

Konrad Pawłowski

## Projekt porozumienia o podstawach normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem: pełna normalizacja i niepełne uznanie (cz. 1)

Projekt tzw. francusko-niemieckiej – *ve/* europejskiej i aktywnie popieranej przez Stany Zjednoczone – propozycji porozumienia o podstawach normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem nie przewiduje wzajemnego uznania ani nie wymaga od Serbii formalnego i wyraźnego uznania Kosowa. Upublicznione fragmenty dokumentu pokazują jednak, że projekt porozumienia faktycznie definiuje relacje między Serbią i Kosowem w sposób, w jaki na gruncie prawa międzynarodowego oraz praktyki stosunków międzynarodowych określone i regulowane są relacje międzypaństwowe. Prowadzi to do wniosku, że przewidziana w umowie formuła normalizacji relacji między Serbią i Kosowem w wymiarze prawnomiędzynarodowym oznacza dorozumiane i faktyczne uznanie państwowości Kosowa przez Serbię.

Druga umowa o normalizacji relacji wzajemnych. Projekt porozumienia o podstawach normalizacji stosunków stanowi drugą tego rodzaju umowę ramową, regulującą relacje między Serbią i Kosowem. Jeśli bowiem w 2023 r. strony zgodzą się na podpisanie niniejszej umowy, nastąpi to w 10 lat po zawarciu pierwszego porozumienia – tzw. porozumienia brukselskiego z 19 kwietnia 2013 r., ustalającego ogólne zasady procesu normalizacji relacji bilateralnych<sup>1</sup>. Stosownie do treści projektu porozumienia o podstawach normalizacji cały proces zakończyłaby w przyszłości trzecia umowa o całościowej normalizacji stosunków, zawierająca postanowienie na temat wyraźnego i pełnego uznania wzajemnego. Można zakładać, że władze w Belgradzie i Prisztinie zostaną poproszone o zawarcie takiej umowy na krótko przed przystąpieniem do UE, a zatem w perspektywie kolejnych 10 lat. Jest to logiczne rozwiązanie. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której formalnoprawny spór w kwestii statusu międzynarodowego Kosowa byłby kontynuowany przez przyszłe państwa członkowskie na forum UE<sup>2</sup>.

**Uznanie dorozumiane i faktyczne.** Jakkolwiek projekt porozumienia o podstawach normalizacji nie przewiduje wzajemnego uznania i nie wymaga od Serbii formalnego i jednoznacznego oświadczenia stwierdzającego fakt uznania kosowskiej państwowości, definiuje jednak relacje między Serbią i Kosowem w sposób, w jaki na gruncie prawa międzynarodowego i praktyki stosunków międzynarodowych regulowane są relacje międzypaństwowe. Umowa ta zakłada bowiem faktyczną – terytorialną, polityczną i prawnomiędzynarodową – odrębność Kosowa od Serbii, realizowaną poprzez:

- rozwój dobrosąsiedzkich i równoprawnych relacji bilateralnych,
- wymianę stałych przedstawicielstw,

<sup>1</sup> Uznawane czasem za przełomowe i historyczne porozumienie z kwietnia 2013 r. zostało wypracowane w ramach negocjacji prowadzonych w Brukseli przez przedstawicieli Serbii i Kosowa przy istotnym wsparciu mediacyjnym ze strony UE. Zob.: *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations, April 19, 2013*, <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/07/First-agreement-of-principles-governing-the-normalization-of-relations-April-19-2013-Brussels-en.pdf> [20.02.2023].

<sup>2</sup> L. Mehmetaj, *Ekskluzive, "korniza e re" në dialog: Marrëveshje përmbajtësore vitin e ardhshëm, finalja pas 10 vjetësh – Kosova fiton njohje nga 5-shja e BE'së, anëtarësim në organizata; Serbia përfiton ndihma masive*, Albanian Post, 18.09.2022; V. Milovančević, *EKSKLUZIVNO Procurio predlog Nemačke i Francuske za konačno rešenje statusa Kosova*, Nova S, 09.11.2022; *Francusko-nemački plan o rešavanju pitanja Kosova u 10 tačaka: Sta sve piše u dokumentu o kojem će sutra raspravljati Vučić i Vlada Srbije?*, Danas, 22.01.2023.

- wzajemne uznanie dokumentów i symboli narodowych, w tym paszportów, dyplomów, tablic rejestracyjnych pojazdów i pieczęci celnych,
- przestrzeganie w relacjach wzajemnych zobowiązań wynikających z celów i zasad zawartych w Karcie NZ, dotyczących *inter alia* ochrony integralności terytorialnej i suwerenności państw, prawa do samostanowienia, nienaruszalności granic, pokojowego rozstrzygnięcia sporów, powstrzymania się od groźby użycia siły lub jej użycia w relacjach wzajemnych itd.,
- prawo Kosowa do samodzielnego funkcjonowania w relacjach międzynarodowych,
- brak sprzeciwu Serbii wobec członkostwa Kosowa w organizacjach międzynarodowych (w sposób oczywisty zapis ten oznacza m.in. milczącą zgodę Serbii na członkostwo Kosowa w ONZ, skutkujące powszechnym uznaniem międzynarodowym Republiki Kosowa, kończącym spór polityczny i prawny w kwestii statusu Kosowa)<sup>3</sup>.

Analiza formalnoprawna ogólnych założeń projektu umowy o podstawach relacji między Serbią i Kosowem sprowadza się zatem do wniosku, że porozumienie to oznacza faktyczną i milczącą akceptację przez władze Serbii rzeczywistości międzynarodowej, tj. faktu istnienia Republiki Kosowa<sup>4</sup>. Na gruncie nauki prawa międzynarodowego i praktyki stosunków międzynarodowych oznacza to uznanie *de facto*, a więc uznanie warunkowe i niepełne, które – jak piszą Jacek Barcik i Tomasz Srogosz – „[...] traktowane jest z powodów politycznych jako etap przejściowy pomiędzy nieuznawaniem państwa a jego pełnym uznaniem”<sup>5</sup>. Nakreślony w projekcie porozumienia całokształt przyszłych relacji między Serbią i Kosowem prowadzi również do wniosku o uznaniu dorozumianym, tj. uznaniu milczącym i pośrednim, wynikającym z działań i interakcji państw na arenie międzynarodowej. Zapisana w projekcie porozumienia przedłożonego władzom w Belgradzie i Prisztinie kompromisowa formuła sprowadza się zatem do stwierdzenia, że – jak wskazuje jeden z europejskich dyplomatów – „nie jest to pełne uznanie... ale jest to pełna normalizacja relacji”<sup>6</sup>.

**Prawnomiędzynarodowe dwuznaczności.** Pojawiają się również odmienne opinie na temat skutków prawnomiędzynarodowych porozumienia. Wskazuje się zatem, że umowa o podstawach normalizacji stanowi rozwiązanie funkcjonalne, stabilizujące sytuację w regionie, które nie oznacza jednak uznania Republiki Kosowa (choć prowadzi w jego stronę)<sup>7</sup>. *A contrario*, wysuwane są opinie, że rozwiązania zawarte w projekcie porozumienia (dotyczące m.in. respektowania odrębnego zwierzchnictwa terytorialnego oraz wzajemnego uznania symboli narodowych – a w praktyce symboli państwowych) oznaczają w istocie uznanie *de iure*<sup>8</sup>.

W preambule projektu umowy zawarto także ogólne stwierdzenie, że porozumienie to nie rozstrzyga odmiennych stanowisk stron w sprawach podstawowych, w tym w kwestii statusu Kosowa. W treści porozumienia – z wyjątkiem jednego przypadku, dotyczącego wzajemnego uznania dokumentów i symboli narodowych – nie pojawia się także słowo „uznanie”. W analizie skutków prawnych propozycji porozumienia o podstawach normalizacji trudno wreszcie pominąć stanowisko władz Serbii. Z jednej strony wskazują one bowiem na gotowość do dialogu i kompromisu, co – jak się wydaje – należy tłumaczyć jako możliwość niełatwej akceptacji faktycznej, wewnętrznej i międzynarodowej odrębności Kosowa. Z drugiej strony władze te konsekwentnie podkreślają, że Serbia nie uzna niepodległości Kosowa i nie zgodzi się na jego członkostwo w ONZ<sup>9</sup>. Jakkolwiek stanowisko władz Serbii wydaje się przynajmniej częściowo niespójne, pośrednie uznanie państwa budzi zawsze wątpliwości i w każdym indywidualnym przypadku powinno być analizowane w kontekście całokształtu faktów

<sup>3</sup> *Francusko-nemački plan o rešavanju pitanja Kosova...*

<sup>4</sup> L. Mehmetaj, *Ekskluzive, "korniza e re"...*; F. Bytyci, *EU drafts new proposal for Kosovo-Serbia ties - senior EU diplomat*, Reuters, 06.12.2022; Kurti: *Francusko-nemački plan nije konačni sporazum, predviđa "de facto priznanje"*, RTS, 16.02.2023; Hasani: *Svaki sporazum sa Srbijom bez "de jure" priznanja ozbiljan problem za Kosovo*, Kosovo Online, 18.02.2023.

<sup>5</sup> J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 212.

<sup>6</sup> F. Bytyci, *EU drafts new proposal...*

<sup>7</sup> Medović: *Nemačko-francuski plan ne znači priznanje, na korak je do priznanja*, NI, 31.01.2023.

<sup>8</sup> Spahiu: *"Međusobno priznanje" beskoristan termin u dialogu*, Kosovo Online, 20.02.2023.

<sup>9</sup> Vučić: *Neću priznati Kosovo, nisam za Kosovo u UN, koliko puta da ponovim*, Kosovo Online, 02.02.2023.

międzynarodowych, działań i deklaracji państw. Nie można również mówić o uznaniu dorozumianym w sytuacji, kiedy dane państwo wyraźnie stwierdza, że nie uznaje drugiego państwa<sup>10</sup>.

Nie można wreszcie wykluczyć, że strony będą przypisywały różne znaczenie prawne przyszłej umowie. Władze Kosowa uznają bowiem porozumienie o normalizacji za klasyczną umowę międzynarodową. Władze Serbii dotychczas nie przyznawały jednak takiego statusu porozumieniom wynegocjowanym w Brukseli w ramach dialogu z Kosowem<sup>11</sup>.

**Wnioski.** Analiza fragmentów projektu porozumienia o podstawach normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem prowadzi do wniosku, że cele, kształt i logika oraz język prawny projektu umowy stanowią odzwierciedlenie szeregu klasycznych rozwiązań prawnotraktatowych, obowiązujących w relacjach międzypaństwowych.

Przedłożony projekt porozumienia stabilizuje i wzmacnia podmiotowość prawnomiędzynarodową Kosowa, zwiększa jego bezpieczeństwo zewnętrzne oraz zdolności do działania w stosunkach międzynarodowych.

Istota zaproponowanego przez UE i wspieranego przez USA porozumienia sprowadza się do akceptacji przez Serbię faktycznej odrębności Kosowa, jednakże bez konieczności formalnego i wyraźnego uznania Republiki Kosowa na tym etapie normalizacji relacji wzajemnych. Porozumienie o podstawach normalizacji paradoksalnie zatem – jak stwierdza Dušan Milenković – można określić mianem „finalnej umowy przejściowej”<sup>12</sup>. Przewiduje ono bowiem faktyczną normalizację relacji bilateralnych, która wydaje się wystarczająca i efektywna nawet bez trzeciego porozumienia o normalizacji, które mogłoby zostać zawarte dopiero ok. 2033 r.

Przyjęcie porozumienia o podstawach normalizacji relacji między Serbią i Kosowem przyczyniłoby się także do stabilizacji regionu Bałkanów Zachodnich w czasie narastających wyzwań i zagrożeń dla porządku międzynarodowego, wynikających z agresywnej i rewizjonistycznej polityki Rosji na obszarze poradzieckim.

---

<sup>10</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2003, s. 90; M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 175-255; J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 308-309.

<sup>11</sup> Prime Minister Office, *The full speech of Prime Minister Kurti in the Assembly in the framework of the parliamentary debate on the dialogue between Kosovo and Serbia, Pristina, February 13, 2023*.

<sup>12</sup> *Milenković: I Beograd i Priština prihvatili koncept francusko-nemačkog predloga*, N1, 16.02.2023.