PRZEGLĄD ZACHODNI
2013, nr 1

ANNA POTYRAŁA
Poznań

DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC PAŃSTW NIEUZNAWANYCH

12 października 2012 r. Unia Europejska (UE) uhonorowana została Pokojową Nagrodą Nobla za ponad sześć dekad zaangażowania „na rzecz pokoju i pojednania, demokracji i praw człowieka w Europie"[1]. Komitet *Stortingu* docenił wagę działań zjednoczeniowych, zmierzających do wyeliminowania konfliktów na kontynencie, podkreślając „braterstwo narodów i transformację Europy w kontynent pokoju". W reakcji na przyznanie nagrody przedstawiciele UE podkreślali, że „UE jest największą w historii instytucją skierowaną na tworzenie pokoju", a Pokojowa Nagroda Nobla stanowi „uznanie głębokich motywów politycznych kryjących się za unią: szczególnych wysiłków (...) państw europejskich skierowanych na wyeliminowanie wojen i podziałów oraz stworzenie kontynentu pokoju i dobrobytu"[2].

Zwracając uwagę na międzynarodowe znaczenie UE i aktywność organizacji na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w Europie i na świecie, należy zadać pytanie o skuteczność tych zabiegów. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i ocena jednego z ważniejszych aspektów działań zewnętrznych UE, jakim jest polityka wobec państw nieuznawanych[3]. Realizacja idei wspierania pokoju i demokracji, a także wolności i równości oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw mniejszości – wartości stanowiących podstawę funkcjonowania UE[4] – jest szczególnie problematyczna w odniesieniu do nowych organizmów państwowych, wobec niepodległości których UE nie jest w stanie przyjąć jednolitego stanowiska. Działając w określonej przestrzeni międzynarodowej, dążąc do odgrywania pierwszoplanowej roli na kontynencie, UE nie jest zdolna do wypracowania formuły pozwalającej na pogodzenie prawa do samostanowienia, przejawiającego się

[1] *The Nobel Peace Prize 2012*, Press Release, 12.10.2012, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/ peace/laureates/2012 (15.10.2012).

[2] Słowa J. M. Barroso oraz H. Van Rompuya. Cyt. za: *European Union's Nobel peace prize win greeted with joy and derision*, „The Guardian" 12.10.2012.

[3] Termin „państwa nieuznawane", dla potrzeb realizacji celu niniejszego artykułu, odniesiono jedynie do tych tworów, które po proklamowaniu niepodległości i stworzeniu zrębów państwowości (w postaci stabilnych, jednolitych władz, sprawujących rzeczywistą kontrolę nad zajmowanym terytorium i ludnością) nie zyskały szerokiej akceptacji międzynarodowej, a jednocześnie nie zostały uznane przez państwo-poprzednika.

[4] Por.: artykuł 2, 3(1), *Traktat o UE, Lizbona 2007*, Dziennik Urzędowy UE C 115/358, 9.05.2008.

w niepodległościowych dążeniach grup narodowych z koniecznością zagwarantowania suwerennych praw państw, w tym integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Napięcia między tymi zasadami prawa międzynarodowego nie tylko prowadzą do sporów, ale niejednokrotnie do konfliktów, których konsekwencją jest naruszanie praw człowieka czy masowe uchodźstwo. Od stanowiska w sprawie nowych tworów państwowych uzależniona jest zatem nie tylko pozycja UE na arenie międzynarodowej, ale również dynamiczna, skuteczna i pokojowa współpraca europejska, uzasadniająca przyznanie Pokojowej Nagrody Nobla.

UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z klasyczną definicją Georga Jellinka, państwo charakteryzują trzy elementy: terytorium, ludność zamieszkująca to terytorium oraz władza, sprawowana nad ludnością i terytorium[5]. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, definicję tę należy uzupełnić o dwa dodatkowe elementy. Pierwszym jest wskazana w Konwencji o prawach i obowiązkach państw z 1933 r. „zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami"[6] – jedynie bowiem w relacjach z innymi państwo jest w stanie aktywnie funkcjonować na arenie międzynarodowej, a tym samym realizować założone cele. Drugim – suwerenność, definiowana zgodnie z decyzją wydaną w sporze o wyspę Palmas jako „niezależność. Niezależność, która w odniesieniu do danego terytorium oznacza prawo wykonywania, z wyłączeniem praw jakiegokolwiek innego państwa, funkcji państwowych"[7]. Za Ludwikiem Ehrlichem suwerenność można postrzegać jako niezależność od jakiejkolwiek innej władzy w sensie wewnętrznym (całowładność – władza państwa na jego terytorium jest pierwotna, najwyższa, wyłączna i nieograniczona) i zewnętrznym (samowładność – niezależność od innych państw, ale nie od wszelkich czynników zewnętrznych). Z suwerenności wynika pełna zdolność do czynności prawnych na arenie międzynarodowej, a także ochrona „statusu prawnego państwa w postaci imperatywnych norm zakazujących określonych działań wobec państw w ich stosunkach wzajemnych"[8]. I choć państwowość jest warunkowana wyłącznie przez spełnienie powyższych kryteriów[9], to rzeczywiste funk-

[5] Szerzej na ten temat: J. Crawford, *The Creation of State in International Law*, Oxford 1979, s. 36-47.

[6] Por.: artykuł 1, *Konwencja o prawach i obowiązkach państw*, Montevideo 1933, w: S. Sierpowski, *Źródła do historii powszechnej okresu międzywojennego*. Tom drugi: *1927-1934*, Poznań 1992.

[7] *The Island of Palmas Case (or Miangas), United States of America v. the Netherlands. Award of the Tribunal of 4 April 1928*, w: *Reports of International Arbitral Awards*. Vol. XI, The Hague 1928, s. 838 (przedruk: The Hague 2009).

[8] R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 123.

[9] Por.: punkt 1,2, *Opinion No. 1, Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission, 29 November 1991*, „International Law Reports" 1993, Vol. 92, s. 163; oraz artykuł 3, *Konwencja o prawach i obowiązkach...*

cjonowanie państwa na arenie międzynarodowej uzależnione jest od uznania międzynarodowego. Bez formalnej akceptacji ze strony innych państw byt państwowy pozostaje 'nie-bytem' (*non-entity*)[10]. „Państwo, które nie zostało uznane, albo które uzyskało uznanie tylko ze strony ograniczonej liczby państw, z trudnością realizuje niektóre uprawnienia przysługujące mu na podstawie prawa międzynarodowego (...) nie bierze udziału w życiu międzynarodowym albo czyni to w ograniczonym stopniu"[11]. Państwo, które nie uzyskało uznania międzynarodowego nie może w pełni realizować na przykład możliwości uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych, zdolności traktatowej, prawa legacji i konsulatu, czy korzystać z przywilejów i immunitetów dla przedstawicieli państwa.

Do końca XVIII w. nie odnotowano jakichkolwiek odniesień do uznania w prawie międzynarodowym i niemal żadnych odniesień w nauce prawa międzynarodowego. Gdy w drugiej połowie XVIII w. uznanie stało się przedmiotem zainteresowania teoretyków, traktowano je jako nielegalną interwencję w wewnętrzne sprawy drugiego państwa, lub jako akt jednostronny, którego potrzeby nie można uzasadnić[12]. Dopiero wydarzenia prowadzące do ogłoszenia niepodległości przez państwa kontynentów amerykańskich uzmysłowiły członkom społeczności międzynarodowej rolę uznania. W myśl koncepcji L. Oppenheima, prawo międzynarodowe jest prawem narodów cywilizowanych, zaś uznanie prowadzi do przyjęcia nowego państwa, utworzonego z woli narodu, do społeczności międzynarodowej. W konsekwencji – zdaniem L. Oppenheima – brak uznania uniemożliwia państwu uczestnictwo w rodzinie narodów cywilizowanych i funkcjonowanie na arenie międzynarodowej.

Uwzględniając powyższe, niezbędne stało się określenie kryteriów warunkujących formalną akceptację nowo powstałych państw. Po raz pierwszy warunki dokonania uznania państwa określone zostały w 1825 r. przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii George'a Canninga. Na uznanie mogło liczyć jedynie państwo, którego rząd notyfikował niepodległość nowego tworu państwowego, sprawował rzeczywistą władzę w państwie, cechował się stabilnością

[10] R. D. Sloane, *The Changing Face of Recognition in International Law: A Case Study of Tibet*, „Emory International Law Review" 2002, Vol. 16, s. 116. Wskazać można jednak podejścia teoretyczne, zgodnie z którymi podmiotowość państwa na arenie międzynarodowej uzależniona jest od uznania (tzw. teoria konstytutywna), a także koncepcje, w myśl których uznanie może mieć zarówno charakter normatywny, jak i symboliczny (koncepcja T. D. Granta). Szerzej na ten temat: W. T. Worster, *Law, Politics, and the Conception of the State in State Recognition Theory*, „Boston University International Law Journal" 2009, Vol. 27, szczególnie s. 124-145.

[11] *Zarys prawa międzynarodowego*, tom II, M. Muszkat (red.), Warszawa 1956, s. 6.

[12] Pogląd taki wygłaszali między innymi Johann Christian Wilhelm von Steck i Georg Friedrich von Martens. Patrz: J. Ch. W. von Steck, *Versuchte über verschiedene Materien politischer und rechtlischer Kenntnisse*, Berlin, Stralsund 1783; oraz G.F. von Martens, *A Compendium of the Law of Nations founded on the treaties and customs of the modern nations of Europe*, London 1802. Książki dostępne w wersji elektronicznej na stronie http://www.archive.org (16.11.2012).

i jednolitością, a także zakazał handlu niewolnikami[13]. Z uwagi na zmiany terytorialne, do których doszło w Europie po 1989 r. oraz konieczność ujednolicenia kryteriów uznania i ich dostosowania do wymogów współczesności, 16 grudnia 1991 r. ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, podczas spotkania w Brukseli, przyjęli Deklarację w sprawie uznania nowych państw, powstałych w Europie Wschodniej i na obszarze Związku Radzieckiego. W Deklaracji wskazano warunki, jakie muszą być spełnione, aby państwo uzyskało międzynarodowe uznanie. Zaliczono do nich obowiązek:

– poszanowania postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE oraz Paryskiej Karty Nowej Europy;

– zagwarantowania praw mniejszości narodowych, etnicznych, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z ustaleń ówczesnej KBWE;

– zagwarantowania zasady nienaruszalności granic, które mogą być zmienione jedynie na mocy wspólnych porozumień wypracowanych metodami pokojowymi;

– przyjęcia rozwiązań zobowiązujących do rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni jądrowej oraz przyjęcia układów w sprawie stabilizacji i bezpieczeństwa regionalnego;

– poszanowania zasady nakazującej pokojowe rozwiązywanie sporów, z uwzględnieniem sporów dotyczących sukcesji[14].

Przedstawiciele państw członkowskich ówczesnych Wspólnot podkreślili, iż nie będą uznawać tworów powstałych w rezultacie agresji oraz że przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie uwzględnione zostaną następstwa, z jakimi zetkną się państwa sąsiednie. Kryteria te odzwierciedlają nie tylko zasady prawa międzynarodowego (obowiązek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, zasada nienaruszalności granic), leżące u podstaw porządku międzynarodowego, ale

---

[13] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1994, s. 134. Szerzej na temat koncepcji uznania państwa w XIX w.: M. Fabry, *Recognizing States. International Society and the Establishment of New States Since 1776*, New York 2010, s. 49-78. Emocje międzynarodowe budzi nie tylko uznanie państwa. Równie wiele kontrowersji wywołuje uznanie rządów, które doszły do władzy drogą pozakonstytucyjną. W 1951 r. minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii – Herbert Morrison w przemówieniu przed Izbą Gmin wskazał kryteria, na podstawie których dokonywane miało być uznanie rządów. Zaliczył do nich między innymi „sprawowanie faktycznej i trwałej kontroli nad większą częścią terytorium państwa". W 1980 r. Lord Carrington, kolejny minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii wskazał jednak wyraźnie, że brytyjskie władze nie będą dokonywały aktów uznania rządów. Tym samym, Wielka Brytania zaakceptowała opracowaną wcześniej przez władze Meksyku doktrynę Estrady, która odrzuca możliwość dokonywania aktów uznania rządów. Szerzej: D. H Ott, *Public International Law in the Modern World*, London 1987, s. 85, 88-89.

[14] *Declaration on the Guidelines on the Recognition of the New States in Eastern Europe and in the Soviet Union, w: Letter dated 17 December 1991 from the Permanent Representative of the Netherlands to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/46/804, 18.12.1991. Patrz też: *Zalecenia co do uznawania nowych państw w Europie Wschodniej oraz ZSRR, przyjęte przez Wspólnotę Europejską oraz jej członków w dniu 16.XII.1991*, w: *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, B. Wierzbicki (red.), Białystok 2000, s. 307-308.

również normy *ius cogens* (ochrona praw człowieka, poszanowanie zasady suwerennej równości państw, zakaz użycia siły i groźby użycia siły)[15].

Pomimo wypracowania kryteriów uznania nowych państw nadal trudno jednoznacznie stwierdzić, czy dokonane zmiany terytorialne są zgodne z obowiązującymi normami prawnymi. Na szali kładzie się dwie, często przeciwstawne zasady prawa międzynarodowego: suwerenną równość państw (powiązaną z poszanowaniem integralności terytorialnej państwa) i prawo narodów do samostanowienia.

Suwerenność jest podstawowym przymiotem państwa. Definiowana jest jako absolutna, jedyna, najwyższa i nieograniczona władza państwa nad jego terytorium i zamieszkującą je ludnością oraz jako niezależność działania na arenie międzynarodowej. Suwerenność jest istotna nie tylko z punktu widzenia nowych tworów państwowych, które zabiegają o międzynarodowe uznanie, a tym samym muszą wykazać niezależny charakter swych działań w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym. Suwerenność jest przede wszystkim argumentem służącym państwom do ochrony ich integralności terytorialnej. Stanowi więc swoistą ochronę przed próbami secesji ze strony mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkujących istniejące państwa. Utrudnia, a niejednokrotnie uniemożliwia, ogłoszenie niepodległości przez nowe twory państwowe.

Prawo narodów do samostanowienia stało się natomiast przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej w okresie rewolucji francuskiej i amerykańskiej, gdy podkreślono prawo narodu do decydowania o własnym losie. Proces wzrostu świadomości narodowej w drugiej połowie XIX w. spowodował, iż zaczęto zwracać uwagę na zasadę samostanowienia narodów. W 1851 r. P.S. Mancini w dziele zatytułowanym *O narodowości jako podstawie prawa międzynarodowego* przedstawił ideę praw przysługujących narodowi. Zdefiniował narodowość jako prawo do korzystania przez jednostki i zbiorowości z wolności. Wolność postrzegał zaś między innymi jako prawo do utworzenia własnego państwa, wyboru ustroju wewnętrznego oraz jako niezależność od innych narodów[16]. Odwołanie się do zasady samostanowienia narodów po zakończeniu I wojny światowej dało podstawy do zaakceptowania procesu tworzenia nowych państw na terytoriach należących do państw pokonanych. Samostanowienie, traktowane jako zasada polityczna, a nie prawna, pozwoliło osiągnąć doraźne cele polityczne. Rzecznikiem jego uznania za zasadę prawa międzynarodowego był amerykański prezydent W. Wilson. W licznych wystąpieniach wskazywał, że każda władza wywodzi swe uprawnienia z woli

[15] Z tego względu nie można przyznać racji Ch. Hillgruberowi, który zaprzecza związkowi kryteriów opracowanych w ramach Wspólnot Europejskich z zasadami prawa międzynarodowego. Patrz: Ch. Hillgruber, *The Admission of New States to International Community*, „European Journal of International Law" 1998, Vol. 9, s. 492-493.

[16] L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 12. Dzieło P. S. Manciniego funkcjonuje w polskiej nauce prawa międzynarodowego również pod tytułem *Narodowość jako źródło prawa międzynarodowego*. Patrz: R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 52.

rządzonych, a każdy naród ma prawo wyboru władzy, której będzie podlegał. W przemówieniu z 11 lutego 1918 r. (a wcześniej 8 stycznia 1918 r. podczas wspólnej sesji izb amerykańskiego Kongresu) W. Wilson stwierdził, że aspiracje narodowe muszą być uwzględniane, zaś zasada samostanowienia powinna być normą działania na arenie międzynarodowej. Wskazał w szczególności na naród rosyjski, który w ramach Rosji „ma niepowtarzalną okazję niezależnego określenia drogi własnego rozwoju politycznego i polityki narodowej (...)", narody Austro-Węgier, którym „powinna przysługiwać wolna możliwość autonomicznego rozwoju", inne narodowości, funkcjonujące dotychczas pod rządami tureckimi „powinny mieć zapewnioną (...) nieograniczoną możliwość autonomicznego rozwoju" oraz naród polski, który zamieszkiwać powinien niepodległe państwo polskie[17]. Podczas konferencji pokojowej w Wersalu W. Wilson podkreślił, iż podstawową zasadą obowiązującą w powojennym świecie powinno być to, że żaden rząd lub grupa rządów nie ma prawa wymuszania posłuszeństwa od wolnych narodów[18]. Postulował, aby w Pakcie Ligi Narodów, obok gwarancji politycznej niezależności i integralności terytorialnej państw, dopuścić możliwość dokonania przekształceń terytorialnych w celu realizacji zasady samostanowienia. Ewentualne zmiany terytorialne byłyby efektem zmian stosunków rasowych, społecznych lub politycznych zachodzących wśród ludności zamieszkującej sporne tereny i powodujących wzrost niepodległościowych aspiracji wśród ludności. Do zmian terytorialnych dochodziłoby również za zgodą 3/4 delegatów Ligi Narodów działających w imieniu i na rzecz zainteresowanej ludności[19]. Pomimo że pomysł W. Wilsona rozwinięty został przez Lloyda George'a, który proponował rozszerzenie samostanowienia na narody afrykańskie zamieszkujące niemieckie kolonie, postulaty te nie zyskały międzynarodowego poparcia. W Pakcie Ligi Narodów wskazano, iż samostanowienie może urzeczywistniać się jedynie przez przyznanie narodom autonomii w ramach państwa[20], nie zaś przez uznanie prawa narodów do swobodnego określenia swego statusu politycznego. W okresie międzywojennym samostanowienie funkcjonowało więc jako zasada polityczna. Opinia doradcza Komitetu Prawników Ligi Narodów w sprawie Wysp Alandzkich z 1921 r. potwierdziła, iż jest to wyłącznie koncepcja polityczna, a nie zasada prawa międzynarodowego[21].

---

[17] Cyt. za: A. Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination. A Study of United Nations Practice*, Leyden 1973, s. 95-96.

[18] H. S. Johnson, *Self-Determination within the Community of Nations*, Leyden 1967, s. 33.

[19] M. Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice. The New Doctrine in the United Nations*, The Hague – Boston – London 1982, s. 7.

[20] L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie...*, s. 17.

[21] Szerzej: J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa – Poznań 1990, s. 187-188 oraz Ö. Österud, *Sovereign Statehood and National Self-Determination. A World Order Dilemma*, w: *Subduing Sovereignty. Sovereignty and the Right to Intervene*, M. Heiberg (ed.), London 1994, s. 23.

Zasada samostanowienia po raz pierwszy znalazła swe odbicie w prawie międzynarodowym dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Karta Atlantycka podpisana w sierpniu 1941 r. nie wymieniała zasady samostanowienia w sposób wyraźny, lecz odwoływała się do niej stwierdzając, że sygnatariusze Karty „nie zgodzą się na żadne zmiany terytorialne, które by nie odpowiadały swobodnie wyrażonym życzeniom ludów zainteresowanych oraz że szanują oni prawo wszystkich ludów do wybrania sobie formy rządu, pod jakim chcą żyć, i pragną oni, żeby przywrócono prawa suwerenne i autonomię tym, którym je odebrano siłą"[22]. Pierwszym dokumentem międzynarodowym, w którym samostanowienie zostało wymienione *expressis verbis* stała się Karta Narodów Zjednoczonych. W artykule 1(2) stwierdzono, iż przyjazne stosunki między państwami powinny być rozwijane przy poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów. Podkreślono, że tylko poszanowanie zasady równouprawnienia i samostanowienia, narodów pozwoli na stworzenie warunków stabilizacji i dobrobytu koniecznych do utrzymania pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami (artykuł 55). Zdefiniowanie zasady samostanowienia nastąpiło 14 grudnia 1960 r. w Deklaracji w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym (rezolucja nr 1514 XV). Podkreślając nieuchronność procesu dekolonizacji zagwarantowano prawo narodów do samostanowienia. Samostanowienie zdefiniowano jako prawo do swobodnego określenia statusu politycznego i swobodnego zapewnienia rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturalnego. Prawo do samostanowienia przyznano, zgodnie z punktem 3 deklaracji, niezależnie od stopnia rozwoju politycznego, ekonomicznego, socjalnego czy edukacyjnego narodu. 15 grudnia 1960 r. uchwalono rezolucję nr 1541 (XV), w której określono sposoby korzystania z prawa do samostanowienia. W myśl postanowień rezolucji, korzystając z prawa do samostanowienia naród może utworzyć własne niepodległe państwo, stowarzyszyć się z państwem już istniejącym lub zadecydować o integracji z innym państwem. W każdym przypadku decyzja o przyszłym statusie politycznym powinna być rezultatem podjętej swobodnie i dobrowolnie woli ludności, zamieszkującej określone terytorium, woli wyrażonej w demokratyczny sposób[23].

W tak zdefiniowanym prawie do samostanowienia uwagę zwracają dwa aspekty. W aspekcie wewnętrznym prawo do samostanowienia rozumiane jest jako możność określenia formy rządu. W aspekcie zewnętrznym oznacza uprawnienie narodu do swobodnego określenia statusu politycznego. Najwięcej kontrowersji wzbudziło stwierdzenie dotyczące swobodnego określenia statusu politycznego. Zgodnie

[22] Artykuł 2 i 3, *Karta Atlantycka, 1941*, w: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, (oprac.) K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław – Warszawa 1976.

[23] Na temat prawnomiędzynarodowego rozwoju prawa do samostanowienia patrz: A. Potyrała, *Prawo do samostanowienia a problem suwerenności państwa, w: Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku. Analiza problemów i studia przypadków*, W. Malendowski (red.), Wrocław 2003, s. 76-80. Szerzej: M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001.

z rezolucją nr 1541 (XV) określenie statusu politycznego nastąpić może na trzy sposoby. Naród powołujący się na prawo do samostanowienia może zadecydować o: utworzeniu własnego, niepodległego państwa, stowarzyszeniu się z istniejącym państwem lub oderwaniu się od istniejącego państwa i integracji z innym państwem. Te trzy sposoby realizacji prawa do samostanowienia w odniesieniu do narodów kolonialnych nie budziły poważniejszych zastrzeżeń. Odniesienie ich do wszystkich narodów stanowiło jednak zagrożenie państwowej suwerenności i porządku międzynarodowego. Społeczność międzynarodowa zwróciła uwagę, że prawo do samostanowienia jako prawo uniwersalne doprowadzić może do nasilenia ruchów separatystycznych wśród narodów powołujących się na prawo do samostanowienia. Z tego względu w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego z 1970 r. podkreślono, że prawo narodów do samostanowienia nie może być rozumiane jako „upoważnienie lub zachęta do podjęcia jakiegokolwiek działania, które prowadziłoby do rozbicia lub naruszenia, całkowicie lub częściowo, integralności terytorialnej lub jedności politycznej suwerennych i niepodległych państw, które postępują zgodnie z zasadą równouprawnienia i samostanowienia narodów"[24]. Stwierdzono, iż prawo do samostanowienia może być definiowane wyłącznie jako uprawnienie do domagania się oraz rozwijania autonomii w ramach istniejącego państwa, terytorium, którego zamieszkuje grupa narodowa. Uznano, iż naród nie może powoływać się na prawo do samostanowienia wysuwając żądania niepodległościowe, jeżeli państwo postępuje zgodnie z zasadą równouprawnienia oraz samostanowienia narodów. Jednoznacznie odrzucona została więc interpretacja prawa do samostanowienia jako prawa do secesji[25] grup narodowych spod władzy istniejących państw. Secesja jest dopuszczalna jedynie w przypadku poważnych i masowych naruszeń praw człowieka. Pogląd taki głosili już Hugo Grotius i Emmer de Vattel. Wątpliwości członków społeczności międzynarodowej nie budziło zatem w ostatnich latach powołanie się na prawo do samostanowienia przez mieszkańców Timoru Wschodniego, Czarnogóry czy Sudanu Południowego, którzy w drodze referendum opowiedzieli się za niepodległością. W tych przypadkach uznanie nowych państw stało się naturalną konsekwencją akceptacji prawa narodów do samostanowienia. Znacznie częściej jednak o tym, które państwo czy terytorium na szanse uzyskać uznanie międzynarodowe decydują przede wszystkim względy polityczne. Uznanie państwa nie jest bowiem kwestią uzależnioną od prawa, lecz polityki[26].

Jak bardzo, udowodniło ogłoszenie niepodległości w lutym 2008 r. przez Kosowo, prowadzące do rozłamu wśród członków społeczności międzynarodowej,

---

[24] *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (24.10.1970)*, w: *Wybór dokumentów...*

[25] Szerzej na temat secesji: L. C. Buchheit, *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven – London 1978, s. 43-137.

[26] Por.: R. Rich, *Recognition of States: the Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, „European Journal of International Law" 1993, Vol. 4, No. 1, s. 36.

w tym państw UE, z których część optowała za uznaniem nowego państwa, inne zaś sprzeciwiały się uznaniu w obawie przed nasileniem niepodległościowych dążeń w innych częściach kontynentu. Obawy okazały się zasadne, gdy w połowie 2008 r. władze Rosji dokonały uznania Abchazji i Osetii Południowej, traktowanych przez Unię Europejską jak zbuntowane prowincje Gruzji. Wydarzenia te odrodziły dyskusję na temat stanowiska UE wobec innych tworów *quasi-państwowych*[27], takich jak Turecka Republika Cypru Północnego czy Republika Naddniestrzańska oraz wobec dwóch zanalizowanych powyżej zasad prawa międzynarodowego, rządzących również stosunkami międzynarodowymi: suwerennej równości państw i prawa narodów do samostanowienia. W konsekwencji wydarzenia 2008 r. podały również w wątpliwość skuteczną realizację działań zewnętrznych i założeń Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, a tym samym – pozycję UE jako głównego aktora na arenie międzynarodowej.

UE WOBEC NOWYCH TWORÓW PAŃSTWOWYCH

Uwzględniając zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i postanowień prawa międzynarodowego, państwa członkowskie UE zmierzają do wzmocnienia pokoju i bezpieczeństwa drogą rozwiązywania wspólnych problemów społeczności międzynarodowej oraz realizacji wszechstronnej „silnej współpracy wielostronnej" z państwami i organizacjami międzynarodowymi[28]. W założeniu celem kooperacji jest w szczególności zapobieganie konfliktom, przyczynianie się do rozwoju państw trzecich i likwidacji ubóstwa. Zamierzenia te realizowane są na podstawie strategii wobec regionów i państw trzecich, polityk, planów działania, map drogowych oraz umów międzynarodowych, stanowiących podstawę partnerstw UE zarówno z regionami, jak i z państwami trzecimi. W każdym z tych przejawów aktywności UE wobec środowiska zewnętrznego kluczowym postanowieniem jest poszanowanie integralności terytorialnej państw trzecich.

O tym jak trudno będzie realizować politykę wobec państw trzecich z poszanowaniem zasady integralności terytorialnej przekonały wydarzenia z 2008 r.

17 lutego 2008 r. Zgromadzenie Kosowa, głosami stu dziewięciu (na stu dwudziestu) członków, proklamowało niepodległość „w odpowiedzi na wezwanie narodu to zbudowania społeczeństwa, które szanuje ludzką godność" i w celu „zapewnienia narodowi przyszłości". Autorzy deklaracji podkreślili, że działają na podstawie społecznego mandatu i w zgodzie z wytycznymi, zawartymi w planie z 26 marca 2007 r. Zadeklarowali, że Kosowo będzie państwem „demokratycznym, świeckim i wieloetnicznym", hołdującym zasadzie niedyskryminacji i równej

[27] „Parapaństw", „pseudopaństw", „niby-państw", „państw *de facto*".
[28] Por.: artykuł 2, 3(1), 21(1-2), *Traktat o UE*, Lizbona 2007.

ochrony prawnej, przestrzegającym praw mniejszości[29]. Zobowiązali się również do pełnej implementacji wszystkich nałożonych na Kosowo międzynarodowych rozwiązań, włączając regulacje przyjęte przez Misję Narodów Zjednoczonych w Kosowie (*UNMIK*).

Tabela 1

Uznanie Kosowa przez państwa członkowskie UE
(stan na 1 stycznia 2013 r.)

Państwo	Data uznania
Francja	18.02.2008
Wielka Brytania	18.02.2008
Łotwa	20.02.2008
Niemcy	20.02.2008
Dania	21.02.2008
Estonia	21.02.2008
Luksemburg	21.02.2008
Włochy	21.02.2008
Belgia	24.02.2008
Polska	26.02.2008
Austria	28.02.2008
Irlandia	29.02.2008
Holandia	4.03.2008
Szwecja	4.03.2008
Słowenia	5.03.2008
Finlandia	7.03.2008
Węgry	19.03.2008
Bułgaria	20.03.2008
Litwa	6.05.2008
Republika Czeska	21.05.2008
Malta	21.08.2008
Portugalia	7.10.2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The role of parliaments in the recognition of Kosovo. Report submitted on behalf of the Parliamentary and Public Relations Committee*, A/2023, Rome 3.12.2008; oraz *UN on Kosovo independence*, http://www.un.org/english (14.01.2013).

[29] Preambuła i punkt 1–2, *Kosovo declaration of independence, signed in parliament by Speaker Jakup Krasniqi, Prime Minister Hashim Thaci and President Fatmir Sejdi*, Pristina 17.02.2008.

Do 1 stycznia 2013 r. Kosowo zostało uznane przez 93 państwa, w tym przez 22 państwa członkowskie UE (tabela 1). Zwolennicy niepodległości Kosowa powołali się na postanowienia rezolucji RB nr 1244, na mocy której ówczesna Federalna Republika Jugosławii zobowiązana została przez Radę Bezpieczeństwa do wycofania wojsk z Kosowa i przekazania kontroli nad prowincją Narodom Zjednoczonym. W rezolucji nie wskazano, iż międzynarodowy nadzór jest pierwszym krokiem ku niepodległości. Biorąc jednak pod uwagę niedawne doświadczenia Timoru Wschodniego, przyjąć można, że droga ku niepodległości jest w takim przypadku otwarta. Istotne znaczenie ma bowiem wola mieszkańców oraz stworzenie zdolnych do samodzielnego rządzenia organów władzy. Państwa, które opowiedziały się za uznaniem Kosowa wskazywały, że deklaracja niepodległości była konsekwencją porażki wysiłków społeczności międzynarodowej na rzecz wypracowania porozumienia między władzami Serbii i Kosowa. „W takiej sytuacji zmiana statusu Kosowa była nieunikniona"[30].

W oficjalnie prezentowanych przez zwolenników niepodległości Kosowa stanowiskach nie odniesiono się do kwestii integralności terytorialnej Serbii, kluczowe znaczenie przypisując prawu narodów do samostanowienia. Z kolei rządy Hiszpanii, Cypru, Słowacji, Rumunii i Grecji odmówiły uznania Kosowa, obawiając się, że może ono stanowić precedens i prowadzić do nasilenia separatystycznych dążeń w Abchazji, Południowej Osetii, Górnym Karabachu, Republice Naddniestrzańskiej, Republice Serbskiej w Bośni i Hercegowinie, Kraju Basków, Szkocji czy na Korsyce. Tym samym za naczelną zasadę regulującą stosunki międzynarodowe rządy pięciu państw członkowskich, sprzeciwiających się akceptacji Kosowa, uznały poszanowanie integralności terytorialnej. Przedstawiciele tych państw przywołali również zapisy rezolucji nr 1244 (artykuł 10 wskazuje na autonomię Kosowa w ramach ówczesnej Republiki Jugosławii) oraz postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych i Deklaracji zasad prawa międzynarodowego. Minister do spraw europejskich Hiszpanii, Alberto Navarro podkreślił, że „wiele osób ma wątpliwości czy to co się dzieje jest legalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego", zaś minister spraw zagranicznych Miguel Angel Moratinos stwierdził, że Hiszpania nie dokona uznania Kosowa, gdyż „nie uznaje deklaracji niepodległości za zgodną z prawem międzynarodowym"[31]. Co interesujące parlament sprzeciwiającej się

[30] *Joint Statement of Bulgaria, Hungary and Croatia on forthcoming recognition of Kosovo*, 19.03.2008, http://www.mfa.gov.hu (16.09.2008).

[31] BBC Press Release, 18.02.2008; oraz *The role of parliaments in the recognition of Kosovo. Report submitted on behalf of the Parliamentary and Public Relations Committee*, A/2023, Rome 3.12.2008, s. 19. Sprzeciw wobec uznania Kosowa wyraziły również m.in. rządy Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Boliwii, ChRL, Egiptu, Gruzji, Indii, Indonezji, Kazachstanu, Kirgistanu, Libii, Mołdawii, Singapuru, Sri Lanki, Tadżykistanu, Wenezueli i Wietnamu. Powstrzymały się od podjęcia decyzji w sprawie Kosowa, ogłaszając neutralne stanowisko wobec tej kwestii, władze Chile, Iraku, Izraela, Jordanii i Panamy (dokonując jednak uznania Kosowa odpowiednio 8 lipca 2008 r. i 16 stycznia 2009 r.), Stolicy Apostolskiej, Tajlandii, Ugandy (uznając jednak Kosowo 17 lutego 2012 r.) i Uzbekistanu.

uznaniu Kosowa Rumunii, wbrew stanowisku rządu, 29 marca 2012 r. głosami 375 posłów, przy sprzeciwie 97 i 76 wstrzymujących się od głosu, przyjął rezolucję wzywającą państwa UE, które nie uznały Kosowa, do dokonania akceptacji nowego państwa.

Brak zgody w przedmiocie uznania Kosowa stał się znaczącą przeszkodą w realizacji założeń działań zewnętrznych UE. 4 lutego 2008 r. podjęła ona wspólne działanie 2008/123/WPZiB w sprawie ustanowienia specjalnego przedstawiciela w Kosowie z mandatem obejmującym między innymi: wzmocnienie stabilności w regionie; poszukiwanie rozwiązań dotyczących przyszłego statusu Kosowa, który ma uwzględniać zasady demokracji, rządów prawa, stabilności i wieloetniczności; nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka, w szczególności praw mniejszości; oraz koordynowanie polityki UE wobec Kosowa[32]. We wspólnym działaniu nie wspomniano jednak o fakcie ogłoszenia niepodległości przez Kosowo, nie poruszono również kwestii akceptacji nowego państwa, wiedząc, iż efektem byłoby odrzucenie projektu przez tych członków UE, którzy sprzeciwiają się uznaniu Kosowa. Pierwotnie przedstawiciel powołany został do 28 lutego 2009 r. Z uwagi jednak na cele polityki UE wobec Kosowa, jakimi jest przygotowanie tego państwa do samodzielnego stabilnego i pokojowego funkcjonowania, mandat reprezentanta UE był przedłużany. Zgodnie z decyzją 2012/39/WPZiB z 25 stycznia 2012 r. zadania spoczywające na specjalnym przedstawicielu UE w Kosowie wykonywane będą do 30 czerwca 2013 r. Skierowane są zaś obecnie przede wszystkim na promowanie dialogu między władzami Kosowa i Serbii, współpracę z którymi przedstawiciele UE i państw członkowskich uznają za warunek stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie.

Również 4 lutego 2008 r. Rada do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych przyjęła wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie utworzenia Misji Uunii Europejskiej – Rządy Prawa w Kosowie (tzw. *EULEX*). Do zadań *EULEX*, prowadzonej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zaliczono monitorowanie, sprawowanie kontroli nad tworzeniem rządów prawa w Kosowie i doradzanie (*advising*, *monitoring*, *mentoring*). Aktywność misji koncentruje się na trzech obszarach. Pierwszy dotyczy wzmocnienia policji i organów ścigania młodego państwa, drugi – organów wymiaru sprawiedliwości, zaś trzeci poświęcony jest kwestiom celnym. Celem jest bowiem stworzenie niezależnego i wielonarodowego systemu sądownictwa, policji i służb celnych. Podobnie jak w przypadku specjalnego przedstawiciela UE w Kosowie, chodzi o przygotowanie Kosowa do samodzielnego funkcjonowania nie tylko na arenie międzynarodowej, ale również na płaszczyźnie wewnętrznej. Misja współpracuje z organami wymiaru sprawiedliwości oraz instytucjami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa i – jak podkreślił Javier Solana – „jest dowodem na silne zaangażowanie UE na

[32] Artykuł 2-3, *Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Special Representative in Kosovo*, „Official Journal" L 42/88, 16.02.2008.

Zachodnich Bałkanach i przyczyni się do wzrostu stabilności w regionie"[33]. *EULEX* jest bowiem największą misją cywilną w historii Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Docelowo w skład misji wchodzić miało około 1900 funkcjonariuszy międzynarodowych (wśród nich: sędziowie, prokuratorzy, funkcjonariusze policji i służb celnych) i 1100-osobowy personel lokalny. Pełne zdolności operacyjne misja osiągnęła 6 kwietnia 2009 r. i według stanu na październik 2012 r. tworzona jest przez blisko 2250-osobowy personel międzynarodowy i lokalny. Pierwotnie misja *EULEX* miała zakończyć funkcjonowanie 14 czerwca 2010 r., (zgodnie ze wspólnym działaniem 2009/445/WPZiB z 9 czerwca 2009 r.), a następnie 14 czerwca 2012 r. (w myśl decyzji Rady 2010/322/WPZiB z 8 czerwca 2010 r.[34]). Uznając, że nadal kluczowym wyzwaniem dla funkcjonowania Kosowa jako młodego tworu państwowego jest realizacja zasady rządów prawa, na mocy decyzji Rady 2012/291/WPZiB, działalność misji przedłużona została do 14 czerwca 2014 r.[35]

Ustanowienie *EULEX* wzbudziło protesty strony serbskiej. Zdaniem premiera Serbii: „Decyzją o wysłaniu misji *EULEX* (...) UE dokonała zbrodni nad rezolucją nr 1244 (...), jasno gwarantującą poszanowanie integralności terytorialnej i całości Serbii (...), przekroiła uznane międzynarodowo granice Serbii"[36]. Z tego względu, dążąc do wypracowania równowagi między relacjami z Serbią a stosunkami z Kosowem, gdy 18 lutego 2008 r., na mocy decyzji 2008/213/WE ogłoszono Partnerstwo UE – Kosowo, podkreślono, iż jest ono częścią Partnerstwa z Serbią. W nazwie dokumentu pojawiło się stwierdzenie, że decyzja wskazuje zasady, priorytety i warunki Europejskiego Partnerstwa z Serbią, włączając Kosowo zgodnie z rezolucją RB ONZ nr 1244 z 10 czerwca 1999 r. Stworzono więc swoistego rodzaju wirtualną rzeczywistość prawną, w której większość państw członkowskich UE uznaje Kosowo jako niepodległe państwo, godząc się jednocześnie na przyjmowanie rozwiązań prawnych wskazujących, iż Kosowo jest częścią Serbii. Za cel partnerstwa uznano określenie pól współpracy i przyjęcie ram zaangażowania finansowego w pomoc dla regionu. Na mocy partnerstwa, Kosowo zobowiązane zostało do podjęcia działań na rzecz „konstruktywnej współpracy" z Serbią i państwami sąsiednimi, współpracy z Międzynarodowym Trybunałem do spraw byłej Jugosławii (*ICTY*), a także na rzecz wprowadzenia rządów prawa (z uwzględnieniem wieloetniczności i wolności religijnej), ochrony praw człowieka i mniejszości narodowych. Kluczowe znaczenie przypisano walce z przestępczością zorganizowaną (w szczególności z przestępczością finansową: korupcją, praniem brudnych pieniędzy oraz nielegalnym handlem narkotykami

[33] *Javier Solana, UE High Representative for the CFSP, announces the start of EULEX Kosovo*, Brussels, 5 December 2008, S 400/08, s. 1.

[34] Dziennik Urzędowy UE L 145, 11.06.2010.

[35] Dziennik Urzędowy UE L 146, 6.06.2012.

[36] Cyt. za: M. Zobeniak, *Kosowo – ramy zaangażowania UE w określenie przyszłego statusu*, w: *Współpraca – rywalizacja – walka. Studia przypadków z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych*, A. Potyrała (red.), Poznań 2008, s. 51.

i bronią), przeprowadzeniu reform administracji i sądownictwa. Częścią partnerstwa są również ustalenia gospodarcze. Zobowiązano władze Kosowa do wzmocnienia polityki fiskalnej i podatkowej, przeprowadzenia prywatyzacji, polepszenia kondycji finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz do walki z bezrobociem. Zmiany w tym zakresie mają przyczynić się do wprowadzenia standardów europejskich dotyczących zasad funkcjonowania wolnego rynku (swobodny przepływ towarów i kapitału). Podkreślono konieczność podjęcia działań na rzecz wzmocnienia systemu edukacji i nauki, poprawy ochrony środowiska naturalnego oraz wzmocnienia sektora rolnego i rybołówstwa. Na realizację założeń partnerstwa przeznaczono środki z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w wysokości ponad 199 milionów euro dla Kosowa w latach 2007-2010 (w okresie 2000-2006 Kosowo korzystało ze wsparcia finansowego wspólnie z Serbią i Czarnogórą, które wyniosło blisko 2 miliardy 560 milionów euro)[37]. W lipcu 2008 r. zaakceptowano Plan Działania, określający etapy realizacji partnerstwa, a 5 listopada 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat w sprawie Strategii Rozszerzenia i Głównych Wyzwań 2008-2009, którego część stanowił raport w sprawie Kosowa. W raporcie nawiązano do proklamacji niepodległości Kosowa, wskazując, że „wytworzyła ona nową rzeczywistość" w Kosowie. Do zdania tego przychyliły się również Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, które 29 czerwca 2009 r. przyjęły Kosowo w poczet swoich członków.

Nawiązanie oficjalnych stosunków z Kosowem i objęcie tego państwa programami pomocowymi zapoczątkowało działania UE wobec innych tworów quasi-państwowych, między innymi Somalilandu, Abchazji czy Osetii Południowej, pomimo braku formalnego uznania. Działania te, podejmowane w rezultacie oficjalnych spotkań przedstawicieli UE z władzami Abchazji (np. 24 kwietnia i 30 sierpnia 2012 r.), Osetii Południowej (np. 6 września 2012 r.) czy Somalilandu (np. 3 listopada 2012 r.) nie mają jednak charakteru zaangażowania politycznego (tego UE unika), a przyjmują jedynie postać relacji *ad hoc*, mających charakter wycinkowy i determinowanych przez trzy czynniki.

Po pierwsze, aktywność UE wynika przede wszystkim z chęci udzielenia pomocy humanitarnej, po drugie – pomocy rozwojowej, skierowanej na poprawę edukacji i sektora ochrony zdrowia, rolnictwa czy dostępu do wody pitnej. Przykładem mogą być decyzje z 2012 r. o udzieleniu wsparcia finansowego na te cele w wysokości 2 milionów euro dla Abchazji, w tej samej wysokości dla Osetii Południowej i 50 milionów euro dla Somalilandu. We wszystkich decyzjach o udzieleniu pomocy pojawiają się jednak wyraźne wskazania, nakazujące uznać obszary te za integralną część Gruzji i Somalii i określać je przy użyciu terminu

[37] *Council Decision 2008/213/EC on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC*, 18.02.2008, „Official Journal" L 080, 19.03.2008.

„oderwane terytoria, oderwane regiony" (*breakaway territories, breakaway regions*)[38]. Zgodnie zatem z postanowieniami traktatowymi kluczowe znaczenie w działaniach zewnętrznych UE przypisuje poszanowaniu suwerenności i integralności terytorialnej. W konsekwencji, stosowanie w dokumentach europejskich terminu „Abchazja", „Południowa Osetia" czy „Somaliland" nie może być postrzegane jako międzynarodowe uznanie niepodległości tych obszarów przez UE.

Trzecim, równie istotnym czynnikiem decydującym o zaangażowaniu UE jest dążenie do przyjęcia roli swoistego mediatora, który doprowadzić ma do stabilizacji sytuacji w regionach, przy jednoczesnym poszanowaniu integralności terytorialnej państw trzecich. Z tego względu od 2008 r. przedstawiciele UE uczestniczą w rozmowach w Genewie, prowadzonych w celu rozwiązanie konfliktowej sytuacji w Gruzji. Do końca września 2012 r. odbyło się dwadzieścia jeden rund negocjacyjnych z udziałem przedstawicieli Abchazji i Osetii Południowej, Gruzji, Rosji i Stanów Zjednoczonych, przy przewodnictwie Organizacji Narodów Zjednoczonych, UE i Organizacji ds. Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Spotkania te nie doprowadziły do zbliżenia stanowisk, choć udało się wypracować porozumienie w sprawie zakazu użycia siły i dokonać wstępnych ustaleń w sprawie powrotu uchodźców i uchodźców wewnętrznych. Już jednak sam fakt uczestnictwa przedstawicieli unijnej dyplomacji w rozmowach jest wyraźnym sygnałem determinacji UE w podkreślaniu międzynarodowego znaczenia i zaangażowania organizacji na rzecz rozwiązywania problemów międzynarodowych oraz w realizacji założeń traktatowych dotyczących działań zewnętrznych. W przypadku konfliktów w Somalii, UE współpracuje z ONZ, prowadząc rozmowy ze zwaśnionymi stronami.

Dążenie do udzielenia pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz stabilizacji w regionach, powiązane jest z trzema kluczowymi celami, stanowiącymi podstawę działań zewnętrznych UE. Pierwszym jest zagwarantowanie bezpieczeństwa humanitarnego i ograniczenie przypadków naruszania praw człowieka podczas konfliktów. Cel drugi to osiągnięcie bezpieczeństwa rozwojowego, przejawiającego się w odbudowie państw trzecich i obszarów objętych konfliktami. Zamierzenie trzecie dotyczy realizacji bezpieczeństwa globalnego, nakazującego powstrzymać się od izolacji państw trzecich lub tworów quasi-państwowych, gdyż może to prowadzić do nasilenia tendencji ekstremistycznych czy terroryzmu[39]. O tym jak istotna, lecz

[38] W kwestii Gruzji por. np.: punkt 18, 21, 22, *Council Conclusions on the South Caucasus*, 3149th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27.02.2012, s. 3-4; *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia. Progress in 2011 and recommendations for action. Join Staff Working Document*, Brussels, 15.05.2012, s. 6; oraz *Foreign Affairs Development*, 3191st Council meeting, Luxemburg, 15.10.2012, Press Release 14763/1/12 REV 1 (Presse 419), s. 18. W kwestii Somalii por. np.: *Communiqué on Secretaty-General's Mini-Summit on Somalia, New York, 26 September 2012*, SG/2187, AFR/2450, 26.09.2012; oraz punkt 17, Cairo Declaration of 13 November 2012, Second European Union-League of Arab States Foreign Affairs Ministerial Meeting, Cairo, 13.11.2012, http://www.concilium.europa.eu/uedocs (15.11.2012).

[39] A. Herrberg, *Unleashing the soft power potential of the European Union: International peace mediation*, Helsinki 2009. Cyt. za: N. Caspersen, A. Herrberg, *Engaging Unrecognised States in*

jednocześnie utrudniona jest realizacja powyższych celów przekonały decyzje o uznaniu Abchazji i Osetii Południowej.

Powołując się na nową sytuację prawnomiędzynarodową, w sierpniu 2008 r. aktów uznania Abchazji i Osetii Południowej dokonały władze Rosji i Nikaragui. W 2009 r. decyzję o uznaniu Abchazji i Osetii Południowej oraz ustanowieniu stosunków dyplomatycznych podjęły władze Wenezueli i Nauru, a w 2011 r. – Vanuatu i Tuvalu. Abchazja do 1991 r. stanowiła autonomiczną republikę w ramach Gruzińskiej SRR. Ogłoszenie secesji w 1992 r. doprowadziło do ustanowienia rok później Misji obserwacyjnej NZ w Gruzji (*UNOMIG*), a w 1994 r. do rozmieszczenia na tym obszarze rosyjskich sił pokojowych w liczbie około trzech tysięcy. Pomimo międzynarodowych prób załagodzenia sytuacji i rozwiązania sporu (tj. określenia przyszłego statusu Abchazji), 18 października 2006 r. parlament Abchazji zwrócił się do wspólnoty międzynarodowej z prośbą o wszczęcie procesu uznania Republiki Abchazji. Osetia Południowa z kolei korzystała ze statusu autonomicznego Gruzińskiej SRR do 1990 r., gdy proklamowano powstanie Południowoosetyjskiej Radzieckiej Republiki Demokratycznej, co stało się przyczyną dwuletniego konfliktu w Gruzją. Na mocy porozumienia pokojowego, podpisanego w 1992 r. w Dagomysie przez przedstawicieli Gruzji i Rosji, na spornym obszarze rozmieszczono siły pokojowe. W tym samym roku, z inicjatywy KBWE/OBWE powołano komisję kontrolną przy udziale Gruzji, Federacji Rosyjskiej i przedstawicieli Osetii. 12 listopada 2006 r. w Osetii Południowej odbyło się referendum w sprawie przyszłego statusu. Jak przewidywano referendum zakończyło się sukcesem zwolenników niepodległości – aż 99,88% głosujących opowiedziało się za niepodległością.

W obu przypadkach społeczność międzynarodowa zgodnie odmówiła uznania. Dopiero konflikt rosyjsko-gruziński z sierpnia 2008 r. doprowadził do rozdźwięku na arenie międzynarodowej. Wspomniane wcześniej decyzje władz Rosji, Nikaragui, Wenezueli, Nauru, Tuvalu i Vanuatu były bezpośrednią konsekwencją pozytywnej reakcji członków społeczności międzynarodowej na ogłoszenie niepodległości przez Kosowo. Zgodnie ze stanowiskiem rosyjskiej Dumy z lutego 2008 r.: „prawo narodów do samostanowienia nie może usprawiedliwiać niepodległości Kosowa, przy jednoczesnym odrzuceniu niepodległości innych państw samozwańczych, które uzyskały niepodległość faktyczną”[40]. Oczywiste jest, że decyzja Federacji Rosyjskiej o uznaniu dwóch nowych tworów państwowych, utworzonych w rejonie Kaukazu, była sposobem na odbudowanie wizerunku międzynarodowego, który ucierpiał w lutym 2008 r., gdy władze Federacji Rosyjskiej nie potrafiły zapobiec międzynarodowemu uznaniu Kosowa. Uznanie stało się więc instrumentem gry

---

Conflict Resolution: An Opportunity or Challenge for the EU?, Crisis Management Initiative, Initiative for Peacebuilding, bmw. 2010, s. 10.

[40] Cyt. za: N. Kulish, C. J. Chivers, *Kosovo is Recognized but Rebuked by Others*, „New York Times” 19.02.2008.

politycznej – a zdaniem wielu – kolejnym aktem inicjującym nową zimną wojnę. Spotkały się bowiem z natychmiastowym protestem rządu Gruzji[41], a także ostrym sprzeciwem innych państw. Ze stanowczym protestem wystąpiła również UE. W oficjalnym stanowisku UE podkreślono, iż decyzja Rosji o uznaniu Osetii Południowej i Abchazji jest niemożliwa do zaakceptowania w świetle zasad niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej[42]. W konkluzjach przyjętych na spotkaniu Rady UE we wrześniu 2008 r., wskazano na konieczność rozwiązania problemu przy jednoczesnym „pełnym poszanowaniu zasad niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej", wskazanych przez prawo międzynarodowe[43].

Pomimo zdecydowanego sprzeciwu UE wobec aktu uznania Abchazji i Osetii Południowej, stanowczego charakteru nie miały jednak postanowienia planu Sarkozy-Miedwiediew[44], wypracowane w sierpniu 2008 r. przez prezydencję francuską w imieniu UE. Tak zwany plan pokojowy przygotowano w celu doprowadzenia do zakończenia działań zbrojnych w Gruzji. Ustalono, iż strony powstrzymają się od dalszego użycia siły, zakończą wrogie działania i zapewnią swobodny dostęp dla pomocy humanitarnej. Jednocześnie jednak plan przewidywał wycofanie gruzińskich sił zbrojnych do baz, a sił rosyjskich – jedynie do linii sprzed wybuchu konfliktu. Co więcej, rosyjskim siłom zbrojnym plan przyznał prawo stosowania „dodatkowych środków bezpieczeństwa" (*additional security measures*), nie precyzując tego terminu, co dało władzom rosyjskim pełną niemal dowolność interpretacyjną. Plan pokojowy przewidywał również rozpoczęcie międzynarodowych rozmów na temat bezpieczeństwa i stabilności w Abchazji i Osetii Południowej. Taki zapis odczytany został przez władze rosyjskie jako otwarcie drzwi do dyskusji nad przyszłym statusem tych obszarów, tym bardziej że w dokumencie nie pojawiły się gwarancje integralności terytorialnej i suwerenności Gruzji. Na tym tle przełomu nie stanowi działalność specjalnego przedstawiciela UE ds. w regionie Kaukazu południowego i ds. kryzysu w Gruzji, powołanego 25 września 2008 r. na mocy wspólnego działania Rady. Mandat przedstawiciela, przedłużony na mocy decyzji Rady 2012/326/WPZiB z 25 czerwca 2012 r. do końca czerwca 2013 r., obejmuje między innymi pomoc w merytorycznym

[41] Po wyborach parlamentarnych w Gruzji w październiku 2012 r., desygnowana na stanowisko minister spraw zagranicznych Gruzji Maya Panjikidze podtrzymała stanowisko poprzednich władz gruzińskich, podkreślając, że pomimo dążenia do regulacji stosunków z Rosją, ułożenie poprawnych stosunków z tym państwem nie będzie możliwe z uwagi na funkcjonowanie przedstawicielstw dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej w zbuntowanych prowincjach Gruzji.

[42] *Extraordinary European Council, Presidency Conclussions*, Brussels 1.09.2008, 12594/08, s. 2.

[43] *Council of the European Union 2889th Meeting, General Affairs and External Relations*, Brussels, 15-16 September 2008, 13030/08 (Press 255), s. 8.

[44] Na temat planu Sarkozy-Miedwiediew patrz: *Council of the European Union Extraordinary Meeting, General Affairs and External Relations*, Brussels, 13 August 2008, 12453/08 (Press 236), s. 6-7.

przygotowaniu stanowiska UE, prezentowanego podczas międzynarodowych rozmów dotyczących konfliktu w Gruzji, a także ułatwianie implementacji porozumienia Sarkozy-Miedwiediew[45]. Celem działań UE jest zapobieganie konfliktom w regionie, pokojowe rozwiązywanie istniejących napięć, a także wzmocnienie własnej pozycji w rejonie południowego Kaukazu. 15 września 2008 r., w odpowiedzi na wezwanie rządu Gruzji, Rada przyjęła wspólne działanie 2008/736/WPZiB w sprawie rozpoczęcia Misji UE w Gruzji (EUMM), skierowanej na cywilne monitorowanie działań obu stron i implementacji planu Sarkozy-Miedwiediew. Zadaniem misji, której działania rozpoczęły się 1 października 2008 r. a zakończyć powinny się 14 września 2013 r.[46], jest przegląd, analiza i raportowanie sytuacji związanej z procesem stabilizacji państwa, normalizacji rządów cywilnych, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, bazującego na rządach prawa i poszanowaniu prawa. Dodatkowo misja odpowiada za monitorowanie bezpieczeństwa połączeń transportowych, infrastruktury (m.in. obiektów energetycznych, obiektów użyteczności publicznej), a także nadzór nad powrotami uchodźców i uchodźców wewnętrznych. O sile misji decyduje cywilny personel w liczbie około 200 osób i budżet w wysokości blisko 21 milionów euro rocznie. O słabości – negatywne postrzeganie szefa misji, ambasadora Andrzeja Tyszkiewicza, przez przedstawicieli Abchazji i Osetii Południowej. Zarzuty pod jego adresem dotyczą odmowy włączenia do dokumentacji z rozmów w Genewie przekazanych przez stronę abchaską informacji o incydentach w strefie granicznej, skutkujących śmiercią kilku osób. Oskarżenia o „brak szacunku dla narodu abchaskiego" i ignorowanie próśb władz Abchazji[47], doprowadziły w kwietniu 2012 r. do uznania szefa misji za *persona non grata* i do odmowy wjazdu na obszar kontrolowany przez władze Abchazji. Tym samym podważyły założenia *EUMM*, czyli budowę zaufania i normalizację stosunków między zwaśnionymi stronami oraz obiektywizm w zbieraniu i przekazywaniu informacji. Pomimo negatywnej oceny przez przedstawicieli Abchazji i Osetii Południowej, we wrześniu 2012 r. A. Tyszkiewicz został zatwierdzony na stanowisko szefa misji do 14 września 2013 r.

Próby zaangażowania UE i państw członkowskich w normalizację sytuacji w Gruzji, a tym samym przyczynienie się do stabilizacji w regionie, widoczne były

---

[45] Artykuł 3(d), *Decyzja Rady 2012/326/WPZiB z 25 czerwca 2012 r. przedłużająca mandat Specjalnego przedstawiciela UE w regionie Kaukazu Południowego i ds. kryzysu w Gruzji*, Dziennik Urzędowy UE, L 165, 26.06.2012. Por.: artykuł 3, *Council Joint Action 2008/760/CFSP appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia*, 25.09.2008, „Official Journal" L 259, 27.09.2008.

[46] Zgodnie z decyzją Rady z 13 września 2012 r. Patrz: artykuł 1(2) i 1(6), *Decyzja Rady 2012/503/WPZiB z 13 września 2012 r. zmieniająca decyzję 2010/452/WPZiB w sprawie Misji obserwacyjnej UE w Gruzji, EUMM Georgia*, Dziennik Urzędowy UE, L 249, 14.09.2012.

[47] *Abkhazia declares EU Diplomat Persona non Grata*, Radio Free Europe – Radio Liberty, 25.04.2012, http://www.rferl.org (24.10.2012).

jednak znaczenie wcześniej. Wyrażając poszanowanie dla niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej Gruzji jako warunku pokoju w regionie, w porozumieniu o współpracy i partnerstwie z 1996 r., obowiązującym od 1 lipca 1999 r., zagwarantowano dla Gruzji wsparcie w ramach programu *TACIS*. Dążąc do stworzenia z Gruzji „państwa opartego na wartościach i standardach, które mogą być bardziej atrakcyjne dla Południowej Osetii i Abchazji niż niepodległość lub bliższa integracja z Rosją"[48], a także do obniżenia stopnia zależności Abchazji i Osetii od wsparcia rosyjskiego, UE udzieliła pomocy finansowej na rzecz rozwoju Gruzji, ze szczególnym uwzględnieniem tych dwóch rejonów. Między 1997 a 2006 r. na projekty pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej realizowane w Abchazji przeznaczono 25 milionów euro (wsparcie rolnictwa, systemu ochrony zdrowia, szkolnictwa), zaś w Osetii Południowej około 8 milionów euro (wsparcie systemu edukacji, rolnictwa, systemu transportu kolejowego)[49]. W latach 2007-2013, w ramach Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, dla Gruzji przeznaczono ponad 180 milionów euro, w tym 19 milionów na inicjatywy sprzyjające rozwiązaniu konfliktów wewnętrznych. Podobny cel postawiono również przed Misją Rządów Prawa – *EUJUST Themis*, utworzoną na mocy wspólnego działania 2004/523/WPZiB z 24 czerwca 2004 r. Celem misji doradczej, rozpoczętej 16 lipca 2004 r., było wsparcie transformacji w Gruzji i pomoc w dostosowaniu prawa do europejskich standardów prawnych, walka z przestępczością, a także włączenie Gruzji do międzynarodowej współpracy sądowej w sprawach karnych. W skład misji weszli prokuratorzy i sędziowie, udzielający pomocy w gruzińskim Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Sądzie Najwyższym, biurze Prokuratora Generalnego. Misja zakończyła działanie 14 lipca 2005 r. W 2005 r. UE utworzyła Grupę Wsparcia Granic w Tbilisi, która zastąpiła Operację Monitorowania Granic OBWE. Zadaniem grupy, tworzonej początkowo przez trzech, a następnie przez trzynastu ekspertów UE, stało się stworzenie sprawnego systemu zarządzania granicami gruzińskimi. Zaangażowanie UE w Gruzji przejawiło się również w utworzeniu 7 lipca 2003 r. urzędu Specjalnego Przedstawiciela UE dla Południowego Kaukazu, którego mandat obejmuje „pomoc Armenii, Azerbejdżanowi i Gruzji w prowadzeniu reform politycznych i gospodarczych" oraz podejmowanie działań „na rzecz zapobiegania i rozwiązywania konfliktów w regionie"[50].

Pomimo ustanowienia instrumentów finansowych oraz powołania instytucji odpowiedzialnych za stabilizowanie sytuacji w Gruzji, UE nie podjęła trudu prowadzenia, ani nawet uczestnictwa w negocjacjach między zwaśnionymi

[48] *Conflict Resolution in the South Caucasus: the EU's Role*, International Crisis Report No. 173, International Crisis Group, Brussels, 20.03.2006, s. 11.

[49] *Summary on EU-Georgia Relations*, http://eeas.europa.eu/georgia (24.10.2012).

[50] *Council Joint Action 2003/496/CFSP concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus*, 7.07.2003, „Official Journal" L 169, 8.07.2003.

stronami. Nie zaangażowała się w dyskusję nad przyczynami konfliktów wewnętrznych w Gruzji czy nad stopniem odpowiedzialności za rozgrywające się wydarzenia. W procesie negocjacyjnym w Abchazji uczestniczyły jedynie trzy państwa członkowskie: Niemcy, Francja i Wielka Brytania, na podstawie planu działania przyjętego przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W Południowej Osetii, Komisja Europejska pełniła zaledwie funkcję obserwatora w rozmowach na temat odbudowy i rozwoju gospodarczego. W efekcie 2 października 2007 r. Peter Semneby, pełniący funkcję Specjalnego Przedstawiciela UE dla Południowego Kaukazu, w wystąpieniu przed Komitetem ds. Zagranicznych Parlamentu Europejskiego przyznał, że: „nie ma postępu w rozwiązywaniu konfliktów w Abchazji i Południowej Osetii"[51].

W konsekwencji zaangażowanie UE na rzecz uregulowania konfliktów w Gruzji, ograniczające się w zasadzie jedynie do pomocy finansowej, nie pozwoliło zapobiec proklamowaniu niepodległości przez Abchazję i Osetię Południową, a także wybuchowi konfliktu między Gruzją i Rosją. Obok braku precyzyjnie określonych celów europejskiej polityki w tym regionie (powiązanego z brakiem konkretnych żądań UE wobec stron konfliktu), powodem było również przyjęcie z góry założenia, iż to Rosja jest najważniejszym graczem w rejonie Kaukazu. UE nie podjęła prób stworzenia przeciwwagi dla rosyjskich wpływów na tym obszarze, zaś początkowo sztywne stanowiska w kwestiach kaukaskich zawsze ulegały „zmiękczeniu" pod wpływem Rosji. Sytuację taką obserwować można nie tylko w odniesieniu do problemu Abchazji i Południowej Osetii (gdy UE formalnie nie dokonuje uznania, lecz jednocześnie nie podejmuje prób zagwarantowania rzeczywistej integralności terytorialnej Gruzji), ale także w stosunku do Czeczenii (która pomimo proklamowania niepodległości w 1991 r. i spełnienia podstawowych warunków uznania, potraktowana została przez UE jako integralna część Federacji Rosyjskiej). Priorytetem dla UE jest bowiem przede wszystkim zyskanie przychylności Rosji, postrzeganej jako jeden z najważniejszych partnerów strategicznych UE. Dodatkowo podkreślić należy, że UE nie ma doświadczeń w rozwiązywaniu problemów państw, które nie są objęte polityką rozszerzenia[52].

Próbą odpowiedzi na nową sytuację w Gruzji było zainicjowanie 7 maja 2009 r. Partnerstwa Wschodniego. Poza Gruzją partnerstwo objęło również Armenię, Azerbejdżan, Mołdawię, Ukrainę i warunkowo Białoruś. Założeniem jest stworzenie regionalnego forum współpracy, prowadzącej do „przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej" państw z Unią Europejską[53]. Partnerstwo Wschodnie skierowane jest na cztery obszary tematycz-

[51] *No Progress in Georgia Conflict Resolution*, 4.10.2007, http://europa.eu (15.02.2009).

[52] I. Chkhikvadze, *To what extent could the European Neighbourhood Policy strengthen Georgian - Polish relations?*, Fellowship Programme for Georgian Public Policy Analysts, „Policy Paper" 01/07, Warsaw 2007, s. 10.

[53] Punkt 2, *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Praga, 7 maja 2009, 8435/09 (Presse 78).

ne. Pierwszym jest integracja gospodarcza, drugim – konwergencja z politykami sektorowymi UE. Obszar trzeci dotyczy bezpieczeństwa energetycznego, zaś czwarty koncentruje się na kontaktach międzyludzkich. Realizacja założeń pierwszego obszaru opiera się na tworzeniu „pogłębionych i kompleksowych" stref wolnego handlu, pozwalających na liberalizację handlu i inwestycji. Wcielenie w życie założeń obszaru drugiego uzależniono od rozwoju instytucjonalnego, zbliżenia ustawodawstwa oraz jego dostosowania do wymogów prawa. Współpraca w ramach trzeciego obszaru partnerstwa koncentruje się na długoterminowych, stabilnych i bezpiecznych dostawach energii oraz stworzeniu swoistej współzależności energetycznej. Celem ostatniego obszaru partnerstwa jest wspieranie mobilności obywateli, realizowanie wspólnych projektów edukacyjnych, a także liberalizacja reżimu wizowego, prowadząca do zniesienia obowiązku wizowego. Na realizację założeń partnerstwa i wsparcie państw objętych tą inicjatywą przeznaczono do 2013 r. kwotę 600 milionów euro.

Działania UE wobec Kosowa, Abchazji i Osetii Południowej nie pozostają bez wpływu na rolę, jaką odgrywa ona w stosunku do dwóch innych tworów quasi-państwowych na kontynencie europejskim – Tureckiej Republiki Cypru Północnego i Republiki Naddniestrzańskiej. Ich długoletnie funkcjonowanie, przy jednoczesnym niezmiennym sprzeciwie zarówno państw-poprzedników, jak i UE i jej państw członkowskich podaje w wątpliwość skuteczność dyplomatycznych zabiegów i politycznych nacisków UE skierowanych na wzmocnienie regionalnego pokoju i bezpieczeństwa.

Ze względu na skonstruowanie koncepcji działań zewnętrznych opartej na poszanowaniu suwerennych praw państw w powiązaniu z poszanowaniem ich integralności terytorialnej, UE przez lata konsekwentnie odmawiała uznania zarówno Tureckiej Republiki Cypru Północnego, jak i Republiki Naddniestrzańskiej. Niezmienne w tym względzie stanowisko UE wynika przede wszystkim z faktu, iż w tym przypadku problem istnienia quasi-państw dotyczy państwa członkowskiego – Cypru oraz państwa ubiegającego się o członkostwo – Mołdawii. W kontekście kwestii cypryjskiej status Turcji jako państwa ubiegającego się o członkostwo sprawę komplikował, ale jedynie do czasu przystąpienia Cypru do UE. Od momentu, gdy Cypr stał się państwem członkowskim, UE zobowiązana jest do ochrony interesów cypryjskich, a pondato – skoro działania zewnętrzne UE dotyczą jedynie państw trzecich, nie członkowskich, to tzw. kwestia cypryjska nie pojawia się w dyskusjach nad celami i kształtem polityki zagranicznej i działań wobec państw trzecich. Niewątpliwie postawa UE w obu przypadkach wzmocniona jest również negatywnym stanowiskiem pozostałych członków społeczności międzynarodowej wobec funkcjonowania tych quasi-państw. Jedynym państwem uznającym Turecką Republikę Cypru Północnego jest bowiem Turcja, zaś uznania Republiki Naddniestrzańskiej dokonała Abchazja i Osetia Południowa, co (z uwagi na brak prawnomiędzynarodowej podmiotowości tych dwóch obszarów), nie ma znaczenia na gruncie prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych.

Zarówno więc w odniesieniu do Abchazji i Osetii Południowej, jak i w stosunku do Republiki Naddniestrzańskiej i Tureckiej Republiki Cypru Północnego, UE i państwa członkowskie prowadzą politykę nieuznawania państwowości tych tworów terytorialnych, prymat przyznając poszanowaniu suwerennych uprawnień oraz integralności terytorialnej państw poprzedników. Między stanowiskiem UE wobec dwóch pierwszych z wymienionych quasi-państw a postawą wobec Republiki Naddniestrzańskiej i Tureckiej Republiki Cypru Północnego zaobserwować można jednak podstawową różnicę. Przejawia się ona w braku jakiejkolwiek aktywności o charakterze humanitarnym lub rozwojowym w stosunku do dwóch ostatnich obszarów, powodowanym koniecznością ochrony interesów państwa członkowskiego i państwa kandydującego. Nie tylko we wszystkich aktach prawa europejskiego oraz dokumentach politycznych, odnosząc się do Cypru UE uznaje *ipso facto* państwo to jako jeden podmiot prawa międzynarodowego, czyniąc podobnie w przypadku Mołdawii. Co więcej, w żadnym akcie prawa europejskiego nie pojawiają się odniesienia do jakiejkolwiek formy zaangażowania UE w quasi-państwach funkcjonujących na terytorium Cypru czy Mołdawii.

Brak bezpośredniego zaangażowania pomocowego na spornych obszarach nie oznacza jednak, że kwestia ich funkcjonowania nie pozostaje przedmiotem zainteresowania przedstawicieli UE. Fakt iż problem ten dotyczy państwa członkowskiego i państwa ubiegającego się o członkostwo, sąsiadującego bezpośrednio z UE, plasuje tę kwestię wysoko w unijnej agendzie. Tym bardziej że w obu przypadkach w grę wchodzą nie tylko interesy państwa członkowskiego i kandydującego, ale bezpieczeństwo całej Unii i jej obywateli.

Aspekt ten jest szczególnie widoczny w odniesieniu do Republiki Naddniestrzańskiej, postrzeganej jako obszar działania zorganizowanych grup przestępczych, angażujących się m.in. w nielegalny handel bronią i narkotykami, międzynarodowy przemyt osób, handel ludźmi czy pranie brudnych pieniędzy. Przestępstwa te, mające wymiar transgraniczny, wywierają bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa na obszarze UE, angażując w działania zapobiegawcze oraz dochodzeniowo-śledcze unijne agencje ds. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Dążąc do ograniczenia zagrożenia przestępczością zorganizowaną z obszaru Republiki Naddniestrzańskiej, UE przeznaczyła 20 milionów euro na wzmocnienie systemu celnego i imigracyjnego Mołdawii oraz udzieliła wsparcia osobowego w postaci 70 funkcjonariuszy celnych i imigracyjnych z państw członkowskich[54]. Dodatkowo, z powodu wzrostu zagrożenia przestępczością transgraniczną z obszaru

[54] *Frozen Conflicts: Transnistria, South-Ossetia, and the Russian-Georgian dispute. Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner at the European Parliament Plenary Session*, SP06-314EN, Strasbourg, 25.10.2006, http://www.europa.eu (24.10.2012). Szerzej na temat relacji między władzami Mołdawii i Republiki Naddniestrzańskiej: N. Popescu, *The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighbourhood*, „The European Union Institute for Security Studies Occasional Paper" 2005, No. 60; M. Rojansky, *Prospects for Unfreezing Moldova's Frozen Conflict in Transnistria*, Carnegie Endowment for International Peace Congressional Briefing, Washington 2011.

Republiki Naddniestrzańskiej, w 2003 r. po raz pierwszy nałożono tzw. sankcje inteligentne na osoby sprawujące faktyczną władzę na tym obszarze. Zastosowane środki objęły 17 osób, którym zarzucano brak woli politycznego uregulowania konfliktu. Rok później zakazem wjazdu na obszar UE objęto kolejną grupę osób oskarżonych tym razem o prowadzenie kampanii zastraszania sześciu szkół prowadzących w Republice Naddniestrzańskiej naukę języka rumuńskiego z alfabetem łacińskim. We wrześniu 2010 r. sankcje zostały zawieszone w nadziei osiągnięcia politycznego rozwiązania problemu. Dzięki politycznym naciskom udało się doprowadzić do wznowienia rozmów między zwaśnionymi stronami w grudniu 2011 r. po sześcioletniej przerwie. Podstawową słabością w tym przypadku (uniemożliwiającą rzeczywiste wpływanie na rozwiązanie sporu) jest jednak status UE, która w negocjacjach uczestniczy jedynie w roli obserwatora (podobnie jak Stany Zjednoczone). Stronami rozmów „5 + 2" są bowiem Mołdawia i Republika Naddniestrzańska oraz Rosja, Ukraina i OBWE.

KONKLUZJE

We wszystkich przedstawionych przypadkach stanowisko UE wobec nowych tworów państwowych jest podyktowane dwoma czynnikami. Pierwszym jest chęć odgrywania kluczowej roli na arenie międzynarodowej, przejawiającej się w prowadzeniu działań skierowanych na zagwarantowanie pokoju i bezpieczeństwa w regionach objętych konfliktami. Drugim jest jednoczesne dążenie do przestrzegania podstawowych zasad uznanych przez społeczność międzynarodową po II wojnie światowej, tj. suwerennej równości państw (przejawiającej się m.in. w poszanowaniu integralności terytorialnej i nienaruszalności granic) oraz prawa narodów do samostanowienia.

Nie należy jednak pomijać trzeciego czynnika. Kształt działaniom zewnętrznym UE wobec państw nieuznawanych utworzonych na terytorium państw trzecich (czynnik ten nie odgrywa zatem znaczenia w przypadku Tureckiej Republiki Cypru Północnego, gdyż ta funkcjonuje na terytorium państwa członkowskiego UE) nadaje również stanowisko innych, kluczowych aktorów międzynarodowych wobec istnienia quasi-państw, w szczególności stanowisko Federacji Rosyjskiej. O ile w przypadku Kosowa stanowisko Rosji nie przeszkodziło przeważającej większości państw członkowskich UE uznać to państwo, a samej Unii ustanowić programów pomocowych i partnerstwa z Kosowem, o tyle w odniesieniu do quasi-państw funkcjonujących w regionie Kaukazu oraz w stosunku do Republiki Naddniestrzańskiej, skuteczność zabiegów UE niwelowana jest postawą FR. To władze Rosji odgrywają bowiem kluczową rolę w toczących się sporach, stanowiąc wydatne wsparcie dla organów sprawujących władzę *de facto* na spornych obszarach. Kluczowym zadaniem jest więc „wzmocnienie dialogu między Unią Europejską i Rosją, skierowanego na wypracowanie wspólnych inicjatyw (...) na rzecz

rozwiązania konfliktów regionalnych, szczególnie występujących w pobliżu granic UE i FR"[55]. Z uwagi jednak na fakt, iż relacjami obu aktorów rządzi przede wszystkim rywalizacja, trudno spodziewać się wypracowania nie tyle jednolitego, co nawet zbliżonego stanowiska w odniesieniu do państw nieuznawanych.

Powyższe czynniki zdeterminowały politykę UE wobec państw nieuznawanych, prowadząc do wykształcenia się strategii działania, określanej mianem „zaangażowanie bez uznania". Na jej podstawie UE może utrzymywać z quasi-państwami kontakty o charakterze gospodarczym i społecznym, nie dokonując jednocześnie oficjalnego uznania tych tworów, nie nawiązując stosunków dyplomatycznych i nie zawierając umów o współpracy. Strategia ta wśród analityków ma zwolenników[56], podkreślających przed wszystkim, iż w ten sposób UE wzmacnia swą obecność na obszarach objętych wzmożoną aktywnością Rosji, stanowiąc swoistą przeciwwagę dla wpływów rosyjskich. Należy jednak zauważyć podstawowy mankament takiego podejścia. Wyrażenie zainteresowania problemem funkcjonowania quasi-państw, a w konsekwencji udzielanie im pomocy humanitarnej i rozwojowej, przy jednoczesnym braku rzeczywistych działań zmierzających do ochrony integralności terytorialnej państw trzecich, w ramach których quasi-państwa zostały wykształcone, powoduje że prestiż UE i siła oddziaływania na arenie międzynarodowej zamiast wzmocnić się (dzięki pomocowemu zaangażowaniu), ulega osłabieniu. Nie udaje się bowiem w taki sposób realizować założeń i celów działań zewnętrznych, określonych w traktacie lizbońskim, tj. współpracować z państwami trzecimi m.in. na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów i wzmacniania pokoju i bezpieczeństwa. Strategia taka doprowadzić może bowiem do sytuacji, w której:

– istniejące napięcia między państwem-poprzednikiem a quasi-państwem będą utrzymywały się, destabilizując sytuację w regionie i nadając sporom charakter długotrwały;

– władze państwa powołującego się na ochronę integralności terytorialnej nie uzyskując rzeczywistego wsparcia ze strony UE mogą przeorientować swe relacje z organizacją, poszukując wsparcia u innych aktorów stosunków międzynarodowych;

– funkcjonowanie quasi-państwa stanie się faktem, co skutkować będzie stopniową zmianą stanowisk członków społeczności międzynarodowej, przejawiającą się w dokonywaniu aktów uznania, a tym samym osłabieniu ulegnie znaczenie zasady nakazującej szanować integralność terytorialną innych państw.

---

[55] *EU-Russia Road Map for the Common Space of External Security*, s. 43.

[56] Patrz np.: T. Hoch, *EU Strategy towards Post-Soviet De Facto States*, „Contemporary European Studies" 2011, No. 2, szczególnie s. 80 i n.

ABSTRACT

The object of the article is to present and assess the stance of the European Union towards unrecognized states. The implementation of the idea of supporting peace and democracy, freedom, equality and respect of human rights, minority rights included – all of them being values in which the European Union's functioning is grounded – is especially problematic in relation to new state organisms. The EU is unable to take a uniform stance towards them that would allow to reconcile the right to independence with the necessity to guaranty the sovereign rights of the precedent states. In the cases discussed in the article the EU's stance towards newly created states is conditioned by several factors. The first of them is the desire to play a key role on the international arena that manifests in conducting activities aimed at warranting peace and security in regions troubled by conflicts. Another is a concurrent tendency to respect the basic principles accepted by the international community after World War II, i.e. the sovereign equality of states and the right of nations to self-determination. The external actions of the European Union are also shaped by the stance of other international key actors. The above mentioned factors determine the EU's stance towards unrecognized states, which is known as engagement without recognition.