



OD BRISELA DO OHRIDA, BEOGRAD I PRIŠTINA NA RASKRŠĆU

**Razotkrivanje različitih narativa u vezi sa procesom
normalizacije između Kosova i Srbije uz posredovanje EU**

OD BRISELA DO OHRIDA, BEOGRAD I PRIŠTINA NA RASKRŠĆU

**Razotkrivanje različitih narativa u vezi sa procesom normalizacije između
Kosova i Srbije uz posredovanje EU¹**

Od Brisela do Ohrida, Beograd i Priština na raskršću

Autor: Miloš Pavković, Direktor strategije i istraživač, Centar za evropske
politike

Izdavač: European Policy Centre/Centar za evropske politike (CEP)

Revizija: Strahinja Subotić & Visar Xhambazi

Dizajn: Ena Marović

Fotografija: X (former Twitter)/Josep Borrell Fontelles (@JosepBorrellF)

ISBN: 978-86-89217-40-7

¹ Ovo istraživanje je sprovedeno u okviru Hartefakt programa stipendija Kosovo-Srbija, koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj ovog dokumenta odražava stavove njegovog autora i ni na koji način ne predstavlja stavove NED-a i organizacije Hartefakt.

Sažetak

Cilj ovog istraživanja bio je da prikupi i analizira stavove relevantnih aktera u dijalogu Beograda i Prištine koji se odvija uz posredstvo EU, kao i u procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. Rad je pokazao da postoje četiri različita narativa o dijalogu i očekivanjima u vezi sa njegovim konačnim ishodom među različitim akterima na Kosovu i u Srbiji. Većina aktera na Kosovu dijalog vidi kao sredstvo za izgradnju države i očekuje međusobno priznanje kao krajnji ishod procesa normalizacije. Nasuprot tome, u Srbiji većina aktera ne posmatra dijalog i normalizaciju na isti način. Posebno za Vladu Srbije, krajnji ishod ne uključuje priznanje nezavisnosti Kosova. Umesto toga, dijalog se vodi u okviru Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN (1999) i ne dovodi u pitanje suverenitet Srbije. Ova dva dijametralno suprotna stava stvaraju napetosti u dijalogu, koje su dodatno podstaknute pristupom „konstruktivne dvosmislenosti“ koji primenjuje EU. Ohridski sporazum (2023) doneo je nove elemente u bilateralne odnose i otvorio prostor za treći narativ, fokusiran na funkcionalno priznanje. Ovaj narativ uglavnom podržavaju akteri iz Kosovske Mitrovice, ali je dobio značajnu podršku i u Beogradu i u Prištini. Četvrti narativ odnosi se na de facto priznanje, ali isključuje članstvo Kosova u svim međunarodnim organizacijama. Ovaj narativ ima najveću podršku isključivo u Beogradu. Razumevanje različitih narativa apsolutno je neophodno kako bi se prevazišla aktuelna kriza dijaloga i omogućio napredak u procesu normalizacije. Smeštanje aktera u jedan od narativa može objasniti i predvideti njihovo ponašanje. Pored narativa o ishodu, istraživanje je pokazalo da se i sâm dijalog nalazi u krizi. Istovremeno, budućnost Ohridskog sporazuma može biti dovedena u pitanje. Zajednica opština sa srpskom većinom predstavlja neophodan korak za napredak u dijalogu, ali je istovremeno kamen spoticanja i opterećuje proces. Na kraju, incident u Banjskoj poslužio je kao upozorenje — potencijal za novi sukob ne sme se zanemariti.

Ključne reči: dijalog Beograda i Prištine, normalizacija odnosa, narativi o normalizaciji, Kosovo, Srbija

Sadržaj

1	Uvod	4
2	Metodologija istraživanja	5
3	Glavni nalazi – Pet tematskih oblasti dijaloga između Beograda i Prištine	6
3.1	<i>Dijalog u krizi – jedinstven stav</i>	6
3.2	<i>Četiri različita narativa o konačnom ishodu procesa normalizacije</i>	8
3.2.1	<i>Narativ 1: Uzajamno priznanje i puna međunarodna afirmacija Kosova</i>	9
3.2.2	<i>Narativ 2: Ekonomska i politička normalizacija bez de jure priznanja</i>	10
3.2.3	<i>De facto priznavanje sa punom međunarodnom afirmacijom Kosova, bez de jure priznanja</i>	10
3.2.4	<i>De facto priznanje uz delimičnu međunarodnu afirmaciju Kosova, bez de jure priznanja</i>	11
3.3	<i>Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa – Pravno obavezujući, ali neprimenjen u praksi</i>	12
3.4	<i>Asocijacija/Zajednica srpskih opština – Put napred ili kamen spoticanja?</i>	14
3.5	<i>Kuda vodi eskalacija – Ima li prostora za zabrinutost?</i>	16
4	Zaključak	17
5	Preporuke	18
5.1	<i>Preporuke za EU</i>	18
5.2	<i>Preporuke za Srbiju</i>	19
5.3	<i>Preporuke za Kosovo</i>	21
6	Aneks	23
7	Reference	24

I Uvod

Nerešeni status Kosova i dalje predstavlja jedan od najvećih bezbednosnih i političkih izazova na Zapadnom Balkanu, često opterećujući regionalnu i evropsku integraciju. Kosovo² je 2008. godine jednostrano proglasilo nezavisnost od Srbije, ali Srbija, kao i pet država članica EU, ne priznaju tu nezavisnost. Kako bi se strane približile postizanju sporazuma, Rezolucijom Ujedinjenih nacija³ mandat za posredovanje u dijalogu dodeljen je Evropskoj uniji, a razgovori o normalizaciji odnosa započeli su 2011. godine.

Tokom prethodnih 11 godina, Evropska unija je uspjela da posreduje u postizanju niza sporazuma između Beograda i Prištine, uključujući i dva ključna: Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa iz 2013. godine i Sporazum o putu ka normalizaciji iz 2023. godine. Ipak, i Beograd i Priština ne uspevaju da unaprede dijalog i sprovedu odredbe ovih, kao i drugih sporazuma postignutih uz posredstvo EU. Osnovni uzrok izostanka napretka u dijalogu jeste određena distanca između političkih elita iz Beograda i Prištine. Ta distanca se ogleda u različitim shvatanjima samog procesa normalizacije i njegovog očekivanog ishoda. Ta shvatanja mogu se mapirati i sistematizovati kroz četiri ključna narativa o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije. Priznavanje i razumevanje tih narativa predstavlja preduslov za napredak u procesu normalizacije. Takođe, oni pomažu u objašnjavanju ponašanja i predviđanju poteza različitih aktera u okviru procesa. Nedostatak konačnog rešenja, kao i različita tumačenja procesa među političkim elitama i drugim akterima, dodatno su doprineli očuvanju distance i nepovezanosti između albanske i srpske zajednice na Kosovu.

Od samog početka dijaloga koji se odvija uz posredstvo Evropske unije, dve strane su imale različite poglede na sam proces i na to kako bi on trebalo da se završi. Za Kosovo, dijalog je predstavljao mehanizam međunarodne afirmacije i proces izgradnje države, uz nadu da će on na kraju dovesti do međusobnog priznanja sa Srbijom. Za Srbiju, dijalog je imao sasvim drugačije značenje — bio je sredstvo za unapređenje odnosa sa Zapadom, ubrzanje evropskih integracija i poboljšanje socio-ekonomske i političke situacije Srba na Kosovu. Srbija je bila spremna da pregovara o gotovo svemu, osim o de jure priznanju.⁴ Kao posledica toga, više od jedne decenije dve strane su učestvovalе u pregovorima u Briselu pokušavajući da ostvare različite ciljeve, istovremeno oblikujući različite narative. EU je doprinela ovoj situaciji primenom svoje čuvene „konstruktivne dvosmislenosti“, koja je stvorila plodno tlo za razvoj dva jasno različita narativa u pregovorima. Postojanje dva odvojena narativa pokazalo se kao sve veći problem, a tokom godina strane su se sve više udaljavale od konačnog rešenja. Uprkos ovim izazovima, EU je nastavila da sprovodi sličnu strategiju u okviru dijaloga. Budući da je dijalog složen i višeslojan proces, ovakav pristup EU doveo je do pojave više narativa, što je dodatno komplikovalo sam proces.

Kako bi se normalizacija odnosa mogla uspešno sprovoditi, ključno je razumeti razloge zbog kojih su se razvili različiti narativi obe strane. Stoga je cilj ovog istraživanja da identifikuje karakteristične narative među akterima iz Beograda i Prištine, da ih sistematizuje i klasifikuje, kako bi se stvorila osnova za njihovo prevazilaženje. Opšti cilj istraživanja jeste da prodre u samu srž problema procesa normalizacije. Samo razumevanjem divergentnih narativa EU može u budućnosti pokušati da ih uskladi i prilagodi svoju strategiju posredovanja. U tu svrhu, intervjui su korišćeni kao ključna metoda prikupljanja informacija. Na osnovu nalaza i

² Ovaj natpis ne prejudicira status Kosova i u skladu je sa rezolucijom 1244 i mišljenjem MSP-a o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

³ UN General Assembly, [A/RES/64/298](#), 13. oktobar 2010.

⁴ Radio Televizija Vojvodine (RTV), [Vučić: Nema bele zastave, nema priznavanja](#), 11. jun 2020.

analize istraživanja, ovaj rad će ponuditi set preporuka za sve tri strane u dijalogu – EU, Srbiju i Kosovo – u cilju unapređenja procesa normalizacije i prevazilaženja postojećih izazova.

Nakon kabinetskog istraživanja (desk research) koje je prethodilo terenskom radu, ova studija je unapred definisala pet tematskih celina kao osnovu za kvalitativno istraživanje:

1. Trenutno stanje dijaloga između Beograda i Prištine;
2. Divergentni narativi o ishodu procesa normalizacije;
3. Sporazum o putu ka normalizaciji i izazovi u njenoj primeni;
4. Zajednica/Asocijacija opština sa srpskom većinom;
5. Aktuelne tenzije na Kosovu i potencijal za konflikt.

Ovih pet tematskih oblasti predstavljaju ključne prepreke u dijalogu između Beograda i Prištine koje stoje na putu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. Pronalaženje zajedničkog jezika i rešenja za glavne probleme unutar ovih pet oblasti neophodan je korak ka uspešnom okončanju procesa normalizacije koji je Evropska unija pokrenula 2011. godine. Kredibilitet EU i njena ambicija da postane relevantan geopolitički akter u velikoj meri zavise od uspeha ovog procesa. Zbog toga ova studija ima za cilj da ponudi put napred ka mirnim i dobrosusedskim odnosima između Kosova i Srbije, kao i plan puta za EU kojim bi ojačala svoju međunarodnu i geopolitičku poziciju.

II Metodologija istraživanja

Ovaj istraživački rad zasniva se na kvalitativnoj analizi podataka prikupljenih kroz 24 intervjua sa relevantnim akterima iz Beograda, Prištine i severne (Kosovske) Mitrovice, uključujući i kosovske Albance i kosovske Srbe. Autor je koristio polustrukturisane intervjue kako bi prikupio podatke iz različitih perspektiva, što znači da su svi ispitanici dobijali isti unapred pripremljen set otvorenih pitanja, dok je intervjuer tokom razgovora dodatno istraživao relevantne teme u zavisnosti od toka intervjua. Ispitanici su pažljivo odabrani kako bi se obezbedila uravnotežena zastupljenost različitih sektora, uključujući političke partije, predstavnike vlasti, civilno društvo, akademsku zajednicu i novinare. Pitanja su obuhvatala različite teme, počev od opšte procene trenutnog stanja dijaloga između Beograda i Prištine, pitanja Zajednice/Asocijacije opština sa srpskom većinom, Sporazuma o putu ka normalizaciji, članstva Kosova u Savetu Evrope i drugim međunarodnim organizacijama, značaja različitih sporazuma za proces normalizacije, uloge kosovskih Srba, kao i potencijala za izbijanje konflikta.⁵

Za potrebe ovog rada korišćena su dva softverska programa. Autor je koristio Otter.ai, softver zasnovan na veštačkoj inteligenciji, za transkripciju intervjua, dok je za sistematizaciju i mapiranje ključnih podataka prikupljenih kroz intervjue korišćen program MAXQDA. Ovi alati omogućili su preciznu transkripciju, kvalitetno mapiranje i kategorizaciju sadržaja, kao i dobru osnovu za kvalitativnu analizu. Kao deo analize, autor je razvio matricu mapiranja radi boljeg razumevanja kako različiti akteri percipiraju dijalog u smislu njegovog konačnog ishoda. Stavovi svih aktera podeljeni su u četiri ključna narativa, koji su mapirani tokom analize

⁵ Kompletan spisak pitanja dostupan je u Aneksu.

intervjua, a potom je svaki od njih svrstavan u jednu od četiri potencijalne kategorije. Rezultati procesa mapiranja vizuelno su prikazani u Infografiku 1. Identitet učesnika intervjuja je zaštićen, dok su u tabeli i infografiku prikazane samo njihove afilijacije (na primer, predstavnik vladajuće partije na Kosovu ili predstavnik civilnog društva iz Beograda). Razlog za izbor anonimnosti pre svega je politička osetljivost ovakve kategorizacije, dok za samo istraživanje identitet učesnika nije u fokusu.

Ovo istraživanje omogućilo je dublji uvid u glavne stavove različitih aktera uključenih u proces, uključujući one koji su direktno uključeni u dijalog, poput predstavnika vlasti, kao i one koji su direktno pogođeni procesom ili ga pomno prate. Intervjui su poslužili kao alat za mapiranje ključnih tema koje opterećuju proces normalizacije, odnosno dijalog između Beograda i Prištine. Nakon pažljive analize svih intervjuja, identifikovano je pet tematskih oblasti, koje će biti detaljno ispitane i analizirane u ovom poglavlju.

III Glavni nalazi – Pet tematskih oblasti dijaloga između Beograda i Prištine

Istraživanje je rezultiralo nizom nalaza organizovanih u grupe, od kojih svaka odgovara jednoj od tematskih oblasti dijaloga između Beograda i Prištine. Ovi nalazi pružaju strukturisan pregled trenutnog stanja dijaloga i izazova sa kojima se suočava (3.1). Dubinski se bave narativima o ishodu procesa normalizacije (3.2), mapirajući ih i povezujući ključne aktere sa identifikovanim narativima. Rezultati intervjuja otkrivaju izazove koji stoje pred Sporazumom o putu ka normalizaciji (3.3), kao i pred Zajednicom/Asocijacijom opština sa srpskom većinom (3.4), koje su analizirane u dve posebne sekcije. Na kraju, peta tematska oblast analizira nalaze intervjuja u vezi sa potencijalnom

eskalacijom sukoba između Kosova i Srbije (3.5).

3.1 Dijalog u krizi – jedinstven stav

Različiti akteri iz Srbije i sa Kosova opisali su trenutno stanje dijaloga između Beograda i Prištine izrazima kao što su „mrtav dijalog“, „dijalog u komi“, „nema dijaloga“, „proces denormalizacije“, „nezadovoljavajući“, „klinički mrtav dijalog“, „proces koji je faktički mrtav“, „završeni dijalog“, „zamrznuti status kvo“, „neuspešan dijalog“, „propuštena prilika“, „dijalog u ćorsokaku“ i „pogoršani dijalog“, između ostalog. Ovi opisi jasno ukazuju na stanje procesa normalizacije: dijalog je u dubokoj krizi.

Dijalog između Kosova i Srbije koji je vodila Evropska unija u početku je ocenjen kao veoma uspešan, ali je kasnije početni napredak počeo da opada, što je dovelo gotovo do potpunog zastoja. Najveći uspeh dijaloga bio je što su dve strane uspešno dovedene za pregovarački sto, samo tri godine nakon što je Kosovo jednostrano proglasilo nezavisnost. Nakon toga usledio je Prvi sporazum o principima normalizacije (Briselski sporazum), a značajan korak predstavljao je i dalji proces integracije srpske zajednice na severu Kosova u politički i pravni sistem Kosova. Evropska unija je u tome s pravom preuzela zasluge. Međutim, situacija se počela menjati 2018. godine, kada je tadašnja Haradinajeva vlada uvela carine od 100% na uvoz srpske robe.⁶ Dolaskom Albina Kurtija i pokreta Samoopredeljenje na vlast, odnosi između Beograda i Prištine nastavili su da se pogoršavaju. U tom periodu, zamor od proširenja u Evropskoj uniji smanjio je posvećenost Srbije dijalogu, dok je nedostatak vizne liberalizacije za Kosovo izazvao frustracije kod vlade i običnih građana u Prištini. Ovaj period obeležilo je preduzimanje jednostranih akcija, nedostatak političke volje za pregovore i potpuni izostanak posvećenosti sprovođenju prethodno postignutih sporazuma u okviru dijaloga. Svi

⁶ BBC, Kosovo hits Serbia with 100% trade tariffs amid Interpol row, 21. novembar 2018.

ovi faktori gurnuli su proces dijaloga u krizu.

Ne postoji spor niti u Beogradu niti u Prištini da je dijalog u krizi. Akteri iz civilnog društva, vlasti i akademske zajednice dele sličan stav. Prema rečima Arbera Fetahua, aktiviste civilnog društva na Kosovu, dijalog je „blago umirujući“, ali postoji mala šansa da se „probudi“. Međutim, naročito nakon krize u Banjskoj, ili preciznije rečeno, nakon napada u Banjskoj, moglo se primetiti da je napredak na neki način zaustavljen.⁷ Fetahu je dodao da je „u očima srpske zajednice na Kosovu dijalog neuspešno okončan čak i pre Ohridskog sporazuma“.⁸ Skeptičan stav prema dijalogu mogao se čuti i od visokih političkih zvaničnika u Prištini. „Dijalog je prošao kroz vrlo teške faze. Ali aktuelna faza u kojoj se nalazimo sigurno nije najlakša“⁹, rekao je predsedavajući kosovske skupštine. No je dodao da je dijalog već u „nekoj vrsti ćorsokaka“.¹⁰ Isti stav deli se i u Beogradu i u Severnoj Mitrovici¹¹, unutar srpske zajednice. Dijalog je „samo formalni proces koji se održava zbog mandata EU, ali u suštini je dijalog bez trilateralnih sastanaka, bez postignutih dogovora i bez sprovođenja onoga na šta je dogovoreno“.¹² Ovo nije usamljen stav u Beogradu, naprotiv, predstavnici vlasti smatraju da „nema napretka u dijalogu, stanje se pogoršava“¹³ ili da je stanje „nezadovoljavajuće“.¹⁴ Uzimajući u obzir predstavljena svedočenja, očigledan zaključak je da postoji jedinstven stav u pogledu stanja dijaloga.

7 Intervju sa Arberom Fetahuom sproveden u aprilu 2024. godine.

8 Intervju sa Milicom Andrić Rakić sproveden u aprilu 2024. godine.

9 Intervju sa Gjaukom Konjufcom u aprilu 2024. godine.

10 Ibid, Konjufca.

11 Za Srbe, pun naziv grada je Kosovska Mitrovica, dok prištinske vlasti koriste samo „Mitrovica“.

12 Intervju sa Stefanom Surlićem sproveden u septembru 2024. godine.

13 Intervju sa anonimnim predstavnikom Vlade Srbije sproveden u septembru 2024. godine.

14 Intervju sa još jednim anonimnim predstavnikom Vlade Srbije sproveden u septembru 2024. godine.

Iako se različite zajednice i predstavnici slažu u oceni trenutnog stanja dijaloga, postoje različita tumačenja razloga zbog kojih je do toga došlo. Jedno od objašnjenja tiče se strukturnog problema u dijalogu, kako ga vidi ekspertska i akademska zajednica u Prištini. „Prvi razlog je strukturni – dijalog je otvoren proces, bez jasno definisanog cilja.“¹⁵ Ovo se odnosi na činjenicu da Beograd i Priština imaju dijametralno suprotna gledišta kada je reč o konačnom ishodu dijaloga. S druge strane, loše stanje dijaloga predstavlja „rezultat nagomilanih neuspeha u okviru samog procesa dijaloga“.¹⁶ Ovo je povezano sa još jednom zapažanjem u vezi sa Specijalnim predstavnikom EU za dijalog, Miroslavom Lajčakom, koji je „propustio priliku da mnogo bolje kontroliše proces dijaloga i insistira na promeni retorike i nacionalističkih narativa Beograda i Prištine“.¹⁷ Jedan od ključnih razloga za trenutno stanje u dijalogu, iz ugla Vlade Kosova, jeste situacija na severu Kosova, koji je „nakon 2000. godine postao mašina za pranje novca, dok je EU zatvarala oči pred kriminalnim aktivnostima koje su se u međuvremenu, nakon 2013. godine, usko povezale sa politikom“.¹⁸ Različita tumačenja uzroka trenutne krize od strane različitih aktera dodatno komplikuju mogućnost upravljanja dijalogom i njegovog vraćanja na put napretka.

Stavovi iz Beograda dodatno ukazuju na razlike kada je reč o razlozima trenutne krize. Trenutno ne postoji politička volja ni u Prištini ni u Beogradu za sprovođenje postignutih sporazuma, jer obe strane imaju interes da proces ostane u mestu.¹⁹ Politički predstavnici različitih opozicionih partija u Beogradu naveli su niz razloga za zastoje u

15 Intervju sa Mehdiom Sejdiuom sproveden u aprilu 2024. godine.

16 Ibid, Sejdiu.

17 Intervju sa Miodragom Milićevićem sproveden u aprilu 2024. godine.

18 Intervju sa Nenadom Rašićem sproveden u aprilu 2024. godine.

19 Intervju sa Ksenijom Marković sproveden u oktobru 2024. godine.

dijalogu. Između strana u dijalogu prisutni su sumnja, nepoverenje i nesigurnost, što onemogućava postizanje trajnih rešenja.²⁰ „Vlade u Beogradu i Prištini koriste dijalog kao sredstvo za pregovaranje o mnogim različitim pitanjima koja su u datom trenutku na agendi.“²¹ Pored toga, izborni ciklusi na obe strane utiču na aktere u dijalogu, jer su bilateralni odnosi uvek aktuelna i osetljiva tema u javnosti.²² Činjenica da svaki akter u procesu na različit način vidi razloge za krizu ukazuje na visok nivo složenosti i dubinu problema. Na kraju, nijedan od njih nije u pravu ni pogrešan; naprotiv, verovatno svi navedeni uzroci deluju sinergijski i paralelno, što na kraju dovodi do zastoja.

Trenutno stanje dijaloga odražava jedinstven stav svih ispitanika, što ukazuje na to da je dijalog pod vođstvom EU u dubokoj krizi. Međutim, ne postoji jasan konsenzus među različitim akterima u pogledu stvarnih uzroka te krize. Oni se kreću od nedostatka političke volje, nepravilnog vođenja procesa od strane specijalnog predstavnika EU, strukturnih nedostataka, nepostojanja jasno definisanog cilja dijaloga, do visokog nivoa nepoverenja između glavnih pregovarača, praćenog čestim izbornim ciklusima i pogoršavanjem bilateralnih odnosa.

Svi ovi faktori nisu međusobno isključivi i verovatno deluju sinergijski, što je dovelo do sadašnjeg nezadovoljavajućeg stanja procesa normalizacije.

3.2 Četiri različita narativa o konačnom ishodu procesa normalizacije

Kada je reč o mogućim ishodima procesa normalizacije, stavovi različitih aktera u procesu počinju da se razlikuju. U zavisnosti od toga koga pitate, mogu se uočiti četiri različita narativa²³ o konačnom ishodu normalizacije. Prvi narativ je usmeren na međusobno priznanje i međunarodnu afirmaciju Kosova kao nezavisne države. Drugi narativ se prvenstveno oslanja na ekonomsku normalizaciju odnosa, koju bi pratila politička normalizacija, ali bez de jure priznanja Kosova od strane Srbije. Treći narativ se nalazi negde između prva dva — podrazumeva de facto priznanje Kosova od strane Srbije, uz punu međunarodnu afirmaciju Kosova, ali i dalje bez de jure priznanja. Konačno, četvrti identifikovani narativ obuhvata de facto priznanje nezavisnosti Kosova, ali uz delimičnu međunarodnu afirmaciju (regionalna i EU integracija, bez članstva u Ujedinjenim nacijama).without UN membership).



Infografik 1: Raspodela aktera po četiri narativa

²⁰ Intervju sa Aleksandarom Ljubomirovićem sproveden u novembru 2024. godine.

²¹ Intervju sa Lukom Petrovićem sproveden u oktobru 2024. godine.

²² Ibid, Petrović.

²³ Narativ se odnosi na specifičnu perspektivu koju neka vlada konstruše i komunicira kako bi objasnila, opravdala ili interpretirala svoj stav, postupke ili ishode u bilateralnim pregovorima. To je strukturisan način predstavljanja informacija koji je usklađen sa strateškim ciljevima vlade, kulturnim vrednostima i domaćim političkim razlozima.

3.2.1 Narativ 1: Uzajamno priznanje i puna međunarodna afirmacija Kosova

Većina aktera sa Kosova, izuzev kosovskih Srba, deli stav da konačni ishod dijaloga između Beograda i Prištine treba da bude međusobno priznanje i puna međunarodna afirmacija Kosova. Kada je predsednik Sjedinjenih Američkih Država Džozef Bajden uputio pismo²⁴ predsedniku Vučiću 2021. godine, u kojem je istakao značaj međusobnog priznanja između Srbije i Kosova, kosovska vlada je ovaj potez dočekala sa velikim zadovoljstvom, smatrajući da to predstavlja i zvaničan stav Prištine.²⁵ Prema rečima predsednika Skupštine Kosova, priznanje predstavlja centralno pitanje celokupnog procesa, a „kako je rekao Mahatma Gandhi, dok ne rešite suštinu, razgovori o problemima na periferiji neće unaprediti bilateralne odnose“.²⁶ Priznanje je egzistencijalno pitanje za Kosovo i po tom pitanju neće biti kompromisa. Sličan stav dele članovi stručne zajednice i predstavnici civilnog društva u Prištini. „Konačna ideja sveobuhvatnog pravno obavezujućeg sporazuma jeste da Kosovo i Srbija međusobno priznaju jedno drugo i na neki način obnove svoje odnose kako bi ušli u novu fazu zajedničkog života“.²⁷ Proces mora da se okonča sporazumom o međusobnom priznanju, što bi otvorilo vrata Kosovu za članstvo u drugim međunarodnim organizacijama.²⁸ „Konačni sporazum za kosovsku stranu znači međusobno priznanje nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i uspostavljanje prijateljskih odnosa nakon toga“.²⁹ Uprkos

svim poteškoćama i suprotnim stavovima u Beogradu, ključni kosovski politički akteri čvrsto stoje na stavu da je jedini mogući ishod dijaloga međusobno priznanje.

Predstavnici opozicionih političkih stranaka na Kosovu takođe smatraju da je priznavanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije cilj normalizacije odnosa. „Mislim da je završetak ili postizanje dogovora o potpunoj normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije, što po mom mišljenju uključuje, ako ne i direktno priznanje od strane Srbije, onda barem dogovor o procesu priznavanja, ključni korak za rešavanje svih pitanja“.³⁰ Drugi opozicioni lideri u Prištini zastupaju sličan stav: „Trebao bi da postoji opšti sporazum na osnovu kojeg bi se obe zemlje međusobno priznavale, bilo direktno ili indirektno.“³¹ Još važnije, oni ističu ključne argumente za priznanje: „Mislim da za Kosovo i Srbiju međusobno priznavanje treba da se desi radi budućih generacija, naše dece i njihove dece, jer ćemo u suprotnom samo gubiti vreme.“³² Kada su u pitanju kosovski političari, jedina razlika u vezi sa ishodom normalizacije odnosa tiče se vremena kada bi priznanje trebalo da se desi. Dok vladajuća stranka očekuje neposredno ili kratkoročno priznanje, opozicija je svesna da je u ovom trenutku možda preambiciozno očekivati direktno priznanje. Uprkos tim manjim razlikama, svi albanski politički akteri na Kosovu slažu se da je međusobno priznanje centralna tačka procesa dijaloga. Iako je ovaj narativ uglavnom zastupljen među kosovskim Albancima, neki Srbi, kako na Kosovu tako i u Beogradu, takođe veruju da je priznavanje nezavisnosti Kosova cilj procesa normalizacije.

24 Orlando Crowcroft, President Joe Biden says 'mutual recognition' key to Kosovo, Serbia talks, Euronews, 20. april 2021.

25 Intervju sa Gjaukom Konjufcom sproveden u aprilu 2024. godine.

26 Ibid, Konjufca.

27 Intervju sa Arberom Fetahuom sproveden u aprilu 2024. godine.

28 Intervju sa Visarom Imerijem sproveden u aprilu 2024. godine.

29 Intervju sa Mehdijem Sejdiuom sproveden u aprilu 2024. godine.

30 Intervju sa Bernardom Nikajem sproveden u aprilu 2024. godine.

31 Intervju sa Jehonon Lušaku sproveden u aprilu 2024. godine.

32 Ibid, Lušaku.

3.2.2 Narativ 2: Ekonomska i politička normalizacija bez de jure priznanja

Srpska vlada je spremna da razgovara o svemu u dijalogu osim o priznanju nezavisnosti Kosova. Prema rečima jednog srpskog zvaničnika koji je govorio pod uslovom anonimnosti, „primarni cilj dijaloga je da se podstakne povratak Srba na Kosovo i njihovo uključivanje u rad institucija.“³³ Međusobno priznavanje nije poželjan ishod pregovora; umesto toga, Srbija bi trebalo da se fokusira na finansiranje povratka Srba na Kosovo kao deo procesa normalizacije.³⁴ Najviši politički predstavnici u Beogradu često su izjavljivali da Srbija nikada neće priznati Kosovo, da je priznanje crvena linija i slično.³⁵ Normalizacija bi trebalo da se fokusira na slobodno kretanje ljudi, poslovnu saradnju, rešavanje tehničkih pitanja i slično. Ovo je sažeto u Vašingtonskom sporazumu iz 2020. godine³⁶ koji se najčešće karakteriše kao ekonomski sporazum, izbegavajući osetljiva politička i statusna pitanja. Iz ovog ugla, Srbija vidi dijalog kao priliku da ojača svoj položaj i sprovodi nacionalne interese, izbegavajući po svaku cenu priznavanje nezavisnosti Kosova. Sa ponovnim izborom Donalda Trampa za predsednika, postoji mogućnost da se ovaj narativ vrati u fokus sa novom administracijom u Vašingtonu. To bi moglo produbiti krizu dijaloga pod vođstvom EU i otvoriti paralelni proces pod pokroviteljstvom SAD, pa čak i povlačenje iz Ohridskog sporazuma.

³³ Intervju obavljen sa anonimnim predstavnikom Vlade Srbije u septembru 2024. godine.

³⁴ Intervju obavljen sa drugim anonimnim predstavnikom Vlade Srbije u septembru 2024. godine.

³⁵ Videti npr: N1, Vučević: Nikada nećemo priznati Kosovo, makar nas tamo nijedan ne ostane, 31. januar 2024. or Radio Slobodna Evropa, Vučić rekao da neće biti "ni faktičkog ni de jure" priznanja Kosova, 11. mart 2023.

³⁶ The President of the Republic of Serbia, Agreement on normalisation of economic relations, 04. septembar 2020.

Neki delovi zajednice kosovskih Srba dele viziju normalizacije bez priznavanja nezavisnosti Kosova. Od kako su kosovski Srbi postali svesni da neće biti Zajednice opština sa srpskom većinom (ZSO) ili da će nadležnosti te Zajednice biti veoma ograničene, njihov stav je da ne bi trebalo da doći priznavanje nezavisnosti Kosova, jer je ta Zajednica bila kamen temeljac procesa normalizacije započetog 2013. godine. EU nikada nije jasno definisala koji je cilj normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. „Da li se radi o formalnom priznanju, priznanju postojanja nečega što se naziva ‘Republika Kosovo’, ili nečemu trećem, ostalo je na nama da nagađamo.“ U svakom slučaju, čini se da se kosovski Srbi više opredeljuju za normalizaciju bez priznanja, što je pre svega podstaknuto antagonističkim i eskalirajućim merama koje trenutno preduzima kosovska vlada.

3.2.3 De facto priznavanje sa punom međunarodnom afirmacijom Kosova, bez de jure priznanja

Tokom posete Beogradu u junu 2022. godine, nemački kancelar Olaf Šolc je po prvi put direktno izjavio da Nemačka očekuje priznavanje Kosova od strane Srbije.³⁷ Godinu dana kasnije, u oktobru 2023. godine, u zajedničkoj izjavi, Šolc zajedno sa italijanskom premijerkom Đorđom Meloni i francuskim predsednikom Emanuelom Makronom pozvao je Srbiju da de facto prizna Kosovo.³⁸ Ova zajednička izjava zvanično je uvela pojam de facto priznanja. Predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, ponovila je ovu poruku, objašnjavajući da de facto priznanje predstavlja sprovođenje

³⁷ Slobodan Maričić and Aleksandar Miladinović, Olaf Šolc u Beogradu: Priznanje Kosova nemački uslov za ulazak Srbije u EU, predsednik Vučić tvrdi da to „čuje prvi put“, BBC News na srpskom, 10. jun 2022.

³⁸ European Western Balkans, Macron, Scholz and Meloni call Kosovo to launch establishment of ASM and Serbia to deliver on de-facto recognition, 27. oktobar 2023.

Ohridskog sporazuma.³⁹ Od tada je bilo mnogo različitih tumačenja šta de facto priznanje u suštini znači, budući da su ga podržali vodeći evropski politički lideri. Ipak, ovaj pojam ostao je bez konkretnog objašnjenja.

Iako postoje različita mišljenja, ključni elementi ovog scenarija na kojima se većina slaže su priznavanje Kosova kao posebnog političkog i pravnog subjekta, zatim priznavanje njegovih dokumenata i simbola, priznavanje teritorijalnog integriteta Kosova i prava na međunarodno predstavljanje. Međutim, formalno ili de jure priznanje nije deo ovog narativa iz različitih razloga. „Konačni ishod je, u suštini, da Srbija i Kosovo imaju odnose koji izgledaju kao odnosi između država u svemu, osim u traženju formule koja će u očima Srbije biti prihvatljiva. Pošto Srbija ne može eksplicitno da prizna Kosovo, čak i formulacije koje predstavlja neku vrstu implicitnog priznanja Srbija pokušava da ne tumači na taj način”.⁴⁰ Drugi akteri su za ovaj scenario skovali termine „funkcionalno“ ili „tiho“ priznanje, u kojem je sve prisutno osim formalnog priznanja.⁴¹ „Eksplicitno priznanje Kosova bi bilo političko samoubistvo za bilo kog političara u Srbiji“, ističe jedan od sagovornika, zbog čega smatra da je takav ishod nemoguć.⁴² S obzirom na takve okolnosti, akteri smatraju da je potrebno težiti ka srednjem rešenju, koje bi uključivalo teritorijalnu autonomiju za Srbe na Kosovu, dok bi priznanje i članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama zavisili od pregovaračkih sposobnosti Beograda.⁴³ Ako se pažljivo analizira tekst Ohridskog sporazuma, ovaj scenario je na-

jbliži njegovim odredbama, jer predviđa funkcionalno priznanje⁴⁴ Kosova.

EU nikada nije bila jasna oko cilja normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. „Da li je reč o formalnom priznanju, priznanju postojanja nečega što se zove ‘Republika Kosovo’, ili nečemu trećem, ostalo je na nama da nagađamo.“

3.2.4 De facto priznanje uz delimičnu međunarodnu afirmaciju Kosova, bez de jure priznanja

Ovaj scenario, odnosno narativ, predstavlja maksimalistički pristup dijalogu iz ugla Beograda, ali bez napuštanja Ohridskog sporazuma. U ovom slučaju, Srbija de facto priznaje Kosovo kao državu, u skladu sa Ohridskim sporazumom, koji omogućava samo delimičnu međunarodnu afirmaciju Kosova. Više aktera iz Beograda deli ovaj stav, jer bi omogućio Srbiji napredak ka članstvu u EU bez potrebe za formalnim priznanjem nezavisnosti Kosova. Pritom se ne bi prešle „crvene linije“ poput članstva Kosova u Ujedinjenim nacijama. Članstvo u UN se u srpskoj javnosti često poistovećuje sa priznanjem nezavisnosti Kosova, dok je članstvo u regionalnim i evropskim organizacijama deo već potpisanih i prihvaćenih sporazuma u okviru dijaloga. Upravo zbog toga ovaj scenario je privlačan za mnoge u Beogradu.

³⁹Radio Slobna Evropa, Lajen u Beogradu: Sprovođenje Ohridskog sporazuma je de facto priznanje Kosova, 31. oktobar 2023.

⁴⁰ Intervju sa Markom Savkovićem sproveden u septembru 2024. godine.

⁴¹ Intervju sa Ramadanom Ilazijem sproveden u aprilu 2024. godine.

⁴² Intervju sa Ana Marijom Ivković sproveden u aprilu 2024. godine.

⁴³ Intervju sa Lukom Petrovićem sproveden u oktobru 2024. godine.

⁴⁴ Funkcionalno priznanje bi obuhvatalo sledeće elemente: međusobno priznavanje nacionalnih simbola, poštovanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta, dobrosusedske odnose, međunarodnu reprezentaciju Kosova u svim međunarodnim organizacijama, nastavak dijaloga pod okriljem EU i produbljivanje saradnje u budućnosti, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, uključujući odgovarajući nivo samouprave za srpsku zajednicu na Kosovu, uspostavljanje stalnih misija, kao i uzdržavanje od međusobnog blokiranja na putu ka članstvu u EU.

Ovaj scenario predstavlja blago odstupanje od Ohridskog sporazuma iz 2023. godine, s obzirom na to da on jasno predviđa članstvo Kosova u svim međunarodnim organizacijama. Međutim, srpska strana često ističe da sporazum nije formalno potpisan, kao i usmene rezerve zvaničnika u Beogradu u vezi sa mogućim članstvom Kosova u međunarodnim organizacijama.⁴⁵ U ovom scenariju, Srbija bi maksimalno iskoristila mogućnosti za teritorijalnu autonomiju izraženu kroz Zajednicu opština sa srpskom većinom (ZSO), dok bi istovremeno minimalizovala potencijal za međunarodnu afirmaciju Kosova — obe opcije predviđene su u Ohridskom sporazumu.⁴⁶ „Konačni ishod procesa normalizacije trebalo bi da bude puno i uspešno sprovođenje Zajed-

Ako se pažljivo analizira tekst Ohridskog sporazuma, ovaj scenario je najbliži sporazumu, koji predviđa funkcionalno priznavanje Kosova.

nice srpskih opština, ostvarenje svih posebnih prava za srpsku zajednicu na Kosovu, a zauzvrat članstvo Kosova u nekim međunarodnim organizacijama.“⁴⁷ Kada je reč o delimičnoj međunarodnoj afirmaciji, ne postoji jasan konsenzus među akterima koji podržavaju ovaj scenario o tome u koje organizacije je prihvatljivo da Kosovo uđe. Postoji jedinstven stav da Kosovo ne može postati član UN-a i organizacija i agencija povezanih sa UN-om. Sa druge strane, članstvo Koso-

va u regionalnim evropskim organizacijama može biti prihvaćeno. U tom smislu, EU, Savet Evrope, CEFTA i druge organizacije u kojima Kosovo već učestvuje tumače se kao deo ovog narativa normalizacije.

3.3 Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa – Pravno obavezujući, ali neprimenjen u praksi

Sporazum o putu ka normalizaciji između Kosova i Srbije^{48,49} i njegov Implementacioni aneks,⁵⁰ postignuti početkom 2023. godine predstavljaju važnu prekretnicu u dijalogu Beograda i Prištine, kao i u odnosima između Kosova i Srbije, kao i njihovom odnosu sa EU. Često se upoređuje sa Briselskim sporazumom⁵¹ iz 2013. godine u smislu značaja za proces normalizacije. godine. Iako ne postoji konsenzus o tome da li je Ohridski sporazum do sada bio uspešan, ako se fokusiramo isključivo na njegove odredbe, sporazum iz 2023. godine prevazi- lazi onaj iz 2013, jer potencijalno otvara statusna pitanja.⁵² Međutim, razgovori sa svim akterima otkrivaju da izazovi koji proističu iz Ohridskog sporazuma iz 2023. godine uključuju pitanja da li je sporazum pravno obavezujući i da li će uopšte biti sproveden.

Prvo pitanje koje se nameće pri razmatranju Ohridskog sporazuma jeste da li je on pravno obavezujući za obe strane. Ovo pitanje je aktuelno jer su srpski zvaničnici izrazili rezerve prema sporazumu, naročito u

48 EEAS, Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, 27. februar 2023.

49 Ovaj dokument se često naziva „Ohridski sporazum“, „Sporazum o normalizaciji“, „Osnovni sporazum“, pa čak i „Drugi briselski sporazum“. U ovom radu koristi se naziv „Ohridski sporazum“ za taj dokument.

50 EEAS, Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, 18. mart 2023.

51 Government of Serbia, First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 2013.

52 Miloš Pavković, Reading between the lines of the EU-facilitated deal between Kosovo and Serbia, Sbunker, 02. maj 2023.

45 Miloš Pavković & Stefan Vladislavljev, Key Challenges for Serbia in the Implementation of the Normalisation Agreement and How to Overcome Them, National Convention on the European Union Working Group for Chapter 35, 2023.

46 Biće teško zaobići ovaj deo Ohridskog sporazuma koji se tiče UN-a, ali ove crvene linije mogle bi biti deo dogovora iza zatvorenih vrata i nekog džentlmenskog sporazuma.

47 Intervju sa Stefanom Surličem sproveden u septembru 2024. godine.

vezi sa pojedinim njegovim odredbama.⁵³ S druge strane, kosovska vlada čvrsto zastupa stav da Zajednica/Asocijacija opština sa srpskom većinom nije u skladu sa Ustavom, te stoga neće biti formirana.⁵⁴ Ovi suprotstavljeni stavovi i nevoljnost kako Beograda, tako i Prištine da u dobroj veri sprovedu Ohridski sporazum iz 2023. godine izazvali su zabrinutost i različita mišljenja u pogledu održivosti sporazuma. „Sveobuhvatni pravno obavezujući sporazum znači da se izbegnu sve prepreke i izazovi u njegovoj primeni“, smatra jedan od aktera sa Kosova.⁵⁵ Slična interpretacija može se videti i u Beogradu. Ohridski sporazum je „sporazum koji reguliše sva pitanja između dve strane i koji ima jasne posledice u slučaju da strane ne poštuju njegove odredbe.“⁵⁶ Iako „Ohridski sporazum može, u teoriji, ispuniti sve elemente sveobuhvatnog pravno obavezujućeg sporazuma, situacija na terenu pokazuje da su obe strane daleko od njegove primene.“⁵⁷ Uzimajući u obzir proteklo vreme od kada je sporazum postignut i dugotrajni nedostatak primene njegovih ključnih odredbi, čak i njegova pravno obavezujuća priroda može biti dovedena u pitanje.

Iako se sve strane slažu da je Ohridski sporazum pravno obavezujući, većina se takođe slaže da još nije sproveden. Samo činjenica da je sporazum postignut trebalo bi po sebi da znači da je on obavezujući.⁵⁸ Pored toga, EU je promenila svoju pregovaračku poziciju

prema Srbiji, zvanično uključujući Ohridski sporazum u Poglavlje 35 za Srbiju.⁵⁹ Sporazum i period nakon njegovog postizanja mogu se opisati kao „proces koji političari koriste da odlože konkretne rezultate“, a to je rezultat nedostatka političke volje „da se postignu konkretne stvari“. ⁶¹ Političko rukovodstvo u Prištini i Beogradu nije spremno da preuzme obaveze navedene u Ohridskom sporazumu i Implementacionom aneksu. „Moje shvatanje je da je nemoguće ostvariti normalizaciju u pravom smeru sa trenutnim vladama Kosova i Srbije“. ⁶² Dok Kosovo nije spremno da uspostavi Zajednicu opština sa srpskom većinom (ZSO) i obezbedi odgovarajući nivo samouprave za srpsku zajednicu, kako je predviđeno Briselskim (2013) i Ohridskim (2023) sporazumima, Srbija nastavlja da blokira članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama. Time su obe strane u prekršaju članova 7. i 4. Ohridskog sporazuma, ⁶³ time stvarajući začarani krug međusobnog nepoverenja i nazadovanja u dijalogu.

Konačno, jedan od važnih problema koje su akteri prepoznali u Ohridskom sporazumu jeste nastavak korišćenja pristupa „konstruktivne dvosmislenosti“ od strane EU. Iako u manjoj meri nego u prethodnim sporazumima, EU i dalje nije odustala od ovog principa. „Može se reći da je to bio nametnuti sporazum koji je, prema mojim informacijama, prvobitno zamišljen kao integralni tekst, ali je na kraju prošao značajno revidiranu konačnu verziju. Ta verzija predstavljala je neku vrstu neophodnog kompromisa kako bi

53 Videti više na: Miloš Pavković and Stefan Vladisavljev, Key Challenges for Serbia in the Implementation of the Normalisation Agreement and How to Overcome Them, National Convention on the European Union, Working Group for Chapter 35, 2023.

54 Al Jazeera Balkans, Kurti: Formiranje zajednice srpskih opština nije moguće, 01. februar 2023.

55 Intervju sa Visarom Đambazijem sproveden u aprilu 2024. godine.

56 Intervju obavljen sa anonimnim predstavnikom Vlade Srbije u septembru 2024. godine.

57 Intervju sa Aleksandrom Ljubomirovićem sproveden u novembru 2024. godine.

58 Intervju sa Miodragom Milićevićem sproveden u aprilu 2024. godine.

59 Ibid, Milićević.

60 European Western Balkans, Chapter 35 in Serbia's EU accession process is being amended based on the Ohrid Agreement, 29. februar 2024.

61 Intervju sa Jehonaom Lušaku sproveden u aprilu 2024. godine.

62 Intervju sa Ramadanom Ilazijem sproveden u aprilu 2024. godine.

63 Videti: EEAS, Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, 27. februar 2023.

se u tom trenutku postigao neki dogovor.⁶⁴ Najbolji primer je termin koji se koristi za obavezu Kosova da obezbedi određeni oblik autonomije za srpsku zajednicu. „Odgovarajući nivo samouprave“⁶⁵ ostavlja prostor za interpretaciju. Ovaj termin je rezultat kreativnosti Specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograd–Priština u ulozi posrednika, ali u uporednoj praksi nije prisutan u sličnim slučajevima širom sveta.⁶⁶ Stoga, ovaj termin ima potencijal da u budućnosti izazove dodatne probleme u implementaciji, jer dve strane mogu imati, i verovatno će imati, različita tumačenja o tome šta predstavlja odgovarajući nivo samouprave za Srbe na Kosovu.

3.4 Asocijacija/Zajednica srpskih opština – Put napred ili kamen spoticanja?

Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom (ZSO)⁶⁷ predstavlja mehanizam podele vlasti zasnovan na Skupštini Zajednice opština Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija koja je postojala od 2008. do 2013. godine.⁶⁸ Nakon potpisivanja Briselskog sporazuma 2013. godine, ova Skupština je rasformirana, jer je Sporazum predviđao uspostavljanje Zajednice/Asocijacije u deset opština sa većinskim srpskim stanovništvom. Godine 2015. postignut je još jedan sporazum kojim su detaljnije definisane nadležnosti i odgovornosti Zajednice/

Asocijacije.⁶⁹ Međutim, Ustavni sud Kosova je proglasio ovaj sporazum neustavnim, čime je odloženo uspostavljanje Zajednice/Asocijacije opština sa srpskom većinom.⁷⁰ Na kraju, Ohridski sporazum iz 2023. ponovio je neophodnost obezbeđivanja samouprave za srpsku zajednicu na Kosovu i sprovođenja svih prethodno postignutih sporazuma.

Zajednica/Asocijacija opština sa srpskom većinom (ZSO) predstavlja najosetljiviju, ali ujedno i najvažniju temu celokupnog procesa normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. Još 2013. godine, obećanje o uspostavljanju Zajednice opština sa srpskom većinom bilo je centralna tačka Briselskog sporazuma⁷¹ i deo integracije srpske zajednice i institucija pod srpskom upravom u politički i pravni sistem Kosova. Tokom godina, različite kosovske vlade su oklevale sa uspostavljanjem ZSO zbog straha od stvaranja nove „Republike Srpske“ na Kosovu i ugrožavanja funkcionalnosti Kosova. Stoga, ovaj deo ima za cilj da istraži stavove različitih aktera u vezi sa pitanjem ZSO.

ZSO je problematična za aktere u Prištini iz različitih razloga. „Zajednica opština sa srpskom većinom je najvažnija tačka spora.“⁷² Zvanični stav kosovske vlade je da Srbija prvo mora da prizna Kosovo kao nezavisnu državu, nakon čega Zajednica opština sa srpskom većinom može biti uspostavljena. „Ne mislim da će biti uspostavljena bez uverenja ili potvrde od srpskih političara da Kosovo postoji, da Srbija mora da se pomiri sa realnošću da je Kosovo izgubljeno.“⁷³ Čes-

64 Intervju sa Miodragom Milićevićem sproveden u aprilu 2024. godine.

65 EEAS, Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, 27. februar 2023, Član 7.

66 Intervju sa Miodragom Milićevićem sproveden u aprilu 2024. godine.

67 Postoji spor oko naziva – srpska strana favorizuje termin „Zajednica“, dok kosovska strana insistira na nazivu „Asocijacija“. Ovaj spor je rezultat konstruktivne dvosmislenosti koju je EU koristila prilikom izrade Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa (2013).

68 "Sl. glasnik RS", br. 114/2008, Statut skupštine zajednica opština Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, 2008.

69 Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlada Republike Srbije, Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi, 2015.

70 Ustavni sud Kosova, Presuda u slučaju br. KO130/15, 2015.

71 Government of Serbia, First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 2013.

72 Intervju sa Visarom Đambazijem sproveden u april 2024. godine.

73 Intervju sa Gjaukom Konjufcom sproveden u aprilu 2024. godine.

to se dovodi u pitanje i legalnost Zajednice kao monoetničke strukture.⁷⁴ Ovu zabrinutost dele i predstavnici opozicionih partija na Kosovu: „Jedan element je veoma rizičan ako se gradi čista struktura zasnovana na etničkoj pripadnosti“.⁷⁵ Ovo je uglavnom slučaj zbog presude Ustavnog suda iz 2015. godine,⁷⁶ koja je proglasila da neki delovi Sporazuma o opštim principima/glavnim elementima ZSO⁷⁷ nisu u skladu sa Ustavom Kosova. Konačno, ZSO „na neki način otežava upravljanje Kosovom jer stvara dodatne nivoe vlasti, što može zakomplikovati funkcionalnost države“.⁷⁸ Jasno je da politička elita na Kosovu nije spremna da krene ka obezbeđivanju autonomije za srpsku zajednicu.

Sa druge strane, ZSO predstavlja *conditio sine qua non* za integraciju srpske zajednice na Kosovu i za konstruktivno uključivanje Beograda u dijalog. Međutim, prvi korak ka integraciji srpske zajednice bio bi njihov povratak u institucije Kosova, jer su se Srbi povukli u novembru 2022. godine.⁷⁹ Srpski politički predstavnici smatraju da je uslov za povratak u institucije jasan: „To je Zajednica [opština sa srpskom većinom] i sve druge garantovane, ali nepoštovane koncesije“.⁸⁰ Politički akteri u Beogradu takođe vide Zajednicu opština sa srpskom većinom kao ključni deo rešenja, ali ističu i značaj ovlašćenja buduće ZSO. „Ako tražimo kompromisno rešenje, biće potrebne ozbiljne re-

forme političkog sistema na Kosovu.“⁸¹ Najmanje što se mora dogoditi jeste formiranje Zajednice opština sa srpskom većinom, ali je takođe važno definisati koje će biti nadležnosti takve zajednice. „Ne bismo smeli bežati od rešenja koja bi uključivala teritorijalnu autonomiju, jer to nisu nepoznate stvari u uporednoj praksi kada imamo zajednice koje su duboko podeljene po etničkim linijama.“⁸² Međutim, sa trenutnom vladom u Prištini, veoma je teško očekivati formiranje ZSO. „Premijer Kurti želi Zajednicu koja bi predstavljala ‘copy-paste’ Zajedničkog vijeća opština u Hrvatskoj, što je skup lepih propisa i prava koja u praksi ne znače ništa i nemaju vrednost jer nema Srba koji bi ih sproveli.“⁸³ Dakle, kada se govori o ZSO, postoje dva ključna pitanja. Prvo je njeno uspostavljanje, a drugo su njene nadležnosti, odnosno preciznije, nivo autonomije srpske zajednice na Kosovu.

U međuvremenu, političke opcije u Beogradu nisu sigurne da li će ZSO ikada biti uspostavljena. „Imajući u vidu činjenicu da Zajednica nije formirana već duži vremenski period, postavlja se pitanje da li je ona adekvatno rešenje.“⁸⁴ Sa druge strane, stav iz Mitrovice je da „bez izvršnih nadležnosti, Zajednica/Asocijacija opština sa srpskom većinom ne predstavlja ništa“.⁸⁵ Ali istovremeno, Srbi u Mitrovici su skeptični kada je u pitanju formiranje ZSO. „Zaista ne vidim nikakav način da iko u kosovskoj vladi, bilo Kurti ili bilo ko drugi ko bude na čelu te vlade, dozvoli da Zajednica ima neke izvršne nadležnosti.“⁸⁶ Ovo stvara čudnu, ili bolje rečeno, nemoguću situaciju u kojoj je ZSO is-

74 Intervju sa Nenadom Rašićem sproveden u april 2024. godine.

75 Intervju sa Jehonom Lušaku sproveden u april 2024. godine.

76 Constitutional Court of Kosovo, *Judgement in Case No. KO130/15*, 23. decembar 2015.

77 Government of Serbia, *Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements*, 2015.

78 Intervju sa Jehonom Lušaku sproveden u aprilu 2024. godine.

79 Predrag Vujić, *Srbija i Kosovo: Srbi se povukli iz svih institucija, policajci poskidali uniforme, EU poziva na razum*, BBC na srpskom, 5 novembar 2022.

80 Intervju sa Milijom Biševcem sproveden u aprilu 2024. godine.

81 Intervju sa Lukom Petrovićem sproveden u oktobru 2024. godine.

82 Ibid, Petrović.

83 Intervju sa anonimnim predstavnikom međunarodne misije u Prištini sproveden u septembru 2024. godine.

84 Intervju sa Ksenijom Marković sproveden u oktobru 2024. godine.

85 Intervju sa Ana Marijom Ivković sproveden u aprilu 2024. godine.

86 Ibid, Ivković.

tovremeno neophodna za napredak procesa, ali i kamen spoticanja.

3.5 Kuda vodi eskalacija – Ima li prostora za zabrinutost?

Incident u Banjskoj, koji se dogodio u septembru 2023. godine, bio je oštar upozoravajući signal za Beograd, Prištinu i međunarodnu zajednicu o tome koliko brzo situacija može eskalirati. Nerazrešena osjetljiva politička pitanja, praćena nacionalističkom retorikom i postupcima iz Prištine, dovela su do sukoba naoružane grupe sa Kosovskom policijom, u kome su poginule četiri osobe – jedan policajac i tri Srbina su ubijeni u oružanom sukobu na severu Kosova.⁸⁷ Ovaj razvoj događaja postavlja pitanje koliko eskalacije Srbija i Kosovo mogu izdržati, kao i da li postoji razlog za zabrinutost da bi mogla da se dogodi još jedna Banjska ili sukob većih razmera?

Postoje različita mišljenja kada je u pitanju potencijal za sukob. Prema mišljenju stručnjaka iz Beograda, Srbija ne želi sukob.⁸⁸ Glavni razlog leži u činjenici da bi svaki sukob na Kosovu predstavljao ne samo sukob sa kosovskim bezbednosnim snagama, već i sa NATO-om.⁸⁹ Iako je srpska vlada često nepromišljena, „dovoljno je pametna da ne uđe u takvu avanturu“.⁹⁰ Iako ovakvo rešenje nije na agendi srpske vlade, ne bi trebalo da se potpuno odbaci, jer su takve stvari nepredvidive.⁹¹ Ljudi u Prištini takođe smatraju da „zabrinutost uvek postoji“.⁹² Sa druge strane, postoje oni koji misle da je „Srbija naučila lekciju da se više ne upušta u rat pro-

tiv NATO-a“.⁹³ „Potencijal za oružani sukob je ograničen jer su obe strane, ali naročito Srbija, svesne posledica pokretanja sukoba“,⁹⁴ zaključuje sagovornik iz Beograda. Sa druge strane, izgradnjom policijskih i vojnih baza na severu Kosova, vlasti u Prištini šalju poruku da se pripremaju za neminovni sukob.⁹⁵ Dodatno, teroristički napad na kanal Ibar-Lepenac⁹⁶ u novembru 2024. godine ponovo je destabilizovao krhku bezbednosnu situaciju na severu Kosova. Uprkos argumentu o „naučenoj lekciji“ i suzdržavanju od eskalacije sukoba, trenutna bezbednosna situacija je neodrživa. Mali i ograničeni incidenti, ako se množe, predstavljaju tinjajući sukob i imaju potencijal da dovedu do eskalacije ukoliko se ne reše na vreme.

Postoji razlog za zabrinutost, jer bi strane mogle započeti ograničeni oružani sukob kako bi promenile realnost na terenu. Značan broj aktera ne odbacuje ovu opciju, pa čak je i smatra vrlo verovatnom.⁹⁷ Politički predstavnici srpske zajednice na Kosovu tumače jednostrane i eskalacione mere Prištine kao savršen temelj za stvaranje uslova za sukob.⁹⁸ „Ako Srbija i Kosovo nastave ovim putem, sa istim akterima i istim taktikama, plašim se da će obe strane naći zajedničko kompromisno rešenje koje će biti neka varijanta ograničenog sukoba.“⁹⁹ Pos-

87 Radina Gigova, Josh Pennington, Eve Brennan and Alex Stambaugh, *Kosovo police kill at least 3 armed attackers during hours-long standoff*, CNN, 25. septembar 2023.

88 Intervju sa Markom Savkovićem sproveden u septembru 2024. godine.

89 Intervju sa Lukom Petrovićem sproveden u oktobru 2024. godine.

90 Ibid, Petrović.

91 Ibid, Petrović.

92 Intervju sa Visarom Imerijem sproveden u aprilu 2024. godine.

93 Intervju sa Bernardom Nikajem sproveden u aprilu 2024. godine.

94 Intervju sa anonimnim predstavnikom civilnog društva iz Beograda sproveden u oktobru 2024. godine.

95 Kosovo Online, *New police stations in the north: Does it smell like 'rain or a storm'?*, 15. oktobar 2024.

96 N1, *US Ambassador: FBI investigating terrorist attack on Ibar-Lepenac canal*, 21. decembar 2024.

97 Videti: Besar Gergi, *The Quiet Power Broker: China in Serbia and Its Effect in the Dialogue with Kosovo*, Group for Legal and Political Studies (GLPS), Policy Analysis, No. 08/2024, decembar 2024, str. 22-24

98 Intervju sa Milijom Biševcem sproveden u aprilu 2024. godine.

99 Intervju sa Ksenijom Marković sproveden u oktobru 2024. godine.

toji potencijal za sukob, „ali ako se dogodi, to znači da je većina aktera prisutnih na terenu to želela zbog viših, geopolitičkih razloga“,¹⁰⁰ kaže jedan univerzitetski profesor iz Beograda. Visoki zvaničnik iz Prištine smatra da je potencijal za tenzije visok u čitavom regionu, ne samo na Kosovu, već i u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori.¹⁰¹ Treba imati na umu da je „podela Kosova ili redefinisane granice do sada najjasnije iskazan cilj Srbije“.¹⁰² Međutim, da bi se to desilo, „velika bezbednosna eskalacija na terenu je neophodan preduslov koji na kraju vodio ka promeni granica, što Zapad vremenom prihvata“.¹⁰³ Ovi stavovi bi trebalo da posluže kao upozorenje političkim akterima, posebno imajući u vidu nedavnu istoriju Balkana i koliko lako sukobi mogu da izbiju.

Zaključak

Jedna od centralnih tačaka istraživanja bila je identifikacija različitih narativa o konačnom ishodu procesa normalizacije. Na osnovu nalaza i analize intervjua, identifikovana su četiri divergentna narativa. Prvi narativ, zasnovan na međusobnom priznanju i punoj međunarodnoj afirmaciji Kosova, uglavnom je prisutan među političarima i ekspertima u Prištini, iako ga deli i mali broj aktera u Kosovskoj Mitrovici i Beogradu. Drugi narativ zasniva se isključivo na ekonomskoj normalizaciji sa političkim aspektima, bez otvaranja pitanja statusa. On je dominantno prisutan u Beogradu, gde ga promovišu vlada, neki opozicioni političari i eksperti. Treći narativ može se opisati kao funkcionalno priznanje, koje podrazumeva de facto priznanje Kosova od strane Srbije

i najbliži je Ohridskom sporazumu iz 2023. godine. Ovaj narativ najviše podržavaju predstavnici srpske zajednice u Mitrovici, ali uživa značajnu podršku i u Beogradu i u Prištini. Konačno, četvrti narativ predviđa de facto priznanje sa ograničenom međunarodnom afirmacijom Kosova, i podržan je od strane više aktera u Beogradu, kako u vlasti tako i u opoziciji. Narativi o razmeni teritorija, podeli Kosova ili reintegraciji Kosova u sastav Srbije bili su marginalno zastupljeni među ispitanicima.

Ovo istraživanje razmatralo je niz izazova i nedostataka u dijalogu između Beograda i Prištine. Istovremeno, pokazalo je da je Evropska unija preuzela veoma osetljivo i problematično pitanje. Uprkos neosporivim greškama i neuspesima EU, važno je priznati njenu ulogu u održavanju diskursa o normalizaciji tokom poslednjih 13 godina, kao i pojedine ključne prekretnice koje su postignute. U isto vreme, EU se razvijala i još uvek se razvija sa ciljem da se pozicionira kao važan akter međunarodne politike i geopolitički igrač. Ukoliko EU uspe u normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije i integraciji obe strane kao svojih članica, to će nesumnjivo otvoriti vrata njenom priznavanju kao relevantnog geopolitičkog aktera.

Preporuke

Dijalog o normalizaciji između Srbije i Kosova predstavlja složen proces, što prethodna analiza jasno potvrđuje. U tom kontekstu, sa ciljem unapređenja procesa normalizacije i pružanja konkretnih smernica za tri ključna aktera – Evropsku uniju, vladu u Beogradu i vladu u Prištini – završni deo rada donosi konkretne preporuke za buduće korake svih relevantnih strana. Ovaj deo se oslanja kako na analizu autora na osnovu prethodnih nalaza, tako i na direktne predloge učesnika u istraživanju.

5.1 Preporuke za EU

Uzimajući u obzir ulogu EU kao fasilitatora dijaloga Beograd–Priština, u skladu sa Rezolucijom Generalne skupštine UN iz 2010. godine i svim identifikovanim izazovi-

¹⁰⁰ Intervju sa Stefanom Surlićem sproveden u septembru 2024. godine.

¹⁰¹ Intervju sa Gjaukom Konjufcom sproveden u aprilu 2024. godine.

¹⁰² Intervju sa Milicom Andrić Rakić sproveden u aprilu 2024. godine.

¹⁰³ Ibid, Andrić Rakić.

ma, postoji prostor za unapređenje te uloge na više nivoa. Iako EU formalno ima mandat da bude fasilitator, u praksi je Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) s vremena na vreme stidljivo izlazila iz te uloge, pokušavajući da se pozicionira kao medijator. Medijacija podrazumeva daleko proaktivniju i direktniju ulogu – ona uključuje aktivno oblikovanje pregovora, bavljenje osnovnim uzrocima konflikta i osiguranje uključivanja svih relevantnih aktera.¹⁰⁴ S druge strane, fasilitacija se zasniva na obezbeđivanju prostora i podrške treće strane kako bi se omogućila i unapredila komunikacija između sukobljenih strana.¹⁰⁵ Izrada i predlaganje Statuta ZSO, za koji Beograd i Priština nisu uspeali da postignu dogovor, predstavlja primer dobre prakse kako EU može preći sa uloge fasilitatora na ulogu moderatora dijaloga. Imajući ovo u vidu, prva preporuka za EU bila bi da zauzme **proaktivan pristup prema stranama u dijalogu** i unapredi svoju ulogu sa fasilitatora, koji je bio uglavnom pasivan, na medijatora. To treba da postigne kroz predlaganje konkretnih rešenja i insistiranje na odgovornosti strana. Ovaj korak mogao bi biti ključan za prevazilaženje trenutog zastoja u dijalogu.

Drugo, budućem specijalnom predstavniku EU, Peteru Sørensen, biće potrebna snažna podrška Saveta EU, Komisije, Evropskog parlamenta i država članica EU. Nedvosmislena podrška njegovoj fasilitaciji unutar EU treba da se reflektuje u njegovom snažnom autoritetu u Beogradu i Prištini – što je nedostajalo Miroslavu Lajčaku. Takođe, **novi Specijalni predstavnik treba da uključi Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost direktnije u proces dijaloga** kako bi se obezbedio kontinuirani napredak i sprovođenje obaveza strana u dijalogu. Pre imenovanja Lajčaka za specijalnog predstavnika, Visoki predstavnik EU je direktno bio zadužen za fasilitaciju dijaloga Beograd–Priština. Viso-

ki predstavnici Ketrin Ešton i Federika Moggerini su direktno vodile dijalog koji je doveo do postizanja i implementacije ključnih sporazuma. Pošto je direktno angažovanje Visokog predstavnika Borelja često izostajalo ili bilo veoma ograničeno, to je predstavljalo ključni izazov u ulozi EU kao fasilitatora u prethodnim godinama. Novi specijalni predstavnik i Visoki predstavnik EU trebalo bi da izbegnu ponavljanje istih grešaka i da na ovom pitanju sarađuju mnogo bliže.

Treće, povratak Donalda Trampa u Belu kuću mogao bi predstavljati izazov za ulogu EU kao medijatora u slučaju Kosova i Srbije. Imajući u vidu tendenciju prethodne Trampove administracije da pokrene paralelne procese sa Beogradom i Prištinom.¹⁰⁶ bilo bi pametno i neophodno da Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) **što pre uspostavi saradnju sa novom američkom administracijom u vezi sa normalizacijom odnosa između Kosova i Srbije**. Na taj način, EU treba da spreči nastanak novog paralelnog procesa i da uskladi aktivnosti, ciljeve i rezultate dijaloga Beograd–Priština sa Vašingtonom.

Četvrto, imajući u vidu nedostatak posvećenosti Beograda i Prištine i dugotrajnu krizu dijaloga, EU bi trebalo da razvije instrumente i mehanizme za podsticanje dijaloga i nagrađivanje napretka. Ovaj korak može se konkretizovati uspostavljanjem posebnog investicionog i finansijskog paketa podrške za zajedničke projekte strana u oblasti ekonomskog razvoja, povezivanja, zelene tranzicije i drugih ključnih oblasti, kako je predviđeno članom 9 Ohridskog sporazuma. Funkcionalan instrument predstavlja znatno bolju motivaciju od samog odredbenog teksta sporazuma, koji lako može ostati

¹⁰⁴ Council of the European Union, *EU Concept on Mediation*, 13951/20, 11. decembar 2020.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Godine 2020. predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijer Kosova Avdulah Hoti potpisali su Sporazum o normalizaciji ekonomskih odnosa, poznat i kao Vašingtonski sporazum. Pregovori i sam sporazum su u velikoj meri vođeni bez znanja i konsultacija sa Evropskom unijom, što je izazvalo razdor između Brisela i Vašingtona i otvorilo prostor za krizu u dijalogu koja od tada nije prevaziđena.

mrtvo slovo na papiru. S druge strane, kada postoji podsticaj, mora postojati i sankcija. Stoga bi EU trebalo da razvije i jasan mehanizam za reagovanje na kršenja, kao što je obustava finansijske podrške iz Instrumenta za reforme i rast, u skladu sa članom 5.¹⁰⁷

Konačno, i EU i specijalni predstavnik EU (EUSR) često su bili kritikovani i od strane Beograda i od strane Prištine zbog pristranosti, neobjektivnosti i preterane strogoće prema jednoj strani. Kako bi se izbegle takve optužbe, **EU bi trebalo da poveća transparentnost u praćenju dijaloga.** Konkretno, Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) i EUSR bi trebalo da uvedu praksu objavljivanja godišnjeg izveštaja Zajedničkog nadzornog odbora (JMC), uspostavljenog 2023. godine u skladu sa Implementacionim aneksom.¹⁰⁸ Od svog osnivanja, Zajednički nadzorni odbor (JMC) je uglavnom bio neaktivan, bez dokaza da su održani bilo kakvi sastanci. Istovremeno, nijedan od ispitanika u okviru ovog istraživanja nije bio upoznat sa radom JMC-a. Odbor za nadzor mora jasno da ukaže u svojim redovnim izveštajima na to kakav je napredak svaka strana postigla u dijalogu, kao i da eksplicitno navede da li se jedna ili obe strane ponašaju suprotno utvrđenim principima. Korišćenje doprinosa organizacija civilnog društva može biti korisno za izradu uravnoteženih i objektivnih izveštaja i za unapređenje transparentnosti nadzora.

5.2 Preporuke za Srbiju

Vlada Srbije, tačnije Kancelarija za Kosovo i Metohiju, predstavlja glavni kontakt i kreatora politika kada je reč o svim pitanjima u vezi sa dijalogom Beograda i Prištine, institucijama koje vode Srbi i srpskim građ-

anima koji žive na Kosovu. Imajući to u vidu, kao i rezultate ovog istraživanja, formulisane su preporuke za Vladu Srbije s ciljem napretka u dijalogu i očuvanja srpskih interesa.

Prvo, Vlada Srbije nije usvojila koherentnu strategiju ili strateški dokument koji se odnosi na Kosovo u poslednjih nekoliko decenija.¹⁰⁹ Nasuprot tome, Kancelarija za Kosovo i Metohiju (kao i ranije Ministarstvo za Kosovo i Metohiju) reaguje ad hoc, u zavisnosti od situacije na terenu. Dešavanja na Kosovu su tokom prethodnih decenija često bila veoma dinamična, što je otežavalo izradu bilo kakve suštinski značajne strategije, ali cilj bi trebalo da bude ulazak u predvidljiviju fazu odnosa. Stoga bi Vlada Srbije **trebalo da usvoji sveobuhvatnu i koherentnu strategiju koja će usmeravati sve buduće politike i pregovore sa Prištinom.** Strategija bi trebalo da obuhvati sva otvorena pitanja u odnosima sa Prištinom, kao što su povratak interno raseljenih lica, imovinska pitanja, infrastruktura i komunikacije, transport, ekonomska saradnja, akademska saradnja, ali i međuinstitucionalna saradnja, međusobno priznavanje sudskih odluka, policijska saradnja, saradnja notara, zaštita kulturnog nasleđa, kao i primena sporazuma postignutih u okviru i van okvira dijaloga pod okriljem EU. Buduća strategija mora biti realna, izvodljiva i ne bi trebalo da ugrožava proces normalizacije postavljanjem previše rigidnih crvenih linija. Izrada takve strategije mora biti otvorena za javnost, ali i prevazići greške Unutrašnjeg dijaloga¹¹⁰ (2017), fokusirajući se isključivo na široku društvenu debatu o ovom pitanju, koja je dala ograničene rezu-

¹⁰⁷ European Parliament and Council, *REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 2023/0397(COD)

¹⁰⁸ EEAS, *Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, 18. mart 2023.

¹⁰⁹ Jedini dokument koji je usvojen jeste *Strategija održivog opstanka i povratka na Kosovo i Metohiju* („Službeni glasnik RS“, br. 32/2010-11). Ipak, ova strategija se prvenstveno fokusira na povratak i održivi opstanak Srba i drugih nacionalnih manjina na Kosovu. Usvojena pre 15 godina, od strane druge vlade i u drugačijem kontekstu, strategija je u velikoj meri ostala neostvarena i prevaziđena.

¹¹⁰ *Radna grupa za pružanje podrške vođenju Unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji*, Vlada Republike Srbije, 2017.

ltate. Proces usvajanja strategije mora imati konsultativni karakter i uključiti organizacije civilnog društva i druge nedržavne i nevladine aktere, zajedno sa ključnim političkim i institucionalnim predstavnicima, kako bi krajnji rezultat bila obavezujuća strategija.

Drugo, imajući u vidu da Srbija ne vrši nikakvu kontrolu na teritoriji Kosova, kako bi ostvarila svoje ciljeve, prvenstveno u vezi sa preostalim Srbima koji tamo žive, kao i sa srpskom kulturnom baštinom, **Srbija treba da unapredi svoj položaj i odnose sa međunarodnim civilnim i vojnim misijama na Kosovu.** Cilj Vlade Srbije trebalo bi da bude postizanje dogovora o slanju stalnih predstavnika u sedišta relevantnih misija u Prištini i održavanje kontinuirane komunikacije. Na taj način, indirektno, preko ovih misija, Srbija može pružati podršku svojim građanima koji žive na Kosovu. Alternativno, srpski oficir za vezu u Prištini mogao bi se koristiti za aktivnije angažovanje sa međunarodnim misijama u Prištini.

Treće, očuvanje teritorijalnog integriteta često se percipira kao glavni spoljnopolički i unutrašnjopolički cilj Srbije. U aktuelnom geopolitičkom kontekstu, ovaj cilj postaje sve teže održiv, posebno u svetlu drugog strateškog cilja Srbije – članstva u Evropskoj uniji. Rešavanje pitanja Kosova bez priznavanja secesije, uz istovremeno priključenje EU, može se pokazati kao međusobno isključivi ciljevi. Stoga, **Srbija treba da uspostavi atašee u okviru postojećih diplomatskih misija u Briselu i svim ostalim prestonicama država članica EU, kako bi zastupala proces normalizacije koji bi bio u skladu sa prethodno pomenutom strategijom i nacionalnim interesima Srbije.** Ove specijalizovane misije trebalo bi da imaju mandat da održavaju otvorenu komunikaciju sa institucijama EU i državama članicama, kao i da ih objektivno i kontinuirano informišu o dešavanjima na Kosovu.

Četvrto, multivektorska spoljna politika Srbije usvojena je i održavana od strane više vlada u poslednje dve decenije. Osnovu za balansiranje između Istoka i Zapada pr-

venstveno čine ekonomski pragmatizam, međunarodno pravo, ograničeno usklađivanje sa dominantnim silama i spoljno-političko balansiranje.¹¹¹ Slično nedostatku nacionalne strategije za Kosovo, Srbija takođe nema strategiju spoljne politike. Stoga bi Srbija **trebalo da formuliše i usvoji strategiju spoljne politike koja bi bila usklađena sa strategijom za Kosovo, s ciljem maksimizacije svojih interesa.** Sve buduće mere i pravci politike koji nisu vođeni ovim dvema usklađenim strategijama nose rizik od prevelikog raskoraka, što može dovesti do neefikasnosti, sukobljenih ciljeva i potencijalnog podrivanja postizanja planiranih rezultata.

Peto, delegaciju Srbije u dijalogu Beograd–Priština predvodi direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju, dok je čine i drugo tehničko osoblje i savetnici iz Kancelarije. Izuzetno, kada se dijalog vodi na visokom političkom nivou, predsednik Republike predstavlja Srbiju za pregovaračkim stolom. Vlada Srbije bi **trebalo da razmotri mogućnost proširenja pregovaračkog tima uključivanjem predstavnika srpske zajednice sa Kosova, kao i pravnih i političkih stručnjaka van same vlade.** Imajući u vidu da se većina tema koje se razmatraju u Briselu direktno tiču i utiču na život ljudi koji žive na Kosovu, više je nego opravdano da jedan ili dva njihova predstavnika budu deo tima. Istovremeno, pravni i politički stručnjaci mogu doprineti pregovorima savetima i stručnim znanjem u cilju jačanja pregovaračke pozicije Srbije i postizanja maksimalnih rezultata. Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 35 poseduje dokazane kapacitete i iskustvo u praćenju procesa normalizacije i izradi predloga politika, te bi NKEU mogao delegirati svog predstavnika u cilju proširenja pregovaračkog tima Srbije.

Šesto, Kancelarija za Kosovo i Metohiju je u prošlosti imala veoma dobru praksu

111 Kristina Nikolić, *Serbia Hedging its Bets Between West and East*, Journal of Balkan Studies, Vol. 3, Issue 2, jul 2023.

objavljivanja šestomesečnih i/ili godišnjih izveštaja o napretku u dijalogu sa Prištinom. U periodu između 2015. i 2020. godine, Kancelarija je objavila sedam izveštaja. Iako je praksa izveštavanja verovatno prestala zbog nedostatka napretka u dijalogu, ovu **praksu redovnog objavljivanja izveštaja o stanju dijaloga trebalo bi ponovo uspostaviti**. Ovi izveštaji bi svakako doprineli povećanju transparentnosti rada Kancelarije i pregovaračkog tima, a mogli bi se koristiti i za objašnjavanje široj javnosti razloga zastoja ili regresije u dijalogu, naročito ako je krivica na drugoj strani. Takođe, ovi dokumenti bi bili značajni za srpske diplomatske misije u EU, kao i za predstavnike Srbije u međunarodnim misijama u Prištini, jer bi im služili kao izvor informacija i osnova za kreiranje komunikacionih planova i strategija.

Konačno, s obzirom na to da je srpski jezik službeni jezik administracije na Kosovu, a da se Srbija smatra matičnom državom i zaštitnicom ćirilice pisma i srpskog jezika, Vlada Srbije bi trebalo da ponudi svoju podršku u vidu prevodilačkih usluga Vladi u Prištini. Na taj način bi se mogla uspostaviti institucionalna saradnja, čime bi se doprinelo otopljanju odnosa između dve administracije, dok bi zakoni i drugi propisi Kosova dobili kvalitetne prevode, koji trenutno ili ne postoje ili su veoma lošeg kvaliteta. Istovremeno, Srbija bi ovim korakom mogla aktivno da neguje i sprovodi svoju ulogu zaštitnika srpskog jezika i ćirilice pisma na Kosovu.

5.3 Preporuke za Kosovo

Za Vladu Kosova, dijalog sa Beogradom predstavlja bolan proces koji često nije vodio do očekivanih rezultata. S obzirom na još uvek sveže ratne rane i izostanak adekvatnog procesa pomirenja, svaki potez Beograda doživljava se kao neprijateljski. Ovakav teret pratio je svaku vladu još od početka dijaloga pod okriljem EU. Ipak, sledeće preporuke mogu poslužiti vladi u Prištini da odblokira dijalog sa Beogradom i privede kraju dug i komplikovan proces normalizacije, u interesu svih ljudi koji žive na Kosovu.

Prvo, najproblematičnije pitanje za

Prištinu jeste Zajednica opština sa srpskom većinom. Političke elite često su se pozivale na presudu Ustavnog suda Kosova iz 2015. godine, koja je određene delove sporazuma proglasila neustavnim, kako bi opravdale izbegavanje njegove primene. Vlada Kosova bi trebalo da **uskladi svoj unutrašnji normativni okvir sa sporazumima proizašlim iz dijaloga**, u saradnji sa Skupštinom i u okviru sveobuhvatnog političkog paketa koji bi uključivao političke predstavnike srpske zajednice na Kosovu, Beograd i EU. Ovo bi bio hrabar potez za bilo koju vladu, ali bi rešio stalnu debatu o ustavnosti ZSO i ujedno poslao snažnu političku poruku kosovskim Srbima o spremnosti vlade da ih integriše u pravni i politički sistem Kosova.

Drugo, imajući u vidu pojačane tenzije i niz jednostranih mera Vlade Kosova, srpska zajednica na Kosovu trenutno živi u strahu i nema poverenja u kosovske institucije. Kosovo je po svom ustavu multietnička država, a njene institucije moraju odražavati sastav lokalnih zajednica. Stoga, **Vlada Kosova mora obezbediti bezbedno i stabilno političko okruženje za srpsku zajednicu** i pokazati posvećenost njenoj reintegraciji i sprovođenju svih manjinskih prava predviđenih zakonima i ustavom Kosova, kao i međunarodnim sporazumima i konvencijama, uključujući i obećanje Vlade Kosova o pokretanju unutrašnjeg dijaloga sa kosovskim Srbima iz 2021. godine. Ključno je da se Srbi i ostale etničke zajednice na Kosovu osećaju kao ravnopravni građani Kosova, jer je to preduslov za pomirenje, integraciju i normalizaciju odnosa.

Treće, glavni pokretač normalizacije odnosa nisu uvek politički dijalog i politička rešenja. U velikom broju slučajeva, čak i u uslovima pojačanih političkih tenzija, ekonomska i kulturna saradnja između pojedinih, privrednih subjekata, pa čak i institucija, ostaje funkcionalna. Zbog toga bi **vlada Kosova trebalo da se obaveže na unapređenje ekonomske saradnje i kulturne razmene umesto njihovog blokiranja**. U tom smislu, Priština bi trebalo da omogući slobodan protok robe iz i ka Srbiji preko svih administrativnih prelaza

bez ograničenja. Takođe, treba da podstiče kulturnu saradnju kao metod pomirenja, sa fokusom na nesporne i nepolitičke kulturne teme i događaje.

Četvrto, upotreba srpskog jezika kao zvaničnog jezika na Kosovu se ne poštuje u dovoljnoj meri. Iako je srpski zvanični jezik kosovske administracije, njegova dostupnost i kvalitet naglo opadaju. Centralne, ali i pojedine lokalne institucije često ne pružaju usluge na srpskom jeziku zbog nedostatka osoblja koje govori srpski. S druge strane, zakoni i drugi dokumenti koji se prevode i objavljuju na srpskom jeziku često su veoma lošeg kvaliteta, sa brojnim gramatičkim greškama i čak pogrešnim prevodima, što može izazvati pravne prepreke. Zbog toga **vlada Kosova mora pojačati napore da unapredi upotrebu srpskog jezika kako u administraciji, tako i u prevodilačkim službama.** To podrazumeva zapošljavanje osoblja koje govori srpski jezik i uvođenje nastave srpskog jezika za albanske đake, kao i albanskog jezika za srpske đake u osnovnim, srednjim i visokoškolskim ustanovama. Dugoročni efekti učenja oba jezika doprinosiće boljoj integraciji i trajnom pomirenju.

Peto, jednostrane mere, tenzije, incidenti, pa čak i terorizam ozbiljno su destabilizovali Kosovo tokom poslednje tri godine, stvarajući akutnu bezbednosnu pretnju koju je hitno potrebno rešiti. S jedne strane, Priština optužuje Beograd za opremanje i finansiranje naoružanih grupa povezanih sa incidentima u Banjskoj i na kanalu Ibar-Lepenac, dok s druge strane Beograd optužuje Prištinu za okupaciju severnog Kosova i uznemiravanje većinskog srpskog stanovništva. Dodatno, Srbija strahuje da će formiranje oružanih snaga Kosova, koje je u toku, narušiti regionalni balans snaga, prekršiti relevantne norme međunarodnog prava i predstavljati neprijateljski čin prema Srbima na Kosovu i Srbiji u celini. Kako bi se prevazišla ovakva bezbednosna dilema, **Kosovo i Srbija bi trebalo da zaključe bezbednosni sporazum u okviru dijaloga koji vodi EU.** Ovaj sporazum bi precizirao ulogu Kosovskih bezbednosnih snaga (KBS) i budućih oružanih snaga, njih-

ovu upotrebu i eventualno članstvo Kosova u vojnim organizacijama. Prema Ustavu Kosova, za transformaciju KBS u oružane snage potrebna je dvotrećinska podrška manjinskih poslanika u Skupštini, što uključuje i 10 garantovanih mesta za srpske predstavnike – zbog čega je njihovo uključivanje kroz unutrašnji dijalog sa vladom Kosova neophodno, uz određene garancije koje će ići u korist lokalne zajednice. Kao deo sporazuma, mogla bi se definisati i pravila za angažovanje ili prisustvo Vojske Srbije u blizini administrativne linije, čime bi se dodatno ublažile tenzije. Iako zaključivanje ovakvog sporazuma u ovom trenutku deluje preambiciozno, on bi trebalo da predstavlja dugoročnu preporuku koja bi mogla doprineti stabilnosti i otvoriti prostor čak i za buduću odbrambenu saradnju između Srbije i Kosova.

Aneks

Spisak pitanja korišćenih tokom intervjua

1. Možete li mi reći više o svojoj ulozi u stranci/organizaciji?
2. Koliko često/pomno pratite dijalog Beograd–Priština?
3. Kako biste ocenili trenutnu situaciju u dijalogu?
4. Šta za vas predstavlja pojam „sveobuhvatan pravno obavezujući sporazum“? Da li je Ohridski sporazum sveobuhvatan i pravno obavezujući?
5. Kakav bi trebalo da bude konačni ishod procesa normalizacije? Da li smo na dobrom putu da ga postignemo?
6. Mislite li da će Zajednica opština sa srpskom većinom biti formirana? Da li će doći do razmene, priznanja u zamenu za Zajednicu?
7. Da li je potencijalno članstvo Kosova u Savetu Evrope direktna posledica Ohridskog sporazuma?
8. Kako vidite dijalog u budućnosti? Kakva će biti uloga EU? Da li će se promeniti u odnosu na sadašnju? Postoji li mogućnost promene formata?
9. Koji je po vašem mišljenju najvažniji sporazum/dokument za normalizaciju odnosa?
10. Koja je uloga kosovskih Srba u procesu normalizacije i srpsko-albanskim odnosima?
11. Kako ocenjujete bezbednosnu situaciju? Postoji li potencijal za sukob?*Interviewees*

Sagovornici

1. Arbër Fetahu, nezavisni ekspert (Priština)
2. Aleksandar Šljuka, Nova društvena inicijativa (K. Mitrovica)
3. Aleksandar Ljubomirović, Narodna stranka (Beograd)
4. Ana Marija Ivković, novinar (K. Mitrovica)
5. Bernard Nikaj, Demokratska partija

- Kosova (PDK) i univerzitetski profesor (Priština)
6. Glauk Konjufca, predsednik Skupštine Kosova i Pokret Samoopredeljenje (Priština)
7. Ilir Vitija, Inicijativa mladih za ljudska prava (Priština)
8. Anonimni predstavnik civilnog društva (Beograd)
9. Stefan Surlić, Univerzitet u Beogradu (Beograd)
10. Jehona Lushaku, univerzitetski profesor i Demokratska liga Kosova (LDK) (Priština)
11. Ksenija Marković, Demokratska stranka (Beograd)
12. Marko Savković, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (Beograd)
13. Mehdi Sejdiu, doktorand (Priština)
14. Milica Andrić Rakić, Nova društvena inicijativa (K. Mitrovica)
15. Milija Biševac, Srpski nacionalni pokret (K. Mitrovica)
16. Miodrag Milićević, NVO Aktiv (K. Mitrovica)
17. Nenad Rašić, Ministarstvo za zajednice i povratak Kosova (Priština)
18. Ramadan Ilazi, Kosovski centar za bezbednosne studije (Priština)
19. Anonimni predstavnik Vlade Srbije
20. Anonimni predstavnik Vlade Srbije
21. Anonimni predstavnik međunarodne misije u Prištini
22. Luka Petrović, Zeleno-levi front (Beograd)
23. Visar Xhambazi, Sbunker (Priština)
24. Visar Ymeri, nezavisni ekspert (Priština)

*Srpska lista nije odgovorila na pozive za intervju.

*Srpska napredna stranka (SNS) nije odgovorila na pozive za intervju.

*Kancelarija za Kosovo i Metohiju nije odgovorila na pozive za intervju.

Reference

- Al Jazeera Balkans, Kurti: [Formiranje zajednice srpskih opština nije moguće](#), 01. February 2023.
- BBC, [Kosovo hits Serbia with 100% trade tariffs amid Interpol row](#), 21. November 2018.
- Constitutional Court of Kosovo, [Judgement in Case No. KO130/15](#), 23. December 2015.
- EEAS, [Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia](#), 27. February 2023.
- EEAS, [Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia](#), 18. March 2023.
- European Parliament and Council, [REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans](#), 2023/0397(COD)
- European Western Balkans, [Macron, Scholz and Meloni call Kosovo to launch establishment of ASM and Serbia to deliver on de-facto recognition](#), 27. October 2023.
- European Western Balkans, [Chapter 35 in Serbia's EU accession process is being amended based on the Ohrid Agreement](#), 29. February 2024.
- UN General Assembly, [A/RES/64/298](#), 13. October 2010.
- Crowcroft, Orlando, [President Joe Biden says 'mutual recognition' key to Kosovo, Serbia talks](#), Euronews, 20. April 2021.
- Council of the European Union, [EU Concept on Mediation](#), 13951/20, 11. December 2020.
- Gergi, Besar, [The Quiet Power Broker: China in Serbia and Its Effect in the Dialogue with Kosova](#), Group for Legal and Political Studies (GLPS), Policy Analysis, No. 08/2024, December 2024.
- Gigova, Radina, Pennington, Josh, Brennan, Eve and Stambaugh, Alex, [Kosovo police kill at least 3 armed attackers during hours-long standoff](#), CNN, 25. September 2023.
- Government of Serbia, [First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations](#), 2013.
- Government of Serbia, [Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements](#), 2015.
- Illazi, Ramadan et al., Policy Options and Analysis on Central Issues of Concern in Kosovo-Serbia Dispute Resolution, The Joint Civil Society Mechanism for Normalization, September 2024.
- Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlada Republike Srbije, [Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi](#), 2015.
- Kosovo Online, [New police stations in the north: Does it smell like 'rain or a storm'?](#), 15. October 2024.
- Maričić, Slobodan and Miladinović, Aleksandar, [Olaf Šolc u Beogradu: Priznanje Kosova nemački uslov za ulazak Srbije u EU, predsednik Vučić tvrdi da to „čuje prvi put”](#), BBC News na srpskom, 10. June 2022.
- Nikolić, Kristina, [Serbia Hedging its Bets Between West and East](#), Journal of Balkan Studies, Vol. 3, Issue 2, July 2023. (DOI: 10.51331/A037)
- Orana, Ardit, [Can Kurti use the moment to start genuine inter-ethnic cooperation?](#), Kosovo 2.0, 22. April 2021.
- Pavković, Miloš, [Reading between the lines of the EU-facilitated deal between Kosovo and Serbia](#), Sbunker, 02. May 2023.

Pavković, Miloš and Vladislavljev, Stefan, [Key Challenges for Serbia in the Implementation of the Normalisation Agreement and How to Overcome Them](#), National Convention on the European Union, Working Group for Chapter 35, 2023.

“Sl. Glasnik RS”, br. 32/2010-11, [Strategija održivog opstanka i povratka na Kosovo i Metohiju](#), 2010.

Predrag Vujić, [Srbija i Kosovo: Srbi se povukli iz svih institucija, policajci poskidali uniforme, EU poziva na razum](#), BBC na srpskom, 05. November 2022.

N1, [US Ambassador: FBI investigating terrorist attack on Ibar-Lepenac canal](#), 21. December 2024.

N1, Vučević: [Nikada nećemo priznati Kosovo, makar nas tamo nijedan ne ostane](#), 31. January 2024.

Ustavni sud Kosova, [Presuda u slučaju br. KO130/15](#), 2015.

The President of the Republic of Serbia, [Agreement on normalisation of economic relations](#), 04. September 2020.

Radna grupa za pružanje podrške vođenju Unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji, Vlada Republike Srbije, 2017.

Radio Slobodna Evropa, [Vučić rekao da neće biti “ni faktičkog ni de jure” priznanja Kosova](#), 11. March 2023.

Radio Slobodna Evropa, [Lajen u Beogradu: Sprovođenje Ohridskog sporazuma je de facto priznanje Kosova](#), 31. October 2023.

Radio Televizija Vojvodine (RTV), [Vučić: Nema bele zastave, nema priznavanja](#), 11. June 2020.

Surlić, Stefan, [Analiza trendova: Stavovi srpske zajednice na Kosovu](#), NVO Aktiv, 2023.

“Sl. glasnik RS”, br. 114/2008, [Statut skupštine zajednica opština Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija](#), 2008.

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprotna think tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina;
- 4) Naša Evropa

Za više informacija, posetite: www.cep.org.rs