

Lőrincz Csaba

KOSZOVÓ ÉS A NYUGAT-BALKÁNI STABILITÁS

Koszovóval kapcsolatosan jóval több problémás kérdés merül fel, mint amennyit akár a szakmai közvélemény is számon tart. A leegyszerűsített problémakezelés, mely a legtöbb érintett állam részéről szándékolt is lehet, túlságosan is határozott, egymásnak gyakran ellentmondó álláspontokhoz vezet, miközben a kérdés fontos vonatkozásai maradnak figyelmen kívül. Anélkül, hogy részletes taglalásukba bocsátkoznánk, fel kívánom hívni a figyelmet néhány ilyen kérdésre a nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok területén. Egyes kérdések messze túlmutatnak Koszovón és a nyugat-balkáni stabilitáson, globális politikai összefüggéseik vannak, vagy befolyással lehetnek a nemzetközi jog bizonyos részeinek jövőbeni alakulására.

Hogy a koszovói kérdés kapcsán kialakult jelenlegi helyzetet értelmezni tudjuk, vissza kell mennünk az időben, és meg kell vizsgálnunk az 1999-es katonai akciót, melyet a NATO hajtott végre az akkori Jugoszláv Szövetségi Köztársaság ellen. A máig sem nélkülözött tisztázott kérdés az, hogy ez a beavatkozás a nemzetközi joggal összhangban történt-e, legális volt-e avagy sem. A beavatkozás legalitásának kérdésére adott válasz a jelenlegi helyzet megítélését is jelentősen befolyásolja.

Az 1999-es katonai akció előkészítése idején rögzültek az álláspontok a tekintetben is, hogy egy-egy állam a koszovói kérdést regionális vagy globális problémaként kezeli-e. Fontos itt észrevennünk, hogy Oroszországgal ellentétben Kína változtatott álláspontján: míg 1999-ben mindkét állam globális szempontokat tartott szem előtt a koszovói helyzet megítélése során, ma már csak Oroszország az, mely nem a nyugat-balkáni térség helyzetének rendezéséből, stabilitásának visszaállításából indul ki, hanem a poszt-szovjet térség stabilitását és a nemzetközi jognak megfelelő eljárások szükségességét, a jogbiztonságot hangsúlyozza.

Mára már felülkerekedni látszik az a nézet, hogy az 1999. március vége és június eleje között a NATO által Jugoszlávia ellen folytatott katonai akció illegális volt. A nemzetközi jog ugyanis két esetben engedélyezi a fegyveres erőszakkal való fenyegetést, illetve a fegyveres erőszakot. Az egyik az ENSZ Alapokmányának 51. paragrafusa alapján a kollektív önvédelem. A másik az Alapokmány VII. fejezete szerint az ENSZ Biztonsági Tanácsának döntése, illetve felhatalmazása alapján folytatott katonai akció, mely regionális instabilitás okozását hártja el. A Koszovó ügyében történt jugoszláviai beavatkozás esetében nyilvánvalóan egyikről sincs szó.

A helyzet azonban korántsem ilyen egyszerű. Az ENSZ-nek ugyanaz az Alapokmánya, mely a két említett kivételtől eltekintve tiltja a fegyveres erőszakkal való fenyegetést, illetve az erőszakot, az emberi jogok védelméről is határozottan fogalmaz. Koszovóban viszont humanitárius katasztrófáról volt szó. (Az 1999. március 24-i NATO-támadások megkezdése előtt egy, az ENSZ BT-hez eljuttatott jelentésben szerepelt a racsaki mészárlás, ahol

45 albán civil személy vesztette életét, és ugyanez a jelentés beszámol 230 ezer személyről, aki kénytelen volt elhagyni lakóhelyét. Ez a szám júniusra 800 ezerre emelkedett – a koszovói albán lakosság csaknem fele elmenekült.)

A NATO-tagállamok komoly erőfeszítéseket tettek egy VII. fejezet szerinti BT-felhatalmazás elfogadtatásáért, amely legalizálta volna a fegyveres beavatkozást, véget vevendő a Koszovóban kialakult humanitárius katasztrófának. A március 24-re sürgősséggel összehívott BT-ülésen azonban Oroszország, Kína, Fehéroroszország és India ellenzett bármiféle katonai akciót, az ENSZ Alapokmányának megsértésére hivatkozva. Bizonytalanság alakult ki az akció jogi megítélését illetően. Az Egyesült Államok, Kanada és Franciaország azt hangsúlyozta, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság – mivel a jugoszláv hadsereg nem szüntette be koszovói hadműveleteit – két korábbi BT-határozatot is megsértett. Hollandia és Nagy-Britannia úgy érvelt, hogy a NATO katonai akciója *legális* válasz a humanitárius katasztrófára. Németország pedig az Európai Unió elnökeként kifejtette, hogy az EU tagjainak *morális kötelessége* megakadályozni egy humanitárius katasztrófát Európa közepén.¹

A NATO fegyveres akcióról szóló döntése morális megfontolásokra alapozódott, miközben a jogi szempontok háttérbe szorultak. A tagállamok drámai kérdéssel szembesültek: jelentős, emberek által okozott tragédiának lehettek tanúi; a Biztonsági Tanács, amely hivatott lett volna felhatalmazást adni a katonai szervezetnek, hogy véget vessen a humanitárius katasztrófának, az orosz és kínai vétó miatt bénult volt; ebben a helyzetben csendben kell maradni és nem tenni semmit, vagy jogilag vitatható döntést hozni egy katonai akcióról? A háttérben meghúzódó probléma pedig az, hogy a nemzetközi jog jelenlegi rendszere alkalmatlan az ilyen szituációk kezelésére. A fegyveres erőszak tehát morális szempontból igazolható, miközben minden bizonnyal illegális volt.

A 90-es évek végén még úgy tűnt, hogy a nemzetközi jog merevsége oldódni fog a humanitárius intervenciót illetően. Néhány szerző már korábban tarthatatlannak ítélte azt a feltételrendszert, amelybe az ilyen beavatkozás kérdése ágyazódik.² Ha humanitárius intervenció szükségessége esetén a Biztonsági Tanács bénult, nemzetközi jogászok szokásjog kialakulását valószínűsítették.³ A BT felhatalmazása nélküli humanitárius intervenció szokásjoga azonban nem szilárdult meg,⁴ mert Koszovó esetében egy valószínűsíthetően sikeres függetlenségi törekvéssel kapcsolódott össze.⁵ Ez a fejlemény –

¹ Lásd Simon CHESTERMAN: *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford UP, Oxford, 2002, 211–212.

² „Bármely államnak, amely képes megállítani a mészárlást, joga van arra, hogy legalább megpróbálja. A legalista paradigma valóban kizárja az ilyen erőfeszítéseket, de ez csak azt jelzi, hogy a paradigma, amennyiben nem vizsgálják felül, nem képes megmagyarázni a katonai beavatkozás morális tényeit.” Michael WALZER: *Just and Unjust Wars*, BasicBooks, New York, 1992, 108.

³ Lásd Antonio CASSESE: *Ex iniuria ius oritur. Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Countermeasures in the World Community?*, *European Journal of International Law* 10/1. (1999), 29.

⁴ Lásd Antonio CASSESE: *A Follow-Up. Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis*, *European Journal of International Law* 10/4. (1999), 796.

⁵ Lásd Srdjan CVIJIC: *Self-determination as a Challenge to the Legitimacy of Humanitarian Interventions. The Case of Kosovo*, *German Law Journal* 8/1. (2007), 78.

nevezetesen a humanitárius intervenció továbbra is korlátozott alkalmazhatósága – túlmutat a koszovói kérdésen, és a nemzetközi jog, illetve kapcsolatok fontos szegmensére van meghatározó befolyással.

A NATO katonai akciója legalitásának problémáján túl megkerülhetetlen a kérdés, hogy valóban egyedi esetről lenne-e szó, ha Koszovó elnyerné a függetlenséget. Kiváltképpen Németország már az 1999-es katonai beavatkozás indoklásában is hangsúlyozta a körülmények kivételes voltát és az akció megismételhetetlenségét. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2007. március 26-án elküldött *Jelentés Koszovó jövőbeni státusáról* (mely jelentésnek függeléke az Ahtisaari-terv néven emlegetett javaslat) a következőképpen fogalmaz: „Koszovó egyedi eset, mely egyedi megoldást igényel. Nem hoz létre precedenst a többi megoldatlan konfliktus számára. A Biztonsági Tanács, egyhangúlag elfogadva az 1244-es határozatot, Milosevics koszovói akcióira válaszolt, megtagadva Szerbiától Koszovó kormányzásának jogát, ideiglenes ENSZ-adminisztráció alá helyezve, és célul tűzve ki egy politikai folyamatot, mely Koszovó jövőjét hivatott meghatározni. Ezeknek a tényezőknek a kombinációja a Koszovóval kapcsolatos körülményeket kivételessé teszi.”⁶

Putyin orosz elnök felvetésére, hogy elismerve Koszovó elszakadási jogát precedens keletkezik Észak-Osztétia, Abházia, Hegyi-Karabáh és a moldovai Transznisztria helyzetének rendezésére, a fenti, kivételességre alapozott válasz szokott megfogalmazódni. Az említett négy eset és Koszovó helyzete között az egyetlen különbség azonban „csak” az, hogy Koszovót nemzetközi, ENSZ-mandátummal rendelkező adminisztráció igazgatja, ami az 1999-es katonai beavatkozás közvetlen következménye. Ezért is oly fontos ennek a beavatkozásnak a legalitását, illetve legitimitását tisztázni.

A következő lényeges kérdés az önrendelkezési, pontosabban a külső önrendelkezési jognak a gyakorlásával függ össze. A Koszovó függetlensége melletti érvelés a fentebb idézett jelentésben is említett „megtagadott” szuverenitás gondolatára alapozódik. Ennek lényege, hogy egy területnek joga van önrendelkezést gyakorolnia, ha a terület lakossága súlyos és hosszan tartó emberi jogszegvéseket szenvedett, melyeket az az állam okozott, amelyhez az illető terület tartozik. Ha tehát az állam képtelen megvédeni állampolgárait vagy állampolgárainak egy csoportját, elveszíti a jogát arra, hogy kormányozza őket. Milosevics és rezsimje kétségkívül rosszul kormányozta Koszovót. De két kérdést is meg kell itt fogalmaznunk.

Az egyik: a dekolonizációs kontextuson kívül gyakorolható-e az önrendelkezési jog? Az ENSZ több mint 60 éves történetében nem volt példa erre. A jelenlegi nemzetközi rendszer az államok területi állományának rögzített voltára épül. A függetlenség kikiáltása Kelet-Timorban 1999-ben, amire a koszovói függetlenség hívei gyakran hivatkoznak, nem jó példa, hiszen Indonézia, még ha 24 éven keresztül is, mégiscsak bitorolta ezt a névlegesen portugál területet.⁷ Az önrendelkezési jog ugyan az emberi jogokhoz hasonlóan az ENSZ Alapokmányának és így a nemzetközi jognak is egyik alappillére, de nem gyakorolható a másik pillér, a béke rovására.

⁶ *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status*, UN Doc. S/2007/168, 4.

⁷ Lásd CHESTERMAN: *I. m.*, 149–150.

A másik kérdés, ami gyakran elhangzik: ha már Koszovó függetlenné válik, miért a jelenlegi demokratikus szerb kormánytól és miért nem Milosevicstől „vették el” ezt a területet? Akik ez utóbbi kérdést teszik fel, eltekintenek attól, hogy az 1244-es BT-határozat mellett, hogy Szerbia részeként határozza meg Koszovót, magában foglal egy olyan kitételt is, mely szerint a nemzetközi jelenlét célja Koszovó jövőbeni nemzetközi státusának meghatározása.

Az eddigieket összefoglalva leszögezhetjük, hogy amennyiben és amikor Koszovó függetlenné válik, a körülmények egyediségétől függetlenül ez a fejlemény minden bizonnyal precedensjelleggel bír majd az önrendelkezési jog gyakorlása szempontjából.

Újabb jelentős kérdés Koszovó területének lehetséges megosztása az albánok és a szerbek között. Noha úgy tűnik, ez az elképzelés lekerült a napirendről, tudatában kell lennünk, hogy a szerb politikai és értelmiségi elit legbefolyásosabb része a mai napig egy ilyen megoldásnak a híve. Dobrica Csozics, a 90-es évek elején jugoszláv államfő, a modern szerb nacionalizmus „atyja” már a 70-es években azon a véleményen volt, hogy Szerbia Koszovót nem képes megtartani. Csozics utóbb részletes tervet dolgozott ki a megosztásra vonatkozóan. Gondolkodása nagymértékben befolyásolta Zoran Djindjics és Zoran Zsivkovics volt miniszterelnökök, Kostunica jelenlegi miniszterelnök és Tadic államfő gondolkodását – noha nyilvánosan csak Zsivkovics szállt síkra a megosztás mellett.⁸

A beszámolók szerint a koszovói szerbek mintegy 60%-a, azok, akik az északi, mitrovicai körzeten kívül élnek, jobban tartanak a területmegosztástól, mint Koszovó függetlenségétől.⁹ Az északi terület Szerbiához való csatolása esetére léteznek szerbiai elképzelések a diaszpórában élő koszovói szerbek kitelepítésére vonatkozóan. Egy albán–szerb megosztás ezen túlmenően az Európai Unió multietnikus Koszovót illető elképzeléseivel is ellentétben állna. Koszovó függetlensége jogi érveléssel nehezen, morális érvekkel azonban alátámasztható. Ám a területmegosztás rövid időn belül láncreakciót indíthatna el a térségben. Félő, hogy első körben Bosznia és Macedónia felosztása kerülne napirendre. Később követnék ezt más államok, más területek. Közép- és Kelet-Európában és a Balkánon azonban kevert lakosságú területek vannak. Olyan területmegosztást, amely után ne maradnának nemzeti kisebbségek egy-egy államban, nem lehet elképzelni. Ennek ellenére lehetséges, hogy a szerb politikai osztály az Oroszország ellenkezésével elért halasztást arra használja ki, hogy alkalmas pillanatban „kompromisszumos” javaslatként a területmegosztást szorgalmazza. Hiszen Koszovó egész területének megtartását sem lehetségesnek, sem célszerűnek nem ítéli.

Az orosz magatartás értelmezésére többféle kísérlet történt. Míg az EU legtöbb tagállama (köztük Nagy-Britannia, Franciaország és Németország) és az Egyesült Államok minden más megfontolást háttérbe szorítva a regionális stabilitásra összpontosít – ennek foglalta az Ahtisaari-terv –, addig Oroszország bevallotta a koszovói kérdésen

⁸ Vö. International Crisis Group: *Kosovo. No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*, Europe Report 182. (2007. máj. 14.), 16.

⁹ Lásd *Uo.*, 14.

túlmutató szempontok alapján alakítja álláspontját. Alapvetően kétfajta érvet használ. Az egyik a posztszovjet térség befagyott konfliktusainak rendezése szempontjából keletkező esetleges koszovói precedens, a másik a nemzetközi jogbiztonság. Látnunk kell, hogy az orosz álláspont azért lehet olyan erős, mert jogi szempontból megalapozott. Ilyen érveléssel valószínűleg jobban alátámasztható, mint az Ahtisaari-terv vagy bármely más elképzelés. Nem véletlen, hogy az orosz kormányzattal politikai és morális megfontolásokat szokás szembeszegezni, állítván, hogy Oroszország saját nemzetközi pozícióit rontja a Koszovó státusáról szóló BT-határozat akadályozásával. Helyes jogértelmezésre támaszkodva Oroszország – a fenti állítással ellentétben – a koszovói kérdésben elfoglalt álláspontja révén erősítheti pozícióit akkor is, ha enged az euroatlanti közösségnek, és akkor is, ha nem.

Magyarországnak nincs határozott álláspontja Koszovó jövőbeli státusát illetően. Magyar hivatalos nyilatkozatok szerint a koszovói kérdés rendezéséhez BT-határozat szükséges. Most úgy tűnik, hogy az orosz vétó miatt ilyen határozat nem lesz. A magyar álláspontnak tartalmaznia kellene azt is, hogy a megállapodásra való törekvés lehetőségeinek kimerülésével, megállapodás híján is vállalni kell Koszovó státusának rendezését. Legfőbb érünk ezen álláspont mellett az lenne, hogy egy ilyen megoldás biztosítja a térség lehető legnagyobb stabilitását. Románia, Szlovákia, Spanyolország, Görögország és Ciprus, az Európai Unió azon tagállamai, amelyek elleneznék Koszovó függetlenségét, nyilvánvalóan nem a nyugat-balkáni térség stabilitását, hanem – Oroszországhoz hasonlóan – saját problémáikat tartják szem előtt. Nekünk nem ezt kellene tennünk. Más kérdés – és a másfél évtizedes magyar regionális politika helyességét igazolja –, hogy a nyugat-balkáni térség stabilizálásának módjai – például a koszovói szerbek autonómiája – egybeesnek a magyar regionális törekvésekkel.



Nadapi utca (Gönyei Sándor felvétele, 1924)