

Konrad Pawłowski

Północne Kosowo A.D. 2024: kolejne kryzysy i powolna normalizacja (cz. 1)

Na przestrzeni mijającego roku w północnym Kosowie miały miejsce kolejne kryzysy, generowane *inter alia* przez konsekwentne działania władz w Prisztinie na rzecz pełnej integracji czterech północnych gmin i usunięcia pozostałych elementów instytucjonalnych serbskiej państwowości, funkcjonujących w północnym Kosowie. Jakkolwiek działania kosowskich decydentów spotkały się z protestami władz Serbii, reakcja ta była w istocie spokojna i enigmatyczna. Kontynuowany był również – jak zwykle niełatwy i nietransparentny dla serbskiej i kosowskiej opinii publicznej – dialog bilateralny w Brukseli, a zawarte porozumienia, mimo powtarzających się wzajemnych oskarżeń, sprzecznych deklaracji i okresowych turbulencji, były w praktyce powoli i przynajmniej częściowo realizowane.

Wymiana tablic rejestracyjnych w północnym Kosowie. Wyrazem częściowej deeskalacji obecnej fazy kryzysu wokół północnych gmin stał się widoczny w listopadzie 2023 r. nagły wzrost liczby wniosków o przerejestrowanie pojazdów w północnym Kosowie. Pomijany w mainstreamowych mediach serbskich fakt, iż Serbowie w północnym Kosowie masowo przerejestrowują pojazdy, otrzymując kosowskie tablice RKS, oznaczał bowiem, że wymiana rejestracji została ostatecznie zaakceptowana (i *de facto* zarządzona) przez władze Serbii¹. 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 w Belgradzie 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 (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 452). W uzasadnieniu władze Serbii argumentowały oficjalnie, że: zdecydowana większość kosowskich Serbów posiada już rejestracje RKS, ponieważ jest to wymuszony okolicznościami, jedyny sposób na poruszanie się pojazdami silnikowymi 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 dotyczącego 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 Sovrić – mimo zapewnień serbskich decydentów, podkreślających

¹ Wymiana tablic rejestracyjnych wynikała z umowy między Serbią i Kosowem, zawartej w listopadzie 2022 r. Stosownie do porozumienia Serbia przestała wydawać tablice rejestracyjne z nazwami miast Kosowa (oraz przedłużać ich ważność), a Policja Kosowa nie rozpoczęła wręczania mandatów posiadaczom rejestracji SRB z kosowskimi wyróżnikami. Zawarte porozumienie oznaczało zatem zgodę władz Serbii na wycofanie w ciągu kolejnego roku rejestracji SRB z nazwami kosowskich miast, używanych jeszcze w północnym Kosowie. Do wymiany takich tablic skłaniał także mieszkańców czterech północnych gmin zapowiadany przez władze w Prisztinie brak możliwości dalszego poruszania się pojazdami z rejestracjami odnoszącymi się do terytorium Kosowa oraz przekraczania przejść granicznych w północnym Kosowie z takimi tablicami rejestracyjnymi (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 733).

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 Kosowie².

Likwidacja pozostałych „instytucji równoległych” w obszarze administracji publicznej. Do kolejnego wzrostu napięcia doprowadziła decyzja władz Kosowa o likwidacji ostatnich serbskich „instytucji równoległych” w obszarze administracji, pozostałych w północnym Kosowie³. 30 sierpnia 2024 r. Policja Kosowa weszła do ośmiu budynków znajdujących się na terenie czterech północnych gmin, 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 Kosowa 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 także, 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.⁴

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 serbską społeczność północnego Kosowa, mający na celu pełne podporządkowanie północnych gmin. *Last but not least*, protestujący pokojowo pracownicy kontrolowanych instytucji domagali się możliwości powrotu do pracy i argumentowali, że są to instytucje legalne („organy tymczasowe”), a ich zamknięcie będzie skutkowało niemożliwością świadczenia określonych usług administracyjnych na rzecz obywateli bezpośrednio na terytorium Kosowa. Podkreślano również, że część z dotychczas realizowanych usług nie może zostać zastąpiona, ponieważ nie są one świadczone przez instytucje Kosowa. 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 siły militarnej, związane *inter alia* z relokacją serbskich żołnierzy w stronę granicy z Kosowem. Wycofana reakcja ze strony decydentów w Belgradzie na kolejne działania władz Kosowa spowodowała, że ze strony Serbów z północnego Kosowa nierzadko słychać było obawy oraz głosy na temat dezorientacji i rozczarowania, a władze Serbii zostały oskarżone przez przedstawicieli serbskiej opozycji o milczenie i brak reakcji na działania władz w Prisztinie, a nawet „kapitulację” w sprawie (północnego) Kosowa.

Władze w Belgradzie odrzucały tego rodzaju oskarżenia. 13 września 2024 r. prezydent Aleksandar 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.

² S. Sovrlić, *Do juče kamen spoticanja: RKS tablice sada opšte prihvaćene, KM ostaje – na grafitima*, N1, 26.12.2023.

³ Od zakończenia wojny na terytorium enklaw serbskich i północnego Kosowa funkcjonowały alternatywne wobec systemu kosowskiego tzw. „równoległe” organy i instytucje, podlegające władzom Serbii. Funkcjonowanie tych instytucji było najbardziej efektywne w północnym Kosowie, wskutek ograniczonej przez ludność serbską jurysdykcji władz Kosowa na tym obszarze. Według różnych szacunków ok. 70-85% serbskiej populacji Kosowa nadal znajduje zatrudnienie w instytucjach sektora publicznego, finansowanych przez władze Serbii.

⁴ *Svečlja&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.

(zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 727](#)). 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 protektorów 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 Kosowie⁵.

Wnioski. Obecna dynamika kryzysu wokół północnego Kosowa pozwala na stwierdzenie, że po okresie eskalacji konfliktu, którego kulminacją stała się konfrontacja militarna w okolicy wsi Banjskë/Banjska między serbskim oddziałem paramilitarnym a Policją Kosowa we wrześniu 2023 r., obecnie ma miejsce częściowa – choć w dalszym ciągu niepełna – deeskalacja, realizowana przy wsparciu ze strony państw i instytucji UE oraz USA (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 998](#) i [„Komentarze IEŚ”, nr 999](#)).

Bieżące wysiłki dyplomacji europejskiej i amerykańskiej skoncentrowane są na implementacji porozumienia z Brukseli i aneksu z Ochrydy, zawartych w lutym i marcu 2023 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 793](#) i [„Komentarze IEŚ”, nr 802](#)). Obustronna nieufność oraz ambiwalentny stosunek decydentów w Belgradzie i Prisztinie wobec części rozwiązań przyjętych pod presją dyplomatyczną ze strony UE i USA powodują jednak, że kluczowe elementy obu porozumień nie zostały dotychczas zrealizowane.

Po zamknięciu w okresie poprzednich miesięcy szeregu organów i instytucji działających w północnym Kosowie *mutatis mutandis* w ramach porządku instytucjonalno-prawnego Serbii, jedynymi instytucjami funkcjonującymi 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 położenia kresu swoistej „dwuwładzy”, istniejącej przez lata na obszarze północnych gmin.

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 – reakcja władz w Belgradzie na działania władz Kosowa związane z wycofaniem serbskiej waluty oraz zamknięciem szeregu „serbskich” instytucji na obszarze północnych gmin (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 1249](#)) sugeruje jednak, 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.

⁵ Władza Republiki Serbii, *Delovanje Srbije u pet oblasti povodom situacije na Kosovu i Metohiji*, 13.09.2024.