

Konrad Pawłowski

Kosowo: w stronę kolejnego kryzysu w relacjach między Belgradem i Prisztiną?

Sprzeciw władz w Prisztinie wobec organizacji na terytorium Kosowa w styczniu 2022 r. głosowania w referendum, ogłoszonym przez władze w Belgradzie, po raz kolejny na przestrzeni minionego roku doprowadził do wzrostu napięcia politycznego w relacjach między Serbią i Kosowem. Stanowisko decydentów w Prisztinie spotkało się z oficjalną krytyką ze strony przedstawicieli UE i USA. Nie wpłynęła ona jednak na zmianę decyzji w sprawie referendum. Władze w Prisztinie sprzeciwiają się również kontynuacji dotychczasowej formuły głosowania w wyborach, zarządzanych przez władze w Belgradzie i przeprowadzanych na terytorium Kosowa przez OBWE. Komplikuje to uczestnictwo kosowskich Serbów w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, które 3 kwietnia 2022 r. odbędą się w Serbii.

Dotychczasowa praktyka. Zgodnie z implementowanym przez lata rozwiązaniem kosowscy Serbowie – za zgodą władz Kosowa – brali udział w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, ogłaszanych przez władze Serbii. W praktyce oznaczało to, że głosowanie na terytorium Kosowa przeprowadzała w *sui generis* neutralnej formule misja OBWE¹.

Jakkolwiek władze w Prisztinie godziły się na takie rozwiązanie, w praktyce jednak robiły to niechętnie, ulegając prośbom (*ve/naciskom*) ze strony społeczności międzynarodowej. Dla kosowskich Albańczyków organizacja na terytorium Kosowa „serbskich” wyborów w praktyce oznaczała bowiem działanie dwuznaczne w wymiarze prawnomiędzynarodowym, podważające suwerenność, zwierzchnictwo terytorialne i państwowość Kosowa.

Stanowisko władz w Belgradzie. Władze Serbii oczekiwały, że zgodnie z dotychczasową praktyką, akceptowaną przez decydentów w Prisztinie, zaplanowane na 16 stycznia 2022 r. referendum dotyczące zmian w konstytucji Serbii (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 505](#)) odbędzie się także w Kosowie, a głosowanie zostanie przeprowadzone przez misję OBWE, która w grudniu 2021 r. potwierdziła gotowość organizacji referendum.

Władze Serbii zwróciły się także do ambasadorów państw tzw. Kwintetu (*Quint*), tj. Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch i Stanów Zjednoczonych, a także do instytucji UE i specjalnego przedstawiciela UE ds. dialogu między Belgradem a Prisztiną Miroslava Lajčaka z wnioskiem o umożliwienie przeprowadzenia głosowania w referendum na terytorium Kosowa.

Stanowisko władz w Prisztinie. Władze w Prisztinie jednoznacznie sprzeciwiły się organizacji referendum na terytorium Kosowa. We wspólnym oświadczeniu, wydanym 14 stycznia 2022 r. przez prezydenta Kosowa Vjosę Osmani, premiera Albina Kurtiego i przewodniczącego Zgromadzenia Glauka Konjufcę, stwierdzono m.in., że:

- przeprowadzenie na terytorium Kosowa głosowania w referendum organizowanym przez władze drugiego państwa byłoby sprzeczne z konstytucją Kosowa, prawem międzynarodowym i praktyką międzynarodową,

¹ Misja OBWE otrzymywała materiały wyborcze od komisji wyborczej Serbii, organizowała lokale wyborcze (gdzie widniały jedynie oznaczenia OBWE), przeprowadzała głosowanie i przekazywała urny wyborcze władzom w Belgradzie. Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo OBWE organizowała głosowanie na terytorium Kosowa w „serbskich” wyborach w 2012, 2014, 2016, 2017 i 2020 r.

- Serbowie mieszkający w Kosowie i posiadający podwójne obywatelstwo mogą głosować w referendum „drogą pocztową lub w biurze łącznikowym” Serbii w Prisztinie,
- akceptowana przez poprzednie rządy Kosowa praktyka przeprowadzania w Kosowie (*via* OBWE) wyborów ogłaszanych przez władze Serbii szkodziła interesom państwa i nie jest prawnie wiążąca dla obecnych władz Kosowa,
- poprzez organizację głosowania na terytorium Kosowa władze Serbii dążą do podważenia suwerenności, integralności terytorialnej oraz państwowości Kosowa.

Władze w Prisztinie wezwały także społeczność międzynarodową do stosowania wobec Kosowa takich samych zasad i standardów, jakie mają zastosowanie w odniesieniu do innych państw.

Brak zgody instytucji Kosowa na organizację referendum został symbolicznie potwierdzony uchwałą Zgromadzenia, przyjętą 15 stycznia 2022 r. na sesji nadzwyczajnej.

Stanowisko UE i USA. Zdecydowany sprzeciw władz w Prisztinie spotkał się z głosami krytyki ze strony przedstawicieli społeczności międzynarodowej, opowiadających się za organizacją referendum w Kosowie. 12 stycznia 2022 r. wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell wskazywał zatem na potrzebę stworzenia kosowskim Serbom warunków do udziału w referendum.

Podobne stanowisko zostało przedstawione we wspólnym oświadczeniu państw Kwintetu i UE z 14 stycznia 2022 r., w którym wyrażono ubolewanie, iż rząd Kosowa nie zezwolił OBWE na przeprowadzenie głosowania w referendum zgodnie z dotychczasową praktyką. W oświadczeniu zawarto również ogólne stwierdzenie, że kosowscy Serbowie powinni mieć możliwość głosowania w wyborach organizowanych przez władze w Belgradzie („Wzywamy rząd Kosowa do umożliwienia Serbom w Kosowie wykonywania ich prawa do głosowania w wyborach i procesach wyborczych zgodnie z ustaloną praktyką”).

Wydaje się jednak, że była to w dużym stopniu krytyka retoryczna, zwłaszcza w przypadku USA. O tym, że dyplomacja amerykańska nie zamierzała wywrzeć silniejszego nacisku na władze Kosowa w kwestii referendum, świadczy wypowiedź ambasadora Michaela Carpentera, stałego przedstawiciela Stanów Zjednoczonych przy OBWE, który 20 stycznia 2022 r. stwierdził – a w praktyce podkreślił – że Kosowo pozostaje niepodległym i suwerennym państwem i samo decyduje o tym, jakie wybory odbywają się na jego terytorium.

Reakcja władz Serbii. Asertywne stanowisko decydentów w Prisztinie spotkało się z krytyką ze strony władz Serbii i oskarżeniami o powtarzające się naruszenia praw politycznych ludności serbskiej.

Słowa rozgoryczenia padły również pod adresem społeczności międzynarodowej. 15 stycznia 2022 r. premier Serbii Ana Brnabić stwierdziła bowiem, że państwa Kwinty nie potrafiły lub nie chciały wywrzeć silniejszego nacisku na premiera Kurtiego w sprawie referendum.

Władze Serbii podjęły również – raczej symboliczną niż rzeczywistą – próbę organizacji głosowania na terytorium Kosowa. 14 stycznia 2022 r. na przejściu granicznym w Merdare stacjonujący tam funkcjonariusze Kosovo Police zablokowali bowiem wjazd na terytorium Kosowa dwóch ciężarówek wiozących materiały referendalne.

W dniu referendum władze w Belgradzie umożliwiły kosowskim Serbom głosowanie w lokalach wyborczych poza terytorium Kosowa, tj. w czterech gminach południowej Serbii, graniczących z Kosowem. 16 stycznia w kilku miejscowościach w Kosowie (m.in. w Goraždevacu i Štrpcach) miały miejsce niewielkie pokojowe demonstracje Serbów, którzy protestowali w ten sposób przeciwko zakazowi organizacji referendum.

Co z kwietniowymi wyborami? Władze w Prisztinie pozostają przeciwne organizacji „serbskich” wyborów na terytorium Kosowa w dotychczasowej, neutralnej formule. Rząd w Prisztinie formalnie nie przyjął jednak w tej sprawie oficjalnego stanowiska. Oznacza to, że władze Kosowa dopuszczają możliwość rokowań w powyższej kwestii. Możliwe jest zatem, że kosowscy decydenci – pod wpływem trudnych do zignorowania argumentów dyplomacji UE i USA – ostatecznie zgodzą się na przeprowadzenie takiego głosowania w jakiejś nowej formule, wskazującej na suwerenność Kosowa. Decydenci w Prisztinie zapewne zgodziliby się na przeprowadzenie

głosowania przez personel OBWE, gdyby materiały i lokale wyborcze wskazywały wyraźnie, że organizatorem wyborów jest „Biuro Łącznikowe Serbii w Kosowie”. Władze w Belgradzie stoją jednak na stanowisku, że taki organ nie istnieje, funkcjonuje natomiast oficer łącznikowy, rezydujący w budynku Biura UE w Kosowie, ale zdaniem serbskich decydentów przedstawiciel ten nie ma charakteru dyplomatycznego, jaki chcą mu przypisać władze Kosowa².

Nie ulega wątpliwości, że władzom w Belgradzie z powodów symbolicznych i politycznych zależy na organizacji wyborów w Kosowie przy wsparciu OBWE. Politykom, którzy przez lata przekonywali Serbów, że Kosowo pozostaje integralną częścią Serbii, a porozumienia negocjowane w Brukseli są korzystne dla strony serbskiej, trudno byłoby bowiem wytłumaczyć niemożność przeprowadzenia głosowania na tym terytorium. Byłaby to zapewne porażka wizerunkowa Serbskiej Partii Postępowej (*Srpska napredna stranka*, SNS) i jej szefa, prezydenta Serbii Aleksandra Vučića, oskarżanego przez część opozycji o prowadzenie polityki zmierzającej do uznania niepodległości Kosowa. Asertywna polityka premiera Kurtiego, który konsekwentnie dąży do podkreślenia suwerenności Kosowa, jest zatem nie tylko irytująca dla serbskich decydentów, ale również niebezpieczna, grozi bowiem osłabieniem wizerunku politycznego SNS na krótko przed ważnymi wyborami ogólnokrajowymi.

Wnioski. Reakcję władz Serbii na niemożność organizacji referendum na terytorium Kosowa można uznać za spokojną i pragmatyczną. Władze w Belgradzie *de facto* ograniczyły się do protestu dyplomatycznego i nie były zainteresowane intensyfikacją sporu w kwestii referendum. Zasadne wydaje się również stwierdzenie, że państwa Zachodu – od lat uznające niepodległość Kosowa – poza oficjalnym wezwaniem do zmiany decyzji, nie miały silnej motywacji, aby naciskać na premiera Kurtiego w kwestii referendum, a wyrażona przez nie krytyka stanowiska władz Kosowa była w istocie dyplomatyczna i umiarkowana.

Decyzja władz Kosowa, które po raz pierwszy nie zgodziły się na organizację głosowania przy wsparciu OBWE, postawiła pod znakiem zapytania możliwość przeprowadzenia na terytorium Kosowa wyborów parlamentarnych i prezydenckich, czego zdecydowanie domagają się od społeczności międzynarodowej władze Serbii. Jest to z pewnością sprawa ważna i pilna, która będzie zapewne w najbliższym czasie przedmiotem rozmów między Belgradem i Prisztiną, prowadzonych w Brukseli.

² Porozumienie z 31 maja 2013 r. przewiduje *expressis verbis* wymianę między stronami oficerów łącznikowych (*liaison officers, liaison persons*).