

## Kosowo–Serbia: próby przełamania impasu

Marta Szpala

Rosyjska inwazja na Ukrainę i seria napięć w relacjach kosowsko-serbskich przełożyły się na zwiększone zainteresowanie państw Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych stabilnością Bałkanów Zachodnich. Ich obawy dotyczą przede wszystkim bezpieczeństwa regionalnego w kontekście nierozwiązanych sporów (kwestia Kosowa czy kształtu instytucjonalnego Bośni i Hercegowiny), które mogą być podsycane i wykorzystywane przez Rosję.

Negocjacje toczącym się nieoficjalnie od lata 2022 r. towarzyszy bardzo wysoka wzajemna nieufność Kosowa i Serbii. Odbywają się one w atmosferze napięć między rządem w Kosowie i tamtejszą mniejszością serbską, a także przy braku poparcia obu społeczeństw dla kompromisów. Co więcej, zarówno Prisztina, jak i Belgrad mają niewielkie zaufanie do UE i USA jako bezstronnych negocjatorów. Obie strony, choć deklarują konstruktywne podejście do rozmów, w ostatnich miesiącach koncentrowały się przede wszystkim na wzmacnianiu swojej pozycji negocjacyjnej. Zaowocowało to eskalacją napięć pod koniec 2022 r., a w konsekwencji intensyfikacją działań Zachodu na rzecz normalizacji stosunków obu państw. 27 lutego br. na spotkaniu w Brukseli przywódcy obu krajów uzgodnili treść politycznej deklaracji. Najważniejszym elementem spornym pozostaje jednak aneks do tego dokumentu, który ma zawierać harmonogram implementacji wcześniejszych uzgodnień i ustalać szczegóły dotyczące przeprowadzenia całego procesu. Jeśli uda się te punkty wynegocjować, będzie to istotny krok na drodze do stabilizacji regionu. Trwała normalizacja na linii Kosowo–Serbia będzie jednak zależała w głównej mierze od determinacji i jedności Zachodu w egzekwowaniu realizacji zobowiązań podjętych przez obie strony.

### Proces dialogu – początkowe sukcesy...

Do normalizacji stosunków pomiędzy Kosowem a Serbią miał doprowadzić proces dialogu prowadzony od 2011 r. pod auspicjami Unii Europejskiej. Zachód zachęcał do rozwiązywania kwestii spornych, oferując w zamian postępy w integracji obu aspirujących do UE państw. Dialog dotyczył przede wszystkim mniej kontrowersyjnych zagadnień technicznych (wzajemnego uznawania dokumentów, w tym celnych, rejestrów cywilnoprawnych; kwestii energetycznych itp.)<sup>1</sup>. Uregulowanie ich miało przyczynić się do zwiększenia zaufania pomiędzy stronami i stopniowej normalizacji stosunków, co

<sup>1</sup> Więcej zob. M. Szpala, *Zakładnicy dialogu. Proces normalizacji stosunków serbsko-kosowskich*, „Komentarze OSW”, nr 214, 8.06.2016, [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl).

docelowo otworzyłyby perspektywy na rozwiązanie kluczowej kwestii spornej, czyli uznania przez Serbię ogłoszonej w 2008 r. niepodległości Kosowa.

Największym sukcesem tego procesu było zawarte w 2013 r. porozumienie brukselskie, które umożliwiło Prisztinie objęcie częściową kontrolą czterech serbskich gmin

**Według UE i USA zamrożone spory, w tym konflikt kosowsko-serbski, umożliwiają Rosji budowanie wpływów w regionie. Stąd ich determinacja, by doprowadzić do normalizacji relacji obu państw.**

na północy Kosowa poprzez włączenie tamtejszych policji i formacji obrony cywilnej, prokuratury i wymiaru sprawiedliwości do struktur państwa<sup>2</sup>. Kosowo zobowiązało się natomiast do powołania Związku Gmin Serbskich (Zajednica srpskih opština, ZSO), w których Serbowie stanowią większość mieszkańców. W 2015 r. podpisano porozumienie dotyczące prerogatyw ZSO<sup>3</sup> (kompetencje w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, gospodarki itp.), struktury instytucjonalnej (przewodniczący, rada, zgromadzenie oraz sekretariat) oraz jego budżetu (m.in. możliwe byłoby uzyskiwanie środków bezpośrednio z Serbii<sup>4</sup>). W tym samym roku porozumienie o ZSO ratyfikował kosowski parlament, ale Trybunał Konstytucyjny uznał je za niezgodne z ustawą zasadniczą, m.in. ze względu na zbyt szerokie kompetencje, wykraczające poza przepisy o samorządzie lokalnym. Prisztina zaproponowała więc renegocjowanie uzgodnień, ale Serbia nadal domaga się ich realizacji w niezmienionym kształcie.

### ...i wieloletni zastój

Spór o powołanie ZSO doprowadził do impasu w negocjacjach. Belgrad utrzymuje, że jest ono kluczowe dla ochrony interesów serbskiej mniejszości, niezależnie od tego, że już dziś cieszy się ona szerokimi uprawnieniami nadanymi przez konstytucję Kosowa (gwarantowane miejsca w parlamencie, status serbskiego jako języka urzędowego, znaczne kompetencje samorządów). Władze w Prisztinie argumentują, że ustanowienie ZSO w uzgodnionym kształcie niesie ryzyka dla suwerenności, integralności terytorialnej i funkcjonalności państwa oraz może być wykorzystywane przez Serbię do destabilizowania sytuacji w Kosowie. Wskazują również, że pogłębi to segregację etniczną w Kosowie i zahamuje proces integracji serbskiej mniejszości z resztą społeczeństwa. Większość kosowskiej opinii publicznej uważa powołanie ZSO w takiej formie za zbyt daleko idącą koncesję na rzecz Serbii oraz że zgoda na nie powinna zostać udzielona jedynie pod warunkiem, że Belgrad zdecyduje się na podobnej wagi ustępstwa (np. uzna w zamian niepodległość Kosowa lub zgodzi się na członkostwo tego państwa w ONZ).

Dodatkowo na zahamowanie dialogu wpływały mniejsze zaangażowanie UE w sam proces oraz brak realnych szans na pogłębienie integracji europejskiej tych państw. To perspektywa członkostwa stabilizowała stosunki obu krajów, tonowała napięcia i motywowała Serbię – bardziej zaawansowaną w integracji z UE – do konstruktywnego podejścia do rozmów z Prisztiną. Stosunek UE do dialogu, zakładający pewną ogólność w zakresie zapisów porozumień, miał ułatwiać wypracowanie kompromisów i ograniczać sprzeciw społeczny wobec przyjętych rozwiązań. Stał się on jednak dodatkowym źródłem problemów. Narastały bowiem konflikty związane z interpretacją zawartych umów (trudności wynikają m.in. z niespójności poszczególnych wersji językowych czy różnic w treści dokumentów).

<sup>2</sup> Brussels Agreement. First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, Government of the Republic of Serbia, [srbija.gov.rs](http://srbija.gov.rs).

<sup>3</sup> Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements, Office for the Coordination of Affairs in the Process of Negotiation with the Provisional Institutions of Self-Government in Priština, Government of the Republic of Serbia, [kord-kim.gov.rs](http://kord-kim.gov.rs).

<sup>4</sup> Serbia finansuje obecnie przez Kancelarię ds. Kosowa i Metochii działanie systemu ochrony zdrowia (utrzymywanie szpitala i przychodni, wynagrodzenia) i edukacji (Uniwersytet w Mitrowicy oraz szkoły), pomoc społeczną (zasiłki), instytucje samorządowe (pozostałości serbskiej administracji) oraz wypłaca dodatkowo pensje osobom zatrudnionym w instytucjach kosowskich na terenach zamieszkiwanych przez mniejszość serbską. Środki te przekazywane są bezpośrednio przedstawicielom mniejszości bez kontroli państwa kosowskiego.

Belgrad i Prisztina wybiórczo traktowały swoje zobowiązania, skupiając się na obwinianiu drugiej strony o niewdrożenie korzystnych dla siebie zapisów. Problem ten nasilał się ze względu na brak obiektywnych mechanizmów weryfikowania implementacji porozumień.

Wzajemną nieufność pogłębiały okresowe napięcia i prowokacje<sup>5</sup>, aktywność dyplomatyczna Belgradu w zakresie przekonywania ko-

**» Belgrad i Prisztina skupiały się na wzajemnym obwinianiu się o niewdrożenie korzystnych dla siebie ustaleń i zastój w rozmowach.**

lejnycy państw do wycofania uznania przez nie niepodległości Kosowa<sup>6</sup> i blokowania – przy wsparciu Rosji i Chin – jego członkostwa w organizacjach międzynarodowych, a także jednostronne działania władz w Prisztinie, demonstrujących na użytek wewnętrzny asertywność wobec Serbii (np. wprowadzenie w 2018 r. 100-procentowych taryf celnych na serbskie produkty).

Poza tym podziały wśród państw Zachodu na tle modelu rozwiązania sporu Kosowo–Serbia uniemożliwiały wypracowanie wspólnego podejścia UE i USA, co było sprawnie rozgrywane przez sabotującą wszelkie porozumienia Serbię. Podczas prezydentury Donalda Trumpa Stany Zjednoczone kwestionowały proces unijnego dialogu i forsowały własną (wypracowaną z Belgradem) koncepcję rozwiązania tego sporu opartą na cesji terytorialnej na rzecz Serbii w zamian za uznanie przez to państwo niepodległości Kosowa<sup>7</sup>. Była ona nie do przyjęcia m.in. dla Niemiec, które sprzeciwiają się wszelkim zmianom granic w Europie zakładającym dostosowanie rozgraniczeń administracyjnych do etnicznych.

## Status quo korzystne dla Belgradu

Co najmniej od 2015 r. władze Serbii nie są zainteresowane kompleksowym rozwiązaniem sporów z Prisztiną, które doprowadziłyby do uznania niepodległości Kosowa, nawet jeśli byłoby to uznanie nie de iure, lecz np. poprzez zgodę na jego członkostwo w ONZ. Gdyby do niego doszło, Belgrad utraciłby ważne narzędzie, jakim jest granie „kartą kosowską” zarówno w polityce zagranicznej, jak i wewnętrznej. Wobec braku szans na znaczne przyśpieszenie integracji europejskiej, co było główną motywacją zaangażowania się w dialog pod auspicjami UE, władze Serbii nie widzą żadnych korzyści wynikających z szybkiego uregulowania sporów z Prisztiną.

Głównym celem władz w Belgradzie – szczególnie prezydenta Aleksandara Vučića – jest więc przeciąganie rozmów, czemu służy taktyka eskalacji napięć w relacjach z Prisztiną przy zachowaniu wizerunku konstruktywnego aktora w oczach Zachodu. Zapewnia to bowiem serbskiemu prezydentowi nie tylko poparcie ze strony USA i UE, lecz także ich pobłażliwość wobec jego działań w polityce wewnętrznej, zmierzających do osłabienia instytucji państwa oraz regresu w zakresie przestrzegania standardów demokratycznych, rządów prawa, wolności słowa czy swobody funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Z kolei na arenie wewnętrznej kwestia kosowska stanowi wygodne narzędzie odwracające uwagę od problemów politycznych i społecznych Serbii oraz służące do mobilizowania elektoratu w okresach poprzedzających wybory. Pozwalała też budować wizerunek prezydenta jako jedyne polityka, który jest w stanie bronić serbskich interesów w Kosowie. Pomimo deklaracji o konstruktywnym podejściu

<sup>5</sup> Zob. M. Szpala, *Serbia–Kosowo: kontrolowany wzrost napięcia*, OSW, 12.09.2018, osw.waw.pl.

<sup>6</sup> Serbia wykorzystuje do tego m.in. politykę wizową – znosi wizy wobec obywateli krajów, które nie decydują się na uznanie niepodległości Kosowa. Generuje to duże problemy w relacjach z państwami UE, gdyż zwiększa napływ nieregularnych migrantów m.in. do Austrii czy Niemiec. Zob. M. Szpala, *Współpraca antymigracyjna na linii Wiedeń–Budapeszt–Belgrad*, OSW, 21.11.2022, osw.waw.pl.

<sup>7</sup> Mówiło się także o ewentualnej wymianie terytoriów pomiędzy oboma państwami. Zob. M. Szpala, *Negocjacje Serbii z Kosowem – gra na czas pod presją Zachodu*, „Komentarze OSW”, nr 281, 21.08.2018, osw.waw.pl.

do dialogu prezydent i jego zaplecze celowo wspierają skrajnie prawicowe ugrupowania i ich manifestacyjne akcje w obronie serbskości Kosowa, a zarazem propagują narrację o prześladowaniach Serbów (czy nawet rzekomych pogromach lub planach ataku Kosowa na Serbię)<sup>8</sup>, co prowadzi do „usztyniania” podejścia serbskiego społeczeństwa do kwestii kosowskiej. Pozwala to Vučićowi wzmacniać wizerunek naczelnego obrońcy interesów narodowych w Kosowie (na arenie wewnętrznej), a równocześnie jedyne polityka mogącego doprowadzić do porozumienia (na użytek kontaktów z partnerami zagranicznymi).

Belgrad jest więc gotowy do taktycznych ustępstw w kwestiach technicznych w przypadku silnej presji Zachodu, ale jednocześnie stosuje obstrukcję wdrażania porozumień, utrudnia funkcjonowanie

**» Dla Serbii porozumienie będzie kosztowne politycznie i pozbawi ją istotnego narzędzia w polityce wewnętrznej i w stosunkach z Zachodem. Ponadto prorosyjska polityka Belgradu osłabiła jego pozycję negocjacyjną.**

Kosowa na arenie międzynarodowej bądź podważa stabilność wewnętrzną tego państwa. Sabotuje także próby negocjacji kompleksowego rozwiązania (np. eskalując napięcia) i stara się przerzucić odpowiedzialność za brak postępów w dialogu na Prisztinę. Głównym argumentem Belgradu mającym dowodzić braku woli porozumienia ze strony Kosowa jest kwestia niepowołania ZSO zgodnie z porozumieniami z lat 2013 i 2015. Jednocześnie permanentne kryzysy polityczne w Prisztinie, ostre wewnętrzne spory dotyczące polityki wobec Serbii i asertywne, choć niekiedy chaotyczne działania kosowskich władz ułatwiały stronie serbskiej budowanie, na zasadzie kontrastu, wizerunku odpowiedzialnego, dążącego do kompromisu podmiotu.

Władze w Belgradzie konsekwentnie utwierdzają zarówno społeczeństwo, jak i mniejszość serbską, że odzyskanie terytorium Kosowa jest wciąż możliwe, jeśli tylko zmienią się warunki geopolityczne. Paradoksalnie realny status i dobrobyt mniejszości serbskiej w Kosowie wydają się dla nich kwestiami drugorzędnymi. Obrona interesów czy rozwiązywanie bieżących problemów tej grupy nie są przedmiotem zainteresowania Belgradu, który traktuje ją przede wszystkim jako narzędzie wpływu i instrument do destabilizowania Kosowa. Priorytetem jest więc wzmacnianie oddziaływania Belgradu i jego kontroli nad tą społecznością, a nie jej integracja ze społeczeństwem albańskim czy strukturami państwa. Politycy optujący za współpracą z Prisztiną poza kontrolą Belgradu są dyskredytowani i poddawani naciskom (jeden z takich polityków – Oliver Ivanović – został w 2018 r. zastrzelony w serbskiej części Mitrowicy).

Narzędziami służącymi do subordynowania Serbów w Kosowie są ugrupowanie Serbska Lista i powiązane z nią struktury przestępcze, kontrolujące w dużym stopniu lokalną gospodarkę, szczególnie w gminach na północy Kosowa<sup>9</sup>. Mniejszość serbska jest także uzależniona ekonomicznie od Belgradu, gdyż Serbowie pracują głównie w sektorze publicznym finansowanym wciąż przez budżet Serbii oraz w komunalnych państwowych przedsiębiorstwach podległych serbskim władzom. Choć formalnie przedstawiciele tej mniejszości zostali włączeni w struktury bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości Kosowa, to możliwości władz w Prisztinie w zakresie egzekwowania prawa na terenach zamieszkałych przez serbską ludność są ograniczone. Zarazem ich lojalność wobec kosowskiego państwa podawana jest w wątpliwość (zwłaszcza że często otrzymują oni drugą pensję z budżetu Serbii).

<sup>8</sup> Analiza narracji serbskich mediów o sytuacji w Kosowie. Zob. *Mir na Kosovu važna tema ali tabloidni „horor” ne jenjava*, KoSSev, 16.02.2023, kossev.info.

<sup>9</sup> W 2021 r. Stany Zjednoczone objęły sankcjami osoby powiązane z politykami i kontrolujące serbskie grupy przestępcze w Kosowie, m.in. Milana Radoičicia i Zvonko Veselinovicia – zob. *Treasury Targets Corruption Networks Linked to Transnational Organized Crime*, U.S. Department of the Treasury, 8.12.2021, home.treasury.gov. W 2022 r. taką samą decyzję podjęła również Wielka Brytania.

## Zwrot w polityce Prisztiny

Władzom w Prisztinie (zarówno poprzednim, jak i obecnym) zależy na normalizacji stosunków z Serbią, gdyż stabilizowałyby to sytuację wewnętrzną, pozwoliło na pełne funkcjonowanie na arenie międzynarodowej i przyspieszenie integracji z UE i NATO (aktualnie pięć państw UE i cztery NATO nie uznaje niepodległości Kosowa). Wychodzą jednak z założenia, że w tej chwili nie ma większych szans na kompromis i uznanie niepodległości Kosowa przez Serbię, a w konsekwencji przywiązują do dialogu niewielką wagę i są niechętnie do ustępstw, szczególnie w kwestii ZSO.

Takie stanowisko Prisztiny zostało wyostrzone po przejściu władzy w lutym 2021 r. przez ugrupowanie Vetëvendosje (Samookreślenie) premiera Albina Kurtiego, które

**» Rząd w Prisztinie zaczął konsekwentnie egzekwować kosowskie prawo wobec wszystkich mieszkańców (także względem mniejszości serbskiej) na terytorium całego kraju, co generowało liczne napięcia.**

zawdzięcza swoją popularność m.in. konsekwentnemu sprzeciwianiu się bezproduktywnemu, zdaniem partii, dialogowi z Serbią oraz ustanowieniu ZSO (na Kurtim ciąży nawet wyrok w związku z protestami przeciw ratyfikacji porozumienia o ZSO). Polityk ten wychodzi bowiem z założenia, że ZSO – tak jak obecnie Serbska Lista – stanie się kolejnym narzędziem wpływu Belgradu na sytuację w Kosowie (często w tym kontekście przywołuje się przykład Republiki Serbskiej w Bośni i Hercegowinie). Zdecydowane zwycięstwo Vetëvendosje w wyborach wzmocniło też legitymizację rządu – wcześniej pozycja poszczególnych polityków zależała w dużym stopniu od poparcia Zachodu, a w konsekwencji byli oni bardziej podatni na naciski i skłonni do ustępstw wobec Serbii. Co więcej, triumf wyborczy Vetëvendosje to jeden z niewielu w regionie przykładów odsunięcia od władzy oligarchicznych struktur zbudowanych na klientelizmie i korupcji (w tym przypadku chodziło o ugrupowanie wywodzące się z Armii Wyzwolenia Kosowa i rządzące tym krajem od ogłoszenia niepodległości). Pozwala to obecnym władzom przedstawiać Kosowo jako państwo najbardziej demokratyczne i najwierniejsze unijnym wartościom w regionie (w kontraście do coraz bardziej autorytarnych sąsiadów, np. Serbii), co poprawiło jego wizerunek na Zachodzie. Ważny jest przy tym fakt, że Vetëvendosje uzyskało ponad 50% głosów i utworzyło stabilny rząd, co zakończyło trwający od 2014 r. okres permanentnych kryzysów politycznych wynikających z konfliktów w kruchych koalicjach rządowych.

Dysponujący silnym mandatem społecznym Kurti zmienił politykę względem Serbii i mniejszości serbskiej. W stosunku do Belgradu Prisztina zaczęła stosować zasadę wzajemności (wdrażanie rozwiązań, których Serbia używa wobec kosowskich obywateli, analogicznych dokumentów itp.), a zarazem manifestować swoją suwerenność i egzekwować kontrolę nad terytorium. W konsekwencji wprowadzono m.in. obowiązek posiadania tymczasowych tablic rejestracyjnych bez symboli państwowych dla samochodów zarejestrowanych w Serbii (jesień 2021 r.) oraz zasadę przeprowadzania wyborów i referendum organizowanych przez państwo serbskie zgodnie z regułami głosowania za granicą (tylko w serbskim *liaison office* w Prisztinie i korespondencyjnie, a nie, jak wcześniej, w licznych punktach wyborczych na terenie całego kraju). Jednocześnie rząd w Prisztinie starał się konsekwentnie egzekwować kosowskie regulacje wobec przedstawicieli mniejszości serbskiej, w tym także w pewnym stopniu na terenach zamieszkałych przez Serbów na północy Kosowa. Odwoływał się przy tym do zasady legalizmu i poczucia, że nikt nie stoi ponad prawem, nawet osoby należące do mniejszości etnicznych.

## Eskalacja napięć

Zmiana w polityce władz kosowskich doprowadziła do wybuchu szeregu napięć na linii Belgrad–Prisztina i między rządem Kosowa a mniejszością serbską. Tamtejsi Serbowie, utwierdzeni przez Belgrad w przekonaniu, że państwo kosowskie jest tworem tymczasowym, protestowali przeciwko

egzekwowaniu przez nie prawa (np. w kwestii tablic rejestracyjnych), ponieważ działania te odbierali jako nieuprawnione ataki na serbską mniejszość. Poszkodowani czuli się np. serbscy przedsiębiorcy, niepłacący podatków, akcyzy i innych zobowiązań na rzecz państwa kosowskiego, którym nakazano uregulowanie zaległych danin.

Przed wszystkim jednak obecna polityka władz nastawiona na zwalczanie przestępczości zorganizowanej (albańskiej i serbskiej) oraz korupcji stanowi zagrożenie dla osób (często zresztą współpracujących z albańskimi grupami) należących do układów polityczno-kryminalnych kontrolujących serbską mniejszość. W ich interesie jest m.in. utrzymanie próżni prawnej i braku możliwości egzekwowania obowiązujących przepisów na północy Kosowa i innych terenach zamieszkanym przez tę społeczność. Władze starają się również osłabić pozycję Serbskiej Listy, uderzając w jej zaplecze finansowe pochodzące z nielegalnych źródeł i przepływów kapitałowych z Serbii. Już na początku 2022 r. władze przeprowadziły kampanię likwidacji fabryk kryptowalut znajdujących się w tej części kraju, generujących dochody w wysokości ok. 5 mln euro miesięcznie<sup>10</sup>. Podejmowane są także próby ograniczenia innych przestępczych działalności, m.in. zamknięcia wykorzystywanych do przemytu nielegalnych przejść granicznych pomiędzy Kosowem a Serbią.

Obecne władze Kosowa wydają się uznawać, że głównym problemem z serbską mniejszością jest właśnie system stworzony przez Serbską Listę. Z tego względu premier Al-

bin Kurti usiłuje współpracować z przedstawicielami mniejszości spoza tego ugrupowania, skłonny do kooperacji z Prisztiną. Zaufanie do władz kosowskich wśród mniejszości jest jednak niewielkie, choć Kurti stara się zwracać do Serbów bezpośrednio w ich ojczystym języku (jako osoba wykształcona w czasach Jugosławii i były więzień polityczny posługuje się nim biegle). Aktualne władze, tworzone głównie przez osoby będące ofiarami serbskiego aparatu bezpieczeństwa, szczególnie akcentują w swojej retoryce kwestie nierozliczonych zbrodni na ludności Kosowa z lat dziewięćdziesiątych, co pogłębia poczucie zagrożenia i wykluczenia serbskiej społeczności. Ponadto rząd nie zawsze dba o odpowiednią politykę komunikacyjną, gdy wprowadza regulacje dotyczące Serbów, a zgłaszane przez ich przedstawicieli skargi ignoruje, uznając je za bezzasadne<sup>11</sup>. Za podtrzymywaniem lojalności tej grupy wobec Belgradu przemawiają też wyższy poziom usług publicznych w Serbii (m.in. darmowa służba zdrowia, której nie ma w Kosowie), hojniejszy system tamtejszej opieki społecznej i emerytalnej oraz wyższe płace.

Kulminacją serii napięć trwających od jesieni 2021 r. było opuszczenie w listopadzie 2022 r. przez osoby powiązane z Serbską Listą stanowisk politycznych na poziomie centralnym (rząd i parlament) i lokalnym (w czterech gminach na północy Kosowa) oraz w wymiarze sprawiedliwości i policji<sup>12</sup>. Oficjalnie pretekstem do tego kroku był spór o tablice rejestracyjne i decyzja władz w Prisztinie o upominaniu tych, którzy dotychczas ich nie wymienili. Policjanci serbscy odmówili wykonania rozkazu dostarczenia pouczeń, a po zdymisjonowaniu naczelnika policji w Mitrowicy Serbska Lista – w ramach protestu – wycofała swoich przedstawicieli z państwowych instytucji. Dymisje złożyli także policjanci (ponad 600) oraz pracownicy wymiaru sprawiedliwości. Działania te wsparł Belgrad, który postanowił wypłacić świadczenia osobom, które zrezygnowały z pracy w kosowskich instytucjach. Wykazujący

**” Działania Prisztiny na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji stanowią zagrożenie dla układów polityczno-kryminalnych kontrolujących serbską mniejszość.**

<sup>10</sup> Proceder ten był bardzo dochodowy również dlatego, że w gminach na północy nie płaci się za prąd.

<sup>11</sup> Dużym problemem serbskiej mniejszości są obecnie wywłaszczenia pod obiekty użyteczności publicznej dokonywane przez władze w Prisztinie w czterech gminach na północy Kosowa.

<sup>12</sup> Dokładny przebieg zdarzeń zob. M. Szpala, *Próba sił pomiędzy Belgradem a Prisztiną z tablicami rejestracyjnymi w tle*, OSW, 9.11.2022, [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl).

niesubordynację wobec Prisztiny czy zatrzymywani przez kosowskie służby byli przyjmowani z honorami przez władze państwowe (m.in. samego prezydenta Vučića)<sup>13</sup>.

Wydaje się, że masowe dymisje przedstawicieli mniejszości serbskiej z kosowskich instytucji były obliczone na nakłonienie Zachodu do wywarcia presji na Prisztinę,

**” Mniejszość serbska nie ufa Prisztinie, ale zarazem wzrasta w tej grupie sprzeciw wobec ignorującego jej problemy Belgradu, który uznaje ją za narzędzie wpływu i instrument do destabilizowania Kosowa.**

aby zmusić ją do ustępstw w kwestii ZSO i zaprzestania działań uderzających w lokalne serbskie struktury władzy. Wydarzenia te wpisują się też w stałą taktykę prowokowania kryzysów, które zmuszają Zachód do skupiania się na rozwiązywaniu bieżących sporów i problemów, a nie wypracowywaniu kompleksowego porozumienia pomiędzy oboma państwami. Kosowo wykorzystało jednak decyzję Serbskiej Listy do włączenia do rządu polityków skłonnych do współpracy oraz wprowadzenia kosowskiej policji na obszarze serbskich gmin na północy (dotychczas służyli tam tylko Serbowie). Władze budują cztery nowe posterunki na tym terenie, co uzasadniają koniecznością zwalczania przestępczości zorganizowanej. Prisztina próbuje też (jak dotąd bezskutecznie) zachęcać do powrotu do pracy policjantów i rekrutować nowych także z innych niż serbska mniejszości. Planowano również zorganizowanie przedterminowych wyborów lokalnych w czterech gminach na północy, ale wobec protestów i nacisków ostatecznie przełożono je na kwiecień br.

Aktualny kryzys uwidoczniał też podziały wśród mniejszości serbskiej. Z jednej strony jej przedstawiciele nie ufają władzom w Prisztinie (zwłaszcza obecnym), z drugiej zaś narasta sprzeciw wobec instrumentalnego traktowania przez Belgrad jej problemów i wspierania przezeń lokalnych układów polityczno-przestępczych. Stąd też dystansowanie się części tej społeczności w listopadzie–grudniu 2022 r. od akcji budowy barykad i od organizowanych przez Serbską Listę protestów związanych z zatrzymaniem byłego policjanta podejrzanego o atak na biuro komisji wyborczej w Mitrowicy. Ostra retoryka Belgradu i Prisztiny, plotki o potencjalnych atakach i prowokacjach ze strony serbskich służb przekładają się także na wzrost poczucia zagrożenia zarówno wśród społeczności serbskiej, jak i albańskiej, co zwiększa ryzyko incydentów na tle etnicznym, które mogą zagrażać szczególnie Serbom mieszkającym w enklawach<sup>14</sup>. Źródłem problemów jest też wysłanie specjalnych oddziałów policji kosowskiej do kontroli sytuacji w serbskich gminach na północy państwa.

## Perspektywy

Wojna na Ukrainie uwidoczniała konieczność zażegnania zamrożonych sporów na Bałkanach i przełożyła się na wzrost zaangażowania Zachodu w regionie (również w aspekcie militarnym) oraz większą koordynację działań pomiędzy USA a państwami UE (przy wsparciu Wielkiej Brytanii). nierozwiązana kwestia kosowska postrzegana jest także jako jedna z głównych przyczyn utrzymywania się wpływów rosyjskich w regionie i w samej Serbii, dla której Moskwa – ze względu na prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ i pozycję w innych strukturach międzynarodowych – pozostaje ważnym sojusznikiem w sporach z Kosowem. Szereg napięć w relacjach obu państw utwierdził Waszyngton w przekonaniu, że należy wyjść z trybu „diplomacji kryzysowej”, skupionej na deeskalacji i rozwiązywaniu drobnych kwestii, i pracować nad kompleksowym porozumieniem o normalizacji stosunków<sup>15</sup>. W optyce USA jest to kluczowa kwestia dla zapewnienia trwałej stabilności regionu. Incydenty i napięcia, które

<sup>13</sup> Przykładowo podejrzanym o atak na biuro Komisji Wyborczej Dejan Pantić został w lutym uhonorowany przez prezydenta Serbii złotym medalem za odwagę (on sam przebywa obecnie w areszcie domowym, a odznaczenie odebrał jego syn). Z kolei zatrzymany w Kosowie w czerwcu 2022 r. za podżeganie do nienawiści i nietolerancji Nikola Nedeljković po wypuszczeniu z aresztu otrzymał propozycję pracy w administracji.

<sup>14</sup> W wyniku jednego z takich incydentów 6 stycznia dwóch młodych chłopców zostało postrzelonych w gminie Štrpce.

<sup>15</sup> A. Zejneli Loxha, *Šole: Konačni dogovor Kosova i Srbije će zahtevati teške izbore i političku hrabrost*, Radio Slobodna Evropa, 19.01.2023, [slobodnaevropa.org](https://slobodnaevropa.org).

miały miejsce pod koniec 2022 r. tylko utwierdziły Zachód w przekonaniu, że jak najszybciej należy doprowadzić do porozumienia między obydwoma stronami.

W styczniu i lutym br. na wielu szczeblach i w różnych konfiguracjach zorganizowano szereg spotkań wysłanników tzw. piątki (UE, USA, Niemcy, Francja, Włochy) z przedstawicielami obydwu państw, mających na celu wypracowanie porozumienia. Aby skłonić obie strony do rozmów odwołano się do ewentualnych konsekwencji (np. zawieszenie procesu integracji czy wsparcia finansowego z UE), które zastosowano by w przypadku odrzucenia zachodnich propozycji rozwiązania sporów, oraz możliwych zachęt finansowych. Szczególnie Serbia jest obecnie podatna na presję Zachodu ze względu na niewprowadzenie przez nią sankcji przeciw Rosji i jej wizerunek sojusznika Moskwy na Bałkanach. Aby zachować poparcie USA i UE przy utrzymaniu obecnej polityki wobec sankcji, będzie zapewne musiała zgodzić się na ustępstwa w kwestii Kosowa – tym bardziej że wzmocniło ono swoją pozycję międzynarodową, podkreślając swoje prozachodnie nastawienie i wsparcie dla Ukrainy (stypendia dla dziennikarzy, szkolenia dla wojska, pomoc materialna) oraz punktując prorosyjskie gesty Belgradu. Przełożyło się to już na konkretne osiągnięcia Prisztiny na arenie międzynarodowej (zniesienie od 1 stycznia 2024 r. wiz do strefy Schengen, złożenie wniosku o członkostwo w UE, starania o przyjęcie do Rady Europy). Wstępne zaakceptowanie zachodniego planu przez Kosowo wytrąciło Serbii z ręki argument, że wina za niepowodzenia podczas rozmów leży po stronie Prisztiny, nieustępliwej w sprawie ZSO.

27 lutego obie strony zaakceptowały tekst porozumienia<sup>16</sup> oparty na znanej z przecieków medialnych propozycji niemiecko-francuskiej. Przyjęty dokument wskazuje, że Zachód odszedł od koncepcji wypracowania kompleksowej ugody zakładającej wzajemne uznanie, co można odczytać jako sukces Serbii. Poza tym ma on raczej charakter politycznej deklaracji bazującej na wcześniejszych porozumieniach oraz odwołującej się do wzajemnego poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej. Kluczowy dla stabilizacji stosunków obu państw będzie aneks zawierający harmonogram i metodologię wdrażania konkretnych zobowiązań. Rozmowy na ten temat odbędą się 18 marca w Ochrydzie (Macedonia Północna) i zostały poprzedzone licznymi spotkaniami specjalnego przedstawiciela UE ds. Bałkanów Miroslava Lajčáka oraz dyplomatów z państw członkowskich UE i z USA z politykami obu państw.

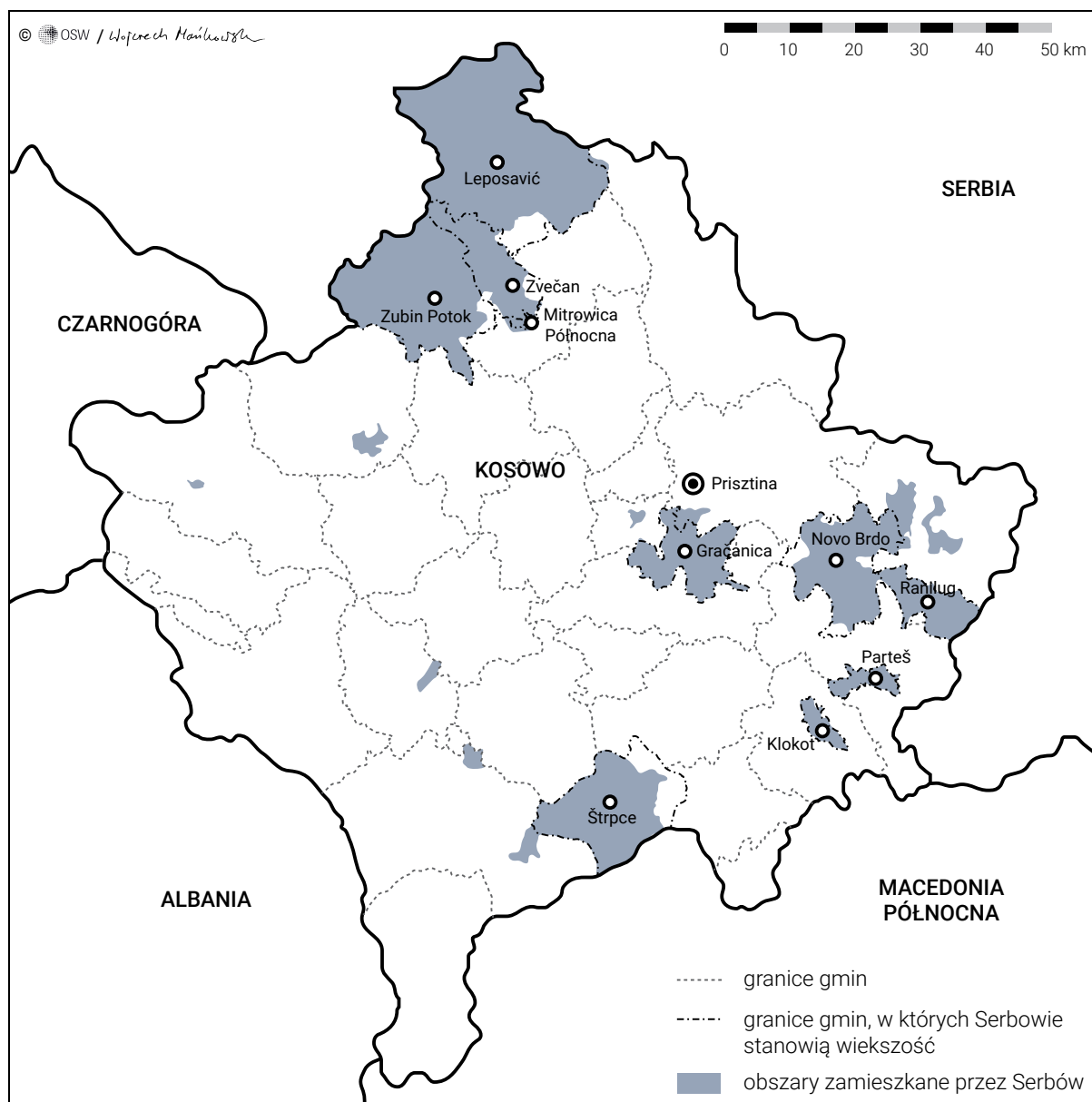
Obecne zainteresowanie Zachodu stwarza okazję do rozwiązania sporu pomiędzy stronami, ale trwała normalizacja będzie zależeć od determinacji Zachodu i jego jedności podczas nadchodzących negocjacji oraz monitorowania i egzekwowania wdrażania poszczególnych zapisów porozumienia.

---

<sup>16</sup> Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, 27.02.2023, [eeas.europa.eu](https://eeas.europa.eu).



## Mapa. Mniejszość serbska w Kosowie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze spisu powszechnego *Kosovo Population and Housing Census 2011*.