary Clinton. Sprawi też zapewne, że Kosowo będzie chętniej przyjmowane w szeregi organizacji międzynarodowych.

W wymiarze politycznym opinia MTS stanowi dodatkowy argument dla ruchów separatystycznych zarówno na Bałkanach, jak i w innych częściach świata. Chociaż państwa wspierające ideę niepodległości Kosowa wskazywały na „szczególny przypadek” tego kraju – argumentując to m.in. utrwaloną samorządnością oraz specyficznymi uwarunkowaniami historycznymi na terytorium byłej Jugosławii – do podobnych uzasadnień na rzecz odłączenia się od Bośni i Hercegowiny mogą odwoływać się władze Republiki Serbskiej. Od 1995 r., zgodnie z porozumieniem z Dayton, ma ona bowiem szerokie uprawnienia autonomiczne (własny parlament i rząd, kontrolę nad policją, system edukacji i inne), a jej premier Milorad Dodik wiosną 2010 r. mówił wprost o możliwości „pokojowego rozstania się” z BiH. W aspekcie politycznym wskazanie przez MTS, że fakt deklarowania niepodległości nie jest niezgodny z prawem międzynarodowym, osłabia także argumentację zwolenników poszanowania integralności terytorialnej Gruzji i tym samym umacnia pozycję władz Abchazji i Osetii Południowej. Terytoria te ogłosiły niepodległość na początku lat 90. poprzedniego stulecia, a w sierpniu 2008 r. zostały uznane przez Rosję jako podmioty prawa międzynarodowego. Tuż po ogłoszeniu orzeczenia przez MTS prezydent Abchazji Siergiej Bagapsz wyraził nadzieję, że da ono impuls do dalszego uznawania niepodległości tego terytorium. Chociaż zgodnie ze statutem MTS jego opinia odnosi się jedynie do stron sporu i do konkretnej sprawy, w wymiarze politycznym będzie ona stanowić punkt odniesienia i wyznaczy sposób interpretacji w podobnych przypadkach.

Władze serbskie potwierdziły, że pomimo nieprzychylnego dla nich orzeczenia MTS „nigdy nie uznają niepodległości Kosowa i Metochii”. Zarówno prezydent Boris Tadić, jak i minister spraw zagranicznych Vuk Jeremić wskazywali, że Trybunał nie odpowiedział na pytanie dotyczące konkretnego przypadku ogłoszenia niepodległości przez kosowskich Albańczyków, a jedynie wyraził opinię w sprawie technicznych aspektów prawa do secesji w ujęciu ogólnym. Dlatego w opinii obu polityków dalsze rozmowy na temat Kosowa powinny być prowadzone na forum ZO ONZ. Jednocześnie władze Serbii są zdania, że motywowane pobudkami etnicznymi proklamowanie niepodległości przez Kosowo jest niezgodne zarówno z prawem międzynarodowym, jak i z zasadami funkcjonowania ONZ.

Stanowisko Serbii, traktującej Kosowo jako integralną część swojego terytorium, może jednak znacznie spowolnić jej integrację z Unią Europejską. Niektóre państwa, w tym Wielka Brytania, Francja i Włochy, już wcześniej wiązały tempo tego procesu z koniecznością bardziej pragmatycznego podejścia Serbii do kwestii Kosowa. Opinia MTS wzmocniła zatem stanowiska tych państw. Chociaż zachęcanie przez nie rządu w Belgradzie do rychłej akceptacji kosowskiej niepodległości okaże się nieskuteczne w perspektywie krótko- i średnioterminowej, państwa członkowskie uznające niezależność Kosowa będą nakłaniały Serbię do współpracy z władzami w Prisztinie za cenę szybszej integracji z UE. Na stanowisko całej Unii wobec zarówno kwestii samego Kosowa, jak i procesu integracyjnego Serbii, będą miały wpływ reakcje na decyzję MTS państw członkowskich nieuznających kosowskiej niepodległości. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by opinia Trybunału doprowadziła do natychmiastowej zmiany stanowiska Grecji, Hiszpanii, Rumunii czy Słowacji. O ile państwa te w ciągu kilku lat najprawdopodobniej zaakceptują niepodległość Kosowa, o tyle na takie uznanie nie zgodzą się władze Cypru. Jednocześnie wzrośnie presja na te państwa ze strony innych członków UE odnośnie do uznania niepodległości Kosowa.

Wnioski. W opinii doradczej MTS samo zadeklarowanie niepodległości nie może być niezgodne z prawem międzynarodowym, które nie przewiduje takiego ogólnego zakazu. Trybunał przypomniał, że znaczna część społeczności międzynarodowej – także państw, które poparły stanowisko serbskie w postępowaniu – w taki właśnie sposób uzyskała niepodległość. O podmiotowości państwa i zdolności do uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych decyduje uznanie przez inne państwa, które jest aktem o charakterze politycznym. Dotychczas 69 państw członkowskich ONZ uznało niepodległość Kosowa. Należy się spodziewać, że wskutek opinii doradczej MTS kolejne państwa w najbliższym czasie nawiążą stosunki dyplomatyczne z rządem w Prisztinie. Choć opinia doradczą MTS nie ma mocy powszechnie wiążącej, to jej znaczenie wykracza daleko poza konkretny przypadek kosowski. W aspekcie politycznym posłuży do oceny podobnych sytuacji w innych regionach świata. Wzmocni zatem zarówno tendencje separatystyczne, jak i argumenty prawa do samostanowienia podmiotów dotychczas nieuznawanych, m.in. Osetii Południowej i Abchazji.