

Politeja

Nr 2(96/2), 2025, s. 255-274

<https://doi.org/10.12797/Politeja.22.2025.96.2.12>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Rafał WOŹNICA 

Uniwersytet Jagielloński

rafal.woznica@uj.edu.pl

DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI BADINTERA W KONTEKŚCIE UZNANIA PAŃSTW POWSTAŁYCH PO ROZPADZIE SOCJALISTYCZNEJ FEDERACYJNEJ REPUBLIKI JUGOSŁAWII

ABSTRACT Activities of the Badinter Commission in the context of the recognition of the states emerging from the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia

The Badinter Commission was initially constituted by the European Community (EC) as a body of the Conference on Yugoslavia. This was done in accordance with the Declaration of 27 August 1991, which was issued by the EC in the context of its involvement in the dissolution of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY). The Arbitration Commission, established in this context, was not vested with the authority to issue legally binding decisions pertaining to Yugoslavia. The Commission was originally established as a body to assist in the resolution of constitutional disputes and the potential restructuring of the Yugoslav constitution. However, it was subsequently tasked with considering matters of international law, including self-determination and state recognition and succession, and thus became a body operating in a consultative capacity. It was envisaged that the Commission's consultative opinions would inform the policy of the European Community member states regarding the recognition of states emerging from the process of the break-up of Yugoslavia. The objective of this article is to ascertain whether the Arbitration Commission made a tangible impact on the process of recognition by European Community member states of states that emerged from the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY). Has its role been limited to

the legitimisation, under the guise of a semi-independent, semi-judicial procedure, of the political needs of the EC states with regard to the situation in Yugoslavia? It is this author's opinion that the nature and significance of the Badinter Commission's work cannot be considered in isolation from its political background. Consequently, the analysis and evaluation of the Commission's activities will be situated within the broader political context of the events of 1991 and early 1992.

Keywords: Badinter Commission, international recognition, post-Yugoslav states, independence

Słowa kluczowe: komisja Badintera, uznanie międzynarodowe, państwa post-jugosłowiańskie, niepodległość

WPROWADZENIE

Komisja Badintera¹ została ustanowiona przez Wspólnotę Europejską (WE) jako organ konferencji pokojowej w sprawie Jugosławii, którą WE zwołała na mocy deklaracji z 27 sierpnia 1991 roku w związku z jej zaangażowaniem w proces rozpadu byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). Powołana wtedy komisja arbitrażowa nie została wyposażona w prawo do wydawania wiążących decyzji prawnych dotyczących Jugosławii. Pomyślana jako organ mający pomóc w rozstrzygnięciu sporów konstytucyjnych oraz potencjalnej restrukturyzacji konstytucji Jugosławii wykonywała odmienne zadania. Ostatecznie komisja Badintera została zmuszona do rozważania kwestii prawa międzynarodowego, takich jak samostanowienie czy uznanie i sukcesja państwa, stając się organem o charakterze konsultacyjnym. W zamierzeniu jej opinie doradcze stanowić miały podstawę polityki państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej w zakresie uznawania państw wyłaniających się w procesie rozpadu Jugosławii.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy komisja arbitrażowa wniosła rzeczywisty wkład w procesie uznania przez państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej państw powstałych po rozpadzie SFRJ. Czy jej rola została ograniczona do legitymizowania politycznych potrzeb państw WE w odniesieniu do sytuacji w Jugosławii pod osłoną półniezależnej, półsądowej procedury? Zdaniem Autora charakter i znaczenie prac komisji Badintera nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od ich politycznego tła, dlatego analiza i ocena działalności komisji zostanie umieszczona w politycznym kontekście wydarzeń 1991 i początku 1992 roku.

¹ Pełna nazwa utworzonego *ad hoc* organu brzmi: Komisja Arbitrażowa Konferencji Pokojowej ds. byłej Jugosławii. W dokumentach Wspólnoty Europejskiej jest ona określana jako komisja arbitrażowa lub komisja Badintera (od nazwiska jej przewodniczącego). W niniejszej pracy nazwy te będą używane zamiennie.

Jako studium przypadku komisja Badintera była już obiektem badań ekspertów prawa międzynarodowego, ale także prawników konstytucyjnych². W zdecydowanej większości analizie poddawana była praktyka oraz procedury komisji Badintera w ramach konferencji WE w sprawie Jugosławii. Polityczny kontekst działalności komisji był w tych rozważaniach niemal całkowicie pomijany. Ambicją Autora jest, by niniejszy artykuł wypełnił tę lukę.

WSPÓLNOTA EUROPEJSKA WOBEC ROZPADU SOCJALISTYCZNEJ FEDERACYJNEJ REPUBLIKI JUGOSŁAWII (SFRJ)

Wspólnota Europejska (WE) była zaskoczona procesem rozpadu Jugosławii i w konsekwencji zbyt wolno na niego reagowała. Początek lat 90. był okresem, kiedy uwaga WE była skupiona na innych wydarzeniach na arenie międzynarodowej, takich jak zjednoczenie Niemiec, rozpad Związku Radzieckiego czy wojna w Zatoce Perskiej. Znaczenie strategiczne obszaru bałkańskiego miało dla państw europejskich mniejszą doniosłość. Narastający konflikt w Jugosławii był jednak zagrożeniem dla bezpieczeństwa WE. Wspólnotowe działanie wobec regionu miało być próbą sprostania nowym wyzwaniom i określenia roli politycznej WE w Europie.

Ostatecznie jednak, pomimo prób powstrzymania dezintegracji państwa jugosłowiańskiego, 25 czerwca 1991 roku Słowenia i Chorwacja ogłosiły niepodległość. Wraz z deklaracjami niepodległości tych dwóch republik Wspólnota Europejska została nieuchronnie uwikłana w konflikt. Bez względu na podjętą przez WE lub jej poszczególne państwa członkowskie decyzję dotyczącą uznania, nieuznania lub opóźnionego uznania obu republik wybór ten z całą pewnością wpłynąłby na dalsze wydarzenia w regionie. Gdy doszło do secesji, polityka liderów Wspólnoty Europejskiej w kwestii uznania nowych państw była ambiwalentna i sprzeczna.

Latem 1991 roku przedstawiciele państw członkowskich WE podejmowali działania mające prowadzić do utrzymania *status quo* na terytorium Jugosławii. Czyniono to w dużej mierze z obawy o skutki uboczne, jakie rozpad Jugosławii miałby dla Związku Radzieckiego. Konieczność podejmowania ostrożnych i przemyślanych działań

² Zob. M. Craven, *The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia*, „British Yearbook of International Law” 1995, vol. 66, no. 1, s. 333-413; M. Weller, *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, „American Journal of International Law” 1992, vol. 86, no. 3, s. 569-607; M. Ragazzi, *Conference on Yugoslavia Arbitration Commission. Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia*, „International Legal Materials” 1992, vol. 31, no. 6, s. 1488-1526; M. Pomerance, *The Badinter Commission. The Use and Misuse of the International Court of Justice's Jurisprudence*, „Michigan Journal of International Law” 1998, vol. 20, no. 1, s. 38-51; R. Rich, *The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, „European Journal of International Law” 1993, vol. 4, no. 1, s. 36; A. Pellet, *L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie*, „Annuaire français de droit international” 1992, vol. 38, s. 220-238; S. Terrett, *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission. A Contextual Study of Peace-making Efforts in the Post-Cold War World*, Aldershot 2000; P. Radan, *The Badinter Arbitration Commission and the Partition of Yugoslavia*, „Nationalities Papers” 1997, vol. 25, no. 3, s. 537-557.

podkreślał francuski minister spraw zagranicznych Roland Dumas, mówiąc: *Jutro to, co zrobiliśmy dla Jugosławii, będzie miało zastosowanie w innych przypadkach*³.

Kilka dni po deklaracji niepodległości Słowenii i Chorwacji ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich WE wydali oświadczenie, że *ani jednostronne działania, ani groźby lub użycie siły*⁴ nie mogą być podstawą do rozwiązania kryzysu jugosłowiańskiego. Nowa sytuacja, która powstała po 25 czerwca 1991 roku, wymagała jednak bardziej zdecydowanego zaangażowania Wspólnoty Europejskiej oraz państw członkowskich. Pierwszym zauważalnym osiągnięciem było zawarcie porozumienia z Brioni 8 lipca 1991 roku. Przewidywało ono wycofanie sił Jugosłowiańskiej Armii Ludowej (JNA) ze Słowenii oraz zawieszenie na okres trzech miesięcy słoweńskiej oraz chorwackiej deklaracji niepodległości. Europejscy politycy ogłosili sukces swojej misji, twierdząc, że porozumienie z Brioni stanowić będzie początek rozwiązania konfliktu w Jugosławii. W rzeczywistości jednak, chociaż oznaczało ono zakończenie wojny w Słowenii, a co za tym idzie, konsolidację jej faktycznej niepodległości⁵, pozwoliło równocześnie na skoncentrowanie uwagi JNA na obszarach zamieszkałych przez Serbów w Chorwacji, prowadząc do eskalacji konfliktu.

W miarę nasilania walk na terytorium Chorwacji Wspólnota Europejska oświadczyła, że *nie może stać bezczynnie, gdy rozlew krwi narasta z dnia na dzień*⁶, zapowiadając swoją gotowość do zwołania konferencji w celu negocjacji w sprawie przyszłości Jugosławii. Ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich WE oświadczyli, że *negocjacje powinny opierać się na zasadach, że jakakolwiek zmiana granic wewnętrznych i międzynarodowych siłą jest niedopuszczalna i że każde rozwiązanie powinno gwarantować prawa mniejszości we wszystkich republikach*⁷.

³ A. Riding, *European Community Freezes Arms Sales and Aid*, „The New York Times” 1991, 6 VII, [online] <https://www.nytimes.com/1991/07/06/world/conflict-in-yugoslavia-european-community-freezes-arms-sales-and-aid.html>, 20 XI 2024.

⁴ Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/203, 5 July 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, s. 333-334, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>, 20 XI 2024.

⁵ Porozumienie monitorowane przez nieuzbrojonych obserwatorów WE umożliwiło trzymiesięczne moratorium na niepodległość, ale bez wzywania do *status quo ante*. Zamiast tego stanowiło, że *kontrola przejść granicznych będzie w rękach słoweńskiej policji*. Chociaż Porozumienie z Brioni określało, że słoweńska policja powinna *działać zgodnie z przepisami federalnymi*, i że *cała pozostana dochodem federalnym*, skutkiem porozumienia było uznanie nieuchronnej secesji Słowenii. Wojska federalne (Jugosłowiańska Armia Ludowa) wycofały się ze Słowenii, ale siły słoweńskie nie zdemobilizowały się, ignorując tę część porozumienia. Apel o pilne rozpoczęcie negocjacji *nie później niż 1 sierpnia 1991 r., we wszystkich aspektach przyszłej Jugosławii bez warunków wstępnych* również został w zasadzie zignorowany. Z tych wszystkich powodów prezydent Słowenii Milan Kučan postrzega porozumienie z Brioni jako *pierwszy akt międzynarodowego uznania Słowenii*. Zob. M. Kučan, *Otpor Srboslaviji*, Radio Free Europe, 27 II 2008, [online] <https://www.slobodnaevropa.org/a/1045269.html>, 20 XI 2024.

⁶ Bulletin of the European Communities 1991, no. 7/8, vol. 24, s. 116, [online] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48527131-bb1b-42b3-b63b-4d8a1aa237da>, 20 XI 2024.

⁷ Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/243, 6 August 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, s. 384, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>, 20 XI 2024.

Na spotkaniu w Brukseli 27 sierpnia 1991 roku przedstawiciele Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich przyjęli deklarację zwołującą konferencję pokojową w sprawie Jugosławii, jako *bezstronnego forum negocjacji*. W dokumencie powielono zasady określone w oświadczeniu z 6 sierpnia, określając w ten sposób dwie podstawowe normy, które od tej pory było podstawą stanowiska WE w sprawach dotyczących państwowości SFRJ oraz jej republik składowych. Po pierwsze, żadne zmiany granic, nie tylko zewnętrznych SFRJ, ale także granic pomiędzy republikami, nie mogły być dokonane inaczej niż środkami pokojowymi opartymi na porozumieniu. Po drugie, w odniesieniu do *jakiegokolwiek rozwiązywania sporu* należało przestrzegać praw człowieka oraz praw mniejszości⁸.

Wzniosłe hasła towarzyszyły pierwszemu posiedzeniu konferencji w sprawie Jugosławii, które odbyło się 7 września 1991 roku w Hadze, w budynku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Uczestniczyli w nim ministrowie spraw zagranicznych dwunastu państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, członkowie Prezydium SFRJ, przewodniczący Federalnej Rady Wykonawczej oraz prezydenci republik jugosłowiańskich ze swoimi zespołami oraz różne zespoły eksperckie z WE i SFRJ. Obradom przewodniczył Lord Peter Carrington jako główny mediator. Podczas uroczystego otwarcia uczestnicy oświadczyli między innymi, że *wynik negocjacji musi uwzględniać interesy wszystkich* oraz podkreślili swoją determinację, aby nie uznawać zmian żadnych granic, które nie zostały dokonane środkami pokojowymi i za porozumieniem⁹. Jednak już na początku konferencji w pierwszych publicznych wystąpieniach przedstawiciele stron jugosłowiańskich ujawniły się znaczące różnice zdań wokół zasad i interpretacji tego, co słuszne i sprawiedliwe. W związku z tym skuteczność Konferencji od samego początku stanęła pod znakiem zapytania¹⁰.

UTWORZENIE I MANDAT KOMISJI BADINTERA

Deklaracja EPC z 28 sierpnia 1991 roku przewidywała, że w ramach konferencji pokojowej zostanie ustanowiona procedura arbitrażowa. Konieczność utworzenia organu *ad hoc* wynikała z nietypowej sytuacji, w jakiej znajdowała się Jugosławia. W związku z tym, że Serbia i Czarnogóra nie akceptowały Protokołu Fakultatywnego do Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, MTS nie mógł rozstrzygać spornych kwestii. Ponadto należy zauważyć, że MTS może rozpatrywać wyłącznie spory między

⁸ Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/252, 27 August 1991, [w:] „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, s. 389, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>, 20 XI 2024.

⁹ Statement on the occasion of the ceremonial opening of the Conference on Yugoslavia, 91/256, 7 September 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, s. 384, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>, 20 XI 2024.

¹⁰ Różnica zdań ujawniła się już podczas oficjalnego lunchu. Dyskusja między członkami Prezydium SFRJ, Chorwatem Stipe Mesiciem oraz Czarnogórcem Branko Kosticiem, zakończyła się kłótnią oraz wzajemnymi obelgami. W konsekwencji Przewodniczący Konferencji Lord Peter Carrington opuścił lunch.

państwami¹¹, a nie spory między państwem a podmiotami niższego szczebla, jakimi w tym czasie były republiki jugosłowiańskie. Z kolei Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) jest właściwy jedynie do rozpatrywania spraw wniesionych przez instytucje WE, państwa członkowskie lub obywateli WE, co powodowało, że konflikt w Jugosławii pozostawał poza jego jurysdykcją. Wobec braku ustalonych mechanizmów rozwiązywania sporów między uczestnikami konfliktu w Jugosławii WE została zatem zmuszona do utworzenia do tych celów odpowiedniego organu *ad hoc*.

Pierwotny mandat powołanego organu arbitrażowego brzmiał niezwykle mgliście i nieprecyzyjnie. Zgodnie z deklaracją z 27 sierpnia *odpowiednie władze* [przez które, jak się wydaje, należy rozumieć każdą ze stron konferencji – przyp. aut.] *przedłożą swoje spory Komisji Arbitrażowej składającej się z pięciu członków*¹². Komisja miała *wydać decyzję w ciągu dwóch miesięcy*¹³.

Niewiele więcej światła na naturę procedury arbitrażowej rzuciło oświadczenie EPC z 3 września. Określono w nim, że Przewodniczący Konferencji Pokojowej *przekaze Komisji Arbitrażowej kwestie przedłożone do arbitrażu, a wyniki obrad Komisji zostaną ponownie przedstawione Konferencji za pośrednictwem Przewodniczącego*¹⁴. Odnosząc się do obowiązujących zasad postępowania, które mają być stosowane przez komisję, w oświadczeniu stwierdzono jedynie, że *zasady postępowania arbitrażowego zostaną ustanowione przez Arbitrów, po uwzględnieniu istniejących organizacji w tej dziedzinie*¹⁵. Mandat komisji arbitrażowej w momencie jej tworzenia był więc bardzo niejasny, pozostawiając komisji możliwość działania na wiele różnych sposobów i pełnienia różnych funkcji. Potwierdziła to sama komisja w swojej opinii z 4 lipca 1992 roku, w której odnosząc się do deklaracji WE z 27 sierpnia i 3 września 1991 roku, stwierdziła, że *początkowe zasady regulujące jej funkcjonowanie zostały uzupełnione i wyjaśnione przez niektóre teksty po jej utworzeniu oraz przez praktykę stosowaną przez Konferencję na rzecz Pokoju w Jugosławii i przez odpowiedzialne władze w różnych republikach jugosłowiańskich*¹⁶.

Zgodnie z zapisami deklaracji WE z 27 sierpnia skład komisji miał składać się z *trzech członków wyznaczonych przez WE i jej państwa członkowskie spośród Prezesów Sądów Konstytucyjnych istniejących w krajach Wspólnoty oraz dwóch członków wyznaczonych*

¹¹ Artykuł 34.1 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości uznaje, że: *Tylko państwa mają prawo stawiać jako strony przed Trybunałem*. Zob. The Statute of the International Court of Justice, [online] <https://www.icj-cij.org/statute>, 20 XI 2024.

¹² Declaration on Yugoslavia, Adopted at EPC Extraordinary Ministerial Meeting, Brussels, 27 August 1991, [online] <https://www.dipublico.org/100637/declaration-on-yugoslavia-extraordinary-epc-ministerial-meeting-brussels-16-december-1991/>, 20 XI 2024.

¹³ Tamże.

¹⁴ Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/254, 3 September 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, s. 390, [online] <https://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>, 20 XI 2024.

¹⁵ Przypuszczalnie „dziedzina”, o której mowa, byłby arbitraż. Nie jest niczym niezwykłym, że organy pokojowego rozstrzygania sporów stosują podejście proceduralne innych porównywalnych organów w tej samej dziedzinie.

¹⁶ Opinion No. 8, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 4 July 1992, „International Law Reports” 1993, no. 92, s. 199-202.

przez Prezydium SFRJ. W przypadku braku porozumienia co do członków wyznaczonych przez Prezydium Federalne, zostaną oni wyznaczeni przez trzech członków wyznaczonych przez Wspólnotę¹⁷.

Państwa członkowskie WE wybrały swoich arbitrów spośród trzech najbardziej wpływowych państw Wspólnoty. Nominowanymi sędziami byli: Robert Badinter (przewodniczący francuskiej Rady Konstytucyjnej), Roman Herzog (prezes niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego), Aldo Corasaniti (przewodniczący Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej). Ze względu na niepowodzenie prezydencji jugosłowiańskiej w mianowaniu swoich członków Badinter, Herzog oraz Corasaniti wyznaczyli pozostałych dwóch członków, którymi zostali Irène Pétry (prezes belgijskiego Trybunału Arbitrażowego) oraz Francisco Tomás y Valiente (prezes hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego).

Komisja w pełnym składzie po raz pierwszy spotkała się 11 września 1991 roku w Paryżu. Uzgodniono wówczas, że funkcję przewodniczącego pełnił będzie sędzia Robert Badinter. Podczas tego posiedzenia przyjęto również regulamin proceduralny, według którego pracować miała komisja. Jednak nie został on podany do wiadomości publicznej¹⁸.

Deklaracja WE z 27 sierpnia nie określiła, jakie prawo ma stosować komisja arbitrażowa. Także regulamin komisji nie zawierał żadnych wskazówek co do prawa, które miało być używane przez komisję przy rozstrzyganiu skierowanych do niej sporów. Opierając się na orzecznictwie komisji, Michla Pomerance stwierdził, że zasadniczo rozstrzygała ona kwestie przedkładane jej do rozpatrzenia na podstawie prawa międzynarodowego publicznego, odnosząc się także do fundamentalnych norm prawa międzynarodowego (łac. *ius cogens*)¹⁹.

Konkludując, kilka kwestii związanych z komisją arbitrażową jest uderzających od samego początku: skrajna lakoniczność przepisów powołujących komisję, które w szczególności nie zawierają żadnych odniesień do obowiązującej procedury ani do obowiązującego prawa; niejasność dotycząca kompetencji komisji; ekstremalnie krótkie terminy przyznane jej na wydanie orzeczenia, kontrastujące z terminami zwyczajowo stosowanymi w sprawach arbitrażu międzynarodowego; a może przede wszystkim całkowicie nieformalny charakter układu.

Utworzona w ten sposób komisja wydała 10 opinii w okresie od listopada 1991 roku do lipca 1992 roku. Opinie nr 1-3 oraz nr 8-10 zostały wydane w odpowiedzi na pytania sformułowane przez przewodniczącego konferencji pokojowej WE w sprawie Jugosławii, lorda Petera Carringtona, z kolei opinie nr 4-7 powstały z inicjatywy Rady Ministrów WE. Komisja wydała także decyzję interlokutoryjną przed swoją ósmą

¹⁷ Declaration on Yugoslavia..., 27 August 1991.

¹⁸ Allain Pellet argumentuje, że niepotrzebne jest ukrywanie tożsamości jakiegokolwiek przyjętej procedury przez arbitrów. Pellet dochodzi również do wniosku, że zasady proceduralne zostały zaprojektowane tak, aby umożliwić komisji rozstrzyganie problemów w miarę ich pojawiania się, zamiast wcześniej antycypować potencjalne przeszkody proceduralne, A. Pellet, *L'activité de la Commission...*, s. 223-225.

¹⁹ M. Pomerance, *The Badinter...*, s. 33.

opinią po zakwestionowaniu jej kompetencji przez Serbię i Czarnogórę. W styczniu 1993 roku komisja arbitrażowa została reaktywowana, a jej skład i zakres obowiązków zostały zrewidowane i zmienione.

KONTEKST POLITYCZNY PO UTWORZENIU KONFERENCJI W SPRAWIE JUGOSŁAWII ORAZ KOMISJI BADINTERA DO 11 STYCZNIA 1992

Pomimo wysiłków Wspólnoty Europejskiej, która zwracała uwagę na potrzebę natchmiastowego zaprzestania działań wojennych i zaprowadzenia pokoju jako podstawowych warunków prowadzenia negocjacji w sprawie przyszłego układu, sytuacja na terytorium Jugosławii w dalszym ciągu się pogarszała. Eskalacja walk w Chorwacji spowodowała, że od września osiągnęły one poziom pełnoskalowego konfliktu²⁰. W wyniku mediacji i zaangażowania doprowadzano do zawieszenia broni, jednak porozumienie nie było przestrzegane²¹. Konfliktem zajęła się także Rada Bezpieczeństwa ONZ, która wyraziła poparcie dla wysiłków WE mających na celu pokojowe rozwiązanie kryzysu. 25 września postanowiła również wprowadzić powszechne i kompletne embargo na sprzedaż broni do Jugosławii²². Akt ten jednak nie miał większego wpływu na zahamowanie eskalacji konfliktu.

W międzyczasie kwestia dążeń niepodległościowych republik składowych stawała się coraz bardziej paląca. 1 października 1991 roku przedstawiciele Republiki Serbii, Republiki Czarnogóry, a także autonomicznych prowincji Wojwodiny i Kosowa przejęli zbiorowe przewodnictwo w SFRJ. W konsekwencji wykluczeni zostali przedstawiciele Słowenii, Chorwacji, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny. Ministrowie Spraw Zagranicznych państw członkowskich WE bardzo ostro potępili te działania jako *bezprawne działania przeciwko Konstytucji Jugosławii oraz Karcie Paryskiej*²³, zapowiadając jednocześnie, że *nie będą uznawać, żadnych decyzji podjętych przez organ, które nie może już udawać, że przemawia w imieniu całej Jugosławii*²⁴.

8 października Chorwacja oraz Słowenia reaktywowały swoje deklaracje niepodległości. Bośnia i Hercegowina wyraziła swoje pragnienie niepodległości 15 października poprzez przyjęcie przez jej parlament Deklaracji o suwerenności państwowej i niepodzielności Republiki Bośni i Hercegowiny. Z kolei w Macedonii 8 września

²⁰ A. Krzak, *Armia chorwacka w systemie obrony państwa (od powstania do stanu obecnego). Zarys problemu*, [w:] *Balkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, red. A. Głowacki, S.L. Szczepcio, Łódź 2015, s. 402.

²¹ W trakcie obrad Konferencji Pokojowej, pomimo uzgodnionego rozejmu, 17 października 1991 roku JNA zbombardowała Dubrownik.

²² Resolution 713 (1991) adopted by the Security Council at its 3009th meeting, on 25 September 1991, S/RES/713(1991), [online] <https://digitallibrary.un.org/record/126827?v=pdf>, 20 XI 2024.

²³ Declaration on the situation Yugoslavia, adopted at the informal meeting of Ministers for Foreign Affairs, 5 October 1991 by the European Community, Annex I.

²⁴ Tamże.

przeprowadzono referendum, w którym zdecydowana większość obywateli opowiedziała się za suwerennym i niepodległym państwem Macedonii. Na podstawie jego wyników 17 września Zgromadzenie Republiki Macedonii, wyrażając na swoim posiedzeniu wolę obywateli, przyjęło Deklarację Suwerennej i Niepodległej Republiki Macedonii.

Wydarzenia te wpłynęły na pierwotne stanowisko Wspólnoty Europejskiej, które zakładało dążenie do utrzymania istnienia jednego państwa jugosłowiańskiego. Dobitnie wyraził to przewodniczący konferencji w sprawie Jugosławii, lord Carrington, który na początku października oświadczył, że *Jugosławia, jaką znamy, wyraźnie się rozpada. Należy znaleźć zinstytucjonalizowany sposób przekształcenia go w luźną unię suwerennych państw, których stosunki byłyby przede wszystkim gospodarcze*²⁵.

4 października 1991 roku w Hadze w obecności lorda Carringtona doszło do podpisania kolejnego porozumienia o przerwaniu ognia pomiędzy prezydentami Slobodanem Miloševićem, Franjo Tuđmanem oraz Federalnym ministrem obrony narodowej generałem Veljko Kadijevićem. WE postawiła ultimatum skierowane do bałkańskich polityków, aby respektowali to porozumienie nakazujące zakończenie starć, ostrzegając, że w przeciwnym wypadku Wspólnota ustanowi sankcje wobec Serbii i Czarnogóry oraz armii jugosłowiańskiej. Pomimo uzgodnionego rozejmu walki nadal trwały²⁶.

18 października rozpoczęła się druga sesja Konferencji Pokojowej, podczas której jej przewodniczący lord Carrington przedstawił opracowane propozycje. Ostatecznie zostały one zawarte w projekcie deklaracji w sprawie Jugosławii. Projekt zawierający propozycję utworzenia stowarzyszenia suwerennych republik został odrzucony przez Slobodana Miloševicia. Zdaniem serbskiego prezydenta propozycja Carringtona sprowadzała się do uznania niepodległości republik i likwidacji Jugosławii jako państwa. W kolejnych dwóch tygodniach przedstawiono jeszcze trzy, w niewielkim stopniu zmodyfikowane wersje deklaracji. Ostatecznie zostały one jednak odrzucone przez przedstawicieli Serbii, Czarnogóry oraz czterech członków Prezydium SFRJ. Zdaniem Henry'ego Wijnaendtsa, pełniącego wówczas funkcję specjalnego pełnomocnika WE do spraw Jugosławii, konferencja nie miała szans powodzenia, bowiem była torpedowana zarówno przez Miloševicia, jak i Tuđmana. Co prawda przywódca chorwacki formalnie deklarował akceptację przedstawionych na konferencji pokojowej propozycji, jednak – przekonany o poparciu Niemiec – sprawiał, że kolejne warunki porozumień o zawieszeniu broni nie były przez stronę chorwacką dotrzymywane.

Po odrzuceniu czwartej wersji projektu deklaracji w sprawie Jugosławii (oddanej do podpisu prezydentom republik listopada) lord Carrington przedstawił swoją ocenę konfliktu jugosłowiańskiego i stwierdził, że – skoro walki, pomimo kilkunastu rozejmów, toczą się nadal, a dodatkowo podstawowe elementy jego planu pokojowego zostały odrzucone – prace Konferencji Pokojowej zostaną zawieszone. Tym samym

²⁵ Cytowany przez Davida Owena. Zob. D. Owen, *Balkan Odyssey*, London 1995, s. 33.

²⁶ Marek Waldenberg podaje, że w okresie od lata do listopada 1991 roku złamanych zostało 13 porozumień o przerwaniu ognia. Odpowiedzialnością za ich niedotrzymanie obciążały się wzajemnie obie walczące strony. Zob. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005, s. 137.

zaprzepaszczono ostatnią możliwość zachowania Jugosławii jako suwerennego państwa lub związku państw opartego na wspólnej współpracy we wszystkich dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Zawieszenie konferencji pokojowej pod auspicjami Wspólnoty Europejskiej potwierdzono 8 listopada. Dodatkowo WE ogłosiła podjęcie dotkliwych sankcji wobec SFRJ, takich jak: zerwanie umowy o współpracy i handlu, zawieszenie możliwości korzystania z programu PHARE czy usunięcie z listy beneficjentów Ogólnego Systemu Preferencji (General System of Preferences)²⁷. Ponadto WE zwróciła się do ONZ, wskazując na celowość wprowadzenia embarga na ropę oraz podjęcie środków zmierzających do zwiększenia efektywności embarga na broń²⁸. Początkowo nałożone przez WE sankcje dotyczyły terytorium całej Jugosławii. Stanowisko to spotkało się jednak z ostrą krytyką potępiającą tę nieuzasadnioną decyzję podjętą wobec wszystkich republik, bez rozróżniania agresora i ofiar agresji. W efekcie 2 grudnia 1991 roku WE zniosła sankcje wobec Słowenii, Chorwacji, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny, a więc republik, które zaakceptowały propozycje WE.

Pomimo niepowodzenia międzynarodowej konferencji w sprawie Jugosławii pierwotne stanowisko WE zakładające, że niepodległość republik będzie uznawana jedynie w kontekście ogólnego porozumienia nie uległo zmianie. Zwłaszcza w sytuacji, gdy propozycje lorda Carringtona zostały zaakceptowane przez cztery republiki dążące do niepodległości, a oczywiste było, że nie można oczekiwać zgody Serbii. Wobec rosnącej presji na rozważenie uznania republik jugosłowiańskich 20 listopada lord Carrington skierował trzy pytania do komisji Badintera.

Pierwsze pytanie dotyczyło kwestii, czy republiki, które ogłosiły niepodległość, odłączały się od SFRJ, dokonując secesji, czy też sytuacja polegała na dezintegracji lub rozpadzie. Serbia stała na stanowisku, że te republiki, które ogłosiły lub ogłosiłyby się niepodległymi lub suwerennymi, odłączyły się lub odłączają się od SFRJ, która w takim razie nadal istniałaby. Pozostałe republiki uważały natomiast, że nie było mowy o secesji, ale chodziło o rozpad lub rozbicie SFRJ w wyniku zgodnej woli kilku republik. Ich zdaniem sześć republik należało uważać za równoprawnych następców SFRJ bez możliwości, aby którakolwiek z nich lub ich grupa mogła rościć sobie prawo do bycia jej kontynuatką.

Zgodnie z opinią 1 komisji arbitrażowej konferencji pokojowej w sprawie Jugosławii wydaną 29 listopada 1991 roku *Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii (SFRJ) jest w trakcie rozpadu*²⁹. Komisja Badintera przedstawiła trzy powody tego stanu:

[Po pierwsze – przyp. aut.] *republiki wyraziły swoje pragnienie niepodległości*. [Po drugie, organy federalne – przyp. aut.] *nie spełniały już kryteriów uczestnictwa i reprezentatywności właściwych dla państwa federalnego*. [Po trzecie – przyp. aut.], *władze Federacji i Republik okazały się bezsilne w egzekwowaniu przestrzegania kolejnych*

²⁷ Declaration by extraordinary EPC Ministerial Meeting on Yugoslavia, European Political Cooperation Documentation Bulletin 1991, 8 XI, no. 91/349, s. 585.

²⁸ Tamże.

²⁹ Opinion No. 1, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 29 November 1991, „International Law Reports” 1993, no. 92, s. 162-166.

*porozumień o zawieszeniu broni zawartych pod auspicjami Wspólnot Europejskich lub Organizacji Narodów Zjednoczonych*³⁰.

Charakter opinii wydanej przez komisję Badintera w powyższej sprawie bez wątpienia służył celom politycznym i był zgodny z rozwojem sytuacji w polityce WE wobec Jugosławii³¹. Stopniowo zaczęto akceptować stanowisko, że rozpad państwa jugosłowiańskiego jest nieunikniony. Co zrozumiałe, opinia komisji Badintera spotkała się ze sprzeciwem SFRJ. Ministerstwo Spraw Zagranicznych SFRJ oświadczyło, że *opinia Komisji Arbitrażowej po prostu odzwierciedla dominującą we Wspólnocie Europejskiej myśl polityczną, że SFRJ powinna zostać rozbita na sześć nowych suwerennych państw, które będą mogły się stowarzyszyć tworząc nowe państwo*³².

Drugie pytanie lorda Carringtona do komisji Badintera dotyczyło prawa do samostanowienia ludności serbskiej mieszkającej w Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie, a pytaniem trzecim było to, czy granice między Chorwacją a Serbią oraz pomiędzy Serbią oraz Bośnia i Hercegowina można uznać z granice w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego (pytanie 3). Oba te pytania skierowane przez Serbię za pośrednictwem przewodniczącego Konferencji WE do komisji arbitrażowej miały w przyszłości zapewnić podstawę prawną dla wezwania do samostanowienia przez ludność serbską, prowadząc do zmiany granic, tak aby obszary tych dwóch republik, na których zamieszkiwali Serbowie, mogły zostać włączone do Serbii. Komisja Badintera wypowiedziała się przeciwko Serbii w obu tych kwestiach, podtrzymując w ten sposób jedno z głównych stanowisk WE sprzeciwiające się jakimkolwiek zmianom wewnętrznych granic republik, chyba że w drodze porozumienia między nimi.

Fiasko międzynarodowej konferencji w sprawie Jugosławii oznaczało, że wysiłki zmierzające do zaprowadzenia pokoju na terytorium Jugosławii drogą negocjacji się nie powiodły. To z kolei powodowało, że coraz więcej argumentów przemawiało na korzyść stanowiska Niemiec. Rząd kanclerza Helmuta Kohla, a w szczególności minister spraw zagranicznych Hans Dietrich Genscher bezustannie nakłaniali inne państwa WE, aby zdobyły się na *prewencyjne uznanie*³³ Słowenii i Chorwacji. Niemcy argumentowali, że dzięki temu konflikt, postrzegany jako wojna domowa, zyska wymiar międzynarodowy, stwarzając podstawy prawne do przyścia z pomocą ofiarom agresji przez społeczność międzynarodową. Znacznie bardziej wstrzemięźliwe stanowisko w tej kwestii zajęły

³⁰ Tamże.

³¹ Podstawa ustaleń komisji zawartych w Opinii nr 1, zgodnie z którą SFRJ była *w trakcie procesu rozpadu*, została poddana krytyce ze względu na to, że koncepcja procesu rozpadu ma jedynie wątpliwą podstawę prawną. Stwierdzenie, że państwo znajduje się w „procesie” rozpadu, nie ma treści prawnej. W Opinii nr 8 komisja rzeczywiście zauważyła, że *rozwiązanie państwa oznacza, że nie ma ono już osobowości prawnej* i uznała w czasie wydawania swojej pierwszej opinii, że SFRJ była *w rzeczywistości nadal podmiotem międzynarodowym*. W związku z tym stwierdzenie komisji w Opinii 1 było przedwczesne i stanowiło niewiele więcej niż przewidywanie. Niemniej nie pozostało to bez wpływu na późniejszą praktykę państw w odniesieniu do uznawania przez nie niepodległości republik składowych, z których niektóre są uznawane za przedwczesne, z katastrofalnymi konsekwencjami.

³² R. Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge 2005, s. 116.

³³ R.H. Ullman, *Preventive recognition*, [w:] *The World and Yugoslavia's Wars*, red. R.H. Ullman, New York 1996, s. 17.

Włochy, Francja czy Wielka Brytania, które same doświadczały problemów z ruchami separatystycznymi. Brytyjski minister spraw zagranicznych Douglas Hurd jeszcze na początku grudnia 1991 roku stwierdził:

Jeśli zbyt szybko uznamy te republiki, to ryzykujemy, że zburzymy kruchy pokój w Macedonii i w Bośni, ponieważ są one pod ogromną presją, by także starać się o uznanie niepodległości. Uznanie szeregu małych państw bałkańskich, bez ram zapewniających współpracę i ochronę mniejszości, nie zapewni regionowi stabilnej przyszłości³⁴.

Gdy 16 grudnia 1991 roku WE opublikowała dwa dokumenty, które odnosiły się do międzynarodowego uznania nowych państw: Deklarację Wspólnoty Europejskiej w sprawie kryteriów uznawania nowych państw Europy Wschodniej i Związku Radzieckiego³⁵ oraz Deklarację Wspólnoty Europejskiej w sprawie Jugosławii³⁶, wydawało się, że konsensus w kwestii polityki uznania republik jugosłowiańskich został osiągnięty. Miało to otworzyć drogę do rozpoczęcia procedury międzynarodowego uznania „nowych” państw. Niemcy niechętnie zgodziły się na politykę uznania wszystkich sześciu republik Jugosławii. Wszystkie państwa WE przyjęły także warunek Grecji, że państwo wnioskujące o uznanie nie powinno mieć żadnych roszczeń terytorialnych wobec sąsiedniego państwa WE i nie powinno używać nazwy, która sugerowałaby takie roszczenia³⁷.

W pierwszym z powyższych dokumentów zawarte zostały podstawowe zasady, których spełnienie uznano za konieczne do uzyskania formalnego uznania nowo powstających państw Europy Wschodniej i Związku Radzieckiego. Ten zbiór wytycznych obejmował: poszanowanie postanowień Karty Narodów Zjednoczonych oraz zobowiązań podjętych na podstawie Aktu Końcowego z Helsinek i Karty Paryskiej³⁸; gwarantowanie praw grupom etnicznym i narodowym zgodnie z obowiązkami określonymi w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE); poszanowanie nienaruszalności wszelkich granic³⁹, przyjęcie zobowiązań dotyczących rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni jądrowej, a także obowiązek rozstrzygania sporów związanych z dziedzictwem prawnym państw i sporami regionalnymi w drodze porozumienia. Ponadto w dokumencie tym podkreślono, że członkowie WE *wezmą także pod uwagę wpływ, jaki uznanie państw może mieć na państwa sąsiednie*. Zapis ten wiązał się z wyraźną od samego początku tendencją Grecji do utrudniania procesu międzynarodowego uznania Macedonii.

³⁴ D. Hurd, *Averting a Balkan tragedy*, „The Times” 1991, 3 XII.

³⁵ Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union (Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991), Annex II, [online] <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n91/497/20/pdf/n9149720.pdf>, 20 XI 2024.

³⁶ Declaration on Yugoslavia (Extraordinary EPC Ministerial Meeting, European Community, Brussels, 16 December 1991), Annex I, [online] <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n91/497/20/pdf/n9149720.pdf>, 20 XI 2024.

³⁷ Zdaniem Grecji miało to zapobiec wszelkim możliwym roszczeniom terytorialnym do greckiego terytorium (byłej) jugosłowiańskiej republiki Macedonii.

³⁸ Zwłaszcza w zakresie praworządności, demokracji i praw człowieka.

³⁹ Dopuszczano zmiany granic jedynie środkami pokojowymi i za obopólnym porozumieniem.

Drugi z dokumentów odnosił się bardziej szczegółowo do uznania republik jugosłowiańskich w świetle kryteriów uznania nowych państw Europy Wschodniej i Związku Radzieckiego. W deklaracji WE w sprawie Jugosławii wezwano wszystkie republiki jugosłowiańskie do zadeklarowania w terminie do 23 grudnia 1991 roku: czy chcą zostać uznane za niepodległe państwa, czy akceptują wspomniane wyżej kryteria uznania nowych państw, czy akceptują warunki konwencji haskiej, czy popierają wysiłki Sekretarza Generalnego i Rady Bezpieczeństwa ONZ, a także kontynuację konferencji w sprawie Jugosławii. W dokumencie podkreślono, że wnioski tych republik, które odpowiedzą pozytywnie, będą kierowane do komisji arbitrażowej, która wyda opinię najpóźniej 15 stycznia 1992 roku⁴⁰. Pod naciskiem Grecji do deklaracji wprowadzono zapis, że: *Wspólnota Europejska i jej państwa członkowskie wymagają również, aby każda republika jugosłowiańska, przed jej uznaniem, zobowiązała się do przyjęcia stanowczych gwarancji konstytucyjnych i politycznych stanowiących, że nie będzie ona miała żadnych roszczeń terytorialnych wobec żadnego sąsiadującego kraju będącego członkiem Wspólnoty Europejskiej i że nie będzie prowadzić żadnej wrogiej działalności propagandowej skierowanej przeciwko jakiemukolwiek sąsiadującemu krajowi będącemu członkiem Wspólnoty Europejskiej, w tym używania nazwy sugerującej roszczenia terytorialne*⁴¹.

ROLA KOMISJI BADINTERA W PROCEDURZE UZNANIA

Deklaracja WE w sprawie Jugosławii z 16 grudnia 1991 roku wskazywała na stałą rolę komisji arbitrażowej. Wymagała ona od republik ubiegających się o uznanie przyjęcia określonych przepisów konstytucyjnych, a od komisji oceny, czy wymagania te zostały spełnione. Deklaracja wyraźnie stanowiła, że komisja arbitrażowa będzie wyrażać opinie w kwestii uznania niepodległości każdej z ubiegających się republik przed wdrożeniem takiego uznania 15 stycznia 1992 roku. Porady komisji dotyczyły wypełnienia warunków zawartych w wytycznych dotyczących uznania nowych państw w Europie Wschodniej i Związku Radzieckim⁴² oraz w deklaracji WE w sprawie Jugosławii z 16 grudnia 1991 roku. W celu poparcia wniosków Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii i Słowenii komisja przedstawiła w opiniach nr 4-7 analizę szeregu instrumentów. Serbia i Czarnogóra nie złożyły wniosków o uznanie za nowe państwa. Argumentując, że uznanie innych republik nie może wpłynąć na trwającą osobowość prawną Jugosławii, Serbia i Czarnogóra nie czuły potrzeby ubiegania się o uznanie i ogłosiły zamiar kontynuowania tożsamości Jugosławii jako Federalnej Republiki Jugosławii (FRJ).

Nie zważając na zawarty na forum WE konsensus⁴³ i nie czekając na opinię komisji Badintera, 23 grudnia 1991 roku Niemcy jednostronnie ogłosiły decyzję o uznaniu

⁴⁰ Declaration on Yugoslavia..., 16 December 1991.

⁴¹ Tamże.

⁴² Declaration on the Guidelines on the Recognition...

⁴³ *Wspólnota Europejska i jej państwa członkowskie (...) przyjęli wspólne stanowisko w sprawie uznania republik jugosłowiańskich*. Zob. Declaration on Yugoslavia..., 16 December 1991.

niepodległości Słowenii i Chorwacji i nawiązaniu z nimi stosunków dyplomatycznych z dniem 15 stycznia 1992 roku. Wywołało to w Europie falę krytyki. Działania Niemiec w oczywisty sposób wywierały presję na prace komisji arbitrażowej, aby jej doradztwo zmierzało w kierunku uznania niektórych republik. Przedstawione poniżej opinie nr 4-7, opublikowane 11 stycznia 1992 roku, stanowią jednak najlepszy dowód na to, że komisja pozostała niezależna od takich nacisków.

Opinia nr 4 – Bośnia i Hercegowina

Komisja Badintera po przeanalizowaniu uzyskanych materiałów uznała wniosek Bośni i Hercegowiny o uznanie za niewystarczający w zakresie wyrażenia prawdziwej woli całej ludności republiki. W opinii zwrócono uwagę na brak udziału mniejszości serbskiej w przyjęciu aktów niepodległościowych. Komisja zasugerowała więc przeprowadzenie pod nadzorem międzynarodowym referendum, w którym mogliby wziąć udział wszyscy obywatele⁴⁴.

Opinia nr 5 – Chorwacja

Komisja stwierdziła, że niektóre postanowienia konwencji Carringtona z 4 listopada 1991 roku, w szczególności dotyczące ochrony praw mniejszości, nie zostały w pełni włączone do konstytucji Chorwacji. W konsekwencji stwierdzono, że Chorwacja nie spełniła kryteriów uznania. W odpowiedzi na zarzuty komisji arbitrażowej chorwacki prezydent Franjo Tuđman wysłał list do Roberta Badintera, w którym zaakceptował projekt konwencji Carringtona, zapowiadając jednocześnie przeprowadzenie stosownych zmian ustrojowych. W liście Franjo Tuđmana pojawiło się określenie „w zasadzie”, które oznaczało zgodę co do ogólnych zasad zawartych w projekcie; szczegółowe regulacje nie zostały natomiast przyjęte i wprowadzone w życie. W opinii nr 5 komisja Badintera odnotowała otrzymanie tego listu i fakt, że chorwacki prezydent „w zasadzie” zaakceptował projekt postanowień konwencji. Jednak wdrożenie postanowień komisja uznała za niewystarczające⁴⁵.

Opinia nr 6 – Macedonia

Komisja stwierdziła po prostu, że Macedonia *spełnia kryteria określone w Wytycznych (...) oraz w Deklaracji w sprawie Jugosławii*. Zdając sobie sprawę, że Grecja sprzeciwia się używaniu nazwy „Macedonia”, komisja wyraźnie odniosła się do gwarancji prawnych i politycznych, w których Macedonia zrzekła się wszelkich roszczeń terytorialnych i zgodziła się powstrzymać od wrogiej propagandy wobec jakiegokolwiek sąsiedniego państwa. Pomimo że nie zalecono wyraźnie uznania Macedonii, co pozostało decyzją polityczną KE, opinia komisji arbitrażowej nie mogła być bardziej przychylna⁴⁶.

⁴⁴ Opinion No. 4, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6, s. 1502-1504.

⁴⁵ Opinion No. 5, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6, s. 1504-1505.

⁴⁶ Opinion No. 6, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6, s. 1507-1511.

Opinia nr 7 – Słowenia

Komisja arbitrażowa odniosła się do konstytucji Słowenii oraz do referendum w Słowenii, w którym zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za niepodległością. Następnie w swej opinii stwierdziła, że republika spełnia kryteria uznania. Podobnie jak w przypadku Macedonii, ponownie powstrzymano się od bezpośredniego zalecenia uznania⁴⁷.

Jedenaście państw Wspólnoty Europejskiej stanęło przed dylematem: albo zgodnie z deklaracją z 16 grudnia 1991 roku uznać tylko te państwa, które spełniły według komisji Badintera wymagane kryteria, albo kierować się przede wszystkim względami politycznymi.

15 stycznia Rada Europejska ogłosiła decyzję o uznaniu Słowenii zgodnie z opinią nr 7. Należy również uznać, że zastosowała się do zaleceń komisji, ogłaszając, że wniosek Bośni i Hercegowiny pozostawia *ważne kwestie do omówienia*⁴⁸. Niemniej w kwestiach Chorwacji i Macedonii Rada wyraźnie nie zastosowała się do zaleceń komisji arbitrażowej, odrzucając wniosek Macedonii i przyjmując wniosek Chorwacji⁴⁹.

Kontekst polityczny w pełni wyjaśnia powody takich decyzji Rady Europy. W owym czasie, gdy parafowany w grudniu 1991 roku Traktat o Unii Europejskiej czekał na podpisanie, państwa członkowskie WE chciały uniknąć podziałów, które mogłyby zagrozić ratyfikacji TUE, w związku z tym, że kluczowe znaczenie dla Dwunastki miało zachowanie jedności. Członkowie Wspólnoty byli podatni na naciski ze strony poszczególnych członków, którzy grozili wycofaniem poparcia dla Traktatu. W odniesieniu do wniosku Chorwacji taką presję wywierały Niemcy, które argumentowały, że „umiędzynarodowienie” sytuacji pozwoliłoby na zastosowanie prawa międzynarodowego do konfliktu, który do tej pory był uważany za wewnętrzny. Natomiast sprzeciw Grecji wobec użycia „gwiazdy z Werginy” na macedońskiej fladze oraz jej obawy o użycie nazwy „Macedonia” spowodowały włączenie do deklaracji dodatkowych wymogów dla jednej z republik, co przyczyniło się do odrzucenia wniosku Macedonii o uznanie. Było więc oczywiste, że gdyby WE chciała uznać tylko dwie republiki rekomendowane przez komisję Badintera (tj. Słowenię i Macedonię), to powstałby poważny problem, bowiem Niemcy uznały Chorwację i Słowenię bez względu na stanowisko pozostałych państw WE, a Grecja w przypadku uznania Macedonii mogła zawetować Traktat z Maastricht.

Chociaż rola komisji arbitrażowej została zredukowana do funkcji opiniodawczej, to jednak udowodniła ona swą niezależność od nacisków politycznych, które wpłynęły na politykę WE w tym okresie. Opinie odbiegały od tego, czego otwarcie od komisji oczekiwano. Jednak pewne jest również to, że opinie komisji nie determinowały polityki WE w omawianej sferze. To kwestie polityczne wpłynęły na proces uznawania, a wiarygodność komisji została w ten sposób nadszarpnięta. Znacznie lepszym rozwiązaniem

⁴⁷ Opinion No. 7, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6, 1992, s. 1512-1517.

⁴⁸ Statement by the Presidency of the European Community on the Recognition of Yugoslav Republics, 9/92, 15 January 1992, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1992, vol. 8, s. 71, [online] <http://aei.pitt.edu/36872/1/A2881.pdf>, 20 XI 2024.

⁴⁹ Tamże.

byłoby pozostawienie decyzji o uznaniu wyłącznie państwom członkowskim WE niż tworzenie fasady prawnej, która dyskredytowała rolę komisji arbitrażowej.

WYDARZENIA PO UZNANIU SŁOWENII I CHORWACJI PRZEZ WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ

W następstwie opinii nr 5 Chorwacja przeprowadziła odpowiednie zmiany w swoim systemie prawnym. Jednak zamiast rewizji konstytucji, jak sugerowała komisja Badintera, rząd chorwacki zaproponował ustawę konstytucyjną, która została przyjęta 8 maja 1992 roku. Poprawki te zostały przekazane do rozpatrzenia komisji arbitrażowej 3 czerwca 1992 roku. Komisja nie wydała kolejnej opinii, zaproponowała jedynie komentarz w odpowiedzi na te poprawki. Należy podkreślić, że uznanie zostało już udzielone, w związku z czym rozważania komisji były ostatecznie nieistotne. 4 lipca 1992 roku komisja arbitrażowa oświadczyła, że wymogi konwencji Carringtona nadal *nie zostały w pełni uwzględnione w ustawie konstytucyjnej przyjętej przez Chorwacji parlament w dniu 8 maja 1992 r.*⁵⁰ Komisja doszła jednak do wniosku, że konstytucja Chorwacji spełnia *wymogi ogólnego prawa międzynarodowego dotyczące ochrony mniejszości*, w związku z czym należy uznać, że Chorwacja spełniła warunki uznania przez państwa członkowskie WE, określone w Deklaracji Wspólnoty Europejskiej w sprawie kryteriów uznawania nowych państw Europy Wschodniej i Związku Radzieckiego oraz w Deklaracji Wspólnoty Europejskiej w sprawie Jugosławii⁵¹.

W związku z tym, że decyzja z 15 stycznia 1992 roku oznaczała zawieszenie kwestii niepodległości Bośni i Hercegowiny, politycy chorwaccy i muzułmańscy podjęli działania mające na celu usunięcie przeszkód na drodze do międzynarodowego uznania państwa. Komisja Badintera zaznaczyła w opinii nr 5, że jej ustalenia mogłyby zostać poddane rewizji, gdyby *referendum wszystkich obywateli* [Bośni i Hercegowiny – przyp. aut.] *bez rozróżnienia odbyło się pod międzynarodowym nadzorem*⁵². Komisja zachęciła rząd Bośni i Hercegowiny do przeprowadzenia referendum obywatelskiego, co było sprzeczne z konstytucją tego kraju. Ta bowiem wyraźnie stanowiła, że wszystkie kwestie o znaczeniu ogólnym, takie jak suwerenność i niepodległość, muszą zostać uzgodnione w drodze konsensusu trzech grup etnicznych: bośniackich muzułmanów, Chorwatów i Serbów. Postanowienie to było konieczne, ponieważ zwykła większość głosów ze względu na strukturę demograficzną mogłaby zignorować stanowisko jednego z narodów tworzących Bośnię i Hercegowinę. Zgodnie z zaleceniami komisji Badintera parlament bośniacki 25 stycznia 1992 roku wyznaczył na 29 lutego i 1 marca 1992 roku termin referendum w sprawie niepodległości republiki. Zorganizowany pod nadzorem

⁵⁰ Observations on Croatian Constitutional Law (comments on the Republic of Croatia's Constitutional Law of December 1991, as Last Amended on 8 May 1992), „International Law Reports” 1993, vol. 92, s. 209-211.

⁵¹ Tamże.

⁵² Opinion No. 5, Yugoslavia Peace Conference..., s. 1105.

KBWE plebiscyt został jednak zbojkotowany przez bośniackich Serbów. Liczne uczestnictwo w referendum muzułmanów i Chorwatów spowodowało, że ostatecznie frekwencja wyniosła 62,68%⁵³. Na podstawie wyników głosowania 3 marca 1992 roku władze Bośni i Hercegowiny skierowały do wspólnoty międzynarodowej apel o uznanie. 6 kwietnia 1992 roku Bośnia i Hercegowina została uznana przez Wspólnotę Europejską. Plebiscyty, które odbyły się w Bośni i Hercegowinie, doprowadziły jednak do wybuchu walk ostrzejszych niż te w Słowenii i Chorwacji.

Kwestia uznania Macedonii przez Wspólnotę Europejską ze względu na opór Grecji nie została rozpatrzona do końca 1992 roku. W tej sytuacji po niepowodzeniu procesu uznania w WE uwaga dyplomacji macedońskiej przesunęła się na Organizację Narodów Zjednoczonych, starając się o uzyskanie członkostwa w tej najważniejszej organizacji międzynarodowej⁵⁴.

ZAKOŃCZENIE

Pomimo nazwy Komisja Arbitrażowa Konferencji Pokojowej ds. byłej Jugosławii nie posiadała mandatu do arbitrażu i nie mogła wydawać wiążących decyzji prawnych dotyczących Jugosławii. Nie była więc klasycznym arbitrażem międzynarodowym w rozumieniu części IV konwencji haskiej o pokojowym rozstrzyganiu sporów międzynarodowych z 1899 roku. Sporna była nie tylko państwowość podmiotów arbitrażu, ale także – ze względu na skrajną lakoniczność przepisów powołujących komisję – niejasność dotycząca jej kompetencji, obowiązujących procedur czy odniesień do obowiązującego prawa. Komisja Badintera stała się więc organem działającym w charakterze konsultacyjnym. Zasadniczo zmieniał się także charakter spraw, którymi zajmowała się komisja. Pierwotnie została ona pomyślana jako organ mający pomóc w rozstrzygnięciu sporów konstytucyjnych oraz potencjalnej restrukturyzacji konstytucji Jugosławii, w czasie gdy utrzymanie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii było celem polityki WE. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w składzie komisji. Została jednak wykorzystana do zadania, do którego nie została stworzona i w którym jej członkowie nie mieli doświadczenia. Ostatecznie komisja zmuszona została do rozważania kwestii prawa międzynarodowego, takich jak samostanowienie czy uznanie i sukcesja państwa.

Początkowo wydawało się, że państwa członkowskie WE przywiązują dużą wagę do analiz przeprowadzonych przez komisję, a dalsze działania po wydaniu opinii nr 1 były wyraźnie pod jej wpływem. Niemniej jednak w przypadku procedury uznania państw powstałych w rozpadu SFRJ okazało się, że komisja arbitrażowa doświadczyła poparcia dla swoich porad jedynie w zakresie, w jakim były one zgodne z celami politycznymi tych, do których były skierowane. W praktyce Wspólnota Europejska odstąpiła nie tylko od opinii sporządzonych przez komisję, ale również od własnych wytycznych.

⁵³ I. Lučić, *Bosna i Hercegovina od prvih izbora do međunarodnog priznanja*, „Časopis za suvremenu povijest” 2008, vol. 40, no. 1, s. 137.

⁵⁴ Macedonia została przyjęta do ONZ 8 kwietnia 1993 roku.

To, czy rozsądne było utrzymywanie komisji w roli doradczej, zamiast jej rozwiązania i ponownego powołania z nowym mandatem, jest otwartym pytaniem, zwłaszcza że Wspólnota Europejska rażąco zignorowała ustalenia komisji, uznając Chorwację i odmawiając uznania Macedonii.

BIBLIOGRAFIA

- Bulletin of the European Communities 1991, no. 7/8, vol. 24, [online] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48527131-bb1b-42b3-b63b-4d8a1aa237da>.
- Caplan R., *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge 2005.
- Craven M., *The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia*, „British Yearbook of International Law” 1995, vol. 66, no. 1.
- Declaration by extraordinary EPC Ministerial Meeting on Yugoslavia, 91/349, 8 November 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, [online] <https://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>.
- Declaration on Yugoslavia, Adopted at EPC Extraordinary Ministerial Meeting, Brussels, 27 August 1991, [online] <https://www.dipublico.org/100637/declaration-on-yugoslavia-extraordinary-epc-ministerial-meeting-brussels-16-december-1991/>.
- Declaration on Yugoslavia (Extraordinary EPC Ministerial Meeting, European Community, Brussels, 16 December 1991), Annex I, [online] <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n91/497/20/pdf/n9149720.pdf>.
- Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union (Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991), Annex II, [online] <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n91/497/20/pdf/n9149720.pdf>.
- Declaration on the situation Yugoslavia, adopted at the informal meeting of Ministers for Foreign Affairs, 5 October 1991 by the European Community, Annex I.
- Hurd D., *Averting a Balkan Tragedy*, „The Times” 1991, 3 XII.
- Krzak A., *Armia chorwacka w systemie obrony państwa (od powstania do stanu obecnego). Zarys problemu*, [w:] *Balkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, red. A. Głowacki, S.L. Szczesio, Łódź 2015.
- Kučan M., *Otpor Srboslaviji*, Radio Free Europe, 27 II 2008, [online] <https://www.slobodnaevropa.org/a/1045269.html>.
- Lučić I., *Bosna i Hercegovina od prvih izbora do međunarodnog priznanja*, „Časopis za suvremenu povijest” 2008, vol. 40, no. 1.
- Observations on Croatian Constitutional Law (comments on the Republic of Croatia’s Constitutional Law of 4 December 1991, as Last Amended on 8 May 1992), „International Law Reports” 1993, vol. 92.
- Opinion No. 1, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 29 November 1991, „International Law Reports” 1993, vol. 92.
- Opinion No. 4, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6.

- Opinion No. 5, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6.
- Opinion No. 6, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6.
- Opinion No. 7, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 11 January 1992, „International Legal Materials” 1992, vol. 21, no. 6.
- Opinion No. 8, Yugoslavia Peace Conference, Arbitration Commission, 04 July 1992, „International Law Reports” 1993, no. 92.
- Owen D., *Balkan Odyssey*, London 1995.
- Pellet A., *L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie*, „Annuaire français de droit international” 1992, vol. 38.
- Pomerance M., *The Badinter Commission: The Use and Misuse of the International Court of Justice's Jurisprudence*, „Michigan Journal of International Law” 1998, vol. 20, no. 1.
- Resolution 713 (1991) adopted by the Security Council at its 3009th meeting, on 25 September 1991, S_RES_713(1991), [online] <https://digitallibrary.un.org/record/126827?v=pdf>.
- Radan P., *The Badinter Arbitration Commission and the Partition of Yugoslavia*, „Nationalities Papers” 1997, vol. 25, no. 3.
- Ragazzi M., *Conference on Yugoslavia Arbitration Commission. Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia*, „International Legal Materials” 1992, vol. 31, no. 6.
- Rich R., *The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, „European Journal of International Law” 1993, vol. 4, no. 1.
- Riding A., *European Community Freezes Arms Sales and Aid*, „The New York Times” 1991, 6 VII, [online] <https://www.nytimes.com/1991/07/06/world/conflict-in-yugoslavia-european-community-freezes-arms-sales-and-aid.html>.
- Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/203, 5 July 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>.
- Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/243, 6 August 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>.
- Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/252, 27 August 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>.
- Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia, 91/254, 3 September 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/>.
- Statement on the occasion of the ceremonial opening of the Conference on Yugoslavia, 91/256, 7 September 1991, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1991, vol. 7, [online] <http://aei.pitt.edu/36871/1/A2880.pdf>.
- Statement by the Presidency of the European Community on the Recognition of Yugoslav Republics, 9/92, 15 January 1992, „European Political Cooperation Documentation Bulletin” 1992, vol. 8, [online] <https://aei.pitt.edu/36872/>.

- Terrett S., *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission. A Contextual Study of Peace-making efforts in the post-Cold War world*, Aldershot 2000.
- The Statute of the International Court of Justice, [online] <https://www.icj-cij.org/statute>.
- Ullman R.H., *Preventive recognition*, [w:] *The World and Yugoslavia's Wars*, red. R.H. Ullman, New York 1996.
- Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005.
- Weller M., *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, „American Journal of International Law” 1992, vol. 86, no. 3.

Rafał WOŹNICA – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej UJ. Sekretarz Komisji Środkowoeuropejskiej Polskiej Akademii Umiejętności, członek Komisji Najnowszych Dziejów Słowian oraz Komisji Bałkanistyki Polskiej Akademii Nauk. Autor monografii *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską* oraz licznych artykułów naukowych poświęconych problematyce bezpieczeństwa i współczesnym stosunkom międzynarodowym w regionie Bałkanów.