

Konrad Pawłowski

## Kryzys na przejściach granicznych w Kosowie: wzrost napięcia i powrót do negocjacji

Kiedy 20 września 2021 r. władze Kosowa rozpoczęły implementację nowych regulacji w odniesieniu do tablic rejestracyjnych wydawanych przez władze Serbii, Serbowie z północnego Kosowa zablokowali drogi dojazdowe do przejść w Jarinje i Brnjaku. Największemu od lat kryzysowi w relacjach Kosowa i Serbii towarzyszyły wzajemne oskarżenia o naruszanie porozumień brukselskich oraz wezwania przedstawicieli społeczności międzynarodowej do niezwłocznego zmniejszenia napięcia i kontynuacji dialogu. Blokady dróg zakończyło porozumienie tymczasowe, wynegocjowane przy wsparciu UE.

**Kontekst prawny.** Wśród porozumień, zawartych w ramach dialogu Belgrad-Prisztina, znalazły się ustalenia dotyczące tablic rejestracyjnych. 2 lipca 2011 r. strony zawarły porozumienie o swobodzie przemieszczania się (*Agreed Conclusions 2 July 2011: Freedom of Movement*). Przewidywało ono, że władze Kosowa przedłużą na okres 5 lat ważność tablic rejestracyjnych z oznaczeniem KS<sup>1</sup>. Ustalono, że wszyscy właściciele pojazdów zamieszkali w Kosowie będą używać tablic wydawanych przez władze Kosowa i oznaczonych skrótami RKS lub KS, a pojazdy z rejestracjami posiadającymi wyróżnik KS będą swobodnie poruszały się po terytorium Serbii. Uzgodniono też, że – jako środek tymczasowy – na przejściach między Kosowem i Serbią będą dostępne tymczasowe tablice rejestracyjne<sup>2</sup>. Rozwiązanie to zostało doprecyzowane w porozumieniu wykonawczym z 29 listopada 2011 r. (*Final operational conclusions, freedom of movement implementation group*). Przewidywało ono, że przy wjeździe na terytorium Serbii tablice RKS będą zastępowane wydawanymi odpłatnie przez władze Serbii tymczasowymi tablicami rejestracyjnymi.

Kolejne ustalenia dotyczące swobody przemieszczania się zostały zawarte w porozumieniu z 14 września 2016 r. (*Arrangements concerning the finalisation of implementation of 2011 freedom of movement*). Uzgodniono wówczas, że przy wjeździe na terytorium drugiej strony elementy tablic rejestracyjnych wskazujące na status państwowy Kosowa i Serbii będą zaklejane za pomocą naklejek (rozwiązanie to nie było jednak nigdy implementowane). Ustalono również, że Kosowo na kolejne 5 lat przedłuży ważność tablic KS, a po upływie tego okresu strony dokonają przeglądu tego rozwiązania.

**Dekada niespójnej implementacji.** Jakkolwiek władze w Prisztinie mogły wprowadzić obowiązek posiadania kosowskich tablic tymczasowych dla pojazdów z rejestracjami SRB, nie zdecydowały się jednak na takie rozwiązanie<sup>3</sup>. Oznaczało to zatem brak wzajemności w stosowaniu tablic tymczasowych, ponieważ pojazdy z serbskimi rejestracjami wjeżdżały swobodnie na terytorium Kosowa.

<sup>1</sup> Skrót KS należy rozumieć jako neutralne w kwestii statusu sformułowanie „Kosowo”. Kontrowersyjne z punktu widzenia Serbii oznaczenie RKS odnosi się bezpośrednio do „Republiki Kosowa”.

<sup>2</sup> Według stanowiska władz w Belgradzie są to przejścia administracyjne między Serbią centralną i jej prowincją autonomiczną. Z kolei w perspektywie władz Kosowa są to przejścia graniczne między dwoma państwami.

<sup>3</sup> Ustalenia z listopada 2011 r. przewidywały, że strona kosowska zastrzega sobie prawo do tego, aby po konsultacji z UE ustanowić analogiczny obowiązek posiadania tablic tymczasowych (§ 16).

*A contrario*, wjeżdżający na terytorium Serbii właściciele pojazdów z tablicami RKS musieli zdejmować te rejestracje i każdorazowo zakładać sprzedawane na przejściach serbskie tablice tymczasowe<sup>4</sup>. W perspektywie Albańczyków było to rozwiązanie niepraktyczne, dyskryminujące i podważające państwowość Kosowa.

Jednocześnie Serbia – mimo protestów władz w Prisztinie – przez lata wydawała kosowskim Serbom tablice rejestracyjne potwierdzające państwowość Serbii na terytorium Kosowa<sup>5</sup>. Jakkolwiek władze w Prisztinie zdecydowały, że od 1 czerwca 2012 r. używanie takich tablic na terytorium Kosowa jest nielegalne, zdecydowana większość samochodów w „zbuntowanym” północnym Kosowie (zamieszkanym w 93% przez ludność serbską) posiadała wyłącznie tablice rejestracyjne Serbii lub – z uwagi na instytucjonalną „anarchizację” tej części Kosowa – nie posiadała ich wcale. Serbowie z północy nie mogli wprawdzie wyjeżdżać na „nielegalnych” serbskich rejestracjach (z nazwami kosowskich miast) poza obszar północnego Kosowa, swobodnie jednak jeździli na takich tablicach do Serbii przez przejścia drogowe w Brnjaku i Jarinje.

**Asertywna wzajemność.** Z uwagi na zbliżający się upływ terminu obowiązywania tablic KS, władze w Prisztinie zdecydowały o jego nieprzedłużaniu. We wrześniu 2020 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Kosowa poinformowało, że tablice KS stracą ważność we wrześniu 2021 r. i do tego czasu powinny zostać zastąpione rejestracjami RKS.

W przemówieniu na forum Zgromadzenia 20 września 2021 r. premier Kosowa Albin Kurti stwierdził, że z dniem 15 września 2021 r. jedyną rejestracją obowiązującą na całym terytorium Kosowa jest tablica z oznaczeniem RKS. Podkreślił, że rozwiązanie to będzie implementowane na wszystkich przejściach granicznych między Kosowem i Serbią<sup>6</sup>, a nieważne tablice – zarówno rejestracje KS, jak i tablice z kosowskim wyróżnikiem wydane przez Serbię – będą na przejściach konfiskowane. Oświadczył również, że w oparciu o zasadę wzajemności władze Kosowa zdecydowały o wprowadzeniu obowiązku zakupu tymczasowych kosowskich tablic rejestracyjnych, zaznaczając, że rozwiązanie to nie ma charakteru dyskryminacyjnego ani nie jest skierowane przeciwko obywatelom Serbii.

**Nowe regulacje.** Od 20 września 2021 r. na wszystkich przejściach granicznych między Serbią i Kosowem implementowany był obowiązek zakrywania lub zdejmowania tablic z oznaczeniem SRB, odnoszących się do miast w Serbii (np. Belgradu). Kierowcy z serbskimi tablicami zostali zatem zmuszeni do nabycia za kwotę 5 euro – ważnej przez 60 dni – rejestracji tymczasowej RKS, przypominającej kształtem tymczasową rejestrację SRB.

Na przejściach poza północnym Kosowem (np. w Merdare czy Beloj Zemlji) ruch pojazdów został wprawdzie spowolniony, ale implementacja nowych regulacji odbywała się płynnie i bezproblemowo.

**Protesty w północnym Kosowie.** Nowe rozwiązanie doprowadziło do kryzysu na dwóch przejściach na północy. Kiedy 20 września na przejściach w Jarinje i Brnjaku pojawili się kosowscy policjanci z jednostki specjalnej (KP ROSU) celem zabezpieczenia implementacji nowych regulacji, drogi dojazdowe w pobliżu obu przejść (po kosowskiej stronie) zostały natychmiast zablokowane przez lokalnych Serbów za pomocą ustawionych na obu pasach jezdni samochodów ciężarowych. Serbowie zaprotestowali w ten sposób przeciwko obecności KP ROSU w północnym Kosowie, wyraźnie zapowiedzianemu przez władze w Prisztinie odbieraniu na przejściach serbskich tablic rejestracyjnych (z wyróżnikiem dotyczącym terytorium Kosowa) oraz konieczności wykupu tymczasowych tablic RKS dla pojazdów z rejestracją SRB.

Przez kolejne dni sytuacja na przejściach w północnym Kosowie była spokojna, ale napięta. Blokada miała charakter pokojowy, do czego wzywali obecni wśród protestujących burmistrzowie gmin północnego Kosowa i liderzy Listy Serbskiej (*Lista srpska*), największej partii politycznej reprezentującej Serbów w ramach systemu instytucjonalnego Kosowa, posiadającej poparcie władz w Belgradzie.

<sup>4</sup> Tablice tymczasowe były większe od standardowych rejestracji samochodowych i przez to trudne do zamontowania. Rozwiązaniem tego problemu stało się ich umieszczanie za przednią i tylną szybą w pojeździe.

<sup>5</sup> *Vide* serbskie rejestracje z wyróżnikiem Kosovska Mitrovica (KM), Priština (PR), Uroševac (UR) czy Prizren (PZ).

<sup>6</sup> Na granicy między Kosowem i Serbią działa sześć przejść drogowych, obsługiwanych przez policjantów i celników z Kosowa i Serbii w formule zintegrowanej kontroli granicznej.

Wskutek blokady przejazd przez przejścia w Jarinje i Brnjaku był niemożliwy, a osoby chcące przekroczyć granicę – w zdecydowanej większości Serbowie – były zmuszone do przemaszerowania wzdłuż tarasujących drogę pojazdów.

**Oskarżenia i manifestacje.** Rozmieszczenie na północnych przejściach funkcjonariuszy i pojazdów opancerzonych KP ROSU oraz wprowadzenie nowego reżimu granicznego zostało uznane przez Serbię za prowokację i demonstrację siły. Władze w Belgradzie oskarżyły stronę kosowską o działania jednostronne i skandaliczne łamanie zawartych porozumień (argumentowano m.in., że Prisztina zdecydowała o wycofaniu tablic KS bez wcześniejszych rozmów z Belgradem). Podkreślano również, że Serbia nigdy nie zgodzi się na politykę faktów dokonanych i dyskryminację kosowskich Serbów. Manifestacją zdecydowanej postawy Belgradu stał się przelot w okolicy przejścia w Jarinje śmigłowców bojowych (24 września) i samolotów myśliwskich Wojsk Serbii (26 września). W jednostkach armii serbskiej, stacjonujących niedaleko północnej granicy Kosowa, ogłoszono także stan podwyższonej gotowości bojowej.

Strona kosowska twierdziła z kolei, że nowe regulacje są zgodne z warunkami porozumienia z 2011 r. i zostały wprowadzone w odpowiedzi na politykę Serbii. Wskazywano, że władze Kosowa gotowe są wycofać się z obowiązku posiadania tablic tymczasowych, jeśli Serbia zgodzi się na ich wycofanie w stosunku do pojazdów z rejestracją RKS. Kosowscy decydenci argumentowali również, że władze w Belgradzie od lat łamią zawarte porozumienia oraz sterują protestami w północnym Kosowie.

**Deeskalacja.** Blokady dróg zakończyło porozumienie tymczasowe z 30 września 2021 r., wynegocjowane przez Mirosława Lajčaka, specjalnego przedstawiciela UE ds. dialogu między Belgradem a Prisztiną<sup>7</sup>.

Stosownie do porozumienia 2 października oddziały KP ROSU zostały wycofane z przejść w północnym Kosowie, Serbowie usunęli blokady drogowe, a KFOR przejął na dwa tygodnie odpowiedzialność za bezpieczeństwo i swobodne funkcjonowanie przejść w Jarinje i Brnjaku (obsługa przejść po stronie kosowskiej normalnie zajmuje się Kosovo Border Police).

Od 4 października na wszystkich przejściach między Kosowem i Serbią implementowane jest rozwiązanie przewidziane w umowie z 2016 r. Zamieszczone na tablicach rejestracyjnych symbole państwowe (tj. oznaczenia RKS i SRB oraz herby Serbii i Kosowa) są zaklejane za pomocą dwóch białych naklejek. Obie strony zrezygnowały zatem ze stosowania tablic tymczasowych.

Uzgodniono także, że 21 października w Brukseli rozpoczną się prace grupy roboczej z udziałem przedstawicieli UE, Kosowa i Serbii. W ciągu 6 miesięcy grupa ta wypracuje finalne rozwiązanie w kwestii tablic rejestracyjnych, które następnie zostanie przedstawione stronom do akceptacji.

**Wnioski.** Spór wokół zasad przekraczania granicy serbsko-kosowskiej pokazuje, że implementowane rozwiązania pozostają daleko upolitycznione, są niepraktyczne, mało transparentne, czasochłonne i kosztowne dla obywateli obu państw.

Napięcie wokół przejść ponownie uwidocznilo specyfikę północnego Kosowa, które jest nadal zintegrowane z Serbią, a żyjąca tu większość serbska konsekwentnie nie uznaje państwowości Kosowa i pozostaje pod kontrolą polityczną władz w Belgradzie.

Kryzys w północnym Kosowie pokazuje wreszcie, że zaangażowanie społeczności międzynarodowej – tj. dialog prowadzony pod auspicjami UE oraz obecność sił KFOR, odpowiedzialnych za ochronę granicy kosowsko-serbskiej – jest szczególnie istotne w momentach poważnych napięć w relacjach między Belgradem i Prisztiną i dalej stanowi warunek konieczny dla zachowania stabilności regionu.

---

<sup>7</sup> Negocjacje w Brukseli nie odbywały się w klasycznej formule trójstronnej: Lajčak prowadził osobne rozmowy z Besnikiem Bislimim i Petarem Petkoviciem, głównymi negocjatorami ze strony Kosowa i Serbii.