

Chorwacko-słoweński spór graniczny – bez przełomu

Mateusz Seroka

Na przełomie czerwca i lipca doszło do pogorszenia relacji słoweńsko-chorwackich w związku z wydanym 29 czerwca wyrokiem Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze w sprawie sporu o przebieg granicy lądowej i morskiej. Rozstrzygnięcie spotkało się z aprobatą centrolewicowego rządu Słowenii. Natomiast władze Chorwacji, które od 2015 roku bojkotują prace Trybunału, sugerując jego stronnictwo, nie uznają werdyktu. Premierzy Chorwacji i Słowenii potwierdzili swoje stanowiska na spotkaniu 12 lipca w Lublanie, jednocześnie opowiadając się za kontynuowaniem dialogu w tej sprawie.

W wyroku z 29 czerwca Trybunał częściowo przychylił się do postulatów Lublany, przyznając Słowenii 3/4 wód liczącej 19 km² Zatoki Pirańskiej i wyznaczając korytarz umożliwiający połączenie słoweńskiego morza terytorialnego z morzem otwartym. Miałby on powstać poprzez wydzielenie z morza terytorialnego Chorwacji pasa, w którym obowiązywałaby pełna swoboda komunikacji dla statków i samolotów zmierzających z i do Słowenii. Jednocześnie obszar ten miałby podlegać prawu chorwackiemu. W przypadku sporów o granicę lądową wyrok przeważnie uwzględnia granice katastralne gmin, co było postulatem Chorwacji. Zgodnie z treścią chorwacko-słoweńskiego porozumienia o arbitrażu z 2009 roku wyrok powinien zostać wdrożony w ciągu pół roku od jego ogłoszenia.

Słoweńsko-chorwacki spór o przebieg granicy lądowej oraz granicy morskiej w Zatoce Pirańskiej trwa od 1991 roku. W 2001 roku premierzy Chorwacji i Słowenii paraflowali porozumienie o wyznaczeniu granicy morskiej pomiędzy państwami. Na jego mocy Słowenia miała otrzymać 2/3 zatoki oraz część morza terytorialnego Chorwacji, przez co uzyskiwała korytarz pozwalający na wyjście na morze otwarte. Porozumienia tego nie ratyfikował jednak parlament Chorwacji. W 2008 roku Lublana zablokowała chorwackie negocjacje akcesyjne w celu wymuszenia zgody Zagrzebia na przyjęcie korzystnego dla siebie przebiegu granicy morskiej. Ostatecznie w 2009 roku strony skierowały sprawę do Trybunału Arbitrażowego. W czasie postępowania Lublana zgłosiła pretensje do całości wód Zatoki i zażądała przyłączenia do swoich wód terytorialnych korytarza prowadzącego na morze otwarte kosztem chorwackiego morza terytorialnego. Zagrzeb domagał się natomiast równego podziału wód Zatoki Pirańskiej oraz uznania, że komunikacja statków i samolotów między morzem otwartym i morzem terytorialnym Słowenii może się odbywać zgodnie z zasadą nieszkodliwego przepływu. Spór o granicę lądową dotyczy terenów o łącznej powierzchni ok. 8 km². Podczas procesu Słoweńcy najczęściej żądali wyznaczenia granicy państwowej na środku nurtu rzek, a tym samym zmiany granic katastralnych, co dotyczyłoby przede wszystkim gmin chorwackich. Chorwaci obstawali natomiast przy dotychczasowych granicach katastralnych.

Przebieg procesu przed Trybunałem został zakłócony w 2015 roku po ujawnieniu przez serbskie i chorwackie media treści prawdopodobnego wyroku, który miał być korzystny dla Słowenii. Jednocześnie opublikowano nagrania świadczące o tym, że osoba wyznaczona przez rząd do reprezentowania interesów Słowenii w Trybunale oraz nominowany przez Lublanę sędzia uzgadniali stanowiska w celu wpłynięcia na innych sędziów i uzyskania korzystnego dla Słowenii wyroku. Chorwacja zakwestionowała wówczas uczciwość postępowania i wycofała swoich przedstawicieli z procesu arbitrażowego. Sędziowie Trybunału uznali, że Chorwacja nie miała przesłanek do opuszczenia arbitrażu i postanowił kontynuować rozpatrywanie sprawy.

Komentarz

- Wyrok Trybunału przyznaje Słowenii postulowaną od lat swobodę komunikacji z otwartym morzem, co zwiększa potencjał rozwojowy słoweńskiego wybrzeża oraz możliwości działania słoweńskiej marynarki wojennej i lotnictwa na Adriatyku. Lublana usiłuje skłonić Zagrzeb do akceptacji wyroku i w tym celu m.in. zabiega o wsparcie dyplomatyczne państw UE (stanowisko Słowenii częściowo poparły już Niemcy, Francja i KE). Słoweńcy deklarują otwartość na dialog z Chorwacją, ale tylko na temat implementacji wyroku, a nie ustalania nowego przebiegu granicy. Nie można wykluczyć, że w dalszej perspektywie Słowenia będzie próbowała wymusić na Zagrzebiu zgodę na akceptację wyroku arbitrażu, blokując przystąpienie Chorwacji do Schengen. Taki scenariusz odrzuca obecnie premier Słowenii Miro Cerar, niemniej Lublana wypróbowała już raz skuteczność tego narzędzia podczas chorwackich negocjacji akcesyjnych, skłaniając wówczas Zagrzeb do zgody na arbitraż.
- W słoweńskim podejściu do sporu granicznego widać dwugłós. O ile prezydent Borut Pahor i premier Cerar akcentują potrzebę negocjacji i współpracy, o tyle minister spraw zagranicznych Karl Erjavec formułuje wobec Zagrzebia groźby i oskarżenia. Jeszcze przed ogłoszeniem wyroku sugerował możliwość zamknięcia słoweńsko-chorwackiej granicy w sezonie urlopowym, a w ostatnich dniach sugerował możliwość wszczęcia wobec Chorwacji procedury kontroli praworządności na podstawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z niewypełnianiem wyroku arbitrażu. Wpływ na stanowisko Lublany wobec sporu z Zagrzebiem ma kampania wyborcza przed grudniowymi wyborami prezydenckimi i przyszłorocznymi wyborami parlamentarnymi. Świadczy o tym m.in. równoległe prowadzony spór dotyczący stosowania nazwy uprawianej w Słowenii i Chorwacji odmiany winorośli Teran (Słowenia podjęła decyzję o zaskarżeniu niekorzystnej dla siebie decyzji Komisji Europejskiej w tej sprawie). Krytyczne stanowisko wobec wyniku arbitrażu ma też główna słoweńska partia opozycyjna, centroprawicowa Słoweńska Partia Demokratyczna, co zapewne wpływa na postawę rządu.
- Uznanie przez sędziów granic katastralnych gmin za podstawę do wyznaczenia granicy międzypaństwowej nie tylko zachowuje korzystny dla Chorwatów przebieg granicy lądowej ze Słowenią, ale też otwiera Zagrzebiowi drogę do wskazywania podobnego rozwiązania w sporach dotyczących delimitacji granic z Serbią czy Bośnią i Hercegowiną. Z perspektywy chorwackiej (oraz słoweńskiej) spór o granicę lądową ma jednak wyraźnie mniejsze znaczenie niż spór o granicę morską. Odrzucając wyrok arbitrażu, Zagrzeb

blokuje powstanie korytarza łączącego słoweńskie morze terytorialne z morzem otwartym, a tym samym ogranicza możliwości rozwoju słoweńskiego wybrzeża. Chorwacja sprzeciwia się możliwości jakiegokolwiek arbitrażu, ponieważ dla Zagrzebia korzystniejsza jest nieuregulowana granica morska w Zatoce Pirańskiej niż jakiegokolwiek kompromis zapewniający Słowenii dostęp do wód międzynarodowych na zasadach innych niż prawo nieszkodliwego przepływu. Zagrzeb chce wymusić na Lublanie zgodę na uregulowanie sporu poprzez negocjacje dwustronne, których przedłużanie pozwalałoby Chorwatom utrzymywać korzystne dla siebie *status quo*. Zarazem Zagrzeb przekonuje społeczność międzynarodową, że ciężar znalezienia rozwiązania sporu spoczywa na liderach obu państw i jakiejkolwiek zaangażowanie państw trzecich w negocjacje jest niewskazane. Takie stanowisko podzielają również dyplomaci amerykańscy i brytyjscy oraz przedstawiciele NATO.

- Rząd Chorwacji ma małą przestrzeń do prowadzenia negocjacji nawet w przypadku zgody Słowenii na ponowne otwarcie tematu przebiegu granicy morskiej. Głównym ograniczeniem jest utrzymujący się od 2015 roku konsens na scenie politycznej w sprawie granicy morskiej ze Słowenią. Kolejnym ograniczeniem jest pozytywny dla Chorwatów wyrok w sprawie sporów o granicę lądową. W przypadku negocjacji z Lublaną zapewne pojawiłaby się kwestia ustępstw na lądzie w zamian za korzystniejszy podział Zatoki Pirańskiej. Potencjalny kompromis ze Słowenią i odejście od zasady granic katastralnych osłabiłyby jednak pozycję Chorwacji w sporach z Serbią oraz Bośnią i Hercegowiną.
- Kampania wyborcza w Słowenii sprzyja instrumentalizowaniu i podgrzewaniu sporu z Chorwacją, mało prawdopodobne jednak, aby dwustronne napięcia wyszły poza sferę retoryczną. Słowenia i Chorwacja są blisko powiązane gospodarczo (wzajemne obroty w 2016 roku wyniosły blisko 3,7 mld euro) i czerpią korzyści ze współpracy energetycznej. Bez problemów przebiega wspólne zarządzanie elektrownią atomową Krško, trwają też prace nad projektem drugiego interkonektora gazowego Zabok–Rogatec. Negatywnych skutków sporu o arbitraż można się natomiast spodziewać w przypadku współpracy regionalnej. Słowenia może na przykład ograniczyć swoje zaangażowanie we współpracę w Inicjatywie Trójmorza, która w Lublanie postrzegana jest przede wszystkim jako sztandarowy projekt chorwackiej prezydent.