

MARIUSZ SULKOWSKI
Warszawa

NORMATYWNY I AKSJOLOGICZNY WYMIAR POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC KWESTII KOSOWA

Problemem badawczym podjętym w niniejszym artykule jest kwestia polityki normatywnej Unii Europejskiej wobec Kosowa oraz jej konsekwencje zarówno dla Kosowa, ładu międzynarodowego, jak i samej UE¹. Kwestia Kosowa rozumiana jest jako problem umiędzynarodowienia konfliktu kosowskiego i politycznego statusu Kosowa. Tezą główną jest stwierdzenie, że polityka normatywna UE wobec Kosowa jest nieskuteczna, przyczynia się do homogenizacji etnicznej i kulturowej Kosowa, podmywa najgłębsze fundamenty ładu międzynarodowego, na których UE od dekad próbuje oprzeć swoją politykę zewnętrzną oraz nadweręża jej dotychczasowy obraz jako „siły działającej dla dobra świata” (*force for good*)². W tym kontekście istotna jest także rola samego Kosowa dla stabilności całego regionu bałkańskiego, ponieważ – jak zauważyła Komisja Europejska – „duża zależność pomiędzy stabilnością Kosowa i państw ościennych powoduje, że przyszłość Kosowa ma kluczowe znaczenie dla ogólnego powodzenia polityki UE na Bałkanach”³.

Kwestia norm i zasad etycznych w relacjach międzynarodowych od wieków była tematem rozważań filozofów, a następnie politologów. Już w V w.p.Chr. w dialogu melijskim *Wojny peloponeskiej* Tukidydes ukazał trwałe napięcie występujące pomiędzy wiarą w siłę sprawiedliwości a zaufaniem we własną potęgę militarną⁴. Na jednej szali postawiono wiarę w słuszność sprawy i ufność w trwałość przymierza, na drugiej natomiast wiarę w odwieczne prawo siły. Historia opisana przez Tukidydesa wskazała, że wiara w słuszność sprawy i liczenie na pomoc ze strony sojuszników musi ostatecznie ulec prawu siły.

¹ Część niniejszego artykułu stanowi zaktualizowaną i rozszerzoną o kwestie prawa międzynarodowego oraz aksjologii wersję rozdziału: M. Sulkowski, *Normatywna polityka zewnętrzna Unii Europejskiej w obliczu konfliktu w Kosowie*, w: A. Skolmowska (red.), *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych*, Elipsa 2015, s. 99-138.

² M. Pace, *The EU as a 'force for good' in border conflict cases?*, w: Th. Diez, M. Albert, S. Stetter (red.), *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 203.

³ Komunikat Komisji do Rady, *Europejska przyszłość dla Kosowa*, COM (2005) 156 wersja ostateczna, s. 7, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0156&from=PL> (dostęp 3.07.2014).

⁴ Por. G. Slomp, *The Origins of Realism Revisited*, w: P. Hayden (red.), *Ethics and International Relations*, Ashgate Publishing, Burlington 2013, s. 14-16.

Dialog melijski, choć miał miejsce 2,5 tys. lat temu, do dzisiaj pozostaje aktualny. Stawia on uniwersalne pytanie, czy bezpieczeństwo należy budować na wierze w powszechnie obowiązujące wartości etyczne i sojusze czy też na własnej sile militarnej. Często stawia się tezę, że UE wybrała pierwszą z powyższych opcji. Unia postrzegana jest wówczas jako aktor stosunków międzynarodowych, którego cechą charakterystyczną jest powstrzymywanie się od używania środków militarnych. Jak zauważa Ian Manners, dzięki prowadzeniu polityki normatywnej przekształca ona środowisko międzynarodowe poprzez promowanie takich wartości jak pokój, wolność, demokracja, rządy prawa i prawa człowieka⁵. Już w Deklaracji kopenhaskiej z 1973 r. dotyczącej tożsamości europejskiej stwierdzono, że integrację europejską należy oprzeć na takich wartościach, jak demokracja przedstawicielska, rządy prawa, sprawiedliwość społeczna oraz prawa człowieka⁶. Art. 2 Traktatu o UE stwierdza, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”⁷. Nie dziwi zatem fakt, że UE definiuje sama siebie w kategoriach potęgi normatywnej – Jose Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej mówiąc o UE stwierdził, że „jesteśmy jedną z najważniejszych, o ile nie najważniejszą potęgą normatywną na świecie (...). Państwa kandydujące adoptują swoje normy do naszych norm”⁸.

Budując swoją pozycję międzynarodową jako potęga normatywna (*normative power*) i odrzucając logikę dominacji i siły (*realist power*), UE w sposób szczególny narażona jest na niebezpieczne konsekwencje wynikające z nierespektowania zasad prawa międzynarodowego i zasad etycznych. Sytuacja staje się tym bardziej ryzykowna, gdy to właśnie UE w przyjętej przez siebie polityce wobec konfliktu w Kosowie jawi się jako jeden z głównych aktorów podważających dotychczasowe próby budowania ładu opartego na przyjętych wartościach i prawie.

Aby poprawnie uchwycić istotę powyżej zarysowanego problemu należy choćby po krótko uwzględnić historyczny i kulturowy kontekst konfliktu o Kosowo. Dlaczego region o wielkości 11 tys. km² ma tak istotne znaczenie dla Serbów?

HISTORYCZNE I KULTUROWE UWARUNKOWANIA KONFLIKTU O KOSOWO

Już od średniowiecza Kosowo było ściśle związane z historią Serbów, a największe miasto tego regionu – Prisztina w XIII w. zostało stolicą ich państwa⁹. W Kosowie zaczęto intensywnie wznosić prawosławne klasztory i cerkwie. Swoistym przypie-

⁵ Zob.: I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002/40(2), s. 242.

⁶ *Declaration on European Identity* (Copenhagen, 14 December 1973), http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf (dostęp 7.09.2015).

⁷ *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012.

⁸ J. Barroso, *John Peterson interviews the European Commission President*, 2007, <http://www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf> (dostęp 07.09.2015).

⁹ D. Gibas-Krzak, *Serbsko-albański konflikt o Kosowo w XX wieku. Uwarunkowania – przebieg – konsekwencje*, Toruń 2009, s. 19.

czętowaniem sakralnego charakteru tego obszaru stała się bitwa stoczona na Kosowym Polu w 1389 r. pomiędzy prawosławnymi Serbami a dwukrotnie silniejszą muzułmańską armią tureckiego sułtana Murada I. Starcie te stało się istotnym punktem odniesienia dla religijnej i narodowej tożsamości Serbów jako przedmurza chrześcijaństwa przed zalewającym Bałkany islamem¹⁰.

Pomimo serbskiego oporu Imperium Osmańskie konsekwentnie zajmowało kolejne obszary na Bałkanach. Majątki Serbów obejmowane były przez Albańczyków, którzy od XV w. przyjmowali islam. W konsekwencji wytworzył się trwały antagonizm prowadzący niejednokrotnie do starć zbrojnych¹¹. Trwający przez wieki proces wypierania Serbów przy jednoczesnym napływie muzułmanów spowodował, że w drugiej połowie XIX w. Albańczycy stanowili w Kosowie większość¹². Apogeum konfliktu miało miejsce w trakcie wojen bałkańskich, I i II wojny światowej.

Rząd socjalistycznej Jugosławii, opierając się na przesłankach marksistowskich zakładał, że konflikty narodowościowe z czasem przestaną odgrywać jakakolwiek rolę. Jednak już w latach 60. albańska mniejszość w Kosowie-Metohiji coraz częściej artykułowała swoje interesy. Rząd Jugosławii unikał uznania kosowskich Albańczyków za naród konstytucyjny i przyznania im szerszych praw m. in. w postaci republiki związkowej, ponieważ obawiał się, że będą oni dążyli do odłączenia od Jugosławii i przyłączenia do Albanii. Kosowu-Metohiji, podobnie jak i Wojwodinie, w 1963 r. został jednak przyznany status autonomicznej prowincji. Pięć lat później w nazwie regionu zlikwidowano człon „Metohija”. Od 1974 r. Kosowo posiadało własny rząd, policję i banki¹³.

Rozpad Jugosławii skatalizował odradzanie się nacjonalizmów. Na fali kolejnych deklaracji niepodległości ogłaszanych przez jugosłowiańskie republiki w październiku 1991 r. kosowscy Albańczycy ogłosili niepodległość republiki, która na arenie międzynarodowej została uznana jedynie przez Albanię¹⁴. W 1992 r. wybrano prezydenta samostanowionej republiki – został nim umiarkowany polityk Ibrahim Rugova.

Układ z Dayton kończący w 1995 r. wojnę w Bośni i Hercegowinie potwierdził, że Kosowo jest integralną częścią Jugosławii. Wówczas część kosowskich Albańczyków, kwestionując sens pokojowych metod walki o niepodległość zaczęła organizować się wokół radykalnej Armii Wyzwolenia Kosowa (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës* – UÇK)¹⁵. UÇK stosowała wobec Serbów terror, a jej liderzy liczyli na sprowokowanie rządu Belgradu do zdecydowanej reakcji¹⁶ i wykorzystanie tego faktu do umiędzy-

¹⁰ M. Rekść, *Mity narodowe i ich rola w kreowaniu polityki na przykładzie państw byłej Jugosławii*, Łódź 2013, s. 295-380.

¹¹ D. Gibas-Krzak, *Serbsko-albański konflikt o Kosowo...*, s. 30.

¹² *Ibidem*, s. 42.

¹³ J. Summers, *Kosovo: From Yugoslav Province to Disputed Independence*, w: J. Summers (red.), *Kosovo: A Precedent?: The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2011, s. 7.

¹⁴ *Ibidem*, s. 10.

¹⁵ *Ibidem*, s. 16.

¹⁶ A. Hehir (red.), *Kosovo, Intervention and Statebuilding: The International Community and the Transition to Independence*, Routledge 2000, s. 7.

narodowienia konfliktu. Zdawali oni sobie sprawę z tego, że własnymi siłami nie będą w stanie pokonać wojsk rządowych.

UÇK pozyskiwało środki na swoją działalność m.in. dzięki temu, że Kosowo znajdowało się na głównej drodze przemytu opiatów z Afganistanu do Europy i stało się siedzibą albańskich przemytników, którzy kontrolowali m.in. 70% dostaw heroiny do Szwajcarii¹⁷. Zintensyfikowanie przemocy nastąpiło wiosną 1997 r., po załamaniu się rządu w Albanii, kiedy broń z tego państwa zaczęła być masowo przemycana do Kosowa¹⁸. W marcu 1998 r. kosowscy Albańczycy przejęli zbrojnie władzę w znacznej części Kosowa¹⁹. W konsekwencji tych działań państwa zachodnie, a także Rada Bezpieczeństwa ONZ²⁰, uznały UÇK za organizację terrorystyczną²¹. Szacuje się, że tylko od stycznia do sierpnia 1998 r. UÇK dokonało 1126 ataków, w których zginęło 74 serbskich policjantów (282 zostało rannych) oraz 81 cywili²².

INTERWENCJA ZBROJNA NATO

W lipcu 1998 r. serbskie siły podjęły zdecydowane działania przeciwko UÇK²³, a gdy na początku kolejnego roku sytuacja jeszcze bardziej się zaogniła (masakra w Raczak) postanowiono zwołać międzynarodową konferencję w Rambouillet. Paradoxem jest, że kosowskiej delegacji przewodniczył jeden z liderów UÇK – Hashim Thaçi, a nie umiarkowany I. Rugova. Nie ulega wątpliwości, że zgoda państw UE, jak i USA na taki stan rzeczy wzmacniała radykalne ugrupowanie i przyczyniła się do jego dalszej legitymizacji na forum międzynarodowym, co w konsekwencji w istotny sposób kładło się cieniem na proces polityczny w Kosowie²⁴.

Konferencja miała nietypowy przebieg. Już na jej początku NATO wydało nadzwyczajne oświadczenie stwierdzające, że użycie siły wobec którejkolwiek ze stron, która zerwie negocjacje, a tajny „załącznik B” do przygotowywanego porozumienia przewidywał możliwość podejmowania swobodnych działań operacyjnych siłom NATO nie tylko w Kosowie, ale na terytorium całej Jugosławii. Strona jugosłowiańska odebrała takie działania jako próbę wymuszenia zgody na okupację kraju²⁵.

¹⁷ S. E. Cornell, *The interaction of drug smuggling, human trafficking, and terrorism*, w: Anna Jons-son (red.), *Human Trafficking and Human Security*, Routledge, Abingdon 2012, s. 54.

¹⁸ M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1990-2000. Tło historyczne i stan obecny*, Bellona, Warszawa 2001, s. 261.

¹⁹ J. Summers, *Kosovo: From Yugoslav...*, s. 16.

²⁰ Resolution 1160 (1998) Adopted by the Security Council at its 3868th Meeting on 31 March 1998, S/RES/1160 (1998), <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20SRES1160.pdf> (dostęp 17.09.2015).

²¹ M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005, s. 264.

²² F. Bieber, Z. Daskalovski, *Understanding the War in Kosovo*, Taylor & Francis, London 2004, s. 62.

²³ J. Summers, *Kosovo: From Yugoslav...*, s. 17.

²⁴ M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 285.

²⁵ A. J. Bellamy, *Reconsidering Rambouillet*, „Contemporary Security Policy”, Vol.22, No.1 (April 2001), s. 35.

W wyniku odrzucenia postawionych warunków *NATO* podjęło operację wojskową *Allied Force*. Miała ona precedensowy charakter, ponieważ nie uzyskała niezbędnej autoryzacji ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ – sprzeciwiła się jej zarówno Rosja, jak i Chiny. Interwencja wiązała się z naruszeniem norm prawa międzynarodowego, jednakże państwa członkowskie *NATO*, w tym także państwa unijne, nie ukrywały tego faktu, podkreślając konieczność podjęcia działań ze względu na wyjątkowość sytuacji²⁶.

Sekretarz generalny *NATO* J. Solana stwierdził, że podjęcie operacji wojskowej jest „niezbędne, aby nie dopuścić do katastrofy humanitarnej, a całe przedsięwzięcie jest moralnym obowiązkiem”²⁷. Vaclav Havel oświadczył natomiast, że wojna w Kosowie „jest prawdopodobnie pierwszą w historii, która jest prowadzona nie w imię interesów, ale w imię określonych zasad i wartości”²⁸. Madeleine Albright, ówczesna sekretarz stanu USA argumentowała, że w kwestii Kosowa nie może być powtórki z Monachium i polityki ustępstw z 1938 r.²⁹ Podjętą operację militarną przedstawiciele państw zachodnich określali jako nielegalną, ale niezbędną³⁰.

Tego typu perspektywa była jednak kontestowana przez wiele państw. Przedstawiciel Chin stwierdził, że „teoria praw człowieka ponad suwerennością” przyczynia się do naruszania suwerenności innych państw i promuje hegemonizm pod pretekstem praw człowieka³¹. Poparcia nie wyrazili także tradycyjni sojusznicy Zachodu, m.in. Japonia i Korea Południowa. Dla Rosji interwencja wojskowa *NATO* stała się źródłem chaosu w postzimowojennym prawie międzynarodowym³². Borys Jelcyn określił ją jako „niebezpieczny precedens stworzony przez politykę dyktatu i siły, a całe prawo międzynarodowe zostało zagrożone”³³.

Krytykę interwencji militarnej podjęli także zachodni lewicowi intelektualiści, m.in. Noam Chomsky stwierdzając, że jest ona przejawem „nowego humanitaryzmu militarnego” i podwójnych standardów, a kwestie moralne są jedynie pretekstem dla

²⁶ United Nations, General Assembly, Plenary Meetings of the 54th Session of the General Assembly, A/54/PV.8, 22 September 1999, <http://www.un.org/ga/54/pv54e.htm> (dostęp 4.08.2015). Zob. też: A. Hehir, *NATO's „Humanitarian Intervention” in Kosovo: Legal Precedent or Aberration?*, „Journal of Human Rights” 2009/8, s. 245-264.

²⁷ Press Statement by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm> (dostęp 29.07.2015).

²⁸ E. MacDonald, *International Law and Ethics After the Critical Challenge: Framing the Legal Within the Post-Foundational*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2011, s. 180.

²⁹ M. R. Amstutz, *International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, Plymouth 2013, s. 25.

³⁰ J. Summers, *Kosovo: From...*, s. 20. Więcej na temat percepcji wojny w Kosowie zobacz: M. Buckley, S. Cummings (red.), *Kosovo: Perceptions of War and Its Aftermath*, A&C Black, London 2001.

³¹ Security Council 4011th Meeting, 10.06.1999 r., S/PV.4011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20SPV4011.pdf> (dostęp 29.07.2015).

³² L. Malksoo, *Russian Approaches to International Law*, Oxford 2015, s. 173.

³³ J. Steinkohl, *Normative Power Rivalry? The European Union, Russia and the Question of Kosovo*, EU Diplomacy Papers 6 / 2010, s. 19, https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/cdp_6_2010_steinkohl.pdf?download=1 (dostęp 28.09.2015).

podjęcia działań zbrojnych³⁴. Część badaczy zwracała uwagę na tezę Carla Schmitta stwierdzającą, że suwerenem jest ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym³⁵. W takiej perspektywie państwa *NATO* określiły swoją pozycję jako suweren mający prawo do decydowania o wyjątkowości określonych sytuacji i tym samym podjęły pozaprawną próbę „legitymizowania” swoich działań.

Odejście od respektowania powszechnie przyjętego prawa międzynarodowego związane z podjęciem działań militarnych bez odpowiedniej podstawy prawnej RB ONZ rodzi pytania o wiarygodność prowadzonej polityki normatywnej i uderza w UE³⁶.

KREOWANIE NOWEGO ŁADU W KOSOWIE – MISJA TYMCZASOWEJ ADMINISTRACJI ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W KOSOWIE

Bombardowania zakończono 10 czerwca, po 78 dniach operacji³⁷. Paradoksalnie warunki postawione Jugosławii były łagodniejsze niż te przedstawione w Rambouillet – w porozumieniu zrezygnowano z rozwiązań proponowanych uprzednio w „załączniku B”. Przyjęta rezolucja 1244 RB ONZ³⁸ była swoistym kompromisem pomiędzy państwami Zachodu a Rosją³⁹. Z prawnego punktu widzenia do dzisiaj stanowi ona podstawę prawną dla międzynarodowej obecności cywilnej i wojskowej w Kosowie. Należy w tym miejscu podkreślić, że rezolucja jednoznacznie uznaje integralność terytorialną Jugosławii oraz jurysdykcję Belgradu nad Kosowem⁴⁰.

Z powodu braku odpowiednich instytucji i mechanizmów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE odpowiedzialność za sytuację w Kosowie przejęły siły ONZ i *NATO*. Zwornikiem międzynarodowego zaangażowania cywilnego stała się Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), składająca się z czterech filarów: policji i wymiaru sprawiedliwości; administracji cywilnej; demokratyzacji i tworzenia instytucji oraz rekonstrukcji i rozwoju gospodarczego.

³⁴ N. Chomsky, *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*, Pluto Press, 1999. Chomsky wskazuje, że krwawe represje Turcji – a więc państwa członkowskiego NATO – wobec Kurdów nie zostały potępione przez państwa Zachodnie, *op. cit.*, s. 8.

³⁵ S. B. Sahin, *How Exception Became the Norm: Normalizing Intervention as an Exercise in Risk Management in Kosovo*, „Journal of Balkan and Near Eastern Studies” nr 15(1)/2013, s. 18.

³⁶ Por. N. Tocci, *The European Union as a Normative Foreign Policy Actor*, w: N. Tocci (red.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor?: The European Union and Its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 48-50.

³⁷ W wyniku operacji militarnych i zintensyfikowaniu działań wojsk serbskich domy opuściło ok 1,3 mln Albańczyków, zob.: J. Summers, *Kosovo: From Yugoslav...*, s. 19.

³⁸ *Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999* <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>, (dostęp 11.09.2015).

³⁹ B. Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics*, Routledge, Oxon 2014, s. 74.

⁴⁰ A. Hehir (red.), *Kosovo...*, s. 9.

Odpowiedzialność za ostatni filar przejęła UE⁴¹. Jeszcze w czerwcu 1999 r. podczas szczytu Rady Europejskiej zadeklarowano, że UE „jest zdecydowana odgrywać pierwszoplanową rolę w wysiłkach na rzecz odbudowy Kosowa”⁴². UE była także inicjatorem Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. Jego cele i zasady sformułowane zostały ostatecznie w Deklaracji sarajewskiej podpisanej 30 lipca 1999 r. m.in. przez wszystkie państwa UE, USA oraz przedstawicieli NATO⁴³. Był to pierwszy długoterminowy plan dotyczący polityki UE względem Bałkanów. Jednym z kluczowych wyzwań, z którym musiała zmierzyć się UE były wciąż bardzo napięte stosunki między Serbami a kosowskimi Albańczykami, dlatego też sygnatariusze Paktu podkreślili konieczność zachowania wieloetnicznego charakteru Kosowa, gdzie „prawa wszystkich mieszkańców i rządy prawa będą poszanowane”⁴⁴.

Kwestia wieloetniczności i wielokulturowości stała się jedną z najczęściej przywoływanych norm w polityce unijnej wobec Kosowa. W czerwcu 2000 r. państwa członkowskie UE wezwały lokalne władze do działań na rzecz powstania „wieloetnicznego i tolerancyjnego społeczeństwa”⁴⁵. W maju 2001 r. przyjęto tzw. Ramy Konstytucyjne dla Tymczasowego Samorządu w Kosowie⁴⁶. Dokument ten stał się podstawą dla przekazywania coraz większej części kompetencji UNMIK lokalnym władzom (powołano m.in. parlament, rząd i urząd prezydenta Kosowa)⁴⁷. Nad całością procesu czuwać miał Specjalny Przedstawiciel mający szerokie uprawnienia, włącznie z prawem *veta* wobec przyjętych aktów prawnych⁴⁸.

KOSOWSKIE PROBLEMY Z WIELOKULTUROWOŚCIĄ A POLITYKA NORMATYWNA UE

Deklaracje, jak i retoryka unijnych dyplomatów nie szły jednak w parze z podejmowanymi decyzjami. Choć w wrześniu 1999 r. – zgodnie z ustaleniami – UÇK zostało zdemilitaryzowane, to znaczna jej część weszła w skład kosowskiej policji. Szacuje się, że ponad 50% policjantów stanowili byli członkowie tej organizacji ter-

⁴¹ Początkowo, do czerwca 2000 r., pierwszy filar obejmował pomoc humanitarną, zob.: UNMIK Background, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/background.shtml> (dostęp 11.09.2015).

⁴² Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii, 3-4 czerwca 1999 r., punkt 65, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/D0B0347D5810AE42C1256E7500561073/\\$file/ME5324A.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/D0B0347D5810AE42C1256E7500561073/$file/ME5324A.pdf) (dostęp 11.09.2015).

⁴³ *Sarajevo Summit Declaration*, <http://www.stabilitypact.org/constituent/990730-sarajevo.asp> (dostęp 2.07.2011).

⁴⁴ *Ibidem*, punkt 4.

⁴⁵ *Presidency conclusions Santa Maria da Feira European Council*, 19-20 June 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (dostęp 2.07.2014).

⁴⁶ *Regulation No. 2001/9 On A Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*, UNMIK/REG/2001/9 15 May 2001, <http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg09-01.htm> (dostęp 17.09.2015 r.).

⁴⁷ *Ibidem*, punkt 5.7.

⁴⁸ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo of 7 June 2001*, S/2001/565, 7.06.2001, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2001/565 (dostęp 17.09.2015 r.).

rorystycznej⁴⁹. Ten sam problem dotyczył Korpusu Ochrony Kosowa⁵⁰. Już wówczas dochodziły informacje, że część byłych członków UÇK trudni się kryminalną działalnością, dokonując nielegalnych aresztowań, przesłuchań czy wyłudzać „podatki”⁵¹. W tym czasie Kosowo stało się centrum handlu narkotykami i ludźmi. Społeczność międzynarodowa, w tym także UE, podjęła bardzo duże ryzyko i odpowiedzialność, przekazując daleko idące uprawnienia osobom wywodzącym się z organizacji terrorystycznej odpowiedzialnej za śmierć i przesładowania Serbów. Na niebezpieczne konsekwencje takiego stanu rzeczy nie trzeba było długo czekać. Przykładowo w Prizrenie, drugim co do wielkości mieście Kosowa, które jeszcze w 2000 r. zamieszkiwało ok. 9 tys. Serbów, w 2003 r. w wyniku *exodusu* pozostało ich zaledwie 36⁵². Szacuje się, że od zakończenia operacji *Allied Force* do 2003 r. w Kosowie zniszczono zupełnie co najmniej 40 serbskich świątyń, natomiast kolejne 70 zostało zdemolowanych i podpalonych⁵³. Dochodziło do czystek etnicznych wobec Serbów (*reverse ethnic cleansing*), w wyniku których swoje domy opuściło ok 165 tys. Serbów i 23 tys. Romów⁵⁴. Carla del Ponte, główna Prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii stwierdziła, że sytuacja jest tak poważna, jak ta sprzed interwencji *NATO*⁵⁵.

Warto w tym momencie wskazać, że UE doskonale opanowała posługiwanie się dotychczas najskuteczniejszymi instrumentami polityki normatywnej, a więc perspektywą członkostwa i pomocą finansową. Już w czerwcu 2000 r. UE zadeklarowała, że wszystkie zainteresowane państwa Bałkanów Zachodnich są potencjalnymi kandydatami do członkostwa w jej strukturach⁵⁶. Był to czytelny sygnał dla Serbii, że może mieć nadzieję na akcesję, jeżeli będzie prowadziła politykę zgodną z linią UE. Niedługo później, bo w listopadzie, UE zainicjowała pomoc finansową dla Bałkanów Zachodnich poprzez program *CARDS*⁵⁷. W latach 2000-2006 dla Serbii, Czarnogóry

⁴⁹ B. J. Ryan, *Policing the state of exception in Kosovo*, w: A. Hehir (red.), *Kosovo...*, s. 124.

⁵⁰ J. Summers, *Kosovo: From...*, s. 29.

⁵¹ Security Council, *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 3.03.2000 r., p. 32, 62, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2000/177 (dostęp 29.07.2015).

⁵² *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004...*, s. 9.

⁵³ D. Rakitić, *Envisaging a Legal Framework for Ensuring Sustainable Preservation of Holy Places with Regard to the Case of Kosovo and Metohia*, w: S. Ferrari, A. Benzo (red.), *Between Cultural Diversity and Common Heritage: Legal and Religious Perspectives on the Sacred Places of the Mediterranean*, Ashgate Publishing, Farnham 2014, s. 193; P. Mojzes, *Balkan Genocides: Holocaust and Ethnic Cleansing in the Twentieth Century*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2011, s. 214.

⁵⁴ H. Adelman, E. Barkan, *No Return, No Refuge: Rites and Rights in Minority Repatriation*, Columbia University Press, New York 2011, s. 75.

⁵⁵ G. N. Bardos, *International Policy in Southeastern Europe: A Diagnosis*, w: R. G. C. Thomas (red.), *Yugoslavia Unraveled: Sovereignty, Self-Determination, Intervention*, Lexington Books, Maryland 2003, s. 150.

⁵⁶ *Presidency conclusions Santa Maria da Feira European Council*, 19-20 June 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (dostęp 11.09.2015).

⁵⁷ Ang. *Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation*. Podstawę prawną stanowi rozporządzenie Rady nr 2666/2000 z 5 grudnia 2000 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2666&qid=1404400813180&from=EN> (dostęp 11.09.2015).

i Kosowa przeznaczono łącznie ponad 2,5 mld euro, z czego 1,6 mld euro trafiło bezpośrednio do Kosowa⁵⁸. Negocjowane w kolejnych latach Układy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu oprócz kwestii gospodarczych podejmowały także sprawy polityczne⁵⁹. Układy miały stać się bodźcem stymulującym do przeprowadzania reform zbliżających do unijnych standardów oraz dyfuzji unijnych norm⁶⁰.

Perspektywa członkostwa, jak i pomoc finansowa z UE powodowały, że pomimo wciąż napiętej sytuacji w Kosowie, Serbowie zacieśniali stosunki z Zachodem⁶¹. Kolejne inicjatywy podejmowane m.in. przez UE doprowadziły w końcu do wznowienia zerwanego w 1999 r. kontaktu między Prisztiną a Belgradem. W październiku 2003 r. – nie bez napięć – doszło w Wiedniu do spotkania zwaśnionych stron. Na początku posiedzenia Javier Solana, pełniący wówczas obowiązki Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podkreślił, że „dialog jest istotną częścią standardów europejskich, a nawet integracji europejskiej”⁶². W trakcie spotkania wicepremier Serbii Nebojša Čović zarzucił władzom Kosowa⁶³ uniemożliwienie uczestnictwa w prisztinńskiej delegacji przedstawicielom mniejszości serbskiej i tureckiej. Stwierdził, że decyzja ta podważa wiarygodność deklaracji kosowskich władz dotyczących wspierania wieloetnicznego społeczeństwa. Pomimo tych trudności udało się zainicjować współpracę między Belgradem a Prisztiną w zakresie energii, transportu, powrotu uchodźców do Kosowa oraz poszukiwań osób zaginionych⁶⁴.

Rodzący się pomiędzy stronami dialog został gwałtownie przerwany w marcu 2004 r. atakiem wymierzonym w Serbów kosowskich. Kosowscy Albańczycy zamordowali 19 Serbów, 550 domów oraz 27 prawosławnych cerkwi i klasztorów zostało spalonych (część z nich pochodziła jeszcze z XIII w.⁶⁵), a ok. 4100 Serbów i Romów zostało zmuszonych do ucieczki z Kosowa. Albańczycy zaatakowali również siły KFOR, w wyniku czego rannych zostało 120 żołnierzy⁶⁶. Szacuje się, że w pogromie wzięło udział ok. 50 tys. kosowskich Albańczyków, a ówczesny szef UNMIK Harri

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ A. Nowak-Far (red.), *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, Warszawa 2012, s. 50-58.

⁶⁰ A. Shepherd, *A milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role...*, s. 514.

⁶¹ Na temat szerszej perspektywy dotyczącej działań podejmowanych przez UE na Bałkanach zob. Gergana Noutcheva, *Fake, Partial and Imposed Compliance The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans*, CEPS Working Document No. 274/July 2007.

⁶² *EUHR Solana on Launching Belgrade-Pristina Dialogue*, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2898_en.htm (dostęp 11.09.2015).

⁶³ *Speech by dr. Nebojsa Covic at the opening session of the Vienna talks*, „ERP KIM Newsletter” 2010, <http://www.kosovo.net/erpkim14oct03b.html> (dostęp 5.07.2014).

⁶⁴ *Presidency Conclusions, European Council*, Brussels 16/17 October 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/77679.pdf (dostęp 5.07.2014).

⁶⁵ Zob.: D. Rakitić, *Envisaging a Legal...*, s. 193; P. Mojzes, *Balkan Genocides...*, s. 214.

⁶⁶ *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, „Human Rights Watch” July 2004 Vol. 16 No. 6 (D), s. 8, <http://www.hrw.org/reports/2004/kosovo0704/kosovo0704.pdf> (dostęp 5.07.2014).

Holkeri stwierdził, że całe zajście zostało wcześniej zaplanowane⁶⁷. Relacje między Serbami a Albańczykami w Kosowie stały się na tyle zaognione, że Ch. Caldwell na łamach „Financial Times” stwierdził, że wieloetniczność Kosowa zmniejsza się z „godziny na godzinę i staje się znikającym snem”⁶⁸. Jeszcze dosadniej o pogromach wypowiedział się ówczesny premier Serbii Vojislav Koštunica: „mam nadzieję, że jest jasne dla wszystkich, że wieloetniczny raj w Kosowie jest niewykonalny, bardziej nawet niż komunistyczna utopia społeczeństwa bez klas”⁶⁹.

Zamieszki w Kosowie potępiła UE. Dla państw zachodnich coraz jaśniejszym stał się fakt, że kosowscy Albańczycy nie chcą obecności sił *KFOR* i coraz bardziej zdecydowanie żądają ustanowienie państwa i uznania niepodległości⁷⁰. Jak zauważa B. Pohl, państwa UE znalazły się w „potrzasku pomiędzy potrzebą usprawiedliwienia ich wcześniejszych interwencji, obawą o bezpieczeństwo swoich urzędników, a nagłówkami gazet opisującymi zachodnie siły militarne w Kosowie jako papierowy tygrys i mięczaki”⁷¹. Wówczas też coraz mocniej akcentowano konieczność silniejszego zaangażowania UE w rozwiązanie konfliktu. Jak stwierdził jeden z urzędników UE „od początku było jasne, że Kosowo jest dzieckiem UE”⁷². Chociaż opinia ta jest przesadzona, ponieważ najważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej wspierającym niepodległość Kosowa były Stany Zjednoczone, to wskazuje na silne zaangażowanie UE w tę sprawę. Jeszcze w marcu Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB Javier Solana ustanowił w Prisztinie swojego bezpośredniego przedstawiciela⁷³, a kilka miesięcy później z jego inicjatywy Duńczyk Søren Jessen-Petersen – dotychczasowy Specjalny Przedstawiciel UE w Macedonii – został Specjalnym Przedstawicielem Sekretarza Generalnego ONZ w Kosowie i szefem *UNMIK*. UE dojrzywała także do decyzji, aby przejąć odpowiedzialność za pierwszy filar, a więc za policję i kwestię rządów prawa w Kosowie⁷⁴.

⁶⁷ *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, „Human Rights Watch” July 2004 Vol. 16 No. 6 (D), s. 26.

⁶⁸ Ch. Caldwell, *NATO’s Kosovo dream is dead*, „The Financial Times” (UK), March 29, 2004, <http://www.balkanpeace.org/index.php?index=article&articleid=11265> (dostęp 5.07.2014).

⁶⁹ *The Lausanne Principle. Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo’s Serbs*, Berlin/Pristina, 7 June 2004, s. 5, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_53.pdf (dostęp 5.07.2014). Warto zestawić to zdecydowane stanowisko z wypowiedzią Javiera Solana, zob.: *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, met with Vojislav Kostunica, Serbian Prime Minister*, Brussels, 23 March 2004, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/79584.pdf (dostęp 5.07.2014).

⁷⁰ B. Pohl, *EU Foreign...*, s. 75-76.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*, s. 77.

⁷³ J. Solana, *EU High Representative for the CFSP, appoints personal representative in Pristina*, Brussels, 29 March 2004, S0086/04, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/79712.pdf (dostęp 14.09.2015).

⁷⁴ *Secretary-General Appoints Søren Jessen-Petersen of Denmark as Special Representative in Kosovo*, 21 June 2004, SG/A/876-BIO/3576, <http://www.un.org/press/en/2004/sga876.doc.htm> (dostęp 14.09.2015); zob.: B. Pohl, *EU Foreign...*, s. 78-79.

W kwietniu 2005 r. KE wydała dokument pt. „Europejska przyszłość dla Kosowa”, w którym ponownie zadeklarowała wspieranie postępów kraju na drodze do „utworzenia demokratycznego i wieloetnicznego społeczeństwa, w którym wszystkie społeczności mogą żyć w pokoju i dobrobycie”⁷⁵. Uwzględniając zajścia z marca 2004 r. podkreślono warunkowy charakter wsparcia: „Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać Kosowo w czynieniu postępów w realizacji dążeń europejskich, pod warunkiem, że liderzy polityczni Kosowa wykażą wyraźne zaangażowanie w poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka, ochronę mniejszości, praworządności, rynkowe reformy gospodarcze i wartości, na których opiera się UE”⁷⁶. Jednocześnie KE zadeklarowała, że obejmie Kosowo pomocą finansową IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) zastępującą od 2007 r. program *CARDS*⁷⁷, co umocniło rolę UE w negocjacjach z władzami Kosowa.

W październiku 2005 r. UE rozpoczęła negocjacje z Serbią dotyczące podpisania Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu. Realna perspektywa członkostwa Serbii stała się jednym z kluczowych instrumentów kontrolowania konfliktu Serbii i Kosowa.

W STRONĘ NIEPODLEGŁOŚCI: WSPARCIE PAŃSTW ZACHODNICH DLA KOSOWA

Jeszcze w październiku 2005 r. RB ONZ podjęła decyzję brzemienną w skutkach dla przyszłości zarówno Kosowa, jak i Serbii. Zdecydowano o rozpoczęciu „politycznego procesu określającego przyszły status Kosowa”⁷⁸. Decyzja ta uruchomiła długą sekwencję wydarzeń, które ostatecznie doprowadziły do ogłoszenia przez Kosowo niepodległości. Warto w tym miejscu podkreślić, że proces ten miał opierać się na rezolucji RB ONZ nr 1244, której zasadą było przestrzeganie suwerenności i integralności terytorialnej Jugosławii⁷⁹. Nie dziwi zatem fakt, że przed przystąpieniem do negocjacji nad przyszłym statusem Kosowa, parlament Republiki Serbii wskazał na RB ONZ jako gwaranta integralności terytorialnej Serbii⁸⁰.

Dynamika kolejnych wydarzeń była bardzo duża. Już w listopadzie powołano fińskiego polityka i dyplomatę Martiego Ahtisaari na stanowisko Specjalnego Wysłannika ONZ ds. Kosowa. W ciągu roku odbyło się 15 rund negocjacyjnych mających określić docelowy status Kosowa. Strona serbska godziła się na przyznanie Kosowu szerokiej autonomii, zaznaczając jednocześnie konieczność ochrony serbskiego dziedzictwa kulturowego⁸¹. Negocjacje przebiegały w na tyle napiętej między Prisztiną

⁷⁵ Komunikat Komisji do Rady, *Europejska przyszłość dla Kosowa...*

⁷⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 6.

⁷⁸ *Statement by the President of the Security Council*, 24 October 2005, S/PRST/2005/51, <http://www.unosek.org/docref/s-prst-2005-51%20-%2024-10-2005%20%20launch%20of%20the%20Status%20discussions%20in%20kosovo.pdf> (dostęp 5.07.2014).

⁷⁹ M. Weller, *Negotiating the final status of Kosovo*, „European Union Institute for Security Studies”, 2008 nr 114, s. 23, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp114.pdf> (dostęp 14.09.2015).

⁸⁰ *Ibidem*, s. 29.

⁸¹ *Ibidem*, s. 35.

a Belgradem atmosferze, że przyjmując nową konstytucję Serbowie zapisali w niej, że „prowincja Kosovo i Metohija jest integralną częścią terytorium Serbii”⁸². Jednocześnie Federacja Rosyjska zaznaczyła, że rozstrzygnięcie dotyczące statusu Kosowa będzie miało charakter uniwersalny i nie można go traktować jako wyjątkowego⁸³.

Politycy UE zdawali sobie sprawę, że władze w Kosowie coraz konsekwentniej dążą do ogłoszenia niepodległości, dlatego jeszcze w trakcie negocjacji (w kwietniu 2006 r.) zdecydowali o powołaniu w Prisztinie zespołu przygotowującego misję cywilną w Kosowie⁸⁴. Miała ona służyć przejęciu przez UE znacznej części odpowiedzialności od UNMIK⁸⁵. Na początku 2007 r. Ahtisaari przedstawił swoją propozycję rozwiązania kwestii statusu Kosowa. Obejmowała ona przyznanie Kosowu niepodległości, lecz ze zrozumiałych względów została odrzucona przez stronę serbską. Pomimo tego, w opublikowanym w marcu finalnym raporcie Ahtisaar stwierdził, że „jedyną realną opcją dla Kosowa jest niepodległość, nadzorowana w początkowym okresie przez społeczność międzynarodową”⁸⁶. Zwrócił uwagę, że obie strony negocjacji mają diametralnie różne punkty widzenia: „Belgrad żąda autonomii Kosowa w ramach Serbii, natomiast Prisztina nie zaakceptuje niczego oprócz niepodległości”⁸⁷. Przyznanie niepodległości było jego zdaniem także jedynym sposobem, aby Kosowo przejęło odpowiedzialność za sytuację mniejszości etnicznych⁸⁸.

Wnioski z raportu pokrywały się z oczekiwaniami kosowskich Albańczyków, natomiast zupełnie nie uwzględniały argumentacji strony serbskiej i trudno nazwać je kompromisowymi. Należy podkreślić, że żądania kosowskich Albańczyków mogłyby być tak stanowcze, ponieważ od wielu lat państwa Zachodu oraz UE zapewniały im militarną, finansową i polityczną ochronę. Warto także zauważyć wewnętrzną sprzeczność w sytuacji, kiedy Ahtisaari działał jako wysłannik ONZ, natomiast jego propozycje stały w jawnej sprzeczności z rezolucją 1244 podkreślającą integralność terytorialną Jugosławii (Serbii). Paradoksu nie zmniejsza także podkreślenie przez Ahtisaariego, że „Kosowo stanowi unikalny przypadek i wymaga unikalnych rozwiązań” ani zapewnienia, że „przyznanie niepodległości nie tworzy precedensu dla innych nierozwiązanych konfliktów”⁸⁹. Nie dziwi zatem fakt, że Plan Ahtisaariego

⁸² *Constitution of the Republic of Serbia*, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php (dostęp 14.09.2015).

⁸³ M. Weller, *Negotiating the final status of Kosovo...*, s. 40.

⁸⁴ Decyzja zapadła w kwietniu 2006 r. zob.: *Wspólne Działanie Rady 2006/304/WPZiB z dnia 10 kwietnia 2006 r. dotyczące utworzenia zespołu UE ds. planowania (ZPUE dla Kosowa) na potrzeby ewentualnej operacji zarządzania kryzysem w zakresie praworządności i w ewentualnych innych dziedzinach w Kosowie*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006E0304&from=PL> (dostęp 14.09.2015).

⁸⁵ Zob.: B. Pohl, *EU Foreign...*, s. 80.

⁸⁶ *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status*, 26 March 2007, S/2007/168, <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf> (dostęp 15.09.2015).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 15.

został odrzucony przez Serbię, a na forum ONZ zablokowany przez Rosję⁹⁰. Jednakże jeszcze w marcu Parlament Europejski poparł Plan⁹¹.

Taki przebieg negocjacji pod międzynarodowymi auspicjami spowodował realne ryzyko oddalenia się Serbii od UE i zacieśnienia współpracy z Rosją⁹². Aby tego uniknąć UE w 2007 r. zdecydowała o wznowieniu negocjacji z Belgradem w sprawie Układu o Stowarzyszeniu i Stabilizacji, pomimo że Serbia wciąż nie spełniła stawianego uprzednio warunku, jakim było ujęcie i postawienie Ratko Mladicia przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii⁹³.

Kolejne próby negocjacji⁹⁴ nie przyniosły rezultatów i strona albańska postawiła ultimatum, że jeżeli rozmowy nie spełnią ich oczekiwań, to niezwłocznie ogłoszą niepodległość Kosowa⁹⁵. Takie postawienie sprawy wzmocniło pozycję utworzonej przez liderów UÇK Demokratycznej Partii Kosowa w walce o władzę polityczną w wyborach parlamentarnych w Kosowie. Ostatecznie w listopadzie jej lider Hashim Thaçi został premierem i tylko dzięki naciskom, m.in. USA i UE, wstrzymał się z ogłoszeniem niepodległości Kosowa do czasu uzyskania szerszego poparcia międzynarodowego⁹⁶. Unijni dyplomaci naciskali także, aby deklaracja niepodległości nie została ogłoszona przed drugą turą wyborów prezydenckich w Serbii zaplanowanych na 3 lutego 2008 r.⁹⁷ Tym samym UE stała się zakładniczką stworzonej przez siebie sytuacji, a jedyne co jej wówczas zostało, to odwlekanie w czasie nieuniknionej decyzji władz Prisztiny. W połowie grudnia Rada Europejska podkreśliła, że „rozwiązanie problemu statusu Kosowa jest kwestią *sui generis*, która nie stanowi precedensu”⁹⁸, a porozumienie powinno „zapewnić przywiązanie demokratycznego, wieloetniczne-

⁹⁰ Nie przeszkodziło to jednak, aby w trakcie wizyty w Tiranie prezydent USA George Bush zadeklarował, że plan dla niepodległości dla Kosowa „posuwa się naprzód”, zob.: *Bush greeted as hero in Albania*, BBC News, 10 July 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6738055.stm> (dostęp 15.09.2015).

⁹¹ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie przyszłości Kosowa i roli UE* (2006/2267(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2007-0097+0+DOC+WORD+V0//PL> (dostęp 18.09.2015).

⁹² M. Dobbels, *Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?*, „EU Diplomacy Papers” 2009 nr 6, s. 14, http://aei.pitt.edu/11556/1/EDP_6_2009_Dobbels.pdf (dostęp 7.07.2014).

⁹³ *Commission resumes negotiations on a Stabilisation and Association Agreement with Serbia*, IP/07/818 Brussels, 13 June 2007, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-818_en.pdf (dostęp 16.09.2015).

⁹⁴ Podjęte w formule tzw. trojki (USA, UE, Rosja) w sierpniu 2007 r.

⁹⁵ *The EU presence in a post-status Kosovo challenges and opportunities*, European Parliament, 31.10.2007, s. 5, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/385549/EXPO-AF-ET_ET\(2007\)385549_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/385549/EXPO-AF-ET_ET(2007)385549_EN.pdf) (dostęp 16.09.2015).

⁹⁶ *EU warns Kosovo on independence*, BBC News, 19 November 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7101366.stm> (dostęp 16.09.2015); D. Wybranowski, *Serbowie a kwestia międzynarodowego uznania dyplomatycznego Republiki Kosowa w lutym i na przestrzeni 2008 roku. Studium problemu*, „Politeja” nr 1(13)/2010, s. 425.

⁹⁷ B. Pohl, *EU Foreign...*, s. 83.

⁹⁸ *Konkluzje Prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli*, 14 grudnia 2007 r., s. 69, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/cc/97680.pdf (dostęp 16.09.2015)

go Kosowa do zasady praworządności oraz do ochrony mniejszości i dziedzictwa kulturowego i religijnego⁹⁹.

W zaistniałych okolicznościach pod koniec grudnia parlament Republiki Serbii potępił dążenia kosowskich Albańczyków do ogłoszenia niepodległości Kosowa i uznał je za naruszenie prawa do suwerenności i integralności państwa oraz za sprzeczne z rezolucją RB ONZ 1244¹⁰⁰. Sprawę na ostrzu noża postawił premier Vojislav Koštunica, który zadeklarował, że Unia musi wybierać pomiędzy niepodległością Kosowa a bliższymi więziami z Belgradem¹⁰¹. Serbscy politycy nawoływali do niepodpisywania przez Serbię Układu o Stowarzyszeniu i Stabilizacji, ponieważ jego art. 135 przewidywał, że Układu „nie stosuje się do Kosowa”¹⁰². W gorącej atmosferze politycznej wybory prezydenckie niewielką różnicą głosów wygrał ostatecznie pronijny Boris Tadić pokonując nacjonalistę Tomislava Nikolica¹⁰³.

Dzień później UE ustanowiła misję w zakresie praworządności w Kosowie – *EULEX Kosowo*, będącą dotychczas największą unijną operacją cywilną¹⁰⁴. Zgodnie z mandatem, misja wspomaga „instytucje Kosowa, władze sądownicze i organy odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przyjęcia odpowiedzialności oraz w dalszym rozwijaniu i wzmacnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych, zapewniając niezależność tych instytucji od nacisków politycznych”¹⁰⁵. Podkreślono zatem kwestię stabilności Kosowa, wspieranie wieloetniczności oraz zapewnienie niezależności instytucji od nacisków politycznych. Zadeklarowano również wolę dopilnowania, „by przypadki zbrodni wojennych, terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, korupcji, zbrodni etnicznych, przestępstw finansowych/gospodarczych i innych poważnych przestępstw były przedmiotem właściwych dochodzeń, były ścigane, osądzone, a wyroki wykonane (...)”¹⁰⁶. Na powyższe deklaracje należy jednak spojrzeć w świetle dotychczasowej polityki UE zasadzającej się na braku rozliczenia UÇK ze zbrodni wojennych.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 68.

¹⁰⁰ *Letter dated 17 April 2008 from the Permanent Representative of Serbia to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, Security Council, 18 April 2008, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20S%202008%20260.pdf> (dostęp 16.09.2015).

¹⁰¹ *Serbian PM gives ultimatum to EU*, BBC News, 3.01.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7170602.stm> (dostęp 8.07.2014).

¹⁰² *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf (dostęp 16.09.2015).

¹⁰³ *Serbia election victory for Tadic*, BBC News, 4.02.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7225455.stm> (dostęp 16.09.2015).

¹⁰⁴ *Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX Kosowo*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410jaeulex2008124_/sede260410jaeulex2008124_pl.pdf (dostęp 2.07.2014).

¹⁰⁵ *Ibidem*, art. 2.

¹⁰⁶ *Ibidem*, art. 3.

Na stanowisko Specjalnego Przedstawiciela UE w Kosowie powołano Pietera Feitha. Pełnił on jednocześnie funkcję Międzynarodowego Przedstawiciela Cywilnego¹⁰⁷, co w praktyce oznaczało znaczne zwiększenie zaangażowania UE w Kosowie.

OGŁOSZENIE NIEPODLEGŁOŚCI

Kilkanaście dni później, 17 lutego 2008 r. na specjalnym posiedzeniu kosowskiego parlamentu – przy bojkocie serbskich posłów – przyjęto deklarację niepodległości Kosowa¹⁰⁸. Dokument stwierdzał, że ogłoszenie suwerenności i niepodległości jest zgodne z wolą obywateli oraz z rekomendacjami przedstawionymi w Planie Ahtisaarięgo. Zadeklarowano także, że Kosowo będzie demokratyczną, laicką i wieloetniczną republiką opartą na zasadach niedyskryminacji¹⁰⁹. Tym samym raport Ahtisaarięgo stał się ważnym punktem odniesienia dla próby międzynarodowej legitymizacji działań kosowskich Albańczyków.

Chociaż ogłoszenie niepodległości Kosowa było od dłuższego czasu przewidywane, to wywołało duże kontrowersje na płaszczyźnie międzynarodowej. Najostrzej – ze zrozumiałych względów – protestowała Serbia. Na ulicach Belgradu wybuchły zamieszki, jednakże zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami władze powstrzymały się od interwencji zbrojnej¹¹⁰.

Następnego dnia Rada UE podkreśliła, że Kosowo stanowi przypadek *sui generis*, a „państwa członkowskie podejmą decyzję, zgodnie ze swoją praktyką krajową i prawem międzynarodowym, jakie będą ich stosunki z Kosowem”¹¹¹. Podobną deklarację dotyczącą „szczególnego przypadku Kosowa” złożyły także Stany Zjednoczone. Amerykańska sekretarz Stanu Condoleezza Rice stwierdziła, że „niespotykana kombinacja czynników w Kosowie (...) nie występuje nigdzie indziej i w związku z tym czyni Kosowo przypadkiem szczególnym. Kosowo nie może być postrzegane jako precedens dla jakiegokolwiek innej sytuacji w dzisiejszym świecie”¹¹².

¹⁰⁷ *Wspólne Działanie Rady 2008/123/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:PL:PDF> (dostęp 16.09.2015).

¹⁰⁸ *Kosovo Declaration of Independence*, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf (dostęp 16.09.2015).

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Zob.: Jure Vidmar, *International Legal Responses to Kosovo's Declaration of Independence*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2009 nr 42, s. 779-851, http://www.vanderbilt.edu/jotl/manager/wp-content/uploads/Vidmar-cr_final_final1.pdf (dostęp 16.09.2015).

¹¹¹ *Komunikat prasowy 2851. posiedzenie Rady Sprawy ogólne i stosunki zewnętrzne*, Bruksela, 18 lutego 2008 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/gena/99139.pdf (dostęp 8.07.2014).

¹¹² *U.S. Recognizes Kosovo as Independent State*, U.S. Department of State, Secretary Condoleezza Rice Washington, DC February 18, 2008 <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm> (dostęp 11.07.2014).

Jeszcze tego samego dnia niepodległość Kosowa uznały dwa państwa unijne: Wielka Brytania i Francja, a w przeciągu miesiąca kolejne 15 państw członkowskich¹¹³ w tym Polska¹¹⁴. Zarówno USA, jak i wiele państw członkowskich UE podejmowało działania zmierzające do jak najszybszego uznania nowej republiki¹¹⁵. Wśród państw unijnych przeciwko uznaniu Kosowa najostrej protestowała Hiszpania. Minister ds. europejskich Alberto Navarro nie krył swojej frustracji i stwierdził, że „wiele osób ma poważne wątpliwości czy to, co się dzieje jest legalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego”¹¹⁶. Stanowisko rządu Hiszpanii nie może dziwić, jeżeli uwzględni się problemy tego państwa z tendencjami separatystycznymi m. in. w Katalonii i Baskonii. Kosowa nie uznał również Cypr toczący spór z Turcją o prawa do kontrolowania całości wyspy, Rumunia i Słowacja obawiająca się roszczeń ze strony mniejszości węgierskiej oraz Grecja.

Jeszcze na dwa dni przed ogłoszeniem niepodległości prezydent Rosji Władimir Putin oskarżył Europę i USA o stosowanie podwójnych standardów w kwestii wspierania niepodległości Kosowa¹¹⁷, a szef MSZ Siergiej Ławrow stwierdził ponadto, że niepodległość Kosowa będzie „początkiem końca Europy”¹¹⁸. Dzień po ogłoszeniu niepodległości rosyjski MSZ wydał oświadczenie stwierdzające, że „jednostronna proklamacja niepodległości prowincji narusza suwerenność Republik Serbii, Kartę Narodów Zjednoczonych, Rezolucję 1244 RB ONZ, zasady Helsińskiego Aktu Końcowego, Ramy Konstytucyjne Kosowa i ustalenia Grupy Kontaktowej. (...) Ci, którzy rozważają wspieranie separatyzmu, powinni zrozumieć jak niebezpieczne konsekwencje niosą ich działania dla światowego porządku, stabilności międzynarodowej i autorytetu decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ, który budowano od dekad”¹¹⁹. Tydzień później W. Putin stwierdził, że deklaracja jest „fatalnym precedensem, który powróci, aby uderzyć Zachód w twarz. (...) Precedens Kosowa (...) *de facto* rozsądzi cały system stosunków międzynarodowych rozwijanych nie przez dekady, ale przez

¹¹³ Łotwa, Niemcy, Estonia, Włochy, Dania, Luksemburg, Belgia, Polska, Austria, Irlandia, Szwecja, Holandia, Słowenia, Finlandia i Węgry, zob.: *Countries that have recognized the Republic of Kosova*, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33,217> (dostęp 16.09.2015).

¹¹⁴ Zob. więcej D. Wybranowski, *Serbowie a kwestia międzynarodowego...*, s. 446-448.

¹¹⁵ J. Ker-Lindsay, *Explaining Serbia's Decision to Go to the ICJ*, w: M. Milanovic, M. Wood (red.), *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 10.

¹¹⁶ *EU splits on Kosovo recognition*, BBC News, 18.02.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249909.stm> (dostęp 18.09.2015).

¹¹⁷ *Kosovo breakaway illegal, says Putin*, „The Guardian”, 15.02.2008, <http://www.theguardian.com/world/2008/feb/15/russia.kosovo> (dostęp 16.09.2015).

¹¹⁸ *Top political analysts on Lavrov's 'end of Europe' Kosovo warning*, „RIA Novosti”, 15.02.2008, <http://en.ria.ru/analysis/20080215/99319479.html> (16.09.2015 r.); T. I. Berend, *Europe Since 1980*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 71.

¹¹⁹ *Statement by Russia's Ministry of Foreign Affairs on Kosovo*, 17.02.2008, http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/041c5af46913d38ac32573f30027b380!OpenDocument (dostęp 16.09.2015).

stulecia¹²⁰. Rosyjscy dyplomaci dawali także do zrozumienia, że uznanie niepodległości Kosowa może mieć swoje konsekwencje dla przypadku Abchazji i Osetii Południowej¹²¹. Sprzeciw wobec uznania Kosowa wyraziły także m.in. Chiny, Indie i Brazylia¹²².

Napiętą sytuację polityczną w Serbii próbowała łagodzić Danuta Hübner, komisarz UE ds. polityki regionalnej. W kwietniu, na kilka tygodni przed wyborami parlamentarnymi, podczas spotkania z prezydentem B. Tadiem poświęconemu pomocy finansowej stwierdziła, że „Serbia ma (...) potencjał, aby być motorem regionu, a Unia jest gotowa, by przyspieszyć jej integrację z UE – włącznie z przyznaniem jej statusu kraju kandydującego. Aby to mogło nastąpić, Serbia musi potwierdzić swoją chęć integracji z UE i spełnić pewne warunki¹²³. Był to czytelny sygnał, że UE jest gotowa na ściślejszą współpracę z Serbią, jednakże pod warunkiem współdziałania Belgradu z Brukselą w sprawie Kosowa. Jeszcze w tym samym miesiącu podpisano Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu. W maju wybory wygrała koalicja Dla europejskiej Serbii wspierana przez B. Tadię¹²⁴.

Rząd Serbii ufając, że secesja Kosowa jest niezgodna z prawem międzynarodowym, podjął działania zmierzające do przedstawienia sprawy przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości w Hadze. W październiku 2008 r. na wniosek Serbii Zgromadzenie Ogólne ONZ przekazało sprawę do MTS. Warto odnotować fakt, że przeciwko przekazaniu wniosku głosowało 6 państw, w tym Albania i USA, natomiast od głosu wstrzymała się większość państw UE¹²⁵. Naciski na Serbię rozpoczęła wówczas dyplomacja Francji i Wielkiej Brytanii. Minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner oświadczył, że jest zaskoczony złożeniem wniosku do MTS, a brytyjski ambasador w Belgradzie Stephen Wordsworth stwierdził, że krok ten „utrudni współpracę i integrację Serbii z UE”¹²⁶. Było zaskakujące, że niektórzy politycy państw UE krytycznie odnieśli się do możliwości skorzystania przez rząd Serbii z legalnej ścieżki przewidzianej w takich sytuacjach przez prawo między-

¹²⁰ *Putin calls Kosovo independence 'terrible precedent'*, „The Sydney Morning Herald”, 23.02.2008, <http://www.smh.com.au/news/world/putin-calls-kosovo-independence-terrible-precedent/2008/02/23/1203467431503.html> (dostęp 16.09.2015).

¹²¹ T. I. Berend, *Europe Since 1980...*, s. 72. Zob.: A. Potyrała, *Unia Europejska wobec nowych tworów państwowych (casus Kosowa, Abchazji i Osetii południowej)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 1, s. 15-36.

¹²² R. Falk, *Introduction: Legality and Legitimacy: Necessities and Problematics of Exceptionalism*, w: R. Falk, M. Juergensmeyer, V. Popovski (red.), *Legality and Legitimacy in Global Affairs*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 10; James Ker-Lindsay, *Explaining...*, s. 11.

¹²³ *Komisarz Hübner w Serbii: Komisja zdecydowanie popiera europejskie ambicje Serbii*, Bruksela, dnia 22 kwietnia 2008 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-621_pl.htm (dostęp 16.09.2015).

¹²⁴ *Serbs fear more party wrangling*, BBC News, 12 May 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7396794.stm> (dostęp 16.09.2015).

¹²⁵ *Backing request by Serbia, General Assembly decides to seek International Court of Justice ruling on legality of Kosovo's Independence*, 8.10.2008, General Assembly, GA/10764, <http://www.un.org/press/en/2008/ga10764.doc.htm> (dostęp 16.09.2015).

¹²⁶ *Serbia warned not to play against EU camp*, EurActiv, 20.08.2008, <http://www.euractiv.com/east-mediterranean/serbia-warned-play-eu-camp-news-220314> (dostęp 16.09.2015).

narodowe. Postawa taka nie utwierdzała obrazu UE jako podmiotu prowadzącego politykę normatywną.

Na dwa tygodnie przed wydaniem opinii przez MTS, Parlament Europejski wydał rezolucję stwierdzającą, że „22 państwa członkowskie UE uznały Kosovo za niepodległe państwo, a nie uczyniło tego 5 państw członkowskich; zachęca państwa członkowskie do przyjęcia wspólnego podejścia wobec Kosowa w celu przystąpienia Kosowa do UE, aby zwiększyć skuteczność polityki unijnej dla wszystkich obywateli Kosowa; (...) przyjąłby z zadowoleniem uznanie przez wszystkie państwa członkowskie niepodległości Kosowa”¹²⁷. Rezolucja nie zmieniła jednak stanowisk, ponieważ przypadek Kosowa – ze względu na własne problemy tych państw z uregulowaniem relacji z mniejszościami etnicznymi – jest kwestią niebywale newralgiczną i nie będzie przesadą stwierdzenie, że wiąże się z ich racją stanu.

22 lipca 2010 r. MTS wyraził opinię, że ogłoszenie deklaracji przez kosowski parlament nie było sprzeczne z prawem międzynarodowym¹²⁸. MTS stwierdził, że „prawo międzynarodowe nie zawiera zakazu składania deklaracji niepodległości”¹²⁹, zaznaczając, że nie odnosi się tym samym do kwestii legalności samej niepodległości Kosowa. Tym samym nie odniósł się on do istoty problemu, a więc odpowieździ na pytanie o to, czy niepodległość Kosowa jest zgodna z prawem międzynarodowym, lecz odniósł się wyłącznie do zbadania technicznych aspektów ogłoszenia deklaracji niepodległości, stwierdzając m.in. że nie była aktem parlamentu, a jedynie osób reprezentujących wyłącznie samych siebie. Peter Hilpold z Uniwersytetu w Innsbrucku stwierdził, że w ten sposób Trybunał „znalazł sposób, aby obejść bardzo delikatne pytanie, bez konieczności badania ekstremalnie wybuchowej kwestii prawa do samostanowienia”¹³⁰. Podejście MTS zostało skrytykowane m.in. przez sędziego Trybunału Cançado Trindade, który w zdaniu odrębnym do opinii określił je jako „minimalistyczne”¹³¹. Jak zauważa Alex Mills opinia Trybunału zapewne przejdzie do historii „poprzez to czego nie powiedziała, niż poprzez to, co

¹²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie procesu integracji Kosowa z Unią Europejską, P7_TA(2010)0281, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0281+0+DOC+PDF+V0//PL> (dostęp 16.09.2015).

¹²⁸ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (dostęp 16.09.2015).

¹²⁹ *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. Summary of the Advisory Opinion*, 22.07.2010 r., International Court of Justice, s. 8, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf> (dostęp 30.07.2015). Więcej na temat opinii doradczej MTS zob.: Anna Potyrała, *Niepodległość Kosowa w świetle opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 3/2010, s. 27-45, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1677/1/027-046.pdf> (dostęp 30.07.2015 r.).

¹³⁰ P. Hilpold, *The Kosovo Opinion of 22 July 2010: Historical, Political, and Legal Pre-Requisites*, w: P. Hilpold (red.), *Kosovo and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2012, s. 21. Więcej na temat kontrowersji związanych z opinią MTS zob.: P. Hilpold, *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: different perspectives of a delicate question*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1734443 (dostęp 3.08.2015).

¹³¹ *Separate Opinion of Judge Cançado Trindade*, p. 35, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16003.pdf> (dostęp 31.07.2015).

powiedziała¹³². Christian Walter stwierdził natomiast, że nie ma wątpliwości, że opinia Trybunału przyczyniła się do przyzwolenia na uznanie Kosowa na arenie międzynarodowej i nie może być wykluczone, że tym samym ustanowiony został precedens¹³³.

Krytyka uznania Kosowa popłynęła także ze środowisk eksperckich. Alexander Rahr, niemiecki politolog specjalizujący się w tematyce Europy Wschodniej stwierdził, że „deklaracja niepodległości Kosowa, a w szczególności jego uznanie przez państwa europejskie, otworzy puszkę Pandory. Może stworzyć precedens dla innych separatystycznych republik i regionów autonomicznych, które będą domagały się podobnych działań i takich samych praw, które mogą być przyznane Kosowu”¹³⁴.

Pomimo oczywistych trudności w polityce wewnętrznej związanej z kwestią Kosowa, Serbia utrzymała prounijny kurs. W marcu 2012 r. otrzymała oficjalny status kandydata do UE, jednakże rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych uzależniono od „widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem”¹³⁵. UE stworzyła swoisty mechanizm równowagi pomiędzy Kosowem i Serbią deklarując obu stronom, że dalsze postępy na drodze do głębszej integracji z Unią zależą od ich wzajemnych relacji. W kwietniu 2013 r. obie strony parafowały przełomową umowę o normalizacji stosunków między Serbią a Kosowem¹³⁶. Chociaż Belgrad zastrzegł, że porozumienie nie oznacza uznania niepodległości Kosowa, to zlikwidowano serbskie „równoległe struktury państwowe” (m.in. policja i sądy) w Kosowie. Prisztina obiecała natomiast przyznać Serbom szeroką autonomię. Ponadto obie strony oświadczyły, że nie będą wzajemnie utrudniać sobie działań zmierzających do pełnej integracji z UE¹³⁷. W konsekwencji rozpoczęto negocjacje akcesyjne, a w styczniu 2014 r. odbyła się pierwsza konferencja akcesyjna z Serbią¹³⁸.

Za pewien sukces UE można uznać natomiast podpisanie przez rządy Republiki Serbii oraz Kosowa umowy dotyczącej m.in. kwestii telekomunikacyjnych, energetycznych i swobody przemieszczania się. Na jej mocy utworzono m.in. wspólnotę 10 gmin kosowskich zamieszkałych w większości przez Serbów, a Kosowo otrzymało własny międzynarodowy numer kierunkowy. Podpisanie umowy umożliwiło otwarcie pierwszych rozdziałów negocjacyjnych z UE¹³⁹.

¹³² A. Mills, *The Kosovo Advisory Opinion: If You Don't Have Anything Constructive To Say...?*, „The Cambridge Law Journal” nr 70(1) March 2011, s. 4.

¹³³ Ch. Walter, *The Kosovo Advisory Opinion: What It Says and What It Does Not Say*, w: Ch. Walter, A. von Ungem-Stemberg, K. Abushov (red.), *Self-Determination...*, s. 18.

¹³⁴ *Top political analysts on Lavrov's 'end of Europe' Kosovo warning*, Sputnik.com, 15.02.2008, <http://sputniknews.com/analysis/20080215/99319479.html#ixzz3lzl60N9N> (17.09.2015).

¹³⁵ *Serbia 2012 Progress Report*, COM(2012)600 final, Brussels 10.10.2012, s. 4.

¹³⁶ *Serbia and Kosovo reach landmark Deal*, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413_eu-facilitated_dialogue_en.htm (dostęp 18.09.2015).

¹³⁷ *Serbian parliament approves normalizing ties with Kosovo*, 27.04.2013, <http://www.dw.de/serbian-parliament-approves-normalizing-ties-with-kosovo/a-16775710> (dostęp 10.07.2014).

¹³⁸ *First Accession Conference with Serbia*, Brussels, 21 January 2014, 5486/14, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf (dostęp 18.09.2015).

¹³⁹ *Second meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level – First two chapters opened Brussels*, Press release 14.12.2015, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/pdf/Press-release-Accession-conference-with-Serbia_pdf (dostęp 1.03.2016).

KONSEKWENCJE DLA ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO

Chociaż w zamyśle państw zachodnich *casus* Kosowa nie miał stać się precedensem¹⁴⁰, to w praktyce każdy taki wyjątek staje się doskonałym alibi dla agresywnej polityki państw dysponujących potęgą militarną. W tym aspekcie interwencja militarna Federacji Rosyjskiej na Krymie w marcu 2014 r. staje się wysokim rachunkiem wystawionym za uznanie Kosowa¹⁴¹. Od początku konfliktu rosyjscy specjaliści od prawa międzynarodowego¹⁴² podnosili argumenty, że interwencja na Krymie jest zgodna z prawem międzynarodowym, a Zachód nie ma podstaw do krytykowania Moskwy, ponieważ zachodni przywódcy sami złamali prawo w kwestii Kosowa¹⁴³.

Znamienne jest, że również w deklaracji niepodległości Krymu z 11 marca 2014 r. zgromadzenie radnych Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu i Rady Miejskiej Sewastopola odwołało się do opinii MTS w sprawie Kosowa. W deklaracji czytamy, że decyzja ta zapadła „w odniesieniu do zapisów Karty Narodów Zjednoczonych i szeregu innych dokumentów międzynarodowych i biorąc pod uwagę potwierdzenie statusu Kosowa przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości ONZ z 22 lipca 2010 r. stwierdzającego, że ogłoszenie jednostronnej deklaracji niepodległości przez część państwa nie narusza jakichkolwiek norm prawa międzynarodowego”¹⁴⁴.

Wyniki rozpisanego naprędce referendum, przeprowadzonego w atmosferze strachu i dezinformacji, stały się pretekstem do wcielenia Krymu do Rosji. W dniu aneksji prezydent Władimir Putin stwierdził, że „nasi zachodni partnerzy stworzyli precedens Kosowa własnymi rękoma (...). MTS zgodził się z tym podejściem i wydał następujący komentarz do wyroku z 22 lipca 2010 r., cytując: 'żaden generalny zakaz nie może być wywiedziony z praktyki Rady Bezpieczeństwa w odniesieniu do deklaracji niepodległości' i 'ogólne normy prawa międzynarodowego nie zawierają zakazu ogłaszania niepodległości'”. W. Putin odniósł się także do kwestii „szczególnego przypadku” Kosowa: „Słyszmy od Stanów Zjednoczonych i Zachodniej Europy, że Kosowo jest

¹⁴⁰ *U.S. Recognizes Kosovo as Independent State*, Secretary Condoleezza Rice, Washington, DC February 18, 2008, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm> (dostęp 15.04.2015).

¹⁴¹ *Putin Says Kosovo Precedent Justifies Crimea Secession*, 18.03.2014 r., BalkanInsight, <http://www.balkaninsight.com/en/article/cremea-secession-just-like-kosovo-putin> (dostęp 15.04.2015).

¹⁴² Zob.: A. Pronin, *Republic of Crimea: A Two-Day State*, „Russian Law Journal” Volume III (2015) Issue 1, s. 133-142.

¹⁴³ L. Malksoo, *Russian Approaches to International Law*, Oxford 2015, s. 81.

¹⁴⁴ *Crimea parliament declares independence from Ukraine ahead of referendum*, „Russia Today” 11.03.2015 r., <http://www.rt.com/news/cremea-parliament-independence-ukraine-086/> (dostęp 28.09.2015). Tekst deklaracji: <http://www.unian.ua/politics/895070-rada-krimu-priynyala-deklaratsiyu-pro-nezalejnist.html> (dostęp: 30.07.2015). Kwestię prawnomiędzynarodowego porównania statusu Krymu i Kosowa porusza Cezary Mik w analizie *Opinia prawna w sprawie statusu prawnomiędzynarodowego przestrzemi powietrznej nad Półwyspem Krymskim po zajęciu Krymu przez Federację Rosyjską (ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji ICAO)*, „Zeszyty Prawnicze” 3(43)/2014, s. 81-101, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/057A81BA1DD40A44C1257D94002D791E/\\$File/Strony%20od%20ZP_3_2014-5_Mik.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/057A81BA1DD40A44C1257D94002D791E/$File/Strony%20od%20ZP_3_2014-5_Mik.pdf) (dostęp 30.07.2015).

specjalnym przypadkiem. Co czyni go tak wyjątkowym w oczach naszych kolegów? Okazuje się, że jest fakt, że konflikt w Kosowie spowodował tak wiele ludzkich ofiar. Czy to jest argument prawny? Wyrok MTS nic o tym nie wspomniał. To nie są nawet podwójne standardy; to jest zadziwiający, prymitywny, tępy cynizm¹⁴⁵. W wypowiedzi podniósł także kwestię nalotów na Belgrad w 1999 r. stwierdzając, że interwencja nie została autoryzowana przez RB ONZ¹⁴⁶.

Postawa władz Rosji jest jednak z prawnego punktu widzenia wewnętrznie sprzeczna. Skoro Rosja nie uznaje Kosowa, to kuriozalne jest powoływanie się na jego kazuś w celu próby legitymizacji działań na Krymie. Jednakże to, co jest niedorzeczne z perspektywy prawnej, wcale takie być nie musi z perspektywy działań politycznych. Wydaje się, że W. Putin dezawuuując prawnomiędzynarodowe argumenty w kwestii Kosowa, skutecznie zablokował sens dyskusji nad legalnością działań na Krymie i obie te kwestie ustawił na płaszczyźnie politycznej. W konsekwencji o racjach nie rozstrzyga prawo i wartości, ale siła – a w przypadku Krymu to Rosja ma ostatnie zdanie.

Aneksja Krymu spotkała się z potępieniem ze strony państw zachodnich, a 27 marca 2014 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ – przy 100 głosach za, 58 głosach wstrzymujących się i 11 przeciwko – wydało rezolucję wzywającą państwa do nieuznania aneksji¹⁴⁷. Jednakże jeszcze w tym samym miesiącu prezydent Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny Milorad Dodik zapowiedział przeprowadzenie referendum w sprawie niepodległości¹⁴⁸. Rok później, w kwietniu 2015 r. M. Dodik jako szef największej partii (*SNSD*) w Republice Serbskiej zapowiedział, że jeżeli do 2017 r. nie nastąpi widoczna poprawa statusu republiki w ramach federacji Bośni i Hercegowiny, to w 2018 r. rozpíše referendum w sprawie niepodległości¹⁴⁹.

WNIOSKI

Polityka normatywna UE wobec Kosowa okazała się brzemienna w skutkach. Stwierdzić jednak należy, że skutki te w znacznej mierze ukazały słabość Unii i państw Zachodu. Już na początku rozwiązywania konfliktu zdecydowano się na precedens w stosunkach międzynarodowych i użycie siły militarnej bez uprzedniej autoryzacji ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ. Chociaż motorem tego przedsięwzięcia były

¹⁴⁵ *Vladimir Putin addressed State Duma deputies, Federation Council members, heads of Russian regions and civil society representatives in the Kremlin*, Kremlin.ru, 18.03.2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603> (dostęp 28.09.2015).

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *General Assembly Adopts Resolution Calling upon States Not to Recognize Changes in Status of Crimea Region*, GA/11493, <http://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm> (dostęp 28.09.2015).

¹⁴⁸ *With an eye on Crimea, Bosnian Serb leader calls for confederation*, Reuters, 1.04.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/04/01/us-bosniaherzegovina-serbs-idUSBREA3017420140401> (dostęp 28.09.2015).

¹⁴⁹ *Biggest Serb party in Bosnia threatens 2018 secession*, Reuters, 25.04.2015, <http://www.reuters.com/article/2015/04/25/us-bosnia-serbs-secession-idUSKBN0NG0NB20150425> (dostęp 28.09.2015).

Stany Zjednoczone, to aktywnie wzięły w nim udział także państwa UE, a przebieg operacji dał asumpt do powstania WPBiO. Kosowo stało się narzędziem w sporze między Stanami Zjednoczonymi a Rosją, natomiast UE nie potrafiła wypracować odpowiedniej i adekwatnej „europejskiej odpowiedzi” w tym konflikcie. Już tylko ten fakt uderza w tożsamość UE jako podmiotu normatywnego.

UE nie udało się także utrzymać wielokulturowego i wieloetnicznego charakteru Kosowa. Postawić można tezę, że przyczyną tego stanu rzeczy była polityka państw zachodnich zorientowana na wspieranie radykalnych sił w postaci byłych członków organizacji terrorystycznej jaką była UÇK, a nie umiarkowanego I. Rugovy. Wsparcie okazało się tak skuteczne, że jeden z byłych liderów armii – H. Taçi, został premierem Kosowa. Okazało się, że wsparcie okazane kosowskim Albańczykom zostało przez nich wykorzystane m.in. do wywołania silnej presji na serbską mniejszość, aby wymóc na niej opuszczenie Kosowa. Doniesienia raportu przygotowanego na zlecenie Rady Europy przez Dicka Marty’ego w 2010 r.¹⁵⁰ opisujące zbrodnie dokonywane przez kosowskich Albańczyków były na tyle wstrząsające, że początkowo przyjmowano je ze sceptycyzmem. Jednakże w lipcu 2014 r., po trzech latach pracy, specjalny prokurator UE ds. badania handlu organami ludzkimi podczas wojny w Kosowie Clint Williamson stwierdził, że prace grupy dochodzeniowej UE potwierdzają, że w Kosowie dochodziło do przestępstw dokonywanych przez wysoko postawionych członków UÇK, a ustalenia w znacznej mierze pokryły się z raportem Rady Europy¹⁵¹. Zdaniem Williamsona w Kosowie doszło do zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych, a ofiarami przestępstw byli głównie Serbowie oraz Romowie i przedstawiciele innych mniejszości. Jednocześnie jednak władze Kosowa do dzisiaj skutecznie odwołują powołanie specjalnego trybunału ds. osądzenia zbrodni wojennych popełnionych przez UÇK¹⁵², a UE nie potrafi skutecznie wyegzekwować rozliczenia przestępstw dokonanych przez kosowskich Albańczyków.

Wspieranie niepodległości Kosowa okazało się niezwykle brzemiennie w skutkach dla UE. Państwa zachodnie podjęły duże ryzyko, opierając się na wykładni „przypadku szczególnego” Kosowa. Dotychczas proste i jasne reguły prawa międzynarodowego w zakresie samostanowienia i integralności terytorialnej zostały obarczone wyjątkiem. Abstrahując od zasadności ustanowienia wyjątku, stworzył on pokusę dla subiektywistycznej interpretacji prawa i rozszerzania jego ram na nowe przypadki. Nie zmieniły tego liczne zastrzeżenia co do statusu *sui generis* Kosowa czynione zarówno przez UE, jak i USA, które bardziej przypominały próbę zaklinalnia rzeczy-

¹⁵⁰ Council of Europe, *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*, AS/Jur (2010) 46, 12 December 2010, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/aj-doc462010prov.pdf> (dostęp 28.09.2015).

¹⁵¹ *Statement by the Chief Prosecutor Clint Williamson*, 29.07.2014 r., http://sitf.eu/images/Statement/Statement_of_the_Chief_Prosecutor_of_the_SITF_EN.pdf (dostęp 30.07.2015).

¹⁵² *Kosovo lawmakers reject special court to try ex-guerrillas*, Reuters, 26.06.2015, <http://www.reuters.com/article/2015/06/26/us-kosovo-warcrimes-idUSKBN0P625V20150626> (dostęp 31.07.2015).

wistości niż rzeczywiste wytyczenie granic wyjątku opierając się na dotychczasowej doktrynie. Również opinia MTS w sprawie ogłoszenia deklaracji niepodległości Kosowa była tak skonstruowana, aby nie odnosić się do istoty pytania, a jedynie do jego technicznego aspektu. W konsekwencji każda ze stron konfliktu mogła legitymizować swoje działania powołując się na opinię Trybunału. W efekcie przypadek Kosowa w pewnym stopniu torował drogę aneksji Krymu i przyniósł alibi dla działań Rosji. Kазus Kosowa stał się także argumentem dla bośniackich Serbów, którzy przygotowują się do referendum w sprawie niepodległości zapowiedzianego na 2018 r. Nie bez znaczenia dla pokoju na Bałkanach będą także losy samego Kosowa. W kwietniu 2015 r. premier Albanii Edi Rama w obecności H. Tańskiego w wywiadzie przeprowadzonym dla telewizji *Kosowski Klan* stwierdził, że zjednoczenie Kosowa i Albanii jest nieuniknione i odbędzie się to w ramach UE, albo bez niej¹⁵³. Jest to o tyle niebezpieczna sytuacja, że Albania jest członkiem *NATO* i gdyby faktycznie doszło do zjednoczenia, to napięcie między państwami *NATO* a Serbią i Rosją mogłoby ponownie wzrosnąć.

Niespójna polityka normatywna UE wobec Kosowa coraz częściej skłania do pytania o miejsce aksjologii i prawa międzynarodowego w unijnej konstrukcji. Rozdźwięk pomiędzy podejmowanymi działaniami a deklarowanymi wartościami oraz fakt, że działania te rozmywiają koherentne postrzeganie podstaw prawa międzynarodowego coraz częściej mogą rodzić podejrzenia, że deklarowane wartości nie stanowią o istocie Unii, ale są zaledwie jednym ze służebnych instrumentów wykorzystywanych na potrzeby bieżącej polityki. W konsekwencji obraz Unii jako dobrej siły nie zyskuje na ostrości – wręcz przeciwnie – zostaje zamazany. Ze szkoda dla niej samej.

Dr Mariusz Sulkowski, Instytut Politologii, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa (m.sulkowski@uksw.edu.pl)

Słowa kluczowe: Kosowo, normatywna polityka zagraniczna, Unia Europejska, Rosja

Keywords: Kosovo, normative foreign policy, European Union, Russia

¹⁵³ *Albania and Kosovo to unite, inside EU or not: Albanian PM*, Reuters, 7.04.2015, <http://www.reuters.com/article/2015/04/07/us-albania-kosovo-unification-idUSKBN0MY18L20150407> (dostęp 28.09.2015).

ABSTRACT

The article raises the issue of normative policy pursued by the European Union towards Kosovo. The article's main thesis states that the EU's normative policy towards Kosovo is ineffective, causes ethnical and cultural hegemony of Kosovo, violates the deepest foundations of international order on which the European Union has been trying to build its external policy for decades and impairs the existing image of the EU as a force acting for the good of the world (force for good). The EU, which builds up its international position as a normative power and rejects the logic of domination and power (realist power) is especially exposed to the dangerous consequences of disregard for the principles of international law and ethical rules. The situation becomes even more risky when it is the EU that becomes one of the main actors undermining the attempts to build an order based on law and values.