Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 24.04.2013 www.osw.waw.pl

Porozumienie kosowsko-serbskie

Porozumienie kosowsko-serbskie

19 kwietnia podpisano w Brukseli porozumienie pomiędzy władzami Serbii i Kosowa „o zasadach dotyczących normalizacji stosunków", które zostało następnie zaakceptowanie przez parlament Kosowa i rząd Serbii. Dotyczy ono szeregu kwestii spornych pomiędzy Belgradem i Prisztiną, przede wszystkim statusu czterech gmin w północnym Kosowie zamieszkanych przez około 40 tys. Serbów, które pozostają poza kontrolą Prisztiny.Kompromis osiągnięto w znacznej części spornych kwestii – m.in. policji, edukacji, planowania przestrzennego, gospodarki, kultury i służby zdrowia oraz organizacji wspólnoty gmin serbskich w Kosowie. Do 15 czerwca zapowiedziano uzgodnienia w kwestiach telekomunikacji i energetyki.

Porozumienie jest odmiennie interpretowane przez obie strony. Władze Kosowa twierdzą, że oznacza ono uznanie Kosowa przez Serbię *de facto* za państwo. Strona serbska utrzymuje, że porozumienie zapewni gminom serbskim autonomię, a ułożenie stosunków z Kosowem nie przesądza o uznaniu jego niepodległości. Ustalenia nie gwarantują jednak Kosowu międzynarodowego uznania i członkostwa w ONZ i innych organizacjach międzynarodowych. Nie dają też autonomii gminom serbskim – wspólnota gmin serbskich będzie miała jedynie kompetencje wykonawcze i koordynacyjne.

Normalizacja stosunków kosowsko-serbskich jest warunkiem wstępnym UE dla kontynuowania procesu integracji europejskiej Serbii i Kosowa. Po podpisaniu porozumienia, 22 kwietnia Komisja Europejska zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Serbią oraz negocjacji o Układzie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) z Kosowem. Decydujące w tej sprawie będzie stanowisko Niemiec. Choć władze niemieckie z satysfakcją przyjęły podpisanie dokumentu, dały jednocześnie do zrozumienia, że oczekują efektywnego wdrożenia jego postanowień. Porozumienie wynegocjowane pod auspicjami wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton stanowić więc może podstawę do przyspieszenia procesu integracji Serbii i Kosowa z UE, jednak nie przesądza o rozwoju takiego właśnie scenariusza wydarzeń.

Gwarancje dla Serbów w Kosowie

Zawarte w 15 punktach porozumienie dotyczy przede wszystkim statusu serbskich gmin w Kosowie i przewiduje powołanie ich dobrowolnego zrzeszenia. Będą więc mogły je tworzyć zarówno cztery gminy z północnego Kosowa, jak i gminy zamieszkane w większości przez

Serbów w głębi kraju. Rozwiązanie to tylko połowicznie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Belgradu, dążącego do instytucjonalnego i politycznego wzmocnienia mniejszości serbskiej, zwłaszcza na terenie czterech gmin na północy. Organy wspólnoty koordynować będą działania gmin w ramach gminnych kompetencji wykonawczych w dziedzinie gospodarki, planowania przestrzennego, edukacji, kultury i służby zdrowia. Wspólnota ma reprezentować gminy w relacjach z Prisztiną, ale nie będzie miała własnych kompetencji poza ewentualnie delegowanymi przez władze centralne. Uprawnienia serbskiej wspólnoty samorządowej w zasadzie nie mają więc wykraczać poza kompetencje innych gmin, będą jednak dla liderów społeczności serbskiej platformą do reprezentowania jej interesów.

Wójtowie czterech serbskich gmin północnego Kosowa będą mogli zgłaszać listę kandydatów, spośród których minister spraw wewnętrznych Kosowa wybierać będzie komendanta lokalnej policji w północnym Kosowie. Obsada tego stanowiska zależeć będzie więc od porozumienia między władzami w Prisztinie a przywódcami czterech serbskich gmin. Istniejące na północy kraju serbskie struktury policyjne mają zostać włączone w skład kosowskiej policji. Siły policyjne mają być w całości finansowane z budżetu Kosowa, natomiast porozumienie nie precyzuje, czy serbskie instytucje w Kosowie będą nadal finansowane przez Belgrad, co może być polem przyszłych konfliktów. W dziedzinie sądownictwa sprawami dotyczącymi gmin serbskich w Kosowie będzie się zajmował specjalny wydział sądu apelacyjnego w Prisztinie, złożony z sędziów reprezentujących kosowskich Serbów. Ponadto premier Ivica Dačić twierdzi, że w obecności Catherine Ashton otrzymał zapewnienie od sekretarza generalnego NATO Andersa Rasmussena, że wojska kosowskie nie wejdą do zamieszkanych przez Serbów gmin na północy kraju.

Stosunki Serbii i Kosowa

Uznanie Kosowa przez Serbię to najważniejszy postulat władz w Prisztinie. Zawarte porozumienie tylko w ograniczonym zakresie odnosi się do stosunków kosowsko-serbskich. Przedostatni punkt dokumentu zobowiązuje strony do powstrzymywania się przed wzajemnym blokowaniem postępów w procesie integracji z Unią Europejską. W czasie negocjacji strona serbska zażądała usunięcia podobnego sformułowania odnoszącego się do ONZ i OBWE. Kosowo nie obstawało przy tym, gdyż ważny był dla niego już sam fakt uzgodnienia i podpisania porozumienia przez premierów obu krajów. Według kosowskich przywódców świadczy to o jego międzypaństwowym charakterze. Rząd serbski jednomyślnie przyjął dokument, jednak unika działań, które świadczyłyby o uznaniu Kosowa jako państwa. Dlatego zapowiedziana na 26 kwietnia debata w parlamencie serbskim nie oznacza, że porozumienie będzie poddane procesowi ratyfikacji, właściwemu dla umów z państwami. Porozumienie daje więc możliwość asymetrycznej interpretacji jego charakteru. Jest mało prawdopodobne, aby Kosowo i Serbia doszły w najbliższej przyszłości do zgody co do jego natury.

Wyzwania i zagrożenia dla osiągniętego porozumienia

Porozumienie jest ważnym krokiem w kierunku ułożenia dobrosąsiedzkich stosunków między obydwoma państwami, nie przesądza jednak o sukcesie dialogu kosowsko-serbskiego. Dla poprawy relacji między państwami oraz perspektyw ich integracji z UE kluczowe będzie sprawne wdrażanie porozumienia. Największym wyzwaniem jest sceptyczne stanowisko Serbów zamieszkujących północne Kosowo oraz przedstawicieli Serbskiej Cerkwi Prawosławnej. Serbowie z północnego Kosowa w ostatnich miesiącach zajmują niezależne od Belgradu stanowisko. W tym wypadku przywódcy czterech wspomnianych wcześniej gmin odrzucili porozumienie, wzywając jednocześnie do zorganizowania referendum w tej sprawie. Serbska Cerkiew Prawosławna oskarżyła z kolei rząd serbski o wyrzeczenie się Kosowa w zamian za perspektywę przyspieszenia procesu integracji europejskiej. Porozumienie zostało natomiast przyjęte z zadowoleniem przez kosowskich Albańczyków.

Otwarta pozostaje kwestia sposobu wprowadzenia w życie porozumienia. Przewiduje ono powołanie specjalnego kosowsko-serbskiego komitetu, zajmującego się jego wdrożeniem. Nie ustalono jednak w dokumencie, kto miałby wejść w skład tego komitetu ani jakie uprawnienia będą mu przydzielone.

Implikacje dla procesu rozszerzenia Unii Europejskiej

Porozumienie usuwa podstawową barierę dla integracji Serbii i Kosowa z UE, choć nie przesądza o uzyskaniu konkretnych dat rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych przez Serbię i rozmów stowarzyszeniowych przez Kosowo. Rekomendacje Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego zalecają wskazanie konkretnych dat. Wypowiedzi wielu przywódców europejskich utrzymywane są również w podobnym tonie. Dużo bardziej wstrzemięźliwe reakcje nadeszły jednak z Berlina. Rząd niemiecki uznał porozumienie jedynie za pierwszy krok na drodze ku oczekiwanej „normalizacji" stosunków. Niemcy mogą domagać się skrupulatnego wdrożenia porozumienia przed wyznaczeniem daty rozpoczęcia rozmów akcesyjnych (czyli czerwcową Radą), względnie obwarowując zgodę klauzulami warunkowymi. Serbia poszła na daleko idące ustępstwa, aby uzyskać termin w czerwcu i będzie jej zależeć na choćby częściowym i widocznym wdrożeniu postanowień umowy.

Współpraca: *Mateusz Gniazdowski*, *Andrzej Sadecki*