

PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej



Konrad Pawłowski

**Permanentna tymczasowość
z kryzysem w tle: polityczna
i administracyjna specyfika
północnego Kosowa (1999-2024)**



PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzent dr hab. Marcin Orzechowski, prof. US
Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie,
Uniwersytet Szczeciński

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 8/2024
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-67678-72-8

Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © Konrad Pawłowski

Instytut
Europy Środkowej



Nr 8/2024

PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Konrad Pawłowski

**Permanentna tymczasowość
z kryzysem w tle: polityczna
i administracyjna specyfika
północnego Kosowa (1999-2024)**

Lublin 2024

Spis treści

Zamiast wstępu: kilka słów od autora	7
Résumé	15
1. Opór i kontestacja: północne Kosowo w latach 1999-2013	21
1. Specyfika demograficzna północnego Kosowa	21
2. Autonomia instytucjonalna i terytorialna <i>per facta concludentia</i>	22
2. Powolna normalizacja: północne Kosowo w latach 2013-2021	31
1. Dialog Belgrad – Prisztina	31
2. Niedokończona (re)integracja	32
3. Krytyka efektów dialogu	38
3. Obecna faza kryzysu: północne Kosowo w latach 2021-2024	45
1. Intensyfikacja sporu wokół tablic rejestracyjnych	45
2. Eskalacja kryzysu politycznego wokół północnego Kosowa	54
3. Kryzys instytucjonalny w północnych gminach	63
4. Problematiczne porozumienie	69
5. Wybory samorządowe w północnym Kosowie	70
6. Niebezpieczne manifestacje	71
7. Narastające napięcie w stosunkach Kosowa z USA i UE	74
8. Zbrojna konfrontacja	77
9. Kryzysowa dyplomacja: normalizacja „dialogu o normalizacji”	82
10. W stronę (częściowej) deeskalacji: implementacja porozumienia w sprawie tablic rejestracyjnych	86
11. Kolejne napięcia w relacjach Kosowa i Serbii	88
Zamiast zakończenia: dokąd zmierza dialog polityczny wokół północnego Kosowa?	97

Zamiast wstępu: kilka słów od autora

Jakkolwiek postępująca na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat normalizacja sytuacji na obszarze północnych gmin jest z pewnością widoczna, funkcjonujące od zakończenia wojny w atmosferze tzw. zamrożonego – choć niestety okresowo odmrażanego – konfliktu północne Kosowo było i pozostało miejscem specyficznym.

Odmiennosć tę można dostrzec niemal w każdym aspekcie politycznej, społecznej i ekonomicznej egzystencji mieszkańców północnych gmin Kosowa. Dla zwykłych ludzi, zmagających się z rzeczywistością i konsekwencjami ponad dwudziestopięcioletniego już dzisiaj konfliktu, zawieszonych

gdzieś między permanentną tymczasowością, świadomością postępującej separacji Kosowa od Serbii, brakiem wiedzy i dezorientacją odnośnie do tego, co tak naprawdę wynegocjowano w Brukseli, poczuciem niezrozumienia ze strony władz w Belgradzie, wreszcie niepewnością co do tego, jak będzie wyglądało funkcjonowanie serbskiej populacji Kosowa w przyszłości – nie jest to egzystencja łatwa. Tak przynajmniej widzi to wielu Serbów w północnym Kosowie.

Rzeczywistość północnego Kosowa ma w sobie również coś nierzeczywistego, wręcz surrealistycznego. Pamiętam, jak w 2013 r. rozmawiałem z jednym z uznanych kosowskich reżyserów filmowych. W formie raczej anegdotycznej stwierdził on, że planował kiedyś nakręcić dokument o północnej Mitrovicy w konwencji kultowej już dzisiaj produkcji *Underground* Emira Kusturicy, zafascynowany tym, że – jak wskazywał mój interlokutor – mimo upływu lat przestrzeń publiczna i atmosfera północnej części miasta przypominały jeszcze lata 90. Z planów tych oczywiście nic nie wyszło, ponieważ z uwagi na napiętą sytuację polityczną nie były one możliwe do zrealizowania.

Jakkolwiek powyższą wizję można by uznać za swoistą artystyczną prowokację, zawarta w niej ocena *toutes proportions gardées* nie odbiegała zasadniczo od ówczesnych realiów północnego Kosowa. Kilka lat później podobne spostrzeżenia i odczucia wyraził zresztą rosyjski dziennikarz, który wskazywał na szarość i nostalgiczny smutek ulic północnej Mitrovicy, pisząc, że „serbska Mitrovica przypomina

typowe rosyjskie miasteczko z lat 90.”¹. W porównaniu do dynamicznie (i chaotycznie) zmieniającej się Prisztiny, pełnej nowych hoteli, sklepów i nowoczesnych restauracji, widok szarych ulic i starych sklepów północnej Mitrovicy z początku poprzedniej dekady prowadził do zaskakującego i smutnego wniosku, że w tej części Kosowa czas faktycznie jakby zatrzymał się w miejscu. Mojemu odczuciu swoistej niereczywistości społecznej egzystencji ludności serbskiej w północnym Kosowie towarzyszyło poczucie realności konfliktu politycznego, którego przejawy były widoczne i manifestowane niemal w każdym aspekcie funkcjonowania populacji północnego Kosowa. Jednym z elementów konfliktowej narracji w przestrzeni publicznej były wiszące wszędzie serbskie flagi i wielkie plakaty w języku serbskim i angielskim – nie każdy z obcokrajowców zna wszak cyrylicę – informujące wszem i wobec, że „To jest Serbia” (*Ово је Србуја / This is Serbia*). Przekroczenie rzeki Ibar w Mitrovicy oznaczało zatem przekroczenie jednej z najbardziej widocznych i odczuwalnych granic wewnętrznych, istniejących na terytorium Kosowa, granicy politycznej, społecznej i ekonomicznej oraz granicy dwóch sprzecznych i całkowicie wykluczających się narracji o tym, co wydarzyło się w czasie wojny i ma miejsce w powojennym Kosowie. Granicy wreszcie realnej, ponieważ po zakończeniu wojny większość Serbów mieszkających w północnym Kosowie nie była w pozostałej części

¹ Н. Гирин, «Мы боимся Россию», Новая газета, 06.03.2017.

Kosowa, a większość kosowskich Albańczyków nie przekroczyła „granicy” północnego Kosowa. W obu przypadkach zachowanie to warunkowała niechęć do przebywania we „wrogim” otoczeniu, a także szereg uprzedzeń i stereotypów oraz – czasem przesadzone, a czasem nie – obawy o osobiste bezpieczeństwo.

Gdy jesienią 2011 r. przekraczałem „granicę” albańskiej i serbskiej części Mitrovicy, moje przejście przez niewielką kładkę obok Głównego Mostu bacznie obserwował jeden z członków lokalnej, quasi-policyjnej formacji serbskiej obrony cywilnej, określanej mianem Strażników Mostu (*Čuvari mosta*). Północna Mitrovica była wówczas „odcięta” blokadami drogowymi, zorganizowanymi przez Serbów w proteście przeciwko „instalowaniu” kosowskiej granicy (*vel* wzmocnieniu kontroli granicznej) na północy Kosowa, wśród których najbardziej symboliczny i przygnębiający widok stanowiła góra piachu i żużlu, wysypana po serbskiej stronie Głównego Mostu – symbolu podzielonej Mitrovicy, określanej czasem – i niebezpiecznie – „Bejrutem Europy”. Z uwagi na ówczesną sytuację bezpieczeństwa członkowie personelu misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, EULEX Kosovo), zamieszkujący na obszarze północnych gmin, zostali tymczasowo wycofani z północnego Kosowa. Jesienią 2011 r., w atmosferze wyczuwalnego napięcia i konfliktu oraz swoistej anarchii, która istniała wówczas w „zbuntowanym” północnym Kosowie, dochodziło do siłowych konfrontacji między protestującymi na blokadach

drogowych kosowskimi Serbami a personelem wielonarodowych sił wojskowych w Kosowie (*Kosovo Force*, KFOR), który w pełnym wyposażeniu specjalistycznym (tzw. *riot gear*), przy użyciu ciężkiego sprzętu drogowego, mozolnie – i nie bez problemów – usuwał kolejne serbskie barykady, dążąc do zakończenia blokady komunikacyjnej północnego Kosowa. Wydarzenia te, a ściślej protesty kosowskich Serbów w latach 2011-2012 wobec wprowadzonych przez władze w Prisztinie zasad kontroli granicznej i celnej na północnej granicy Kosowa, były najbardziej intensywną i niebezpieczną egzemplifikacją kryzysu wokół północnego Kosowa od czasu serbskich demonstracji z 2008 r., które miały miejsce w okolicy sądu w północnej Mitrovicy i na dwóch północnych przejściach granicznych, zniszczonych przez protestujących Serbów krótko po ogłoszeniu niepodległości przez zdominowane przez Albańczyków władze Kosowa.

W ciągu kolejnych lat, wskutek porozumień wypracowanych w ramach dialogu Belgrad – Prisztina, prowadzonego pod auspicjami UE (przy czujnym wsparciu ze strony amerykańskiej dyplomacji, niezmiennie zaangażowanej w stabilizację regionu), sytuacja w północnym Kosowie uległa stopniowej normalizacji. O tym, że była to jednak normalizacja niepełna i niezakończona, świadczy kolejna już, trwająca od jesieni 2021 r. intensyfikacja kryzysu wokół północnego Kosowa, której kulminacją we wrześniu 2023 r. stała się konfrontacja militarna w okolicy wsi Banjskë/Banjska między serbskim oddziałem paramilitarnym a Policją Kosowa.

Jedną z klasycznych i nadal aktualnych egzemplifikacji konfliktu wokół północnych gmin stanowi fakt, że nadal nie jest możliwy ruch samochodowy przez Główny Most na Ibarze w Mitrovicy, a most ten niezmiennie od 1999 r. znajduje się pod dozorem sił międzynarodowych KFOR. Zapowiedziane w 2024 r. przez władze Kosowa otwarcie Głównego Mostu dla ruchu pojazdów (ruch pieszy przez most realizowany jest bezproblemowo od lat) spotkało się z protestami ludności serbskiej i władz w Belgradzie. Pokazuje to konsekwentny sprzeciw wobec reintegracji „serbskiego” północnego Kosowa z pozostałą, zdominowaną przez większość albańską częścią Kosowa. Polityczny i symboliczny charakter tego protestu wzmacnia fakt, że w centrum Mitrovicy bezproblemowy przejazd na „drugą stronę” od lat możliwy jest dzięki istnieniu innego mostu, znajdującego w odległości ok. 1 km od Głównego Mostu. Cóż, w polityce symbole naprawdę mają czasem znaczenie. *Last but not least*, zapowiedź otwarcia przejazdu przez Główny Most doprowadziła do prewencyjnego i stabilizującego (vel subordynującego) zaangażowania dyplomacji UE i Stanów Zjednoczonych, niezmiennie przekonujących władze w Belgradzie i Prisztinie o konieczności deeskalacji napięcia, unikania działań jednostronnych oraz kontynuacji dialogu o normalizacji.

Całość obrazu konfliktu wokół północnego Kosowa dopełnia daleko idący brak transparentności odnośnie do tego, co naprawdę ustalono w czasie negocjacji w Brukseli, a także sprzeczne komunikaty polityczne, odmienne deklaracje

i interpretacje ze strony władz w Belgradzie i Prisztinie oraz manipulacja przekazem medialnym. W efekcie obywatele Kosowa i Serbii bywają nierzadko naprawdę zdezorientowani i zaskakiwani tym, jak wygląda w praktyce implementacja zawartych porozumień. Ocenę i interpretację faktów komplikują również krzywdzące stereotypy oraz ugruntowana, konfliktowa perspektywa, widoczna w dyskursach serbskich i albańskich. Gdyby bowiem zapytać Albańczyków i Serbów o przyczyny konfliktu oraz obecną fazę kryzysu w – i wokół północnego Kosowa, dla obu stron byłaby to zupełnie inna historia. Osadzona w dwóch wykluczających się krajowych porządkach prawnych, stawiająca inne akcenty w spojrzeniu na obowiązujące zasady prawa międzynarodowego, selektywnie odnosząca się do faktów i argumentów, akcentowanych przez drugą stronę. *Last but not least*, mimo upływu 25 lat od zakończenia wojny, dla obu stron sporu byłaby to również historia nadal niezakończona.

*W publikacji przedstawiono stan faktyczny
na 7 października 2024 r.*

Résumé

- Północne Kosowo stanowi swoistą etniczną superenklawę, która od zakończenia wojny w 1999 r. funkcjonowała odmiennie od pozostałej części Kosowa, zachowując swą terytorialną, demograficzną i administracyjną specyfikę. Pojęcie północnego Kosowa odnosi się do – kiedyś trzech, a od 2013 r. – czterech gmin, funkcjonujących formalnie w ramach systemu administracji lokalnej Republiki Kosowa, który tworzy łącznie 38 gmin. Cztery północne gminy, tj. Północna Mitrovica (Mitrovicë e Veriut/Severna Mitrovica), Zvečan (Zvečan/Zvečan), Zubin Potok (Zubin Poto-

ku/Zubin Potok) i Leposavić (Leposaviq/Leposavić), zajmują łącznie ok. 10% terytorium Kosowa. Ok. 93% populacji gmin północnego Kosowa stanowią Serbowie. Wielkość serbskiej populacji czterech północnych gmin szacuje się obecnie ok. 35-50 tys. osób.

- W przeciwieństwie do enklaw serbskich znajdujących się na południe od rzeki Ibar, których mieszkańcy zostali *de facto* zmuszeni do funkcjonowania w ramach porządku instytucjonalno-prawnego Kosowa, bezpośrednio graniczące z Serbią północne gminy Kosowa przez lata funkcjonowały *mutatis mutandis* jak część terytorium Serbii, a żyjący tu Serbowie – niezmiennie wspierani przez władze w Belgradzie – biernie i czynnie sprzeciwiali się funkcjonowaniu na północy większości kosowskich instytucji², poważnie ograniczając ich faktyczną obecność i jurysdykcję na obszarze gmin północnego Kosowa.
- Jakkolwiek wskutek implementacji szeregu umów podpisanych w ramach dialogu między Belgradem i Prisztiną, prowadzonego od 2011 r. w Brukseli przy formalnym wsparciu UE (i faktycznym wsparciu USA),

² Dotyczyło to bojkotu jurysdykcji zarówno centralnych instytucji prowincjonalnych Kosowa, funkcjonujących w latach 1999-2008 pod zwierzchnią – stopniowo ograniczaną na przestrzeni lat – władzą Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK), jak i organów Republiki Kosowa, które sprawują faktyczną władzę po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo w 2008 r.

na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat północne Kosowo zostało stopniowo włączane w ramy instytucjonalne i prawne Republiki Kosowa, proces integracji północnego Kosowa z pozostałą częścią jego terytorium nie został jednak zakończony. Jurysdykcja władz Kosowa w odniesieniu do tej części terytorium Kosowa i jej mieszkańców nadal była bowiem w praktyce ograniczona, a w niektórych aspektach jedynie czysto formalna. Szeroko definiowana specyfika północnego Kosowa, której elementem pozostawała faktyczna autonomia północnych gmin oraz nakładająca się na siebie, wykluczająca się jurysdykcja władz w Prisztinie i Belgradzie, została zatem przynajmniej częściowo zachowana. W obu przypadkach była to również jurysdykcja niepełna i ograniczona, charakteryzująca się współistnieniem elementów obu systemów instytucjonalno-prawnych oraz funkcjonowaniem swoistej „szarej strefy” w obszarze szeroko definiowanej prawnorządności.

- Zmiana powyższej sytuacji, tj. zakończenie faktycznej dwuwładzy na terytorium północnego Kosowa oraz ustanowienie pełnej jurysdykcji władz Kosowa na obszarze północnych gmin, stała się jednym z kluczowych celów politycznych Albina Kurtiego, lidera Ruchu Samostanowienie (*Lëvizja VETËVENDOSJE!*). Kiedy w lutym 2021 r. partia ta odniosła historyczne zwycięstwo w wyborach parlamentarnych i przejęła

władzę w Kosowie, proces reintegracji północnego Kosowa stał się jednym z najbardziej aktywnych kierunków polityki rządu premiera Kurtiego. Podejmowane w tym celu działania, zmierzające *de facto* do naruszenia kruchego, polityczno-instytucjonalnego *status quo*, istniejącego przez lata w północnym Kosowie, spotkały się z protestami mieszkańców północnych gmin oraz sprzeciwem władz Serbii, oskarżających premiera Kurtiego o prowadzenie polityki godzącej w bezpieczeństwo i interesy Serbów z północnego Kosowa.

- Trwający od jesieni 2021 r. wzrost napięcia politycznego w relacjach między władzami Kosowa i Serbii skutkowało z jednej strony kolejnymi oskarżeniami pod adresem władz w Prisztinie oraz – koordynowanymi przez władze w Belgradzie – demonstracjami kosowskich Serbów na obszarze północnych gmin, a także organizowanymi przez nich blokadami dróg i przejść granicznych w północnym Kosowie, z drugiej zaś – niezmienną retoryką władz Kosowa na temat potrzeby ustanowienia prawa i porządku na obszarze całego państwa, konsekwentnym dążeniem do reintegracji północnych gmin, budową kolejnych baz Policji Kosowa na północy kraju, zatrzymaniami Serbów zaangażowanych w organizację protestów oraz embargiem handlowym na produkty z Serbii, nałożonym przez władze Kosowa. Kolejnemu już, przeciągającemu się kryzysowi wokół północnego Kosowa towarzyszyły

również – szokujące dla wielu osób i niewidziane od lat w tej skali – akty przemocy, tj. starcie protestujących Serbów z personelem KFOR przed urzędem gminy Zvečan w maju 2023 r. oraz kilkunastogodzinna militarna konfrontacja między serbskim oddziałem paramilitarnym i Policją Kosowa w okolicy wsi Banjska we wrześniu 2023 r.

- Rozwijający się kryzys wokół północnego Kosowa został częściowo zażegnany dzięki aktywnemu zaangażowaniu dyplomacji UE i Stanów Zjednoczonych – oraz niezmiennej, tzw. odstraszającej obecności (*deterrent presence*) wielonarodowych sił wojskowych KFOR, znajdujących się pod dowództwem NATO. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryzys wokół północnego Kosowa nadal trwa. Co więcej, jest to drugi po wojnie w Ukrainie tak intensywny konflikt międzynarodowy w Europie, a jego eskalacja – zwłaszcza w sytuacji postępującej zmiany układu sił na świecie – nadal nie może zostać wykluczona. Powoduje to, że w dalszym ciągu konieczne jest zaangażowanie społeczności międzynarodowej na rzecz deeskalacji istniejącego napięcia i normalizacji relacji między Serbią i Kosowem. *Last but not least*, kolejna już faza intensyfikacji konfliktu wokół północnego Kosowa pokazała również, że obecność KFOR nadal stanowi warunek konieczny dla zachowania stabilności wewnętrznej i bezpieczeństwa zewnętrznego Kosowa.

1. Opór i kontestacja: północne Kosowo w latach 1999-2013

1. Specyfika demograficzna północnego Kosowa

O specyfice północnego Kosowa decyduje w pierwszym rzędzie to, że jest to obszar niemal jednolicie serbski w wymiarze etnicznym. Ok. 93% populacji czterech północnych gmin stanowią bowiem Serbowie. Wielkość serbskiej populacji północnego Kosowa szacuje się obecnie (2024) na ok. 35-50 tys. osób³.

³ T. Judah, *Demografska sudbina Kosova izgleda jezivo poznato*, KoSSev, 10.11.2019; *The change of the mayors in the north is a lengthy process, with possible obstructions at every step*, Kosovo Online, 28.12.2023.

Do zwiększenia koncentracji ludności serbskiej w północnym Kosowie doszło wskutek wymuszonych wewnętrznych procesów migracyjnych. Po zakończeniu działań zbrojnych i objęciu władzy w Kosowie przez administrację międzynarodową ONZ (1999) na obszar północnego Kosowa, gdzie dominującą grupę etniczną stanowiła ludność serbska, z powodu obaw o swoje bezpieczeństwo napłynęli Serbowie, którzy przed wojną mieszkali w innych częściach Kosowa. Kolejna wymuszona fala migracji na północ miała miejsce po aktach przemocy wobec kosowskich Serbów ze strony Albańczyków (2004)⁴. Wszystko to spowodowało, że północne Kosowo – podobnie jak enklawy serbskie znajdujące się na południe od rzeki Ibar – było i jest niezmiennie identyfikowane jako obszar etnicznie serbski⁵.

2. Autonomia instytucjonalna i terytorialna *per facta concludentia*

W przeciwieństwie do Serbów mieszkających w enklawach na południe od rzeki Ibar, zmuszonych do stopniowego włączenia się w ramy instytucjonalne i prawne Kosowa, serbska populacja „zbuntowanego” północnego Kosowa przez lata

⁴ Z kolei część populacji albańskiej żyjącej przed wojną w północnym Kosowie – z uwagi na faktyczny sprzeciw Serbów oraz obawy o własne bezpieczeństwo na terytorium zdominowanym przez ludność serbską i *mutatis mutandis* kontrolowanym przez władze w Belgradzie – po wojnie osiedliła się w innych częściach Kosowa.

⁵ K. Pawłowski, *Konflikt serbsko-albański w Kosowie w latach 1999-2014. Charakterystyka, uwarunkowania i formy konfliktu społecznego*, Lublin 2016, s. 73-110.

ignorowała większość decyzji administracyjnych kosowskich władz prowincjonalnych, funkcjonujących w latach 1999-2008 w ramach systemu instytucjonalnego, istniejącego pod sukcesywnie ograniczanym zwierzchnictwem Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK).

Sytuacja ta nie uległa zasadniczej zmianie po ogłoszeniu niepodległości przez zdominowane przez kosowskich Albańczyków instytucje Kosowa (2008). Serbowie mieszkający w północnym Kosowie pozostali bowiem silnie zintegrowani z Serbią i nadal funkcjonowali poza rzeczywistą jurysdykcją władz w Prisztinie, biernie i czynnie bojkotując instytucje Republiki Kosowa, określane przez Serbów mianem „instytucji prisztinckich” (*npuштинске институције*). Działania ludności serbskiej w północnym Kosowie – w praktyce kontrolowane i wspierane przez władze w Belgradzie – okazały się skuteczne, spowodowały bowiem, że władzom Republiki Kosowa nie udało się ustanowić szerszej obecności instytucjonalnej na terytorium północnego Kosowa, z wyjątkiem operującej na obszarze czterech północnych gmin i oficjalnie podległej władzom w Prisztinie Policji Kosowa⁶, a od poło-

⁶ Nawet w tym przypadku była to jednak w dalszym ciągu kontrola niezmiennie współdzielona z władzami w Belgradzie. Większość funkcjonariuszy Policji Kosowa na północy stanowili bowiem kosowscy Serbowie, znajdujący się w sferze politycznych i administracyjnych wpływów władz Serbii. Jakkolwiek obecność Policji Kosowa na obszarze północnych gmin była akceptowana przez ludność

wy 2011 r. – choć nadal w ograniczonym zakresie – również funkcjonariuszy Służby Celnej Kosowa, którzy wskutek protestów ludności serbskiej przez pierwsze miesiące byli transportowani na dwa przejścia graniczne w północnym Kosowie (tj. *Gate 1* we wsi Jarinjë/Jarinje i *Gate 31* we wsi Bërnjak/Brnjak) helikopterami KFOR⁷.

O specyficie sprzeciwu Serbów z północnego Kosowa wobec jurysdykcji władz w Prisztinie i „instalowania” na północy elementów kosowskiej państwowości świadczą m.in. protesty po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo, w czasie których doszło do całkowitego zniszczenia przez Serbów infrastruktury dwóch północnych przejść granicznych⁸. Podobnie dynamiczny charakter miały masowe protesty

serbską w północnym Kosowie, formację tę postrzegano jako obcą, narzuconą strukturę, pozbawioną faktycznego mandatu społecznego do realizacji funkcji policyjnych na obszarze północnych gmin. Zob.: K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa. Geneza, uwarunkowania, współczesność*, Lublin 2018, s. 635-645.

⁷ Na granicy między Kosowem i Serbią działa obecnie (2024) sześć granicznych przejść drogowych, obsługiwanych przez policjantów i celników z Kosowa i Serbii w formule zintegrowanej kontroli granicznej. Według stanowiska władz w Belgradzie są to przejścia administracyjne między Serbią centralną i jej prowincją autonomiczną. W perspektywie władz Kosowa są to przejścia graniczne między dwoma państwami. W północnym Kosowie znajdują się dwa przejścia drogowe, tj. przejścia w miejscowościach wiejskich Jarinjë/Jarinje oraz Bërnjak/Brnjak, które w sytuacji eskalacji konfliktu wokół północnego Kosowa są tradycyjnie blokowane przez kosowskich Serbów. Szerzej zob.: K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 480-516.

⁸ Przejścia te zostały zniszczone w celu zademonstrowania sprzeciwu wobec niepodległościowych aspiracji kosowskich Albańczyków oraz zakomunikowania władzom w Prisztinie i społeczności międzynarodowej, że kosowscy Serbowie i władze Serbii nigdy nie uznają jakiegokolwiek „granicy” między Kosowem i Serbią.

ludności serbskiej przeciwko „instalowaniu” granicy administracyjnej i celnej między Kosowem i Serbią w północnym Kosowie – przez lata bojkotowanej przez populację północnego Kosowa – oraz obecności kosowskich policjantów i celników na dwóch przejściach granicznych w północnym Kosowie (2011-2012). Doszło wówczas do powstania zorganizowanych przez Serbów blokad drogowych oraz bezpośredniej, siłowej konfrontacji kosowskich Serbów z personelem KFOR, który ostatecznie usunął większość serbskich barykad w północnym Kosowie⁹.

Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo w 2008 r. ludność serbska w północnym Kosowie pozostała politycznie, kulturowo, ekonomicznie, infrastrukturalnie (elektryczność, telekomunikacja, transport, handel, waluta itd.) oraz *mutatis mutandis* prawnie i administracyjnie zintegrowana z Serbią. W sposób jawny nadal funkcjonowały tu podległe władzom Serbii organy samorządowe, administracyjne i sądowe, szkoły, ośrodki zdrowia, szpital w północnej Mitrovicy, poczta, oddziały banków, zakłady komunalne i inne przedsiębiorstwa, działające bez licencji władz w Prisztinie; serbskie instytucje i populacja północnych gmin funkcjonowały w oparciu serbskie (a nie kosowskie) ustawodawstwo; wybory powszechne i samorządowe odbywały się zgodnie z serbskim prawem i kalendarzem wyborczym Republiki Serbii (z kolei wybory ogłaszane przez Republikę Kosowa

⁹ K. Pawłowski, *Konflikt serbsko-albański w Kosowie...*, s. 82-92.

były konsekwentnie bojkotowane przez ludność serbską); w powszechnym użytku były jedynie dowody osobiste i inne dokumenty wydawane przez władze Serbii; obowiązującą walutą był dinar; samochody posiadały wyłącznie serbskie tablice rejestracyjne lub – z uwagi na wieloletnią faktyczną „anarchizację” tej części Kosowa – nie posiadały ich wcale; identyczne jak w Serbii znaki drogowe zawierały nazwy miejscowości wyłącznie w języku serbskim; a wszędzie wisały flagi państwowe Republiki Serbii. Specyfika ta dotyczyła również granicy między Kosowem i Serbią w północnym Kosowie. Przez lata granica ta pozostawała bowiem poza rzeczywistą kontrolą władz Kosowa, a później – wraz z ustanowieniem fizycznej obecności kosowskich policjantów, a następnie także celników na przejściach w północnym Kosowie – była to kontrola nadal niewystarczająca do wyeliminowania aktywności przemytniczej oraz zapewnienia pełnej suwerenności i zwierzchnictwa terytorialnego władz Republiki Kosowa w północnym Kosowie¹⁰.

Mimo powtarzających się protestów decydentów w Prisztinie, oskarżających władze w Belgradzie o utrzymywanie na terytoriach enklaw serbskich i północnego Kosowa alternatywnych wobec systemu kosowskiego i nielegalnych (tzw. „równoległych”) organów i instytucji, władze Serbii działania te kontynuowały. Funkcjonowanie tych instytucji, przez większość kosowskich Serbów uznawanych

¹⁰ K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 635-643.

notabene za jedyne legalne instytucje w Kosowie, było najbardziej efektywne w północnym Kosowie, wskutek poważnie ograniczonej przez ludność serbską jurysdykcji władz Kosowa na obszarze północnych gmin. Poza wymiarem politycznym utrzymanie ograniczonej obecności instytucji serbskich w Kosowie wynikało również z przesłanek społeczno-ekonomicznych – spora część serbskiej populacji Kosowa znajdowała – i nadal znajduje – zatrudnienie w serbskich instytucjach, a zwiększone wynagrodzenie, jakie osoby te otrzymywały, pozwalało im na egzystencję w specyficznych i niesprzyjających warunkach oraz zachęcało do pozostania w Kosowie. Władze Serbii konsekwentnie wspierały zatem zatrudnianie Serbów w Kosowie, sztucznie zwiększając liczbę etatów i wydatki na „rozdęty” sektor publiczny, formalnie funkcjonujący w Kosowie. Oznaczało to również, że spora część kosowskich Serbów była – i pozostaje do dnia dzisiejszego – zależna finansowo od wynagrodzenia i wsparcia finansowego z Belgradu¹¹.

Całość skomplikowanego obrazu sytuacji w północnym Kosowie dopełniała obecność personelu EULEX i KFOR. Jakkolwiek była ona akceptowana przez władze w Belgradzie i ludność serbską, w praktyce jednak funkcjonowanie mię-

¹¹ Sytuacja ta nie uległa zmianie do dziś. Według różnych szacunków ok. 70-85% serbskiej populacji Kosowa znajduje zatrudnienie w instytucjach sektora publicznego, finansowanych przez władze Serbii. Zob.: K. Pawłowski, *Konflikt serbsko-albański w Kosowie...*, s. 117-129; Н. Гирин, «Мы боимся Россию»...; *Srbi ostaju bez dinara na Kosovu: Može li da se suspenduje odluka o uvođenju evra*, N1, 29.01.2024.

dzynarodowych misji cywilnych i wojskowych w północnym Kosowie nie było łatwe wskutek braku zaufania, otwartej niechęci oraz powtarzających się oskarżeń ze strony ludności serbskiej i władz w Belgradzie, zarzucających obu międzynarodowym misjom naruszanie powierzonego mandatu i faktyczne wspieranie działań władz Kosowa.

Po ogłoszeniu niepodległości przez władze Kosowa Serbia konsekwentnie wspierała i finansowała funkcjonowanie serbskich instytucji w północnym Kosowie, sprawując *mutatis mutandis* faktyczne zwierzchnictwo na tym obszarze. W praktyce było ono jednak niepełne i ograniczone treścią formalnie zaakceptowanych przez władze w Belgradzie decyzji i porozumień międzynarodowych (tj. rezolucji 1244 z 1999 r. oraz Planu Sześciopunktowego z 2008 r.), obecnością misji EULEX i KFOR oraz rzecz jasna, sukcesywnie zwiększającym zwierzchnictwem terytorialnym władz Kosowa¹². Władze w Belgradzie nie były zatem w stanie lub nie chciały przeciwdziałać szeregu patologiom życia społeczno-ekonomicznego na obszarze północnych gmin¹³. Sytuacja

¹² Stosownie do porozumień międzynarodowych, kończących wojnę w Kosowie i interwencję militarną NATO (1999), Serbia formalnie zgodziła się na wycofanie swoich instytucji z terytorium Kosowa i przekazanie całej władzy cywilnej i wojskowej w prowincji UNMIK i KFOR.

¹³ Sytuacja ta generowała krytykę w samej Serbii, skutkując oskarżeniami kolejnych rządów o marnotrawstwo środków publicznych wysyłanych do Kosowa, przy mykaniu oczu na szereg patologii związanych z ich rozdysponowaniem oraz bliskie związki między decydentami w Belgradzie i kontrowersyjnymi serbskimi biznesmenami z pełnego Kosowa, stojącymi na czele struktur zorganizowanej przestępczości, które przez lata mobilizowały, subordynowały i zastraszały serb-

ta sprzyjała anarchizacji i kryminalizacji stosunków społecznych i ekonomicznych, radykalizacji politycznej oraz rozwojowi struktur zorganizowanej przestępczości w północnym Kosowie¹⁴.

Obiektywne trudności z implementacją i egzekucją na obszarze północnych gmin jakiegokolwiek prawa (tj. porządku prawnego Serbii lub Kosowa) doprowadziły do tego, że północne Kosowo przez lata funkcjonowało w „szarej strefie” jurysdykcji, tj. poza efektywną kontrolą władz Kosowa oraz w ramach ogólnego zwierzchnictwa władz Serbii, *per facta concludentia* współdzielonego z personelem EULEX i KFOR¹⁵. W efekcie w północnym Kosowie nadal funkcjonowały dwa równoległe, częściowo zachodzące na siebie, a częściowo wykluczające się systemy instytucjonalno-prawne, przy czym oba pozostawały faktycznie niekompletne. Wieleletnia i oczywista słabość rządów prawa w północnym Kosowie powodowała także opinie, że północne Kosowo sta-

ską populację północnego Kosowa. Formułowano również niebezzasadne opinie, że władze Serbii wykorzystują niniejsze struktury do realizacji zakulisowych działań państwa w odniesieniu do obszaru północnego Kosowa.

¹⁴ K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 640-641.

¹⁵ W praktyce oznaczało to niemal powszechne unikanie płacenia jakichkolwiek podatków przez ludność północnego Kosowa. Jak wskazała w 2013 r. jedna z Serbek, mieszkająca w północnej Mitrovicy, „Serbowie żyjący w Kosowie płacą podatki – jeśli pracują dla instytucji serbskich, wówczas Serbia pobiera podatki. Jeśli pracują dla instytucji Kosowa, podatki pobiera Kosowo. Jeśli jednak Serbowie z północnego Kosowa nie pracują dla instytucji Serbii lub Kosowa, wówczas po prostu nie płacą żadnych podatków”. Zob.: K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 640.

nowi swoistą „czarną dziurę”, a faktyczną władzę sprawują tu serbskie struktury mafijne, czerpiące wymierne korzyści ekonomiczne z przemytu towarów przez niezabezpieczoną północną granicę Kosowa oraz wieloletniego chaosu administracyjnego w północnym Kosowie¹⁶.

¹⁶ Tamże, s. 640-641.

2. Powolna normalizacja: północne Kosowo w latach 2013-2021

1. Dialog Belgrad – Prisztina

Do stopniowej deeskalacji konfliktu wokół północnego Kosowa przyczynił się dialog między Belgradem i Prisztiną, prowadzony od marca 2011 r. w Brukseli pod auspicjami UE i wspierany przez Stany Zjednoczone. Dialog ten był – i pozostał – niezmiennie trudny, bywał okresowo zawieszany, a jego kontynuacja była możliwa dzięki aktywnemu zaangażowaniu oraz zachętom i naciskom dyplomatycznym na władze w Belgradzie i Prisztinie ze strony instytucji UE i państw Zachodu. Dialog dwustronny doprowadził do zawarcia kilkudziesięciu umów i porozumień bilateralnych między Serbią i Kosowem. Umowy te nie zmieniły wprawdzie rozbieżności

stanowisk stron sporu w kwestii statusu Kosowa, pozwoliły jednak na normalizację relacji między władzami w Belgradzie i Prisztinie oraz wypracowanie międzyetnicznego *status quo*, pozwalającego kosowskim Albańczykom i Serbom na koegzystencję w warunkach zamrożonego konfliktu politycznego¹⁷.

Szereg rozwiązań wynegocjowanych w ramach dialogu dotyczyło właśnie północnego Kosowa, które w praktyce stało się kluczowym przedmiotem sporu między władzami Serbii i Kosowa. Wraz z upływem czasu spór o Kosowo stał się zatem w praktyce sporem o zasady funkcjonowania i przynależność państwową północnego Kosowa.

2. Niedokończona (re)integracja

Najważniejszym porozumieniem, wypracowanym dotychczas w ramach – nadal trwającego – dialogu dwustronnego, było podpisane 19 kwietnia 2013 r. porozumienie o normalizacji stosunków wzajemnych między Serbią i Kosowem¹⁸. Wskutek tego – uznawanego niekiedy za przełomowe i historyczne – porozumienia oraz kolejnych umów wynegocjowanych w Brukseli doszło do ograniczenia trwającej od 1999 r. – i podtrzymywanej przez władze Serbii – prawno-administracyjnej odrębności „zbuntowanych” północnych

¹⁷ Tamże, s. 643-645; K. Pawłowski, *Między niemocą a koniecznością: dialog Belgrad-Prisztina z perspektywy władz Serbii* (cz. I), „Komentarze IEŚ” 2021, nr 404.

¹⁸ Republic of Kosovo, Prime Minister Office, *First agreement of principles governing the normalization of relations*, April 19, 2013, Brussels.

gmin, a organy samorządowe czterech gmin północnego Kosowa po kosowskich wyborach lokalnych z listopada 2013 r. oficjalnie rozpoczęły funkcjonowanie w ramach porządku prawnego i instytucjonalnego Kosowa¹⁹.

Mimo otwartych protestów w północnym Kosowie przeciwko zawartym porozumieniom oraz bojkotu „kosowskich” wyborów samorządowych przez część lokalnej społeczności, władze w Belgradzie *de facto* zmusiły Serbów z północnego Kosowa do udziału w wyborach lokalnych, zorganizowanych w listopadzie 2013 r. przez władze Republiki Kosowa. Zmiana ta była zaskakująca dla ludności serbskiej w północnym Kosowie, która – za zgodą i przyzwoleniem władz Serbii – przez lata bojkotowała *en masse* „kosowskie” wybory powszechne i samorządowe. Co więcej, część lokalnych liderów politycznych z północnego Kosowa oskarżyła decydentów w Belgradzie o kapitulację w sprawie Kosowa, uleganie presji ze strony państw Zachodu oraz prowadzenie polityki sprzecznej z interesem państwa i obywateli. Władze w Belgradzie wskazywały z kolei, że wynegocjowane rozwiązania wzmacniają władzę Serbii w autonomicznym Kosowie i są korzystne dla interesów Serbii oraz serbskiej populacji Kosowa²⁰.

Logika powyższej argumentacji władz Serbii opierała się na założeniu, że Kosowo pozostaje częścią Serbii, a władze

¹⁹ K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 643-645.

²⁰ Tamże, s. 661-664, 674-677.

w Belgradzie godzą się jedynie na funkcjonowanie ujednoliconego systemu instytucji publicznych, podległych organom prowincji autonomicznej. Wskazywano także, że poprzez udział w wyborach i sprawowanie władzy w gminach Kosowa zamieszkałych w większości przez ludność serbską kosowscy Serbowie przyczynią się do umocnienia państwowości Serbii w autonomicznym Kosowie. Z punktu widzenia serbskich decydentów rozwiązanie to – przynajmniej deklaratorywnie i oficjalnie – oznaczało zatem jedynie zgodę na zakończenie dysfunkcjonalnego chaosu instytucjonalnego i administracyjnego na terytorium całego Kosowa. Większość serbskiej populacji północnego Kosowa podchodziła jednakże do tych zapewnień ze sceptycyzmem. Z perspektywy mieszkańców „zbuntowanego” północnego Kosowa wynegocjowane porozumienia w praktyce oznaczały bowiem zgodę władz w Belgradzie na przynajmniej częściową integrację „serbskiego” północnego Kosowa – przez lata opierającego się tejże integracji i efektywnej jurysdykcji władz w Prisztinie – z pozostałą, „albańską” częścią Kosowa, kontrolowaną przez zdominowane przez Albańczyków władze Kosowa²¹.

Porozumienie z 2013 r. zostało uznane za sukces również przez kosowskich decydentów. Wskazywano zatem, że umowa ta gwarantuje integralność terytorialną i suwerenność Republiki Kosowa na obszarze całego państwa.

²¹ Tamże, s. 385-388, 417-425, 514, 664-667.

Praktyka funkcjonowania czterech gmin północnego Kosowa w kolejnych latach pokazała jednak, że był to sukces jedynie połowiczny. Wprawdzie od 2013 r. ludność serbska z północnego Kosowa została zmuszona przez władze Serbii do akceptacji pewnej formy zwierzchnictwa terytorialnego organów Republiki Kosowa w północnym Kosowie i zachęcana (*vel* subordynowana) przez decydentów w Belgradzie brała udział w wyborach powszechnych i samorządowych, organizowanych przez władze Kosowa, głosując pod dyktando Belgradu na Listę Serbską (*Srpska lista, SL*)²², w praktyce jednak – mimo optymistycznych zapewnień polityków w Prisztinie – rzeczywista integracja czterech północnych gmin z pozostałą częścią Kosowa pozostawała w oczywisty sposób niezakończona²³.

W ramach porozumienia o normalizacji z 2013 r. Serbia oficjalnie zgodziła się co prawda na rozwiązanie „struktur równoległych” w obszarze administracji lokalnej

²² Władze Serbii przez lata – nierzadko w sposób bezpośredni i instrumentalny – sterowały życiem politycznym kosowskich Serbów za pomocą utworzonej w tym celu w 2013 r. Listy Serbskiej: największego ugrupowania politycznego (formalnie partii politycznej od 2017 r.), reprezentującego kosowskich Serbów na szczeblu organów centralnych i samorządowych Kosowa, będącego w praktyce sterowaną przez władze Serbii strukturą polityczną, realizującą politykę Serbii w odniesieniu do Kosowa („długie ramię Belgradu w Prisztinie”). Podkreślanemu przez władze Serbii poparciu dla Listy Serbskiej towarzyszyła kampania deprecjonowania innych serbskich partii politycznych, działających w ramach systemu politycznego Kosowa. Zob.: K. Pawłowski, *Wpływy rosyjskie w regionie Bałkanów Zachodnich. Cz. I: Serbia, Kosowo*, „Prace IEŚ”, nr 14, Lublin 2020, s. 42-43.

²³ K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 422-423, 643-645.

i bezpieczeństwa, funkcjonujących w enklawach serbskich i na obszarze północnego Kosowa, oraz formalną integrację administracyjną północnych gmin z pozostałą częścią Kosowa, w praktyce jednak zmiana ta miała wyraźnie zachowawczy i w dużym stopniu formalny charakter. Jakkolwiek z punktu widzenia władz w Prisztinie po wyborach samorządowych z 2013 r. doszło do wyłonienia legalnych władz samorządowych w skali całego państwa i faktycznego rozciągnięcia jurysdykcji władz Kosowa na obszar północnych gmin, rzeczywista zmiana sprowadzała się raczej do: „zalegalizowania” (*via* mandat wyborczy uzyskany w kosowskich wyborach samorządowych) dotychczasowych, „równoległych” organów samorządowych Serbii, od lat działających w północnym Kosowie, umownego włączenia czterech północnych gmin w struktury samorządu terytorialnego i ramy prawne Republiki Kosowa oraz ustanowienia nominalnej jurysdykcji władz Kosowa w północnym Kosowie, oficjalnie akceptowanej przez władze Serbii (a w praktyce dalej kontestowanej i ograniczanej)²⁴.

Po wyborach lokalnych z 2013 r. w północnym Kosowie funkcjonowały zatem organy samorządowe formalnie pod-

²⁴ Poprzez normalizację sytuacji na obszarze czterech północnych gmin i deeskalację konfliktu między Belgradem i Prisztiną, komplikującego relacje Serbii z państwami Zachodu i proces jej akcesji do UE, władze w Belgradzie starały się zmniejszyć krytykę dyplomatyczną ze strony państw członkowskich i instytucji UE, oczekujących od obu stron sporu postępów w zakresie normalizacji relacji wzajemnych i ustabilizowania sytuacji w północnym Kosowie. Zob.: K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 643-645, 664-667.

ległe władzom w Prisztinie, w praktyce jednak nadal kontrolowane przez władze w Belgradzie, posiadające autonomię finansową w ramach systemu kosowskiego (tj. odrębny budżet dla północnego Kosowa) oraz kwestionujące państwowość Kosowa. Twierdzenia o istnieniu Republiki Kosowa negowała również serbska populacja północnego Kosowa, lojalna wobec władz w Belgradzie, nieuznająca mandatu ani jurysdykcji instytucji kosowskich i niezmiennie podkreślająca przynależność Kosowa do Serbii. Co więcej, władze Serbii dalej wykonywały szereg uprawnień władzy państwowej w stosunku do terytorium Kosowa i jego mieszkańców, demonstrując w ten sposób – w praktyce specyficzne i ograniczone – zwierzchnictwo terytorialne Serbii w Kosowie. Nadal wydawano zatem kosowskim Serbom dokumenty tożsamości i tablice rejestracyjne dla pojazdów silnikowych (odnoszące się do miast w Kosowie), prowadzono rejestrację aktów stanu cywilnego w odniesieniu do serbskiej populacji Kosowa itd. Mimo zawartych porozumień w północnym Kosowie w dalszym ciągu funkcjonowały także różne organy i instytucje Serbii, które władze Kosowa określały mianem „równoległych” i „nielegalnych”²⁵. *Last but not least*, skutek niezmiennego sprzeciwu ludności serbskiej i polityki władz Serbii, dążących do podtrzymania elementów serbskiej pań-

²⁵ W częściowo ograniczonej formie organy te „przetwały” również w enklawach serbskich na południe od Ibaru. Zob.: S. Hysenaj, *Institucionet paralele të Serbisë që funksionojnë lirshëm në Kosovë*, Radio Evropa e Lirë, 24.03.2023.

stwowości w północnym Kosowie, faktyczna jurysdykcja władz Kosowa w odniesieniu do terytorium i mieszkańców północnego Kosowa pozostała wyraźnie ograniczona, a władze te nadal pozbawione były szerszej możliwości odwołania się do instrumentów siły i przymusu na obszarze północnych gmin, gwarantujących rzeczywiste i efektywne wykonywanie zwierzchnictwa terytorialnego na tym obszarze. Wszystko to oznaczało, że mimo formalnego sukcesu Kosowa w zakresie reintegracji północnych gmin i uznania przez Serbię jurysdykcji władz Kosowa na tym obszarze, proces faktycznej dwuwładzy w północnym Kosowie, choć w zmienionej postaci, był kontynuowany²⁶.

3. Krytyka efektów dialogu

Deklaracje władz Kosowa na temat korzystnego dla Kosowa kierunku dialogu z Serbią spotkały się z krytyką ze strony kosowskiej opozycji politycznej. Wskazywano zatem, że zawarte porozumienia relatywizują państwowość Kosowa, paradoksalnie przyczyniają się do wzmocnienia i legalizacji wpływów Serbii w Kosowie, osłabiają unitarny charakter

²⁶ Specyfikę zwierzchnictwa terytorialnego organów Republiki Kosowa na obszarze północnego Kosowa odzwierciedla oficjalne stanowisko władz Kosowa, które jeszcze w 2017 r. wskazywały, że „[...] mimo sześciu lat dialogu, ministrowie Rządu Kosowa nadal nie są w stanie składać jakichkolwiek wizyt oficjalnych w gminach północnego Kosowa”. Zob.: Republic of Kosovo, Ministry for Dialogue, *Brussels Agreements Pending Implementation*, 06 July 2017, s. 3; K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 385-388, 417-425, 635-645, 664-667.

państwowości Kosowa oraz grożą implementacją w Kosowie dysfunkcyjnego „modelu bośniackiego”²⁷.

Najwięcej kontrowersji po stronie kosowskiej wzbudziła wynegocjowana w Brukseli zgoda na utworzenie w ramach systemu instytucjonalno-prawnego Kosowa Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich w Kosowie (*Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo*), tj. związku gmin zamieszkanycych w większości przez ludność serbską, którego kluczowym elementem stałyby się gminy północnego Kosowa²⁸. Stosownie do porozumienia o normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem, podpisanego 19 kwietnia 2013 r., oraz porozumienia w kwestii zasad utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, zawartego 25 sierpnia 2015 r., uzgodniono, że będzie ono posiadać odrębną podmiotowość prawną, własną strukturę organizacyjną oraz kompetencje autonomiczne w obszarze polityki lokalnej, służby zdrowia, edukacji i budżetu (w tym prawo do wsparcia finansowego ze strony władz Serbii)²⁹.

²⁷ K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 388, 668-669.

²⁸ W ramach podziału administracyjnego Kosowa funkcjonuje obecnie 10 gmin „serbskich”, gdzie większość populacji stanowi ludność serbska. Zakłada się, że w skład Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich w Kosowie weszłyby gminy: Gračanicë/Gračanica, Klllokot/Klokot, Lesposaviq/Leposavić, Novobërda/Novo Brdo, Partesh/Parteš, Ranillug/Ranilug, Mitrovicë e Veriut/Severna Mitrovica, Shtërpçë/Štrpce, Zubin Potoku/Zubin Potok, Zvečan/Zvečan.

²⁹ Republic of Kosovo, Prime Minister Office, *First agreement of principles...*; Government of the Republic of Serbia, Office for the Coordination of Affairs in the Process of Negotiation with the Provisional Institutions of Self-Government in

Jednym z najbardziej radykalnych i konsekwentnych krytyków dialogu z Serbią był Albin Kurti, będący wówczas liderem opozycyjnego Ruchu Samostanowienie (*Lëvizja VETËVENDOSJE!*, LVV). Kurti krytycznie oceniał efekty i kierunek dialogu między Kosowem i Serbią oraz otwarcie domagał się wstrzymania rokowań prowadzonych w Brukseli, twierdząc, że zawierane porozumienia stanowią zagrożenie dla stabilności wewnętrznej, integralności terytorialnej i niepodległości Kosowa. Publicznie oskarżał on również liderów Demokratycznej Partii Kosowa (*Partia Demokratike e Kosovës*, PDK) i Demokratycznej Ligi Kosowa (*Lidhja Demokratike e Kosovës*, LDK) – największych kosowskich partii politycznych – o uległość wobec nacisków przedstawicieli społeczności międzynarodowej i akceptację rozwiązań sprzecznych z interesem państwa i obywateli³⁰.

Kulminacją sprzeciwu politycznego LVV wobec porozumień wypracowanych w ramach dialogu z Serbią stały się wydarzenia w Zgromadzeniu Kosowa z 23 października 2015 r., kiedy posłowie tego ugrupowania poprzez rozpylenie gazu łzawiącego przerwali sesję Zgromadzenia, protestując w ten sposób przeciwko ratyfikacji zawartego 25 sierpnia

Prishtina, *Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements*.

³⁰ Radykalne protesty LVV i deklaracje lidera ruchu nierzadko wywoływały konsternację oraz niepokój europejskich i amerykańskich dyplomatów, zaangażowanych w mozolną normalizację relacji między Serbią i Kosowem. Zob.: K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa...*, s. 668–669; K. Pawłowski, *Vetëvendosje: od protestów ulicznych do koalicji rządowej w Kosowie*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 121.

2015 r. porozumienia w kwestii zasad utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich. W tym samym czasie aktywiści LVV protestowali przed budynkiem Zgromadzenia, rzucając w stronę ochraniających gmach funkcjonariuszy Policji Kosowa kamienie i koktajle Mołotowa³¹.

Kontrowersje polityczne i prawne dotyczące Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich zostały ostatecznie rozstrzygnięte – a w praktyce pogłębione – przez kosowski Trybunał Konstytucyjny, który 23 grudnia 2015 r. stwierdził, że porozumienie z sierpnia 2015 r. na temat zasad organizacji i funkcjonowania tej struktury nie jest całkowicie zgodne z Konstytucją Kosowa (tj. idzie zbyt daleko w zakresie autonomicznego charakteru Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich). Jednocześnie Trybunał wskazał, że właściwe ramy prawne dla Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich tworzy wcześniejsza umowa, tj. porozumienie o normalizacji z kwietnia 2013 r.³² 24 września 2015 r. ówczesny premier Kosowa Isa Mustafa (LDK) potwierdził gotowość rządu do kontynuacji działań na rzecz utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich i wypracowania rozwiązania uwzględniającego wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Jak-

³¹ Za powyższą manifestację polityczną oraz utrudnianie działań policji sąd w Prisztinie skazał Kurtiego w 2018 r. na karę półtora roku pozbawienia wolności w zawieszeniu. Podobne wyroki otrzymała wówczas trójka innych posłów LVV. Zob.: K. Pawłowski, *Między niemocą a koniecznością: dialog Belgrad-Prisztina z perspektywy władz Kosowa (cz. II)*, „Komentarze IeS” 2020, nr 409.

³² Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Judgment in Case No. KO130/15, Pristina, 23 December 2015, Ref. No.:AGJ877/15*.

kolwiek w ciągu kolejnych lat dialog między Serbią i Kosowem na temat organizacji Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich był kontynuowany, kompromis w kwestii organizacji i kompetencji tej struktury, zadowolający obie strony, nie został jednak osiągnięty, a Serbia konsekwentnie domagała się – i nadal się domaga – implementacji zawartych porozumień i utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, oskarżając władze Kosowa o brak realizacji jednego z najważniejszych zapisów porozumienia z 2013 r.

Sukces LVV w wyborach parlamentarnych w lutym 2021 r. i objęcie teki premiera przez Albina Kurtiego oznaczały więc przejęcie władzy w Kosowie przez ugrupowanie przez lata otwarcie krytyczne wobec porozumień wypracowanych w ramach dialogu z Serbią. Po wyborach asertywne i sceptyczne stanowisko Kurtiego wobec dialogu nie zmieniło się, uległo jednak złagodzeniu. Kurti argumentował zatem, że normalizacja relacji wymaga uznania niepodległości Kosowa przez Serbię w obecnych granicach terytorialnych, wskazywał na potrzebę odrzucenia porozumień szkodliwych dla Kosowa, konsekwentnie sprzeciwiając się utworzeniu Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich w formacie przewidzianym w porozumieniu z sierpnia 2015 r., opowiadał się także za zmianą dotychczasowej formuły negocjacji oraz prowadzeniem rozmów z Serbią w oparciu o zasadę wzajemności i równości. Kurti podkreślał, że priorytetem nowych władz Kosowa będzie szeroko definiowana reforma wewnętrzna państwa,

relatywizując w ten sposób znaczenie rozmów z Serbią. Po wyborach premier Kurti i popierana przez LVV prezydent Kosowa Vjosa Osmani zapowiadali również, że dalszy dialog powinien poprzedzić przegląd kilkudziesięciu zawartych porozumień. Jakkolwiek tego rodzaju deklaracje miały swoje uzasadnienie, sugerowały jednocześnie, że nowe władze w Prisztinie nie były zainteresowane szybkim wznowieniem negocjacji³³.

Jednym z faktycznych priorytetów nowego rządu Kosowa stały się działania na rzecz reintegracji północnego Kosowa, tj. położenia kresu obecności instytucjonalnej i nietransparentnym wpływom Serbii w północnym Kosowie, oraz ustanowienia pełnej i wyłącznej jurysdykcji władz Kosowa na tym obszarze³⁴. Podejmowane w tym celu działania, zmierzające *de facto* do naruszenia kruche-
go, polityczno-instytucjonalnego *status quo* istniejącego

³³ 15 lutego 2021 r. – dzień po wyborach parlamentarnych – Kurti stwierdził publicznie, że utworzenie zespołu negocjacyjnego ds. dialogu z Serbią nie stanowi priorytetu dla przyszłych władz Kosowa. Powołał się wówczas na sondaże opinii publicznej, argumentując, że zdaniem obywateli Kosowa, negocjacje znajdują się na szóstym lub siódmym miejscu na liście priorytetów nowego rządu. Zapewne pod wpływem zachodnich dyplomatów, oczekujących od nowych władz Kosowa konstruktywnego zaangażowania w dialog z Serbią, 22 lutego 2021 r. Kurti stwierdził jednak, że kwestia dialogu o normalizacji stosunków z Serbią znajduje się na czwartym miejscu (sic!) wśród priorytetów nowego rządu Kosowa. Zob.: K. Pawłowski, *Między niemocą a koniecznością: dialog Belgrad-Prisztina z perspektywy władz Kosowa...*

³⁴ Powyższe dążenia nie były, rzecz jasna, wymierzone przeciwko obecności KFOR w północnym Kosowie, uznawanej niezmiennie przez władze w Prisztinie za jeden z filarów bezpieczeństwa Kosowa.

przez lata w północnym Kosowie, spotkały się z protestami mieszkańców północnych gmin oraz sprzeciwem władz Serbii, oskarżających premiera Kurtiego o prowadzenie polityki godzącej w bezpieczeństwo i interesy Serbów z północnego Kosowa. Sytuacja ta jesienią 2021 r. doprowadziła do kolejnego już wzrostu napięcia politycznego wokół północnego Kosowa.

3. Obecna faza kryzysu: północne Kosowo w latach 2021-2024

1. Intensyfikacja sporu wokół tablic rejestracyjnych

Do ponownego wzrostu napięcia wokół północnego Kosowa i kolejnego już kryzysu na przejściach granicznych w miejscowościach Jarinje i Brnjak doprowadził przedłużający się spór wokół serbskich tablic rejestracyjnych (SRB), odnoszących się do terytorium Kosowa i – mimo protestów władz w Prisztinie – przez lata wydawanych przez władze Serbii osobom mieszkającym w Kosowie. Kiedy bowiem 20 września 2021 r. władze Kosowa – odwołując się do zasady wzajemności – rozpoczęły implementację nowych regulacji w odniesieniu do serbskich tablic rejestracyjnych, Ser-

bowie z północnego Kosowa zablokowali drogi dojazdowe do dwóch północnych przejść granicznych³⁵.

Największemu od lat kryzysowi w relacjach między Kosowem i Serbią tradycyjnie już towarzyszyły wzajemne oskarżenia o naruszanie porozumień wynegocjowanych w ramach dialogu w Brukseli, w tym zawartego 2 lipca 2011 r. porozumienia o swobodzie przemieszczania się³⁶. Przewidywało ono, że: władze Kosowa przedłużą na okres 5 lat ważność tablic rejestracyjnych z oznaczeniem KS, pojazdy z rejestracjami posiadającymi wyróżnik KS będą swobodnie poruszały się po terytorium Serbii³⁷, a wszyscy właściciele pojazdów, zamieszkali w Kosowie, będą używać tablic wydawanych przez władze Kosowa i oznaczonych skrótami RKS lub KS. Uzgodniono też, że – jako środek tymczasowy – na przejściach między Kosowem i Serbią będą dostępne tymczasowe tablice rejestracyjne. Rozwiązanie to zostało doprecyzowane w porozumieniu wykonawczym z 29 listopada 2011 r.³⁸ Przewidywało ono, że przy wjeździe na terytorium Serbii tablice RKS będą zastępowane wydawanymi odpłatnie przez organy Serbii tymczasowymi tablicami rejestracyjnymi.

³⁵ *Spór o tablice rejestracyjne przyczyną wzrostu napięcia na granicy kosowsko-serbskiej*, „Rozmowy IEŚ” 2021, nr 186.

³⁶ *Agreed Conclusions 2 July 2011: Freedom of Movement*.

³⁷ Skrót KS należy rozumieć jako neutralne w kwestii statusu sformułowanie „Kosowo”. Kontrowersyjne z punktu widzenia Serbii oznaczenie RKS odnosi się bezpośrednio do „Republiki Kosowa”.

³⁸ *Final operational conclusions, freedom of movement implementation group*.

Kolejne ustalenia dotyczące swobody przemieszczania się zostały zawarte w porozumieniu z 14 września 2016 r.³⁹ 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 implementowane). Ustalono ponadto, że Kosowo na kolejne 5 lat przedłuży ważność tablic KS, a po upływie tego okresu strony dokonają przeglądu tego rozwiązania.

Jakkolwiek stosownie do porozumienia z 2011 r. władze w Prisztinie mogły wprowadzić obowiązek posiadania kosowskich tablic tymczasowych dla pojazdów z rejestracjami SRB, nie zdecydowały się jednak na takie rozwiązanie⁴⁰. *A contrario*, wjeżdżający na terytorium Serbii właściciele pojazdów z tablicami RKS musieli zdejmować te rejestracje i każdorazowo zakładać sprzedawane na przejściach serbskie tablice tymczasowe⁴¹. Oznaczało to zatem wieloletni brak wzajemności w stosowaniu tablic tymczasowych, po-

³⁹ *Arrangements concerning the finalisation of implementation of 2011 freedom of movement.*

⁴⁰ 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).

⁴¹ W perspektywie Albańczyków było to rozwiązanie niepraktyczne, dyskryminujące i podważające państwowość Kosowa. Tablice tymczasowe były większe od normalnych rejestracji samochodowych i przez to trudne do zamontowania w normalny sposób. Rozwiązaniem stało się ich umieszczenie za przednią i tylną szybą w pojeździe.

nieważ pojazdy z serbskimi rejestracjami wjeżdżały swobodnie na terytorium Kosowa.

Jednocześnie Serbia – mimo porozumienia z 2011 r. o swobodzie przemieszczania i kolejnych protestów władz w Prisztinie – przez lata wydawała kosowskim Serbom tablice rejestracyjne z wyróżnikami odnoszącymi się do miast znajdujących się na terytorium Kosowa (np. Kosovska Mitrovica – KM, Priština – PR, Uroševac – UR czy Prizren – PZ). Jakkolwiek władze w Prisztinie zdecydowały, że od 1 czerwca 2012 r. używanie takich tablic na terytorium Kosowa jest nielegalne, a Serbowie żyjący w enklawach usytuowanych na południe od rzeki Ibar zostali *de facto* zmuszeni do używania tablic kosowskich (KS lub RKS), bez których nie mogliby się poruszać pojazdem poza obszarem enklaw, zdecydowana większość samochodów w „zbuntowanym” północnym Kosowie posiadała wyłącznie tablice rejestracyjne Serbii. 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 Jarinje i Brnjaku. Przejazd z takimi rejestracjami przez inne przejścia graniczne między Serbią i Kosowem stał się w praktyce niemożliwy i groził konfiskatą tablic przez Policję Kosowa⁴².

⁴² Według szacunków z 2021 r. rejestrację RKS w czterech północnych gminach posiadało ok. 1,8 tys. pojazdów, ok. 9,5 tys. pojazdów używanych w północnym Koso-

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 od 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, a nieważne tablice – zarówno rejestracje KS, jak i tablice z kosowskim wyróżnikiem, wydane przez Serbię – będą konfiskowane na przejściach. Oświadczył on również, że w oparciu o zasadę wzajemności władze Kosowa zdecydowały o wprowadzeniu obowiązku zakupu tymczasowych kosowskich tablic rejestracyjnych, a rozwiązanie to nie posiada charakteru dyskryminacyjnego i nie jest skierowane przeciwko obywatelom Serbii.

Jakkolwiek premier Kurti zapowiedział również, że Policja Kosowa będzie konfiskować nielegalne tablice, zapewne z powodu – niebezpiecznych – obaw o eskalację kryzysu

wie dalej miało tablice SRB, odnoszące się do kosowskich miejscowości; w użyciu było również kilkaset tablic KS. Zob.: *Kosovo-Serbia Dialogue: Implementing the FoM and IBM for the Benefit of the People*, „BPRG Policy Report”, March 2022, s. 18-19; *Andrić o tablicama: Građanima nije objašnjeno kad i kako će se sprovoditi odluka*, N1, 20.09.2021.

nie podjęto jednak żadnych działań w stosunku do pojazdów z serbskimi tablicami, jeżdżących w północnym Kosowie. Władze w Prisztinie wezwały jednak Serbów z północy do wymiany rejestracji na tymczasowe tablice RKS. W odpowiedzi w nocy 22 września 2021 r. w miejscowości Zubin Potok doszło do podpalenia (i spalenia) przez „nieznanych sprawców” lokalu, gdzie wydawano tymczasowe rejestracje RKS, a do podobnej placówki w Zvečanie wrzucono dwa granaty, które na szczęście nie wybuchły. Co więcej, w ciągu kolejnych dni na samochodach w północnej Mitrovicy i Zvečanie, których właściciele zdecydowali się na pobranie tablic tymczasowych RKS, nieznani sprawcy umieścili na przedniej szybie napis „Stop”. Dodatkowo osobom tym wtykano za wycieraczki samochodowe kserokopie kosowskich tablic tymczasowych RKS, zawierające obraźliwy przekaz. Cel tych działań był prosty i zrozumiały – przekonanie (vel zastraszenie) bardziej ugodowo nastawionych Serbów z północnego Kosowa, aby dalej bojkutowali tablice rejestracyjne Republiki Kosowa.

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 granicznych między Kosowem i Serbią poza północnym Kosowem (np. w miejscowościach Merdarë/Merdare czy Dheu i Bardhë/Bela Zemlja) ruch pojazdów został wprawdzie spowolniony, ale implementacja nowych regulacji odbywała się płynnie i bezproblemowo. Nowe rozwiązanie ustanowione przez władze w Prisztinie doprowadziło jednak do kolejnego już i *de facto* spodziewanego kryzysu na dwóch przejściach w północnym Kosowie. Kiedy bowiem 20 września 2021 r. na przejściach w Jarinje i Brnjaku pojawili się kosowscy policjanci z jednostki specjalnej celem zabezpieczenia implementacji nowych regulacji, drogi dojazdowe w bezpośredniej bliskości 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 funkcjonariuszy jednostki specjalnej Policji Kosowa w północnym Kosowie, 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 instruowani z Belgradu liderzy Listy Serbskiej. 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.

Rozmieszczenie na północnych przejściach funkcjonariuszy jednostki specjalnej i pojazdów opancerzonych Policji Kosowa oraz wprowadzenie nowego reżimu granicznego zostało uznane przez Serbię za prowokację i demonstrację siły ze strony władz w Prisztinie. Władze w Belgradzie oskarżyły stronę kosowską o działania jednostronne i skandaliczne łamanie zawartych porozumień (argumentowano m.in., że Prisztina zdecydowała o wycofaniu tablic KS jednostronnie, bez wcześniejszych rozmów z Belgradem, naruszając w ten sposób warunki porozumienia z 2016 r.). Władze w Belgradzie stały na stanowisku, że osoby mieszkające na terytorium Kosowa nadal powinny mieć możliwość wyboru między rejestracją RKS a neutralną w kwestii statusu tego terytorium tablicą KS. 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 Sił Zbrojnych 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 pozostają zgodne z warunkami porozumienia z 2011 r. i zostały wprowadzone w odpowiedzi na politykę Serbii. Wskazy-

wano, 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 ludności serbskiej w północnym Kosowie.

Blokady dróg zakończyło porozumienie tymczasowe („porozumienie naklejkowe”) z 30 września 2021 r., wynegocjowane przez Miroslava Lajčáka, specjalnego przedstawiciela UE ds. dialogu między Belgradem a Prisztiną. Stosownie do porozumienia, 2 października funkcjonariusze jednostki specjalnej Policji Kosowa zostali wycofani z przejść w północnym Kosowie, a Serbowie usunęli blokady drogowe. Od 4 października 2021 r. na wszystkich przejściach między Kosowem i Serbią rozpoczęła się implementacja rozwiązania przewidzianego jeszcze w umowie z 2016 r. Zamieszczone na tablicach rejestracyjnych symbole państwowe (tj. oznaczenia RKS i SRB oraz herby Serbii i Kosowa) były zatem zaklejane przez podróżnych za pomocą dwóch białych naklejek. Obie strony zrezygnowały również ze stosowania tablic tymczasowych. W północnym Kosowie porozumienie to odnosiło się także *per facta concludentia* do tablic SRB z kosowskimi wyróżnikami. Wszystko pozostało zatem niemal bez zmian, ponieważ żyjący tu Serbowie dalej jeździli przez przejścia w Jarinje i Brnjaku z „nielegalnymi” rejestracjami SRB odnoszącymi się do terytorium Kosowa, na których jedynie zaklejali stosowne symbole państwowe.

W ramach „porozumienia naklejkowego” uzgodniono także, że w październiku 2021 r. w Brukseli rozpoczną się prace grupy roboczej z udziałem przedstawicieli UE, Kosowa i Serbii. W ciągu 6 miesięcy grupa ta miała wypracować finalne rozwiązanie w kwestii tablic rejestracyjnych. Jakkolwiek grupa rozpoczęła prace, nie udało się jej wypracować obustronnie akceptowalnego rozwiązania. W efekcie deklaracyjnie tymczasowe rozwiązanie, związane z zaklejeniem tablic rejestracyjnych SRB i RKS, było nadal obustronnie implementowane, a bojkot kosowskich tablic rejestracyjnych przez znaczną część ludności serbskiej w północnym Kosowie trwał dalej⁴³.

2. Eskalacja kryzysu politycznego wokół północnego Kosowa

Do kolejnego wzrostu napięcia wokół północnego Kosowa doszło na przełomie lipca i sierpnia 2022 r. W proteście przeciwko zapowiedzianemu na 1 sierpnia 2022 r. rozpoczęciu implementacji dwóch decyzji rządu Kosowa z 29 czerwca 2022 r., dotyczących serbskich tablic rejestracyjnych pojazdów i dowodów osobistych, wieczorem 31 lipca lokalni Serbowie za blokowali drogi dojazdowe do przejść granicznych w Jarinje i Brnjaku za pomocą ustawionych na jezdni samochodów ciężarowych i innych ciężkich maszyn budowlanych. W pół-

⁴³ K. Pawłowski, *Kryzys na przejściach granicznych w Kosowie: wzrost napięcia i powrót do negocjacji*, „Komментарze IEŚ” 2021, nr 452.

nocnym Kosowie powstało wówczas dziewięć blokad drogowych. W odpowiedzi na serbskie protesty stacjonująca w Brnjaku i Jarinje Policja Kosowa zamknęła oba przejścia dla ruchu samochodowego i osobowego. W północnym Kosowie doszło także do czterech przypadków fizycznej konfrontacji między Serbami i Albańczykami, wskutek których jedenaście osób odniosło niewielkie obrażenia. W czterech przypadkach Serbowie strzelali także w stronę funkcjonariuszy Policji Kosowa. Na szczęście nikt nie został ranny⁴⁴.

Blokady zorganizowane przez Serbów w północnym Kosowie nie miały charakteru spontanicznego i były faktycznie manifestacją sprzeciwu władz Serbii wobec implementacji dwóch decyzji rządu Kosowa z 29 czerwca 2022 r. Pierwsza z tych decyzji stanowiła faktycznie drugie podejście premiera Kurtiego do usunięcia z przestrzeni publicznej rejestracji SRB z nazwami kosowskich miast i wyznaczała wszystkim osobom (a w praktyce Serbom w północnym Kosowie) posiadającym jeszcze takie tablice rejestracyjne termin na prze-rejestrowanie pojazdów i pozyskanie kosowskiej rejestracji RKS. Stosownie do pierwotnej decyzji rządu Kosowa wymiana używanych w północnym Kosowie tablic SRB na rejestracje RKS miała zostać przeprowadzona w okresie od 1 sierpnia do 30 września 2022 r.

⁴⁴ K. Pawłowski, *Eskalacja i tymczasowa deeskalacja kryzysu w północnym Kosowie* (cz. 1), „Komentarze IEŚ” 2022, nr 672.

Druga z decyzji dotyczyła rozpoczęcia 1 sierpnia 2022 r. implementacji na wszystkich przejściach granicznych nowego rozwiązania, przewidującego wystawianie przez funkcjonariuszy Policji Kosowa osobom przekraczającym granicę i legitymującym się dowodem wydanym przez władze Serbii specjalnego dokumentu wjazdu i wyjazdu (tzw. *entry/exit document*), tj. kartki papieru z danymi osobowymi, formalnie uzupełniającej – a w praktyce zastępującej – serbskie dowody osobiste w kontaktach z instytucjami Republiki Kosowa. W uzasadnieniu władze w Prisztinie wskazywały, że jest to rozwiązanie analogiczne do trwającej od 11 lat praktyki wystawiania przez władze Serbii na przejściach granicznych takich właśnie *entry/exit documents* (tj. zwykłej kartki papieru z podstawowymi danymi osobowymi) dla obywateli Kosowa wjeżdżających na terytorium Serbii. Dla kosowskich Albańczyków była to praktyka irytująca, dyskryminująca i relatywizująca państwowość Kosowa⁴⁵.

W sytuacji narastającego napięcia na północy Kosowa, po konsultacjach z przedstawicielami USA i UE władze Republiki Kosowa wieczorem 31 lipca zdecydowały o odroczeniu do 1 września 2022 r. terminu implementacji obu decyzji,

⁴⁵ Możliwość stosowania *entry/exit documents* wynikała z porozumienia z 2 lipca 2011 r. o swobodzie przemieszczania się. Od 2011 r. Serbia wydawała takie dokumenty w odniesieniu do nieuznawanych kosowskich dowodów osobistych, a Kosowo z możliwości takiej zrezygnowało. Obowiązek ten wprowadził dopiero premier Kurti, który uzasadniał decyzję o rozpoczęciu wydawania *entry/exit documents* osobom z serbskimi dowodami osobistymi, odwołując się do znanej w stosunkach międzynarodowych zasady wzajemności.

a kosowscy Serbowie usunęli blokady drogowe⁴⁶. W efekcie wieczorem 1 sierpnia 2022 r. przejścia w Jarinje i Brnjaku funkcjonowały już normalnie. Jakkolwiek sytuacja w północnym Kosowie formalnie wróciła do stanu sprzed 31 lipca, pozostała jednak napięta, a odroczenie o miesiąc terminu wejścia w życie decyzji rządu Kosowa oznaczało jedynie, że kryzys wokół północnego Kosowa został chwilowo „zamrożony”, a nie rozwiązany⁴⁷.

Sytuacji tej nie zmieniło w zasadniczy sposób porozumienie w sprawie obustronnego niewydawania na przejściach granicznych dokumentów wjazdu/wyjazdu, zawarte 27 sierpnia 2022 r. przez władze Kosowa i Serbii w wyniku mediacji ze strony UE i USA. Porozumienie to spowodowało, że od 1 września 2022 r. obywatele Kosowa i Serbii przekraczali granicę kosowsko-serbską w oparciu o kosowskie lub serbskie dowody osobiste. Rozwiązanie to upraszczało procedurę przekraczania granicy przez osoby posługujące się dowodem osobistym wydanym przez Republikę Kosowa. Oznaczało to zakończenie obowiązującej od 11 lat – i dyskryminacyjnej z punktu widzenia Albańczyków – praktyki wydawania na przejściach granicznych Serbii osobom po-

⁴⁶ Jest poniekąd oczywiste, że szybkie usunięcie blokad drogowych wynikało z decyzji władz Serbii, które kontrolowały – i niezmiennie kontrolują – działania Serbów w północnym Kosowie.

⁴⁷ K. Pawłowski, *Eskalacja i tymczasowa deeskalacja kryzysu w północnym Kosowie: przyczyny i uwarunkowania (cz. 2)*, „Komentarze IEŚ” 2022, nr 673.

sługującym się dowodem Republiki Kosowa dokumentów wjazdu/wyjazdu⁴⁸.

Strony nie doszły jednak do porozumienia w sprawie tablic rejestracyjnych wydawanych kosowskim Serbom przez władze Serbii. Na początku sierpnia 2022 r. władze Kosowa ogłosiły, że tablice SRB (z kosowskimi wyróżnikami) powinny zostać wymienione na rejestracje RKS w terminie od 1 września do 31 października 2022 r. Uruchomiono także kampanię informacyjną, wzywającą kosowskich Serbów do wymiany rejestracji. Działania te zostały powszechnie zbojkotowane przez Serbów z północnego Kosowa⁴⁹. Dane z końca października 2022 r. pokazywały bowiem, że od 1 września w Kosowie wymieniono jedynie ok. 18-20 sztuk „nielegalnych” rejestracji SRB⁵⁰.

Zbliżający się upływ terminu wyznaczonego do wymiany rejestracji i groźba eskalacji kryzysu wokół północnego Kosowa spowodowały, że UE i USA wezwały władze Kosowa

⁴⁸ Władze Serbii zrezygnowały z wydawania posiadaczom kosowskich dowodów osobistych dokumentów zastępczych, wyraźnie podkreśliły jednak, że nie oznacza to uznania Kosowa. Na wszystkich przejściach granicznych Serbii pojawiły się wówczas plakaty (w języku serbskim i angielskim) informujące, że zgoda Serbii na korzystanie z kosowskich dowodów osobistych warunkowana jest względami praktycznymi i nie może być interpretowana jako uznanie niepodległości Kosowa ani odstępstwo od rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ.

⁴⁹ Podstawę prawną tej decyzji stanowiła odroczonego o miesiąc implementacja decyzji rządu Kosowa z 29 czerwca 2022 r., przewidującej wymianę serbskich tablic rejestracyjnych (SRB) odnoszących się do terytorium Kosowa, w praktyce funkcjonujących jeszcze wyłącznie w północnym Kosowie.

⁵⁰ K. Pawłowski, *Kolejny wzrost napięcia w stosunkach między Serbią i Kosowem wokół północnego Kosowa* (cz. 1), „Komentarze IEŚ” 2022, nr 722.

do przesunięcia terminu implementacji decyzji o wymianie tablic rejestracyjnych o kolejne 10 miesięcy. Sprzeciw premiera Kurtiego wobec takiej zmiany doprowadził do otwartej krytyki ze strony dyplomacji amerykańskiej, wyrażającej rozczarowanie stanowiskiem władz w Prisztinie. Kurti spotkał się także z krytyką ze strony kosowskiej opozycji, która zarzucała premierowi, że nie koordynuje swoich działań z USA i naraża na szwank relacje z najważniejszym sojusznikiem Kosowa na arenie międzynarodowej.

Ulegając faktycznie niemożliwym do zignorowania naciskom dyplomatycznym ze strony USA i UE, premier Kurti ostatecznie zgodził się na przedłużenie okresu wymiany rejestracji, ale wyznaczył termin krótszy, niż oczekiwała tego dyplomacja europejska i amerykańska. Ogłosił bowiem, że stosownie do decyzji rządu Kosowa z 28 października 2022 r. decyzja o wymianie tablic wchodzi w życie 1 listopada 2022 r., ale – co stanowiło wyraz ustępstwa – będzie implementowana w sposób fazowy. Kurti stwierdził zatem, że w okresie:

- od 1 listopada do 21 listopada 2022 r. osoby poruszające się pojazdami z tablicami SRB (z wyróżnikami odnoszącymi się do kosowskich miejscowości) będą otrzymywały ostrzeżenia ze strony Policji Kosowa,
- od 21 listopada do 21 stycznia 2023 r. osobom tym będą wypisywane mandaty,
- od 21 stycznia do 21 kwietnia 2023 r. samochody z rejestracjami SRB (odnoszącymi się do terytorium Ko-

sowa) będą musiały poruszać się z dodatkowymi rejestracjami tymczasowymi,

- po 21 kwietnia 2023 r. poruszanie się pojazdami z takimi serbskimi tablicami będzie zabronione.

Premier Kurti zawiesił także szefa Regionalnej Dyrekcji Policji Kosowa w północnym Kosowie, Nenada Đuricia, który 3 listopada 2022 r. odmówił implementacji powyższej decyzji w odniesieniu do pojazdów posiadających nielegalne, według władz w Prisztinie, rejestracje SRB.

Decyzja rządu Kosowa z 28 października 2022 r. doprowadziła do faktycznej irytacji władz w Belgradzie, które uznały działania decydentów w Prisztinie za nielegalne, jednostronne i dyskryminujące. Co więcej, 5 listopada 2022 r. przedstawiciele Serbów z północnego Kosowa – po formalnych konsultacjach z prezydentem Serbii Aleksandrem Vučićiem – zdecydowali o opuszczeniu instytucji politycznych Kosowa na poziomie centralnym oraz instytucji samorządowych, policyjnych i sądowych w północnym Kosowie. Swoje mandaty złożyli zatem: minister w rządzie i 10 posłów Zgromadzenia Kosowa, czterej burmistrzowie, serbscy radni i pracownicy administracyjni organów samorządu lokalnego czterech gmin w północnym Kosowie, wreszcie serbscy policjanci, prokuratorzy i sędziowie z północnego Kosowa.

Ogłaszając opuszczenie kosowskich instytucji, przedstawiciele SL poinformowali przed kamerami, że zdecydowali się na ten krok w proteście przeciwko łamaniu przez władze w Prisztinie porozumień zawartych w ramach dialogu

w Brukseli. Wskazali także, że Serbowie powrócą do pracy w instytucjach Kosowa, jeśli władze w Prisztinie zgodzą się na utworzenie Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich oraz wycofają się z decyzji o wymianie tablic rejestracyjnych w północnym Kosowie.

Kolektywne opuszczenie instytucji kosowskich przez Serbów z północnego Kosowa nie miało charakteru spontanicznego i było w istocie wyreżyserowaną manifestacją polityczną, odzwierciedlającą stanowisko najwyższych władz Serbii, *de facto* sterujących *via* SL aktywnością polityczną ludności serbskiej w północnym Kosowie⁵¹. Faktem pozostało jednak, że większość Serbów w północnym Kosowie autentycznie sprzeciwiała się decyzji o wymianie tablic rejestracyjnych, widząc w niej element przymusu i politycznej

⁵¹ Szacuje się, że w efekcie faktycznej presji ze strony władz Serbii z pracy zrezygnowało wówczas ok. 3,5 tys. osób. Pracownicy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia w kosowskich instytucjach i utracili pensje wypłacane przez władze Kosowa, nie pozostali bez wynagrodzenia lub innego wsparcia finansowego, ponieważ od grudnia 2022 r. otrzymywali wynagrodzenie z Serbii, funkcjonując ponownie – a w praktyce niezmiennie – w ramach „równoległego” systemu „nielegalnych” serbskich organów samorządowych i innych instytucji, nadal działających w bardzo specyficznych okolicznościach w północnym Kosowie pod polityczną i administracyjną władzą Belgradu i finansowanych przez władze Serbii. Co ciekawe, przynajmniej część osób zatrudnionych formalnie w instytucjach Kosowa pozostawała równocześnie zatrudniona w organach i instytucjach Serbii, otrzymując drugie wynagrodzenie od władz w Belgradzie. Brak transparentności w zakresie środków finansowych przeznaczanych przez władze Serbii na finansowanie zatrudnienia Serbów w Kosowie był wielokrotnie przedmiotem wątpliwości, pytań o nadużycia i krytyki w samej Serbii. Zob.: V. Pešić, *Opet o Kosovu*, Pešćanik, 18.11.2022; M. Manojlović, *Srbija sprema finansijsko pojačanje nakon izlaska Srba iz kosovskih institucija*, Radio Slobodna Evropa, 08.11.2022.

presji ze strony władz w Prisztinie, dążących do usunięcia z przestrzeni publicznej kolejnych symboli serbskiej państwowości, funkcjonujących jeszcze na terytorium Kosowa. Władze w Belgradzie i przedstawiciele SL deklarowali ponadto, że Serbowie powrócą do instytucji kosowskich w północnym Kosowie dopiero po utworzeniu Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, czemu z kolei *de facto* sprzeciwiały się władze Kosowa, ignorujące dyplomatyczne zachęty i wezwania do rozpoczęcia procesu tworzenia tejże struktury, płynące ze strony UE i USA⁵².

Narastająca groźba eskalacji kryzysu wokół tablic rejestracyjnych w północnym Kosowie doprowadziła do intensyfikacji wysiłków dyplomatycznych UE i USA na rzecz szybkiej deeskalacji napięcia między Serbią i Kosowem. 23 listopada 2022 r. w Brukseli przedstawicielom Kosowa i Serbii udało się ostatecznie doprowadzić do wypracowania porozumienia w sprawie rejestracji. Przewidywało ono, że Serbia przestanie wydawać tablice rejestracyjne SRB, odnoszące się do terytorium Kosowa, a władze w Prisztinie zaprzestaną implementacji dalszych działań w odniesieniu do takich rejestracji w północnym Kosowie. Pomimo sprzecznych interpretacji i deklaracji, tradycyjnie płynących ze strony decydentów w Belgradzie i Prisztinie, wypracowane rozwiązanie oznaczało w praktyce, że Serbia przestała wydawać tablice

⁵² K. Pawłowski, *Kolejny wzrost napięcia w stosunkach między Serbią i Kosowem wokół północnego Kosowa* (cz. 1)...

rejestracyjne z nazwami miast Kosowa, a Policja Kosowa nie rozpoczęła zapowiadanego wręczania mandatów posiadaczom rejestracji SRB (z kosowskimi wyróżnikami). Rejestracje te pozostały w użyciu na obszarze czterech gmin północnego Kosowa do czasu ich wygaśnięcia przez okres kolejnych kilkunastu miesięcy⁵³.

3. Kryzys instytucjonalny w północnych gminach

Zbiorowe ustąpienie przedstawicieli kosowskich Serbów z zajmowanych stanowisk w Zgromadzeniu i rządzie Kosowa oraz organach i instytucjach czterech gmin północnego Kosowa oznaczało początek – trwającego do dzisiaj – największego od lat kryzysu politycznego i instytucjonalnego w północnym Kosowie, stanowiącego wyzwanie dla jednego z najważniejszych osiągnięć dialogu między Belgradem i Prisztiną, tj. powstałego po wyborach samorządowych z listopada 2013 r. jednolitego systemu administracji terytorialnej w całym Kosowie, oficjalnie podległego władzom w Prisztinie.

⁵³ Zawarte porozumienie oznaczało zgodę Belgradu na wycofanie tych rejestracji w ciągu kolejnego roku. Stosownie do warunków porozumienia Serbia zobowiązana była bowiem do zaprzestania wydawania nowych i przedłużania ważności będących w użyciu tablic SRB, odnoszących się do miejscowości na terytorium Kosowa. Zob.: *Trajković: KM tablice su sačuvane dok ne isteknu, posle toga se prelazi na RKS*, N1, 24.11.2022; K. Pawłowski, *Kolejny wzrost napięcia w stosunkach między Serbią i Kosowem wokół północnego Kosowa: porozumienie w kwestii tablic rejestracyjnych (cz. 3)*, „Komentarze IEŚ” 2022, nr 733.

Stosunkowo łatwe do opanowania okazały się skutki zaistniałego kryzysu na szczeblu centralnym. W miejsce byłych 10 deputowanych SL powołano bowiem inne osoby reprezentujące mniejszość serbską, które startowały w kosowskich wyborach parlamentarnych z 14 lutego 2021 r.⁵⁴, a na miejsce ustępującego ministra nominowano inną osobę, reprezentującą kosowskich Serbów na poziomie rządu Kosowa.

Kolektywny protest Serbów poważnie zdezorganizował jednak funkcjonowanie kosowskich organów samorządu lokalnego, policji, prokuratury i sądów w północnym Kosowie, które z dnia na dzień zostały pozbawione (z wyjątkami) pracowników i funkcjonariuszy narodowości serbskiej oraz – w praktyce zawsze dwuznacznego i specyficznego – mandatu ze strony serbskiej populacji północnego Kosowa.

Zaistniała sytuacja doprowadziła także do powstania niebezpiecznej luki w systemie bezpieczeństwa, której nie byli w stanie wypełnić pełniący służbę w północnych gminach funkcjonariusze Policji Kosowa narodowości albańskiej, skierowani do pełnienia służby na obszarze północnych gmin z powodu kolektywnego odejścia ze służby funkcjonariuszy narodowości serbskiej⁵⁵.

⁵⁴ *Notabene* 9 na 10 mandatów objęli kandydaci startujący z listy wyborczej SL. Oznacza to – paradoksalnie – że posłowie SL zostali zastąpieni posłami SL. W ramach kontynuacji i egzemplifikacji protestu nowo wybrani posłowie narodowości serbskiej nie uczestniczyli jednak w kolejnych sesjach Zgromadzenia.

⁵⁵ Z punktu widzenia lokalnej ludności serbskiej oznaczało to, że służbę w „serbskim” północnym Kosowie pełnią „albańscy” policjanci. Sposobem na zmniejszenie za-

Sytuacja ta skutkowałą również koniecznością przeprowadzenia przedterminowych wyborów na stanowiska burmistrzów w czterech północnych gminach. Wprawdzie prezydent Vjosa Osmani wyznaczyła datę nadzwyczajnych wyborów samorządowych w czterech gminach północnego Kosowa na 18 grudnia 2022 r., ale ostatecznie władze Kosowa wycofały się z tej decyzji wskutek protestów Serbów w północnym Kosowie, aktywnie sprzeciwiających się organizacji wyborów lokalnych. Było również oczywiste, że organizacja wyborów bez porozumienia politycznego z władzami w Belgradzie z uwagi na spodziewany powszechny bojkot ludności serbskiej byłaby *de facto* bezcelowa, a dodatkowo przyczyniła się raczej do wzrostu napięcia, a nie deeskalacji kryzysu. Do zmiany decyzji wzywały władze w Prisztinie również USA i UE, argumentujące, że władze Kosowa powinny raczej skupić się na konstruktywnych negocjacjach z Serbią w sprawie porozumienia o pełnej normalizacji, a nie eskalacji kryzysu wokół drugorzędnej w tym kontekście i konfliktogennej kwestii wyborów lokalnych w północnym Kosowie. Po konsultacjach z przedstawicielami kosowskich partii politycznych prezydent Osmani zdecydowała zatem o przełożeniu na 23 kwietnia 2023 r. nadzwyczajnych wyborów lokalnych w północnym Kosowie⁵⁶.

istniałego napięcia stała się zwiększona, prewencyjna obecność w północnym Kosowie funkcjonariuszy policji EULEX oraz personelu wojskowego KFOR.

⁵⁶ K. Pawłowski, *Kolejny wzrost napięcia w stosunkach między Serbią i Kosowem wokół północnego Kosowa: wyzwania instytucjonalne i sygnały deeskalacji* (cz. 2), „Ko-

Protestom kosowskich Serbów w grudniu 2022 r. towarzyszyły żądania wycofania z północnego Kosowa funkcjonariuszy jednostki specjalnej Policji Kosowa⁵⁷, oskarżenia o dyskryminację populacji serbskiej przez władze w Prisztinie oraz pokojowe blokady dróg w północnym Kosowie, organizowane od 10 grudnia 2022 r. przez ludność serbską (i niezmiennie kontrolowane przez władze Serbii). W odpowiedzi na blokady drogowe władze Kosowa zdecydowały o zamknięciu dla ruchu samochodowego i osobowego przejść granicznych w północnym Kosowie. Władze Kosowa wyraziły oczekiwanie, że blokady zostaną szybko usunięte przez KFOR, wskazując jednocześnie, że jeśli KFOR nie zdemontuje blokad, zostaną one w niedługim czasie usunięte przez Policję Kosowa. Argumentowano również, że odpowiedzialność za organizację barykad ponoszą struktury kryminalne, sterowane przez władze Serbii. Decydenci w Belgradzie deklarowali z kolei, że władze Kosowa łamią zawarte porozumienia, prowadzą politykę dyskryminacji

mentarze IEŚ” 2022, nr 727.

⁵⁷ W odczuciu Serbów i władz w Belgradzie obecność na obszarze północnych gmin kosowskich policjantów uzbrojonych w broń długą miała charakter prowokacyjny i zagrażający wolności oraz bezpieczeństwu ludności serbskiej. Władze w Prisztinie argumentowały z kolei, że jest to obecność konieczna, związana z ustanawianiem i ochroną porządku prawnego na obszarze północnych gmin oraz zwalczaniem struktur kryminalnych, przez lata aktywnych w północnym Kosowie.

i chcą odpowiedzieć siłą na demokratyczny i uprawniony protest kosowskich Serbów⁵⁸.

W sytuacji utrzymującego się napięcia i groźby eskalacji konfliktu w północnym Kosowie – po raz kolejny – niezbędne okazały się działania mediacyjne USA i UE, które wezwały władze Serbii i Kosowa do deeskalacji kryzysu oraz sformułowały wobec decydentów w Belgradzie dyplomatyczne i pilne oczekiwania, że Serbowie sami usuną blokady drogowe. Tak się faktycznie stało, ponieważ władze Serbii – oficjalnie po konsultacjach z przedstawicielami Serbów z północnego Kosowa, które odbyły się 28 grudnia – zdecydowały o usunięciu blokad w północnym Kosowie. W rezultacie kilkanaście (ok. 14) blokad drogowych zostało usuniętych przez kosowskich Serbów w dniach 29-30 grudnia 2022 r. W przypadku dwóch lokalizacji konieczne okazało się jednak zaangażowanie zespołów inżynieryjnych KFOR, które 5 stycznia 2023 r. zakończyły usuwanie wraków trzech spalonych i pozostawionych na drodze samochodów ciężarowych⁵⁹.

Zakończenie blokad wywołało konsternację, a nawet rozczarowanie wśród części mieszkańców północnego Kosowa, którzy oczekiwali na faktyczną zmianę polityki wobec

⁵⁸ K. Pawłowski, *Kolejny wzrost napięcia w stosunkach między Serbią i Kosowem wokół północnego Kosowa: wzajemne oskarżenia i niebezpieczne manifestacje (cz. 4)*, „Komentarze IEŚ” 2022, nr 743.

⁵⁹ Nie ulega wątpliwości, że KFOR posiadał możliwości usunięcia blokad drogowych. W tej sytuacji pole manewru władz w Belgradzie było faktycznie niewielkie, a przedłużanie blokad, które ostatecznie zostałyby usunięte przez KFOR – politycznie i wizerunkowo kontraproduktywne.

Kosowa i zakończenie realizowanego pod dyktando Belgradu procesu integracji północnych gmin z pozostałą częścią Kosowa. Pojawiały się także opinie, że władze w Belgradzie zgodziły się na usunięcie barykad zbyt wcześnie, faktycznie pod wpływem nacisków ze strony USA i UE, w sytuacji gdy większość podnoszonych wcześniej postulatów nie została spełniona⁶⁰.

Last but not least, kolejna już eskalacja kryzysu w północnym Kosowie zagroziła również implementacji porozumień, zawartych i negocjowanych w ramach dialogu w Brukseli. Wzrost napięcia politycznego wokół północnego Kosowa oznaczał bowiem, że zamiast rozmawiać o trwałej normalizacji relacji między Serbią i Kosowem, konieczna stała się wcześniejsza stabilizacja dialogu, którą tradycyjnie już realizowała dyplomacja kryzysowa UE i USA, oczekujących od władz w Belgradzie i Prisztinie zmniejszenia napięcia wokół północnego Kosowa oraz rozpoczęcia konstruktywnego dialogu na temat francusko-niemieckiego (vel europejskiego) projektu porozumienia o normalizacji wzajemnych relacji, którego kolejna, zmodyfikowana wersja została przedłożona stronom w grudniu 2022 r.⁶¹

⁶⁰ *Privodjenje kraju ratnih igara na Kosovu, Vučić kaže – pobeda, deo Srba razočaran*, N1, 28.12.2022.

⁶¹ K. Pawłowski, *Kolejny wzrost napięcia w stosunkach między Serbią i Kosowem wokół północnego Kosowa: kryzys chwilowo zawieszony* (cz. 5), „Komentarze IEŚ” 2023, nr 759.

4. Problematiczne porozumienie

W 2023 r. miała miejsce kontynuacja i eskalacja kryzysu instytucjonalnego i politycznego wokół północnego Kosowa, której towarzyszyły ostre polemiki oraz wzajemne oskarżenia między decydentami w Belgradzie i Prisztinie. Eskalacji kryzysu wokół północnego Kosowa towarzyszył tradycyjnie już niełatwy dialog dwustronny, prowadzony w Brukseli pod auspicjami UE, przy wsparciu ze strony USA. Wskutek wielomiesięcznej, połączonej ofensywy dyplomatycznej państw Zachodu dialog ten doprowadził 27 lutego 2023 r. do zawarcia w Brukseli porozumienia w sprawie działań prowadzących do normalizacji relacji między Kosowem i Serbią, uzupełnionego o przyjęty 18 marca 2023 r. w Ochrydzie aneks o zasadach jego implementacji. Postanowienia przyjętego – choć dotychczas niepodpisanego – porozumienia (i aneksu) sprowadzały się do faktycznego uznania państwowości Kosowa przez Serbię⁶².

Problemem tradycyjnie już okazała się implementacja wynegocjowanych rozwiązań. Władze Kosowa opóźniały bowiem proces prowadzący do powstania Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, dążąc do wymuszenia równoległej implementacji pozostałych zapisów porozumienia, potwier-

⁶² K. Pawłowski, *Projekt porozumienia o podstawach normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem: pełna normalizacja i niepełne uznanie (cz. 1)*, „Komentarze IES” 2023, nr 793; K. Pawłowski, *Projekt porozumienia o podstawach normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem: charakterystyka i główne założenia umowy (cz. 2)*, „Komentarze IES” 2023, nr 802.

działających *per facta concludentia* uznanie Kosowa przez Serbię⁶³. Z kolei władze w Belgradzie domagały się utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, uznając powyższe działanie za warunek *sine qua non* do implementacji innych zobowiązań zawartych w umowie, a prezydent Vučić powtórzał – i nadal (2024) niezmiennie deklaruje – że Serbia nigdy nie zgodzi się na członkostwo Kosowa w ONZ, które *volens volens* wynikało z treści porozumienia, przewidującego *inter alia* brak sprzeciwu Serbii wobec członkostwa Kosowa w organizacjach międzynarodowych. Powstały w tej sytuacji kilkunastomiesięczny pat w zakresie implementacji wynegocjowanych rozwiązań oraz dalsza intensyfikacja kryzysu w północnym Kosowie podawały jednak pod wątpliwość moc prawną oraz faktyczne znaczenie przyjętego porozumienia⁶⁴.

5. Wybory samorządowe w północnym Kosowie

23 kwietnia 2023 r. miały miejsce nadzwyczajne wybory lokalne w północnym Kosowie, tj. zorganizowane przez władze Kosowa wybory bezpośrednie na urząd burmistrzów czterech północnych gmin oraz wybory do organów zgro-

⁶³ Wypowiedzi Kurtiego wskazywały także, że w dalszym ciągu pozostaje on niechętny wobec idei Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, widząc w niej zagrożenie dla administracyjno-terytorialnej spójności Kosowa oraz mechanizm pozwalający na zachowanie wpływów Serbii w Kosowie.

⁶⁴ *Coraz bliżej do historycznego serbsko-kosowskiego porozumienia*, „Rozmowy IEŚ” 2023, nr 301.

madzenia gminy w gminach Zvečan i Leposavić, planowane początkowo przez władze Kosowa odpowiednio na 18 grudnia i 25 grudnia 2022 r.

Wybory te zostały masowo zbojkotowane przez Serbów z północnego Kosowa (oraz władze w Belgradzie, które *de facto* zdecydowały, że Serbowie nie powinni uczestniczyć w głosowaniu) i doprowadziły do wyboru burmistrzów narodowości albańskiej, pozbawionych mandatu politycznego ze strony ludności serbskiej, dominującej w północnym Kosowie⁶⁵.

6. Niebezpieczne manifestacje

Do intensyfikacji kryzysu doszło w momencie, gdy decydenci w Prisztinie – wbrew sugestiom ze strony władz w Waszyngtonie i przedstawiciele UE – zdecydowali o wysłaniu 26 maja 2023 r. nowo wybranych burmistrzów w asyście Policji Kosowa do budynków urzędów gmin Leposavić, Zubin Potok i Zvečan w północnym Kosowie⁶⁶. Doprowadziło to do protestów ludno-

⁶⁵ O skali i specyfice bojkotu świadczy fakt, że frekwencja wyborcza w północnym Kosowie wyniosła jedynie 3,47%. Zob.: *Serbowie zbojkotowali wybory w północnym Kosowie*, „Rozmowy IEŚ” 2023, nr 313.

⁶⁶ USA i UE stały na stanowisku, że nowo wybrani burmistrzowie powinni na razie pełnić obowiązki poza głównymi budynkami urzędów gmin, w tymczasowych lokalizacjach. Wynikało to z przekonania, że zaistniałego – i przynajmniej w jakimś stopniu pogłębionego poprzez asertywne działania premiera Kurtiego – kryzysu wokół północnego Kosowa nie można rozwiązać za pomocą jednostronnych decyzji administracyjnych, ale na drodze porozumienia z władzami w Belgradzie, zakładającego szybką organizację kolejnych wyborów lokalnych z udziałem ludności serbskiej. Kurti był również krytykowany przez USA i UE za

ści serbskiej, których kulminacją stała się 29 maja 2023 r. siłowa konfrontacja w miejscowości Zvečan pomiędzy personelem KFOR i Serbami blokującymi drogę przed wejściem do urzędu gminy w proteście przeciwko obecności w budynku nowego burmistrza i Policji Kosowa. W wyniku starcia obrażenia odniosło kilkudziesięciu żołnierzy KFOR i protestujących Serbów. Intensyfikacja kryzysu i – niewidziane od lat w tej skali – akty przemocy w północnym Kosowie spowodowały, że NATO zdecydowało o zwiększeniu stanu osobowego KFOR⁶⁷.

opóźnianie procesu prowadzącego do utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, którego powstanie zapewne przyczyniłoby się do deeskalacji napięcia w północnym Kosowie. Co ciekawe, nowo wybrany burmistrz gminy Północna Mitrovica Erden Atiq (LVV) pojawił się w budynku urzędu gminy kilka dni wcześniej (19 maja). Zapewne z uwagi na usytuowanie wybudowanego niedawno przez władze Kosowa budynku gminy w bezpośredniej bliskości Głównego Mostu oraz faktyczne rozdzielenie nieruchomości, tj. funkcjonowanie „instytucji serbskich” w innym, pobliskim budynku samorządu lokalnego w północnej Mitrovicy, protest Serbów, wyrażony 19 maja przez przedstawicieli Listy Serbskiej, spowodził się do potępienia tego faktu oraz emocjonalnego stwierdzenia, że wraz z zaprzysiężeniem Atiq’a „oficjalnie rozpoczęła się inwazja na północ [...]”. Budynek w dzielnicy Mëhalla e Boshnjakëve/Bošnjaka Mahala w północnej Mitrovicy, zajmowany przez „instytucje serbskie”, został ostatecznie przejęty przez władze Kosowa 30 sierpnia 2024 r. Takiego rozdziału budynków nie było w trzech pozostałych gminach północnego Kosowa, które formalnie funkcjonowały w ramach systemu kosowskiego, ale w praktyce nadal podlegały kontroli i wsparciu finansowemu ze strony władz Serbii. Zob.: *Ethnic Serb Leaders Slam Swearing-In Of Mayor Elected During Boycotted Vote*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 19.05.2023; *US Embassy: The authorities of North Mitrovica made a decision to evict Serbian institutions from the municipal building without coordination*, Kosovo Online, 23.08.2023.

⁶⁷ Stan liczbowy personelu KFOR w maju 2023 r. szacowany był na 3761 osób, zaś w czerwcu – na 4511. Zob.: *Niepokojący wzrost napięcia w Kosowie*, „Rozmowy IEŚ” 2023, nr 319.

Kolejny wzrost napięcia spowodowało zatrzymanie 14 czerwca 2023 r. w strefie przygranicznej trzech kosowskich policjantów przez funkcjonariuszy jednostki antyterrorystycznej serbskiej policji. Jakkolwiek władze Serbii twierdziły, że zatrzymani policjanci znajdowali się po serbskiej stronie – 1 km od granicy Serbii z Kosowem – władze Kosowa twierdzenie to zdementowały⁶⁸. W odpowiedzi na zatrzymanie kosowskich policjantów władze w Prisztinie wprowadziły zakaz wwozu serbskich towarów, który był w późniejszym okresie kilkakrotnie modyfikowany. Wprowadzenie powyższej sankcji handlowej spotkało się z otwartą krytyką ze strony władz w Belgradzie oraz Serbów z północnego Kosowa, którzy na przestrzeni kolejnych kilkunastu miesięcy wskazywali na poważne ograniczenie dostępności w sklepach w północnym Kosowie serbskich produktów, w tym preferowanych przez nich artykułów żywnościowych. Zakaz importu do Kosowa gotowych serbskich produktów obowiązywał przez kilkanaście miesięcy. 7 października 2024 r. władze Kosowa zdecydowały o jego uchyleniu, zezwalając na wwóz serbskich towarów przez jedno przejście drogowe (znajdujące się poza obszarem czterech gmin północnych gmin), tj. przejście w Merdare na północno-wschodniej granicy Kosowa. Rozwiązanie to spowodowało, że na przejściu – w ła-

⁶⁸ Nie można wykluczyć, że zatrzymanie to było nieprzypadkowe i stanowiło odpowiedź na zatrzymanie 13 czerwca przez policję kosowską Serba, oskarżonego o organizację ataku protestujących Serbów na żołnierzy KFOR w Zvečanie. Kosowscy policjanci zostali zwolnieni po 10 dniach.

twy do przewidzenia sposobów – pojawiła się kolejka TIR-ów, a proces wjazdu tych produktów na terytorium Kosowa był w praktyce powolny⁶⁹.

7. Narastające napięcie w stosunkach Kosowa z USA i UE

Konsekwentne działania premiera Albina Kurtiego na rzecz ustanowienia pełnego porządku prawnego Kosowa na obszarze czterech północnych gmin prowadziły do narastającej krytyki władz Kosowa ze strony USA i UE, które uważały, że polityka ta zmierza do niepotrzebnej eskalacji napięcia w północnym Kosowie oraz utrudnia implementację porozumień zawartych w ramach dialogu Belgrad – Prisztina.

Bezkompromisowość premiera Kurtiego w kwestii objęcia stanowisk przez nowo wybranych burmistrzów, która w istocie przyczyniła się do eskalacji kryzysu w Zvečanie, spotkała się z otwartą krytyką ze strony zachodnich sojuszników, coraz bardziej zmęczonych asertywnym stylem uprawiania polityki przez premiera Kurtiego⁷⁰.

⁶⁹ J.L. Petković, *Kad proizvodi nose zastave*, Radar, 09.11.2024.

⁷⁰ Zdecydowane działania premiera Albina Kurtiego na rzecz integracji północnego Kosowa doprowadziły do pogorszenia się relacji Kosowa z UE i USA. Spotkało się to z ostrą krytyką ze strony głównych kosowskich partii opozycyjnych, które zarzucały Kurtiemu, że doprowadził do największego od lat kryzysu instytucjonalnego w północnym Kosowie i otwartego konfliktu z USA i UE – partnerami strategicznymi Kosowa. Nie wpłynęło to jednak na zmianę poparcia społecznego dla Kurtiego i LVV. Utrzymujące się wysokie (ok. 48%) poparcie polityczne dla LVV, w połączeniu z nadal ograniczonym poparciem społecznym dla głównych kosowskich partii opozycyjnych, pozostaje dobrym prognozą dla LVV przed nowymi wyborami parlamentarnymi, które odbędą się w Kosowie na początku 2025 r.

Wyrazem ochłodzenia relacji między Kosowem i USA stało się wykluczenie Sił Bezpieczeństwa Kosowa (KSF) z udziału w wielonarodowych manewrach wojskowych „Defender Europe 23”. W podobny sposób zareagowała UE, która wzywała władze Kosowa do: wycofania funkcjonariuszy specjalnych jednostek Policji Kosowa z budynków urzędów gmin w północnym Kosowie, przeniesienia nowo wybranych burmistrzów do alternatywnych lokalizacji oraz szybkiego ogłoszenia nowych wyborów samorządowych w północnym Kosowie. Co więcej, UE uznała, że władze w Prisztinie nie podjęły wymiernych działań na rzecz deeskalacji kryzysu, i w lipcu 2023 r. wprowadziła – nadal obowiązujące – środki tymczasowe wobec Kosowa, mające w istocie charakter restrykcyjny i polegające na ograniczeniu wizyt na wysokim szczeblu w relacjach między UE a władzami w Prisztinie oraz zawieszeniu części środków przedakcesyjnych przeznaczonych dla Kosowa. Ich odwołanie zostało uzależnione od podjęcia przez władze w Prisztinie wymiernych działań na rzecz deeskalacji kryzysu, zakładających m.in. zorganizowanie kolejnych wyborów lokalnych w północnym Kosowie.

Wprowadzenie unijnych restrykcji wobec Kosowa spotkało się z zaskoczeniem w kosowskim społeczeństwie oraz dyplomatyczną krytyką ze strony władz w Prisztinie. Premier Kurti wskazywał zatem, że podejmowane przez władze decyzje i działania administracyjne mają na celu ochronę

praw i interesów Kosowa⁷¹. Twierdził ponadto, że państwa Zachodu faktycznie przyzymkają oczy na agresywną naturę serbskiej polityki, i wskazywał, że polityka ta przypomina działania Rosji oraz zagraża stabilności regionu bałkańskiego. Tego rodzaju argumenty sprowadzały się do wniosku, że za kryzys w północnym Kosowie odpowiadają decyzje w Belgradzie, a restrykcje (*vel* sankcje) międzynarodowe powinny zostać nałożone na Serbię, a nie na Kosowo.

Stosownie do porozumienia zawartego 10 lipca 2023 r. między premierem Kurtim a reprezentującym UE M. Lajćakiem władze w Prisztinie wycofały w lipcu i sierpniu 2023 r. znaczną liczbę kosowskich policjantów z urzędów gmin (i ich bezpośredniego otoczenia) w północnym Kosowie oraz zdecydowały o organizacji w tych gminach kolejnych wyborów lokalnych. Wbrew sugestiom ze strony UE i USA, wzywających do dymisji burmistrzów i jak najszybszego zorganizowania wyborów, władze Kosowa zdecydowały się na inne rozwiązanie. Przyjęta we wrześniu 2023 r. przez rząd Kosowa instrukcja administracyjna zakładała zatem, że wybory zostaną przeprowadzone, jeśli przynajmniej 20% mieszkańców każdej z czterech gmin poprze wnioski o odwołanie burmistrzów, a następnie w drodze głosowania za odwołaniem opowie się bezwzględna większość uprawnionych

⁷¹ Premier A. Kurti twierdził również, że UE wprowadziła restrykcje wobec najbardziej demokratycznego, proeuropejskiego i proamerykańskiego państwa w regionie Bałkanów Zachodnich.

do głosowania w danej gminie. Rozwiązanie przyjęte przez władze Kosowa skomplikowało zatem i *de facto* wydłużyło proces prowadzący do organizacji nowych wyborów samorządowych w północnym Kosowie. *Last but not least*, o kłopotliwej niekiedy dla zachodnich dyplomatów asertywności i pryncypialności premiera Kurtiego świadczy również fakt, że dwóch spośród czterech nowo wybranych kosowskich burmistrzów niezmiennie pełniło swoje funkcje, urzędując w budynkach gmin w północnym Kosowie⁷².

8. Zbrojna konfrontacja

24 września 2023 r. w okolicy wsi Banjskë/Banjska w północnym Kosowie doszło do wydarzenia, które ponownie przywołało obawy o stabilność regionu. Przez kilkanaście godzin ok. 30-osobowy⁷³, dobrze uzbrojony oddział Serbów (większość członków oddziału pochodziła z północnego Ko-

⁷² Po zajęciach z 29 maja 2023 r. burmistrzowie gmin Zvečan i Zubin Potok Ilir Peci i Izmir Zeqiri z opozycyjnej PDK, wsłuchując się w wezwania ze strony USA i UE, zrezygnowali z przebywania w budynkach urzędów gmin i wykonywali swoje obowiązki z innych, alternatywnych lokalizacji. Z uwagi na położenie budynków w podzielonej Mitrovicy burmistrz Północnej Mitrovicy Erden Atiq (LVV) bez problemu – i bez protestów ze strony ludności serbskiej – pełnił swoje obowiązki w budynku urzędu gminy od 19 maja 2023 r. Z kolei burmistrz gminy Leposavić Lulzim Hetemi (LVV) od 29 maja 2023 r. przez kolejne miesiące przebywał niezmiennie w urzędzie gminy, w symboliczny i faktyczny sposób demonstrując „twarde” stanowisko rządzącej LVV i samego premiera Kurtiego. Zob.: *Najbliższe wybory samorządowe w północnym Kosowie mogą ułatwić dialog pomiędzy Kosowem a Serbią*, „Rozmowy IEŚ” 2023, nr 332.

⁷³ Prowadzące śledztwo władze Kosowa po kilku dniach wskazywały jednak, że w wydarzenia w Banjskiej było zaangażowanych ponad 80 osób.

sowa) uczestniczył w wymianie ognia z funkcjonariuszami jednostek specjalnych Policji Kosowa, a następnie – zapewne dzięki sprawnej mediacji ze strony państw Zachodu i KFOR, dążących do szybkiej deeskalacji i ograniczenia ofiar zbrojnej konfrontacji – wycofał się na terytorium Serbii. W wyniku wymiany ognia zginął kosowski policjant, a dwóch funkcjonariuszy zostało rannych. W strzelaninie zginęło także trzech Serbów, a kilku rannych paramilitarystów trafiło do szpitali w Prisztinie, Nowym Pazarze i Belgradzie. W odpowiedzi na wydarzenia w Banjskiej władze Serbii ogłosiły 27 września Dniem Żałoby w celu „okazania szacunku ofiarom w Kosowie i Metohii”. W przestrzeni publicznej Serbii pojawiły się także billboardy ze zdjęciem monasteru w Banjskiej i napisem „Będziemy pamiętać! Chwała bohaterom”⁷⁴.

Uzbrojenie pozostawione przez Serbów jednoznacznie wskazywało, że była to dobrze wyposażona formacja paramilitarna. Władze Kosowa zaznaczały, że skonfiskowano znaczną ilość amunicji i broni różnego rodzaju (w tym pistolety, karabiny maszynowe, granatniki przeciwpancerne, przenośne wyrzutnie raket, miny przeciwpancerne, ładunki wybuchowe, pociski moździerzowe i granaty ręczne), samochód opancerzony, 24 samochody terenowe typu SUV, quady, mundury wojskowe, drony, noktowizory, systemy łączności radiowej oraz inne elementy wyposażenia taktycznego. Szacowano, że

⁷⁴ K. Pawłowski, *Zbrojna konfrontacja w północnym Kosowie (cz. 1)*, „Komentarze IEŚ” 2023, nr 998.

znaleziony sprzęt wojskowy warty jest ok. 5 mln euro i wystarczyłoby do uzbrojenia i wyposażenia ok. 200 osób. Informacje i zdjęcia prezentowane przez władze Kosowa pokazywały, że jest to nowa broń i amunicja, niedostępna na czarnym rynku i wyprodukowana w latach 2021-2022 w serbskich zakładach zbrojeniowych.

Wydarzeniom w Banjskiej towarzyszyła koncentracja oddziałów wojska i policji Serbii przy granicy z Kosowem. Jak wskazuje się w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 19 października 2023 r., „w tygodniach i miesiącach przed atakiem z 24 września 2023 r. serbskie oddziały policyjne, specjalne jednostki policyjne i wojskowe rozmieszczono na 48 pozycjach w pobliżu serbskiej granicy z Kosowem, co jeszcze bardziej zaogniło i tak już napiętą sytuację”⁷⁵. W wyniku presji dyplomatycznej ze strony Stanów Zjednoczonych i UE po kilku dniach od strzelaniny w Banjskiej władze Serbii wycofały część zgromadzonych oddziałów z granicy z Kosowem.

Władze Kosowa stwierdziły, że za działaniami paramilitarystów stoją najwyższe władze Serbii na czele z prezydentem Aleksandrem Vučićem i otwarcie oskarżyły decydentów w Belgradzie o zaplanowanie ataku oraz pełne wsparcie w zakresie jego przygotowania. Wydarzenia w Banjskiej uznano również za bezprawną agresję i akt terrorystyczny,

⁷⁵ Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 października 2023 r. w sprawie ostatnich wydarzeń w stosunkach między Serbią a Kosowem, w tym sytuacji w północnych gminach Kosowa (2023/2880(RSP))*.

wymierzony w bezpieczeństwo i integralność terytorialną Republiki Kosowa⁷⁶. Władze w Prisztinie wskazywały również, że udaremniona akcja oddziału serbskiego przypominała działania prorosyjskich separatystów w Donbasie w 2014 r. i miała na celu destabilizację północnego Kosowa oraz ustanowienie pewnej formy autonomii terytorialnej na tym obszarze.

Władze Serbii odrzuciły powyższe oskarżenia i stwierdziły, że serbskie wojsko i policja nie mają nic wspólnego z działaniami jednostki paramilitarnej. Argumentowano także, że rzeczywistą odpowiedzialność za wydarzenia w Banjskiej ponoszą władze w Prisztinie, które poprzez swoje działania spowodowały, że dyskryminowani i doprowadzeni do ostateczności kosowscy Serbowie samowolnie i spontanicznie chwycili za broń, sprzeciwiając się nieustannej presji administracyjnej („terrorowi Kurtiego”) ze strony instytucji Kosowa. Prezydent Vučić bezskutecznie domagał się także od zachodnich dyplomatów, aby w celu stabilizacji sytuacji kosowska policja została wycofana z północnego Kosowa, a KFOR przejął całą odpowiedzialność za bezpieczeństwo na tym obszarze⁷⁷.

⁷⁶ Władze Kosowa upubliczniły także nagrania wideo z drona, stwierdzając, że znajduje się na nich oddział paramilitarny, który kilka dni przed atakiem w Banjskiej odbył ćwiczenia taktyczno-bojowe na poligonie „Pasuljanske livade” w środkowo-wschodniej Serbii – jednym z największych poligonów serbskich Sił Zbrojnych.

⁷⁷ K. Pawłowski, *Zbrojna konfrontacja w północnym Kosowie: deklaracje i dwuznaczności (cz. 2)*, „Komentarze IEŚ” 2023, nr 999.

Wielogodzinne milczenie ze strony najwyższych organów Serbii oraz późniejsze, enigmatyczne i nietransparentne wyjaśnienia na temat zbrojnej konfrontacji w Banjskiej wywołały szereg spekulacji na temat zaangażowania Serbii w wydarzenia w północnym Kosowie. Ostatecznie odpowiedzialność za zorganizowanie ataku wzięła na siebie Milan Radoičić – uchwycony na zdjęciach z monasteru w Banjskiej dowódca serbskich paramilitarystów, *notabene* wiceprzewodniczący Listy Serbskiej, jeden z najbogatszych obywateli Serbii, „kontrowersyjny biznesmen” oraz „nieformalny gospodarz” północnego Kosowa, który przez lata uchodził za osobę wpływową, cieszącą się zaufaniem samego prezydenta Aleksandra Vučića. Specyfika relacji łączących Radoičicia ze światem polityki spowodowała zatem, że część serbskich ekspertów wyrażała opinię, iż Radoičić nie działał sam, lecz w porozumieniu z osobami z najwyższych kręgów władzy w Belgradzie⁷⁸.

Jakkolwiek władze Serbii nie odpowiedziały na szereg uprawnionych pytań dotyczących strzelaniny we wsi Banjska, zasadne wydaje się przypuszczenie, że działania serbskiej jednostki paramilitarnej: nie mogły mieć miejsca bez wiedzy i wsparcia ze strony instytucji Serbii; stanowiły faktyczną odpowiedź władz w Belgradzie na – uznawane za

⁷⁸ W mediach pojawiły się nawet opinie, porównujące relacje między prezydentem Aleksandrem Vučićem i Milanem Radoičiciem do relacji między prezydentem Władimirem Putinem i Jewgienijem Prygożynem.

irytujące, przesadne i prowokacyjne – działania decydentów w Prisztinie, dążących do pełnej integracji północnego Kosowa; miały na celu stworzenie nowej rzeczywistości politycznej na obszarze czterech północnych gmin na potrzeby dalszego dialogu między Belgradem i Prisztiną oraz dyskusji na temat statusu północnego Kosowa; miały zakomunikować władzom Kosowa i społeczności międzynarodowej, że sporu wokół północnego Kosowa nie da się rozwiązać w sposób jednostronny, bez porozumienia z władzami Serbii; oraz wynikały ze zmieniającej się koniunktury międzynarodowej: nie można bowiem wykluczyć, że do argumentu siłowej manifestacji zachęciła władze w Belgradzie coraz ostrzejsza krytyka działań premiera Albina Kurtiego ze strony UE i Stanów Zjednoczonych, wzywających decydentów w Prisztinie do podjęcia realnych kroków na rzecz utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich oraz zaprzestania działań administracyjnych skutkujących eskalacją napięcia w północnym Kosowie⁷⁹.

9. Kryzysowa dyplomacja: normalizacja „dialogu o normalizacji”

Incydent zbrojny w Banjskiej doprowadził do poważnego zaniepokojenia społeczności międzynarodowej i po raz kolejny wywołał szereg starych i nowych pytań na temat za-

⁷⁹ *Krwawy incydent w Kosowie. Coraz trudniej o dialog pomiędzy Albańczykami a Serbami [stan na 26 września]*, „Rozmowy IEŚ” 2023, nr 341.

łożeń, celów i kierunków polityki władz Serbii. Skutkowało również – dyplomatyczną w formie i treści – krytyką kierowaną pod adresem władz w Belgradzie ze strony państw Zachodu, której wyrazem była m.in. przyjęta 19 października 2023 r. rezolucja Parlamentu Europejskiego, w której organ ten *inter alia* wyraził zaniepokojenie „destabilizującym wpływem, jaki władze serbskie pod przewodnictwem prezydenta Vučića wywierają na cały region” oraz wezwał Serbię, „by powstrzymała się od dalszej eskalacji, która podważa porządek konstytucyjny Republiki Kosowa”⁸⁰. Krytyka ta okazała się jednak faktycznie umiarkowana oraz połączona z kierowanymi wobec władz w Belgradzie i Prisztinie dyplomatycznymi wezwaniami do implementacji porozumień zawartych w ramach dialogu w Brukseli. Dzięki zaangażowaniu państw Zachodu i obecności w Kosowie wielonarodowych sił wojskowych KFOR największy od lat kryzys w relacjach między Kosowem i Serbią został zatem opanowany, a władze w Belgradzie i Prisztinie – dzięki asertywnym działaniom dyplomatycznym ze strony UE, Francji, Niemiec, Włoch i USA – powróciły do tradycyjnie niełatwej dyskusji na temat normalizacji relacji bilateralnych.

Jednym z elementów tejże dyskusji i intensyfikacji wysiłków dyplomatycznych państw Zachodu stał się projekt statutu Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, przygo-

⁸⁰ Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 października 2023 r. ...*

towany przez dyplomację UE, Francji, Niemiec, Włoch i USA i przedstawiony stronom 21 października 2023 r. Projekt ten nie spotkał się jednak z obustronną akceptacją: w czasie negocjacji w Brukseli 26 października premier Kurti zgodził się na propozycję, ale jednocześnie zażądał obustronnego podpisania wszystkich trzech dokumentów, tj. porozumienia w sprawie działań prowadzących do normalizacji relacji z 27 lutego 2023 r., aneksu z Ochrydy z 18 marca 2023 r. i projektu statusu Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich z 21 października 2023 r. Złożeniu takich podpisów ponownie sprzeciwił się prezydent Vučić, który niezmiennie twierdził, że Serbia opowiada się za wdrożeniem wszystkich porozumień zawartych w ramach dialogu, ale nigdy nie zgodzi na uznanie niepodległości Kosowa i jego członkostwo w ONZ. Stwierdzenie to oznaczało *de iure* i *de facto*, że władze Serbii nie akceptują niektórych zapisów niedawno zawartych porozumień, mających z kolei kluczowe znaczenie dla władz Kosowa⁸¹.

W październiku 2023 r. władze Serbii i przedstawiciele Serbów z północnego Kosowa (*vel* decydenci w Belgradzie) zdecydowali, że Serbowie wezmą udział w nowych wyborach samorządowych w północnym Kosowie, a w grudniu kosowscy Serbowie rozpoczęli działania na rzecz organiza-

⁸¹ Kurti traži potpis i primenu sporazuma u celosti, N1, 26.10.2023; Vučić iz Brisela: Srbija za primenu sporazuma, ali ne može da prizna Kosovo, N1, 26.10.2023; Borel: Ni Beograd ni Priština nisu prihvatili evropski predlog za ZSO, N1, 26.10.2023.

cji głosowania celem odwołania burmistrzów. Jakkolwiek przyjęta przez władze Kosowa procedura odwołania burmistrzów pozostawała – według nierzadkich ocen: niepotrzebnie i przesadnie – skomplikowana, jej uruchomienie dawało jednak szansę na to, że w połowie 2024 r. dojdzie do organizacji wyborów lokalnych, które doprowadzą do wyłonienia przedstawicieli politycznych reprezentujących większość obywateli gmin północnego Kosowa. Tak się jednak nie stało, ponieważ Serbowie w północnym Kosowie – wsłuchując się w wezwania polityków SL (odzwierciedlające w praktyce stanowisko władz w Belgradzie, coraz bardziej zirytowanych kolejnymi posunięciami premiera Kurtiego na rzecz ustanowienia pełnej i wyłącznej jurysdykcji na obszarze północnych gmin) – zbojkotowali referendum zorganizowane 21 kwietnia 2024 r. przez władze Kosowa i mające w teorii doprowadzić do odwołania czterech burmistrzów, a po ich odwołaniu – do organizacji nowych, przedterminowych wyborów samorządowych w czterech gminach północnego Kosowa⁸².

⁸² Niewątpliwie najszybszym i najprostszym sposobem prowadzącym do nowych wyborów w czterech północnych gminach byłoby ustąpienie burmistrzów lub ich odwołanie przez władze Kosowa. Za takim rozwiązaniem opowiadała się dyplomacja UE i USA, przekonana, że rozwiązanie zaproponowane przez rząd Kurtiego prowadzi do niepotrzebnego przeciągania całego procesu. Zob.: *Relacje pomiędzy Serbią a Kosowem. Ocena minionego roku i spodziewane wydarzenia w roku obecnym*, „Rozmowy IES” 2024, nr 364.

10. W stronę (częściowej) deeskalacji: implementacja porozumienia w sprawie tablic rejestracyjnych

Wyrazem częściowej deeskalacji stał się widoczny w listopadzie 2023 r. nagły wzrost liczby wniosków o przerejestrowanie pojazdów w północnym Kosowie. Pomijany w mainstreamowych („reżimowych”) mediach serbskich fakt, iż Serbowie w północnym Kosowie masowo przerejestrowują pojazdy, otrzymując kosowskie tablice RKS, oznaczał bowiem, że wymiana rejestracji została ostatecznie zaakceptowana (*vel* zarządzona) przez władze Serbii⁸³. Wymiana ta spowodowała, że kwestionowane przez władze Kosowa serbskie tablice rejestracyjne praktycznie zniknęły z dróg północnego Kosowa. Następnie 25 grudnia 2023 r. – ku zaskoczeniu serbskiej opinii publicznej – rząd Serbii podjął decyzję o możliwości wjazdu pojazdów silnikowych z tablicami RKS na terytorium Serbii. Implementacja tego rozwiązania od 1 stycznia 2024 r. skutkowałą obustronną rezygnacją ze stosowania naklejek na tablicach rejestracyjnych. W uzasadnieniu władze Serbii argumentowały oficjalnie, że: zdecydowana większość kosowskich Serbów („99% Serbów w Kosowie i Metohii”) posiada już rejestracje RKS, po-

⁸³ Zgoda ta wynikała *de facto* z porozumienia między Serbią i Kosowem, zawartego w listopadzie 2022 r., oraz uwzględniała realne okoliczności związane z zapowiedzianym przez władze Kosowa brakiem możliwości dalszego poruszania się pojazdami z rejestracjami SRB (z kosowskimi wyróżnikami) w północnym Kosowie oraz przekraczania przejść granicznych w północnym Kosowie z takimi tablicami samochodowymi.

nieważ jest to jedyny sposób na poruszanie się pojazdami na terytorium Kosowa; władze w Belgradzie zgodziły się na takie rozwiązanie jedynie ze względów praktycznych, pozwoli ono bowiem kosowskim Serbom (a przede wszystkim Serbom z północnego Kosowa) na kontynuację możliwości poruszania się pojazdami w Kosowie oraz dalszy, bezproblemowy przejazd przez przejścia graniczne/administracyjne; dopuszczenie do ruchu rejestracji RKS na terytorium Serbii nie oznacza formalnego uznania Kosowa przez Serbię; konieczność akceptacji kosowskich tablic rejestracyjnych wynikała z porozumienia z 2011 r., zawartego przez opozycję. Faktyczna zgoda Serbii na wymianę tablic rejestracyjnych w północnym Kosowie oznaczała zakończenie sporu wokół kwestii, która doprowadziła do eskalacji kryzysu politycznego wokół północnego Kosowa, blokad drogowych i kryzysu instytucyjnego na obszarze północnych gmin. Oznaczało to również, że – jak stwierdziła serbska dziennikarka Sanja Sovrlić – mimo zapewnień serbskich decydentów, podkreślających w 2022 r., że serbskie rejestracje „zostają”, tablice te zostały jedynie na graffiti o treści „Nie ma kapitulacji – [rejestracja] KM zostaje”, które nadal można było zobaczyć na budynkach w północnym Kosowie⁸⁴.

⁸⁴ S. Sovrlić, *Do juče kamen spoticanja: RKS tablice sada opšte prihvaćene, KM ostaje – na grafitima*, N1, 26.12.2023.

11. Kolejne napięcia w relacjach Kosowa i Serbii

Do kolejnego wzrostu napięcia doprowadziła decyzja Banku Centralnego Kosowa, który 27 grudnia 2023 r. postanowił, że od 1 lutego 2024 r. waluta euro jest jedynym środkiem płatniczym dla płatności gotówkowych i transakcji płatniczych w Kosowie. Decyzja ta oznaczała, że niemożliwe będzie dalsze używanie dinara, który dotychczas wykorzystywany był – obok euro – jako środek płatniczy w serbskich enklawach na południe od Ibaru oraz w północnym Kosowie. Oznaczało to również zakończenie wieloletniej praktyki, zgodnie z którą – za zgodą władz Kosowa – serbska waluta sprowadzana była z Serbii (przez przejście graniczne w Jarinje), a ściślej wysyłana za pośrednictwem Narodowego Banku Serbii przez licencjonowaną przez władze Kosowa brytyjską firmę przewozową Henderson. Drogą tą docierały do instytucji finansowych działających w systemie serbskim pensje wypłacane przez władze Serbii zatrudnionym w nich osobom oraz emerytury, zasiłki i inne świadczenia socjalne, wypłacane w dinarach przez władze Serbii. W efekcie było jasne, że decyzja władz Kosowa będzie miała konsekwencje dla funkcjonowania ludności serbskiej w Kosowie, w dużej mierze zależnej od środków finansowych otrzymywanych w serbskiej walucie od władz Serbii⁸⁵.

⁸⁵ *Srbi ostaju bez dinara...; NBS najoštrije osudila sprečavanje ulaska dinara na Kosovo*, N1, 14.02.2024.

Decyzja ta spotkała się z dyplomatyczną krytyką ze strony UE i USA, które wezwały władze w Prisztinie do unikania działań jednostronnych, negatywnie wpływających na położenie ludności serbskiej w Kosowie, normalizację stosunków między Kosowem i Serbią oraz relacje Kosowa z zagranicznymi partnerami, w tym *par excellence* na stosunki z USA. Władze w Prisztinie zostały również wezwane do większej elastyczności, uwzględnienia istniejących „realiów” i wprowadzenia okresu przejściowego, pozwalającego obywatelom na dostosowanie się do nowych regulacji finansowych. Również UNMIK wskazywała, że decyzja władz Kosowa o wycofaniu dinara nie została odpowiednio wyjaśniona, a jej nagłe wprowadzenie dotknęło dziesiątki tysięcy osób i przedsiębiorstw.

Zapewne pod wpływem oczekiwań ze strony społeczności międzynarodowej władze Kosowa zdecydowały o wprowadzeniu trzymiesięcznego okresu przejściowego, w czasie którego władze nie nakładały kar za używanie dinara. Jednocześnie od 1 lutego 2024 r. zablokowano możliwość wwozu tej waluty na terytorium Kosowa bez pozwolenia Banku Centralnego Kosowa. Premier Kurti wskazywał również, że Centralny Bank Kosowa gotowy jest do rozmów i uzgodnienia z Narodowym Bankiem Serbii „legalnych, bezpiecznych i przejrzystych” mechanizmów przekazywania środków finansowych z Serbii dla serbskiej populacji Kosowa. Władze w Prisztinie argumentowały także, że decyzja o wycofaniu dinara miała na celu konsolidację finansową Kosowa, zapew-

nienie stabilności finansowej, poprawę przejrzystości przepływów finansowych i uniemożliwienie niekontrolowanego napływu waluty, nadużyć finansowych, prania brudnych pieniędzy i wykorzystywania tych środków finansowych przez struktury zorganizowanej przestępczości⁸⁶.

W efekcie w enklawach serbskich na południe od Ibaru po upływie kilkunastu dni zabrakło dinarów, zaś w północnym Kosowie nastąpiło znaczne zmniejszenie podaży tej waluty, choć nadal można było w niej płacić. Sposobem na zmniejszenie problemów wynikających z niedoborów dinara stały się: wyjazd do Serbii i wypłata dinarów w banku lub bankomacie w jednym z pobliskich miast (np. w Rašce czy Kraljevie)⁸⁷ lub wypłata przychodzących z Serbii środków finansowych w banku lub bankomacie na terytorium Kosowa w euro (po ich przewalutowaniu, z dodatkową prowizją i różnicą kursową). Problem niedoboru dinarów skomplikował funkcjonowanie ludności serbskiej, przyzwyczajonej do korzystania z tej waluty („nie ma w Kosowie rodziny, która nie miałaby jakichś dochodów z Serbii”), zwłaszcza w przypadku osób starszych lub mało mobilnych, niemogących po należne świadczenia udać się na terytorium Serbii⁸⁸.

⁸⁶ Kurti: *Pravilnik CBK nema za cilj zabranu dinara, već finansijsku regulativu na Kosovu*, N1, 05.02.2024.

⁸⁷ W celu ułatwienia tej procedury w pobliżu przejść granicznych po serbskiej stronie ustawiono także specjalne bankomaty, pozwalające na szybkie pobranie gotówki i powrót do Kosowa. Zob.: N. Božović, *Montažne ekspoziture kao rešenje za Srbe: Ali, i na severu Kosova dinara sve manje*, N1, 12.03.2024.

⁸⁸ *Srbi ostaju bez dinara...*

Decyzja o wycofaniu dinara spotkała się z krytyką ze strony kosowskich Serbów z północnego Kosowa oraz władz Serbii. Krytyka ta sprowadzała się do stwierdzenia, że jest to działanie arbitralne, sprzeczne z zawartymi porozumieniami, ma charakter prowokacyjny i dyskryminacyjny wobec ludności serbskiej, narusza prawa tej ludności i uniemożliwia jej normalne funkcjonowanie, może zagrozić fizycznemu przetrwaniu ludności serbskiej i doprowadzić do emigracji („wysiedlenia”) ludności serbskiej z Kosowa. Argumentowano także, że decyzja ta nie była motywowana jedynie interesami gospodarczymi, ale również politycznymi, związanymi z kontynuacją procesu ustanawiania pełnej jurysdykcji na terytorium północnego Kosowa i „usuwaniem” z tego obszaru pozostałych elementów serbskiej państwowości⁸⁹.

Po upływie okresu przejściowego w maju 2024 r. w większości rejonów Kosowa nie było już dinarów. Wyjątek tradycyjnie już stanowiło północne Kosowo, ale i tutaj użycie dinarów do realizacji płatności zostało poważnie ograniczone, a obywatele po prostu zostali zmuszeni do przestawienia się na euro. Osoby, które w dalszym ciągu posługiwały się dinarem, nie były jednak karane przez Policję Kosowa, zapewne z powodu wrażliwości powyższej kwestii. Prowadzony był również – tradycyjnie już trudny i nietransparentny – dialog między przedstawicielami Kosowa i Serbii, ale nie

⁸⁹ *Petković: Ukidanje dinara na Kosovu vodi ka humanitarnoj katastrofi naočigled međunarodne zajednice*, NIN, 23.05.2024.

doprowadził on do wypracowania rozwiązania w kwestii waluty, akceptowalnego dla obu stron sporu⁹⁰.

5 sierpnia 2024 r. Policja Kosowa zamknęła także dziewięć oddziałów Poczty Serbii w czterech północnych gminach. W ich miejsce w sierpniu otwarto dziewięć kosowskich urzędów pocztowych. Zmiana ta skomplikowała korzystanie z usług, dotychczas świadczonych przez serbską pocztę mieszkańcom północnego Kosowa⁹¹.

Do kolejnego wzrostu napięcia doprowadziła decyzja władz Kosowa o likwidacji ostatnich serbskich „instytucji równoległych” w obszarze administracji, pozostałych w północnym Kosowie. 30 sierpnia 2024 r. Policja Kosowa weszła do ośmiu budynków, znajdujących się na terenie czterech gmin północnego Kosowa, zajmowanych przez „równoległe” serbskie organy samorządowe, służby komunalne, przedsiębiorstwo użyteczności publicznej i inne organy (m.in. filię rządowej Kancelarii ds. Kosowa i Metohii oraz oddział Republikańskiego Funduszu ds. Ubezpieczeń Emerytalnych i Inwalidztwa, znajdujące się w północnej Mitrovicy) podległe władzom Serbii. Budynki te zostały przeszukane, w części z nich skonfiskowano znajdującą się tam dokumentację, a formalnie należący do władz samorządowych budynek w północnej Mitrovicy został przejęty przez stosowne instytucje Republiki Kosowa. W uzasadnieniu władze w Prisztinie

⁹⁰ *Srbi ostaju bez dinara...*

⁹¹ *Uz zvižduke otvorena ekspozitura Pošte Kosova u Severnoj Mitrovici, N1, 29.08.2024.*

argumentowały, że podjęte działania są zgodne z prawem i mają na celu ochronę suwerenności oraz porządku prawnego Republiki Kosowa („w Kosowie nie ma miejsca na nielegalną pracę i usługi równoległe”). Stwierdzono również, że w wyniku akcji położono kres „nielegalnej działalności w pięciu obiektach” na północy Kosowa. Argumentowano wreszcie, że w północnym Kosowie zostały zamknięte jedynie „nielegalne” instytucje serbskie, które Serbia zgodziła się rozwiązać na mocy porozumienia o normalizacji z 2013 r.⁹²

Powyzsze działania władz Kosowa spotkały się z krytyką ze strony UE i USA, które wezwały władze w Prisztinie do powstrzymania się od kroków jednostronnych, mogących doprowadzić do eskalacji kryzysu, a obie strony – do kontynuacji dialogu o normalizacji i implementacji zawartych porozumień. Protestowały także władze Serbii i kosowscy Serbowie, oskarżający władze w Prisztinie o działania bezprawne, jednostronne i dyskryminacyjne oraz konsekwentny nacisk administracyjny na społeczność północnego Kosowa, mający na celu pełne podporządkowanie północnych gmin. *Last but not least*, protestujący pokojowo pracownicy kontrolowanych „instytucji równoległych” domagali się możliwości powrotu do pracy i argumentowali, że są to instytucje legalne („organy tymczasowe”), a ich za-

⁹² Svećlja&Krasnići: *Na Kosovu nema mesta nelegalnom radu i paralelnim službama*, KoSSev, 31.08.2024; *Protest u Kosovskoj Mitrovici završen, građani kažu da je cilj Prištine da se Srbima život oteža*, N1, 02.09.2024.

mknięcie będzie skutkowało niemożliwością świadczenia określonych usług administracyjnych na rzecz obywateli. Podkreślano również, że część z dotychczas realizowanych usług nie może zostać zastąpiona, ponieważ nie jest świadczona przez instytucje Kosowa⁹³. Serbowie wskazywali wreszcie, że powstanie tzw. „próżni instytucjonalnej” na obszarze północnych gmin zmusza mieszkające tu osoby do czasochłonnego i generującego dodatkowe koszty podróżowania do Serbii w celu realizacji praw i obowiązków o charakterze administracyjnym i finansowym.

Odpowiedzią władz Serbii wobec powyższych działań stały się kolejne protesty i oskarżenia kierowane pod adresem władz w Prisztinie, nie towarzyszyły im jednak wcześniejsze manifestacje militarnej siły, związane *inter alia* z relokacją serbskich żołnierzy w stronę granicy z Kosowem. Wycofana reakcja ze strony decydentów w Belgradzie na kolejne wydarzenia 2024 r. w Kosowie spowodowała, że ze strony Serbów z północnego Kosowa nierzadko słychać było obawy i głośy na temat dezorientacji i rozczarowania, a władze Serbii zostały oskarżone przez przedstawicieli serbskiej opozycji o milczenie i brak reakcji na działania władz w Prisztinie, prowadzenie błędnej polityki nadmiernych ustępstw, a nawet „kapitulację” w sprawie Kosowa⁹⁴.

⁹³ *Protest u Kosovskoj Mitrovici...; Institucije će nastaviti rad, pa makar u privatnim kućama: Peti dan blokade na severu Kosova*, N1, 03.09.2024.

⁹⁴ *Otađzbina: Ne treba biti mnogo pametan pa ne zaključiti da je u pitanju dogovor; Novi DSS i Dveri optužuju Beograd za izdaju*, KoSSev, 31.08.2024; *Aleksić: Makronu*

Władze Serbii odrzucały tego rodzaju oskarżenia. 13 września 2024 r. prezydent Vučić stwierdził, że „Serbia znajduje się obecnie w trudnej sytuacji prawnej i politycznej dotyczącej Kosowa i Metohii”, wskazując, że władze Serbii opowiadają się za *status quo ante*, tj. powrotem do sytuacji sprzed listopada 2022 r. Oznaczało to m.in., że władze w Belgradzie opowiadają się za organizacją i udziałem ludności serbskiej w wyborach lokalnych w północnym Kosowie oraz powrotem serbskich policjantów, sędziów i prokuratorów z północnego Kosowa na wcześniej zajmowane stanowiska, domagają się także wycofania z północy jednostek specjalnych kosowskiej policji oraz *last but not least* szybkiego utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich. Vučić zapowiedział również zwiększenie wsparcia finansowego dla ludności serbskiej żyjącej w Kosowie⁹⁵.

milijarde, Kurtiju Kosovo – a srpski narod prepušten sam sebi, N1, 31.08.2024; *Lazarević: Između Kosova i EU, čini se da je Srbija izabrala – Uniju*, N1, 17.11.2024.

⁹⁵ *Vlada Republike Srbije, Delovanje Srbije u pet oblasti povodom situacije na Kosovu i Metohiji*, 13.09.2024.

Zamiast zakończenia: dokąd zmierza dialog polityczny wokół północnego Kosowa?

Po zamknięciu w okresie poprzednich miesięcy szeregu organów i instytucji działających w północnym Kosowie *mutatis mutandis* w ramach porządku instytucjonalno-prawnego Serbii, jedynymi instytucjami, działającymi na obszarze północnych gmin w ramach „serbskiego systemu”, są obecnie placówki opieki zdrowotnej, szkoły i uniwersytet w północnej Mitrovicy. Zmiana ta wskazuje na konsekwencję, z jaką obecne władze Kosowa dążą do zakończenia faktycznej autonomii północnego Kosowa oraz swoistej „dwuwładzy”, istniejącej przez lata na obszarze północnych gmin.

Obecna dynamika kryzysu wokół północnego Kosowa pozwala na stwierdzenie, że po kulminacji, jaką była kon-

frontacja militarna w okolicy wsi Banjska, obecnie ma miejsce częściowa deeskalacja, realizowana przy wsparciu ze strony państw i instytucji UE oraz USA.

Jakkolwiek relacje między władzami Serbii i Kosowa pozostają tradycyjnie napięte, w praktyce kontynuowany jest jednak – tradycyjnie już niełatwy i niemal całkowicie nietransparentny dla serbskiej i kosowskiej opinii publicznej – dialog bilateralny w Brukseli, prowadzony w atmosferze zachęt i nacisków dyplomatycznych ze strony UE i USA, dążących do szybkiej i kompleksowej normalizacji stosunków między Kosowem i Serbią.

Bieżące wysiłki dyplomacji europejskiej i amerykańskiej skoncentrowane są na implementacji porozumienia z Brukseli i aneksu z Ochrydy, zawartych w lutym i marcu 2023 r. Wprawdzie obustronna nieufność oraz ambiwalentny stosunek decydentów w Belgradzie i Prisztinie wobec części rozwiązań przyjętych pod presją dyplomatyczną ze strony UE i USA powodują, że kluczowe elementy obu porozumień nie zostały dotychczas zrealizowane, zgoda władz w Belgradzie na wycofanie serbskich tablic rejestracyjnych (z kosowskimi wyróżnikami) oraz spokojna i enigmatyczna – *de facto* zaskakująca dla części Serbów i wywołująca krytykę ze strony serbskiej opozycji, oskarżającej prezydenta Vučića o *par excellence* kapitulację w sprawie (północnego) Kosowa – reakcja władz w Belgradzie na działania władz Kosowa związane z wycofaniem serbskiej waluty oraz zamknięciem „serbskich” instytucji na obszarze północnych

gmin sugeruje w istocie, że porozumienia te są w praktyce, powoli i przynajmniej częściowo realizowane, a cały proces, mimo powtarzających się oskarżeń i okresowych turbulencji, zmierza pod czujnym okiem zachodnich dyplomatów do wypracowania nowej formuły funkcjonowania gmin północnego Kosowa. Można zatem zakładać, że proces ten prowadzi do: faktycznej (re)integracji północnego Kosowa i ustanowienia pełnego porządku prawnego Republiki Kosowa na obszarze czterech północnych gmin oraz – niejako w zamian – utworzenia Stowarzyszenia/Związku gmin serbskich, gwarantującego kosowskim Serbom pewien format autonomii w ramach systemu kosowskiego.

Północne Kosowo stanowi swoistą, serbską superenklawę, która od zakończenia wojny w 1999 r. funkcjonowała odmiennie od pozostałej części Kosowa, zachowując swą terytorialną, demograficzną i administracyjną specyfikę.

Jakkolwiek wskutek implementacji szeregu umów podpisanych w ramach dialogu między Belgradem i Prisztiną, prowadzonego od 2011 r. w Brukseli pod auspicjami UE, północne Kosowo zostało stopniowo włączone w ramy instytucjonalne i prawne Republiki Kosowa, proces integracji północnego Kosowa z pozostałą częścią jego terytorium nie został jednak zakończony. Zmiana powyższej sytuacji, tj. ustanowienie pełnej jurysdykcji władz Kosowa na obszarze północnych gmin, stała się jednym z kluczowych celów politycznych Albina Kurtiego, lidera Ruchu Samostanowienie (*Lëvizja VETËVENDOSJE!*). Kiedy w 2021 r. partia ta odniosła zwycięstwo w wyborach parlamentarnych i przejęła władzę w Kosowie, proces reintegracji północnego Kosowa stał się jednym z najbardziej aktywnych kierunków polityki rządu premiera Kurtiego. Podejmowane w tym celu działania, zmierzające *de facto* do naruszenia kruchego, polityczno-instytucjonalnego *status quo*, istniejącego przez lata w północnym Kosowie, spotkały się z protestami mieszkańców północnych gmin oraz sprzeciwem władz Serbii, oskarżających premiera Kurtiego o prowadzenie polityki godzącej w bezpieczeństwo i interesy Serbów z północnego Kosowa.

Kolejny już kryzys w relacjach Serbii i Kosowa został częściowo zażegnany dzięki aktywnemu zaangażowaniu dyplomacji UE i Stanów Zjednoczonych – oraz niezmiennej, tzw. odstraszającej obecności (*deterrent presence*) wielonarodowych sił wojskowych KFOR, znajdujących się pod dowództwem NATO. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryzys wokół północnego Kosowa nadal trwa. Powoduje to, że w dalszym ciągu konieczne jest zaangażowanie społeczności międzynarodowej na rzecz deeskalacji istniejącego napięcia i normalizacji relacji między Serbią i Kosowem.

ISBN 978-83-67678-72-8



www.ies.lublin.pl