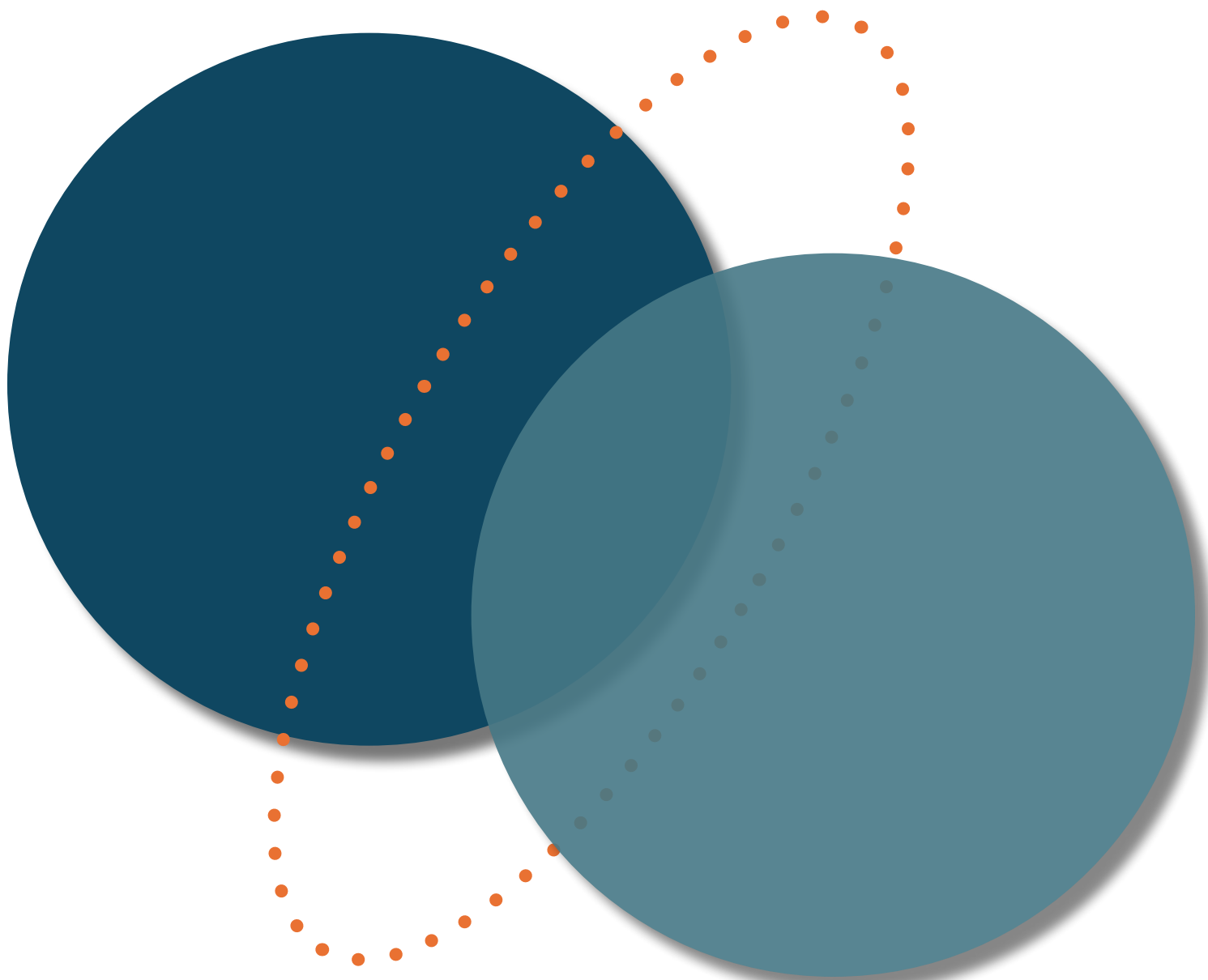




Izveštaj iz senke o procesu normalizacije odnosa između Kosova* i Srbije

Između sprovođenja sporazuma i
upravljanja tenzijama

Izveštaj iz senke o procesu normalizacije odnosa između Kosova* i Srbije Između sprovođenja sporazuma i upravljanja tenzijama

Autori: Miloš Pavković i Fitim Gaši

Recenzenti: Dimitar Bečev, Ilirijana Đoni i Strahinja Subotić

Doprinos istraživanju: Marko Cincarević

Izdavač: Centar za evropske politike (CEP), Beograd i Sbunker, Priština

Dizajn: Ena Marović

Štampa: Prototype doo Beograd

Tiraž: 20

Godina: 2026

Prilikom citiranja ove publikacije, molimo vas da je navedete na sledeći način:

Pavković, M. i Gaši F., „Izveštaj iz senke o procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije: između sprovođenja sporazuma i upravljanja tenzijama“, Centar za evropske politike (CEP) i Sbunker, jun 2026.

Ovaj dokument je objavljen u okviru projekta „Podrška proširenju Evropske unije kroz proces normalizacije odnosa između Srbije i Kosova: civilno društvo kao pokretač napretka“, uz podršku Fondacije Institut za otvoreno društvo – Sofija (Open Society Institute – Sofia Foundation, OSIS), kroz program „Think Tanks for the Future of EU Enlargement Program“ (TFEP).

Sadržaj

I. Uvod	1
II. Pregled ključnih dešavanja u prošlosti od 2023. godine	3
II. 1) Faza 1: Sporazum i kriza	3
II. 2) Faza 2: Stagnacija i jednostrane mere	4
II. 3) Faza 3: Nastavak stagnacije uprkos obnovljenoj međunarodnoj pažnji	5
II. 4) Faza 4: Oprezno ponovno otvaranje dijaloga	6
III. Metodologija praćenja sprovođenja sporazuma	7
III .1 Komponenta implementacije	8
III .2 Komponenta angažovanja	8
IV. Rezultati praćenja sprovođenja sporazuma	10
IV. 1 Napredak Srbije u sprovođenju sporazuma	10
IV. 2 Napredak Kosova u sprovođenju sporazuma	19
IV. 3 Sveukupni pregled sprovođenja	23
V. Identifikovanje ključnih izazova za proces normalizacije	26
VI. Zaključak	28
VII. Preporuke	30
a. Evropska unija	30
b. Sjedinjene Američke Države	31
c. Srbija	31
d. Kosovo	32
e. Civilno društvo	32
Spisak literature	33
Aneks I	39
Aneks II	40
Aneks III	41

I. Uvod

Tri godine nakon što su Beograd i Priština prihvatili Briselsko-ohridski okvir u februaru/martu 2023. godine, proces normalizacije odnosa uz posredovanje Evropske unije predstavlja najznačajniji, ali i najizloženiji test sposobnosti EU da obezbedi trajnu bezbednost i ostvari rezultate u procesu proširenja u svom neposrednom susedstvu. U vremenu koje obeležavaju rat Rusije protiv Ukrajine, promenljivo angažovanje Sjedinjenih Američkih Država u Evropi i politika proširenja koju je EU ponovo postavila u središte svoje geopolitičke strategije, zastoje u procesu normalizacije više nije isključivo regionalno pitanje. On predstavlja test kredibiliteta, kako za Evropsku uniju kao posrednika, tako i za proces pristupanja Zapadnog Balkana EU, ali i za samu ideju da se politički sukobi u Evropi i dalje mogu rešavati kroz pregovore i na pravilima zasnovanim okvirima, umesto jednostranim potezima i upravljanjem nestabilnošću.

Dijalog o normalizaciji odnosa, kojim Evropska unija posreduje od 2011. godine, već više od jedne decenije nalazi se u fokusu javnosti, političkih lidera, stručnjaka i medija. Održano je više od trideset sastanaka na visokom političkom nivou, kao i još veći broj tehničkih sastanaka, dok je u okviru ovog procesa postignuto ukupno 38 različitih sporazuma.¹ Proces normalizacije između Kosova*² i Srbije doneo je niz značajnih pomaka, ali je istovremeno bio suočen sa brojnim izazovima koji su oblikovali njegov tok. Istovremeno, mogućnosti javnosti da dobije pouzdane informacije o dijalogu bile su ograničene. Informacije su se uglavnom zasnivale na izjavama političkih lidera, specijalnog predstavnika Evropske unije, kao i saopštenjima i vestima Evropske službe za spoljne poslove (EEAS). Često su različiti akteri javnosti predstavljali međusobno protivrečne informacije o toku dijaloga, zbog čega su građani i stručna javnost bili uskraćeni za nezavisnu i metodološki transparentnu osnovu na kojoj bi mogli da procene ostvareni napredak. Kako su godine prolazile, a izazovi se umnožavali, stvarni napredak u procesu normalizacije postajao je sve teže sagledati u mnoštvu različitih i često suprotstavljenih narativa. U tom kontekstu, ovaj Izveštaj iz senke ima za cilj da pruži jasnu, objektivnu, višeperspektivnu, na dokazima zasnovanu i sažetu procenu sprovođenja Sporazuma o putu ka normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije.

Ovaj Izveštaj iz senke predstavlja prvu nezavisnu, zajednički izrađenu procenu sprovođenja Briselsko-ohridskog sporazuma, koju su istovremeno pripremili autori iz Beograda i Prištine. Izveštaj se oslanja na više od dvadeset godina zajedničkog institucionalnog iskustva Centra za evropske politike (CEP) i Sbunkera, kao i na metodološku podršku stručnjaka povezanih sa organizacijom Karnegi Evropa (Carnegie Europe). Njegov ključni doprinos predstavlja Indeks normalizacije – originalni, ponovljiv metodološki alat sa dve komponente. Prva komponenta meri stepen sprovođenja svake pojedinačne obaveze iz Sporazuma i njegovog Aneksa, dok druga procenjuje angažovanje Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država kao spoljnopolitičkih aktera u procesu. Indeks je osmišljen tako da se primenjuje iz godine u godinu, omogućavajući građanima, stručnjacima, vladama, specijalnom predstavniku EU, državama članicama Evropske unije i Sjedinjenim Američkim Državama da prate stvarni napredak procesa, umesto da se oslanjaju isključivo na diplomatske izjave i političku retoriku. Pored toga, izveštaj kombinuje strukturirano terensko istraživanje u Beogradu i Prištini, fokus grupe i analizu dostupne dokumentacije kako bi identifikovao strukturne uzroke jaza između preuzetih obaveza i njihove primene u praksi. Na osnovu tih nalaza, formulisano je pet skupova ciljanih preporuka namenjenih ključnim akterima: Evropskoj uniji, Sjedinjenim Američkim Državama, vladama Srbije i Kosova, kao i organizacijama civilnog društva.

Kako bi se postavio okvir za analizu, nakon uvoda Izveštaj iz senke najpre daje pregled ključnih događaja od 2023. godine (Poglavlje 2). Zatim je, radi sveobuhvatnije procene sprovođenja sporazuma, za potrebe ovog izveštaja razvijena jedinstvena metodologija sadržana u Indeksu normalizacije (Poglavlje 3). Nakon toga, Izveštaj pruža detaljnu procenu napretka u sprovođenju sporazuma (Poglavlje 4). Na osnovu rezultata analize identifikuju se ključni izazovi procesa normalizacije (Poglavlje 5), a potom se iznosi pet skupova

¹ Videti više na: Balkans Policy Research Group (BPRG), *The Brussels Dialogue Between Kosovo and Serbia: Achievements and Challenges*, Policy Report, septembar 2020, str. 6, i Ardit Orana & Ramadan Illazi, *Kosovo-Serbia Dialogue: Consequence of the Status Quo*, New Social Initiative (NSI), mart 2022.

² Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244 i mišljenjem MSP o deklaraciji o nezavisnosti Kosova

konkretnih preporuka (Poglavlje 6). Prvi skup preporuka namenjen je Evropskoj uniji, sa ciljem unapređenja njenog učinka u dijalogu o normalizaciji i jačanja njene uloge posrednika. Drugi skup upućen je vladama Srbije i Kosova kako bi u potpunosti iskoristile potencijal procesa normalizacije, unapredile pomirenje i nastavile napredak ka članstvu u Evropskoj uniji. Treći skup preporuka odnosi se na Vladu Sjedinjenih Američkih Država, sa ciljem očuvanja njene uloge u regionu uz istovremenu podršku vodećoj ulozi Evropske unije u procesu. Konačno, četvrti skup preporuka namenjen je organizacijama civilnog društva sa obe strane, uz konkretne predloge kako mogu doprineti procesu normalizacije i efikasnije ostvarivati svoju ulogu.

Osnovna teza koja se razvija u narednim poglavljima jeste da je proces normalizacije zapao u zastoje ne zato što je politička volja privremeno izostala, već zato što je sama arhitektura procesa – oslanjanje na nepotpisane obaveze, neprecizne formulacije, slabu uslovljenost i asimetrične podsticaje – učinila nesprovođenje sporazuma racionalnim izborom za obe vlade, a njegovo sprovođenje praktično neizvodljivim za posrednika. Oprezno ponovno pokretanje dijaloga krajem 2025. i početkom 2026. godine, uključujući obnovljeni angažman na visokom nivou pod vođstvom specijalnog predstavnika Evropske unije, Petera Sorensena (Peter Sørensen), predstavlja ograničenu priliku da se ovi strukturni nedostaci otklone, umesto da se ponovo reprodukuju. Da li će ta prilika biti propuštena, kao što je bio slučaj tokom prethodne tri godine, ili će rezultirati konkretnim, fazno definisanim i proverljivim obavezama potkrepljenim kredibilnim mehanizmima uslovljavanja, zavisiće od odluka koje će u narednim mesecima biti donete u Briselu, Vašingtonu, Beogradu i Prištini. Ovaj izveštaj, zasnovan na empirijskim dokazima, nastoji da pokaže kakvi bi ti izbori trebalo da budu.

SRBIJA – KOSOVO DIJALOG • 2023 – 2026

Mapa ključnih dešavanja

Od okvira Brisel–Ohrid do obnavljanja razgovora 2026. godine – u četiri faze.

4

FAZE



SRBIJA–KOSOVO • KLJUČNA DEŠAVANJA OD 2023.

MAPA U 4 FAZE

II. Pregled ključnih dešavanja u prošlosti od 2023. godine

Sastanak na visokom nivou održan u Briselu u februaru 2023. godine, koji je rezultirao postizanjem dogovora između svih strana na osnovu Francusko-nemačkog predloga, označio je novu fazu procesa normalizacije. Iz tog razloga, ovaj događaj predstavlja polaznu tačku Izveštaja iz senke, dok ovo poglavlje pruža pregled ključnih dešavanja od tog trenutka do aprila 2026. godine. Period od postizanja Sporazuma do danas može se podeliti u četiri glavne faze: 1) neposredni period nakon postizanja Sporazuma, obeležen nizom kriza koje su kulminirale oružanim napadom na pripadnike kosovske policije u blizini sela Banjska; 2) zastoje u procesu nakon krize iz 2023. godine; 3) stagnacija tokom većeg dela 2024. godine; i 4) oprezno ponovno pokretanje dijaloga krajem 2025. i početkom 2026. godine.

II. 1) Faza 1: Sporazum i kriza

U februaru i martu 2023. godine, u okviru dijaloga uz posredovanje Evropske unije, usvojeni su Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa i njegov Ohridski implementacioni aneks, ali bez formalnog potpisivanja zbog nespremnosti srpske strane da potpiše dokumente. Na sastanku na visokom nivou u Briselu, održanom pod pokroviteljstvom EU, uz posredovanje Žozepa Borelja i Miroslava Lajčaka, predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijer Kosova Aljbin Kurti prihvatili su tekst Sporazuma o putu ka normalizaciji odnosa.³ Iako Sporazum nije formalno potpisan, obe strane su se obavezale na njegovo sprovođenje, što je predstavljalo značajan diplomatski iskorak i obnovilo očekivanja da bi dijalog mogao da pređe u fazu suštinske normalizacije odnosa. U martu iste godine, u Ohridu je, uz posredovanje EU, postignut Aneks za implementaciju prethodno prihvaćenog Sporazuma.⁴ Aleksandar Vučić i Aljbin Kurti saglasili su se o konkretnim koracima i redosledu ispunjavanja obaveza, ali ni ovaj dokument nije formalno potpisan. Aneks je obuhvatio ključna pitanja, poput međusobnog priznavanja dokumenata i uspostavljanja Zajednice/Asocijacije opština sa srpskom većinom (ZSO). Ovi događaji predstavljali su značajan diplomatski proboj jer su uspostavili strukturirani okvir za normalizaciju odnosa i privremeno revitalizovali dijalog. Međutim, izostanak formalnog potpisa ostavio je prostor za različita tumačenja preuzetih obaveza i kasnije blokade u njihovom sprovođenju. Nakon višemesečnog insistiranja Aljbin Kurtija da sprovođenje Sporazuma bude uslovljeno njegovim formalnim potpisivanjem, srpska strana je to odbila, čime su dodatno oslabljeni izgledi za njegovu primenu i ograničen dugoročni potencijal za održivi napredak. Krhkost ovog dogovora postajala je sve očiglednija tokom narednih meseci.

Ovaj krhki zamah ubrzo je ustupio mesto eskalaciji tokom aprila, maja i juna 2023. godine, kada su srpski politički akteri bojkotovali lokalne izbore na severu Kosova, nakon čega su usledila preuzimanja opštinskih zgrada i porast nasilja, uključujući sukobe sa pripadnicima KFOR-a. U širem kontekstu dijaloga uz posredovanje EU, lokalni izbori održani su u četiri opštine na severu Kosova, ali su ih srpski politički akteri bojkotovali uz podršku Srbije.⁵ Zbog izuzetno niske izlaznosti, za gradonačelnike su izabrani kandidati albanske nacionalnosti, bez ikakvog legitimiteta među lokalnim srpskim stanovništvom. U maju su novoizabrani gradonačelnici, uz asistenciju specijalnih jedinica kosovske policije, preuzeli upravljanje opštinskim institucijama, uprkos upozorenjima EU i NATO da bi takvi potezi mogli izazvati eskalaciju. Ubrzo su usledili protesti lokalnih Srba i ozbiljni bezbednosni incidenti, uključujući sukobe sa pripadnicima KFOR-a.⁶ Posebno ozbiljni sukobi dogodili su se u Zvečanu, gde je povređeno više desetina pripadnika KFOR-a i demonstranata, čime su tenzije dodatno porasle.⁷ U junu je Vlada Kosova rasporedila dodatne specijalne policijske jedinice u opštine na severu Kosova, pri čemu je izvršeno više hapšenja. Istovremeno, vlasti Srbije uhapsile su trojicu pripadnika kosovske policije, optužujući ih za nezakonit ulazak na teritoriju centralne Srbije.⁸ Ovi događaji ozbiljno su

3 European External Action Service (EEAS), [Belgrade-Pristina Dialogue: Statement by High Representative Josep Borrell](#), 27. februar 2023.

4 European External Action Service (EEAS), [Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia](#), 18. mart 2023.

5 Official Journal of the European Union, C/2024/2654, 2024.

6 Balkan Insight, [Kosovo Serbs Continue Protests Against New Mayors in North](#), 29. maj 2023.

7 Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), [Dozens of KFOR Troops, Protesters Injured as Clashes Break Out in Serb-Majority Towns in Northern Kosovo](#), 29. maj 2023.

8 Al Jazeera, [Serbia Arrests Kosovo Police Officers as Tensions Soar](#), 14. jun 2023.

narušili proces normalizacije, potkopavajući lokalni legitimitet institucija i pokrećući ciklus eskalacije i recipročnih mera između dve strane. Umesto napretka u sprovođenju Briselsko-ohridskog sporazuma, dijalog je ušao u režim upravljanja krizom, pri čemu je međusobno poverenje strana značajno oslabljeno, stvarajući uslove za još ozbiljniji bezbednosni incident koji će uslediti kasnije tokom iste godine.

Tenzije su dodatno eskalirale između jula i oktobra 2023. godine, nakon mera eksproprijacije zemljišta na severu Kosova, da bi kulminirale oružanim sukobom u Banjskoj. Vlada Kosova pokrenula je postupke eksproprijacije zemljišta u opštinama na severu Kosova radi izgradnje policijske infrastrukture, što je naišlo na snažno protivljenje lokalnog srpskog stanovništva i oštre kritike Srbije, koja je ove poteze ocenila kao jednostrane i nezakonite.⁹ Priština je, s druge strane, opravdavala ove mere potrebom jačanja bezbednosti, dok su međunarodni akteri izrazili zabrinutost zbog rizika od dalje eskalacije. U septembru je u Banjskoj, na severu Kosova, došlo do oružanog sukoba u kojem su poginuli jedan pripadnik kosovske policije i više članova naoružane grupe.¹⁰ Kosovske vlasti optužile su Srbiju da je podržala pokušaj destabilizacije i aneksije severa Kosova, dok je Srbija negirala bilo kakvu direktnu umešanost. Incident su najoštrije osudile EU i međunarodni partneri, ocenjujući ga kao ozbiljno ugrožavanje bezbednosti. U oktobru su vlasti Srbije nakratko privede Milana Radoičića, tadašnjeg potpredsednika Srpske liste, u vezi sa napadom u Banjskoj, nakon što je javno priznao da je učestvovao u organizovanju naoružane grupe. Međutim, ubrzo je pušten na slobodu bez podizanja optužnice.¹¹ Istovremeno, sud u Prištini osudio je dvojicu učesnika događaja u Banjskoj na kaznu doživotnog zatvora.¹² Kao odgovor na događaje u Banjskoj i šire bezbednosne tenzije, Kosovo je uvelo ograničenja na uvoz robe iz Srbije, što je dodatno opteretilo ekonomske odnose između dve strane. Ovaj period označio je naglo pogoršanje procesa normalizacije, budući da su bezbednosna pitanja nakon napada u Banjskoj potpuno potisnula politički dijalog u drugi plan. Kombinacija jednostranih poteza, bezbednosnih incidenata i nerešenog pitanja odgovornosti dodatno je produbila međusobno nepoverenje i praktično zamrzla izgleda za smisleno sprovođenje prethodno postignutih sporazuma. Takav zastoj direktno je nastavljen i u 2024. godini.

II. 2) Faza 2: Stagnacija i jednostrane mere

Krajem 2023. i početkom 2024. godine sprovođenje Ohridskog sporazuma uglavnom je ostalo u zastoju uprkos pojačanom pritisku EU, dok je ograničen napredak ostvaren jedino kroz delimične tehničke dogovore u oblasti slobode kretanja. Tokom narednih meseci nije ostvaren značajniji napredak u sprovođenju Ohridskog sporazuma između Srbije i Kosova.¹³ Obe strane nastavile su da se razilaze oko ključnih obaveza, naročito u vezi sa koracima ka normalizaciji odnosa i ispunjavanjem institucionalnih obaveza, dok je EU nastavila da vrši politički pritisak, ali bez konkretnih rezultata. Na Samitu Evropske unije i Zapadnog Balkana, održanom u decembru 2023. godine u Briselu, lideri su ponovo potvrdili da normalizacija odnosa između Srbije i Kosova ostaje jedan od ključnih uslova za napredak ka članstvu u EU. Time je dodatno pojačan politički pritisak na obe strane, a pitanje sprovođenja sporazuma dobilo je još izraženiju međunarodnu dimenziju.¹⁴ U januaru 2024. godine Srbija je priznala i počela da prihvata lične dokumente i registarske tablice koje izdaju institucije Kosova, čime je omogućeno slobodnije kretanje ljudi u skladu sa ranije postignutim sporazumima o slobodi kretanja, postignutim uz posredovanje EU, kao i obavezama iz Ohridskog sporazuma.¹⁵ Međutim, ovaj potez treba posmatrati u kontekstu parlamentarnih izbora održanih u Srbiji u decembru 2023. godine, čiji su rezultati bili predmet osporavanja, kao i pojačanog interesovanja Evropskog parlamenta i Evropske komisije za navodne izborne nepravilnosti. U tom smislu, prihvatanje kosovskih dokumenata može se tuma-

9 European Commission, *Kosovo 2023 Report*, SWD (2023) 692 final, Brisel, 8. novembar 2023.

10 Al Jazeera, *Kosovo monastery siege ends following deadly attack on police*, 24. septembar 2023.

11 The Guardian, *Kosovo Serb Politician Arrested Over Role in Armed Ambush of Police*, 3. oktobar 2023.

12 Radio Free Europe, *Pristina Court Sentences 2 To Life Over Deadly 2023 'Terrorist Attack' In Banjska*, 26. april 2026.

13 European External Action Service (EEAS), *Belgrade-Pristina Dialogue: Statement by the High Representative on the anniversary of the Agreement on the Path to Normalisation and its Implementation Annex*, 17. mart 2024.

14 European External Action Service (EEAS), *EU-Western Balkans Summit: Brussels Declaration, 13 December 2023*, Brisel, 14. decembar 2023.

15 *Brrell: EU Welcomes the Decisions of Kosovo and Serbia to Recognize Each Other's License Plates*, 7. januar 2024.

čiti i kao pokušaj vlasti u Srbiji da pažnju EU usmeri sa pitanja izbornih nepravilnosti na proces normalizacije odnosa. Istovremeno, 1. januara 2024. godine stupila je na snagu vizna liberalizacija za Kosovo, čime je građanima Kosova omogućeno putovanje bez viza u šengenski prostor nakon dugog procesa ispunjavanja uslova koje je postavila EU. Iako je ovaj razvoj događaja predstavljao značajan iskorak u evropskim integracijama Kosova, formalno nije bio deo dijaloga o normalizaciji odnosa.¹⁶ U celini posmatrano, ovi događaji doneli su samo ograničen i neravnomeran napredak u procesu normalizacije, budući da su duboka politička neslaganja nastavila da blokiraju sprovođenje Ohridskog sporazuma uprkos kontinuiranom pritisku EU. Iako su tehnički dogovori u oblasti slobode kretanja i vizna liberalizacija unapredili praktičnu mobilnost građana i dodatno ojačali evropski put Kosova, oni nisu doveli do napretka u ispunjavanju ključnih političkih obaveza, zbog čega je dijalog faktički ostao u zastoju i sveo se na parcijalno sprovođenje pretežno tehničkih mera.

Period između aprila i avgusta 2024. godine obeležili su bojkot referenduma od strane Srba na severu Kosova, spor oko upotrebe srpskog dinara i gašenje srpskih paralelnih institucija. Tokom ovog perioda nastavile su se institucionalne tenzije i politički zastoj na severu Kosova. U aprilu je u četiri opštine na severu Kosova održan referendum o opozivu gradonačelnika, koji su bojkotovali lokalno srpsko stanovništvo i srpski politički predstavnici.¹⁷ Kao posledica bojkota, izlaznost birača bila je izuzetno niska, što je dodatno otvorilo pitanje legitimnosti lokalnih institucija u tim opštinama. Vlada u Prištini nastavila je sprovođenje procesa uprkos bojkotu, dok je Srbija kritikovala njegovo održavanje zbog, kako je navela, nedostatka inkluzivnosti. U maju su zatvorene filijale banaka povezanih sa Srbijom koje su poslovale na Kosovu, u okviru spora oko upotrebe srpskog dinara.¹⁸ Kosovske vlasti ovu meru obrazložile su nastojanjem da uspostave punu finansijsku suverenost na celoj teritoriji Kosova. Nakon ovih događaja, u junu je u Briselu održana nova runda pregovora.¹⁹ Borelj i Lajčak sastali su se odvojeno sa Kurtijem i Vučićem, bez održavanja zajedničkog trilateralnog sastanka, ali bez ikakvog konkretnog napretka. Premijer Kosova Kurti postavio je tri uslova za održavanje sastanka sa predsednikom Srbije: 1) formalno potpisivanje Sporazuma o putu ka normalizaciji; 2) izručenje Milana Radoičića, optuženog za terorizam u vezi sa događajima u Banjskoj; i 3) povlačenje rezervi Srbije prema Sporazumu, koje su izražene u pismu tadašnje predsednice Vlade Ane Brnabić upućenom povodom Samita EU – Zapadni Balkan. U avgustu su vlasti Kosova započele zatvaranje preostalih institucija koje su funkcionisale uz podršku Srbije, uključujući administrativne strukture u opštinama sa srpskom većinom.²⁰ Priština je ovu odluku obrazložila potrebom da se obezbedi jedinstven pravni i institucionalni sistem na celoj teritoriji Kosova, dok su Srbija i predstavnici kosovskih Srba ocenili da je reč o jednostranom potezu koji dodatno produbljuje tenzije. Ovakav sled navedenih događaja značajno je umanjio izgleda za ostvarivanje suštinskog napretka u procesu normalizacije odnosa. Kao posledica toga, proces se dodatno udaljio od sprovođenja već postignutih sporazuma i ušao u produženu fazu političke i institucionalne konfrontacije, bez opipljivih rezultata posredovanja i efikasnih ishoda dijaloga.

II. 3) Faza 3: Nastavak stagnacije uprkos obnovljenoj međunarodnoj pažnji

U periodu od januara do aprila 2025. godine zatvaranje filijala Pošte Srbije na severu Kosova poklopilo se sa delimičnim učešćem Srba na kosovskim parlamentarnim izborima i obnovljenom pažnjom međunarodne zajednice prema dijalogu. U januaru su vlasti Kosova zatvorile filijale Pošte Srbije koje su poslovale na severu Kosova, u okviru šireg procesa integracije javnih usluga u institucionalni sistem Kosova.²¹ Srbija je osudila ovu odluku, ocenjujući da ona narušava prava srpske zajednice na Kosovu. U februaru su održani parlamentarni izbori na Kosovu,²² na kojima su učestvovali i predstavnici srpske zajednice. Izbori su održani

16 European Commission, [Visa-Free Travel for Kosovo Citizens to the EU](#), 3. januar 2024.

17 Associated Press, [Kosovo Serbs Boycott Vote in Northern Municipalities as Tensions Persist](#), 21. april 2024.

18 N1, [Kosovo Police Shut Down Serbian Bank Branches](#), 20. maj 2024.

19 Marija Stojanović, [What are the takeaways from another unsuccessful round of the Belgrade-Pristina Dialogue?](#), *European Western Balkans*, 27. jun 2024.

20 Balkan Insight, [Kosovo Serbs Protest Closure of Serbia-Run 'Parallel Institutions'](#), 2. septembar 2024.

21 Kosovo Online, [Kosovo Police Raided All Municipal and Post Office Buildings in Serbian System South of the Ibar River](#), 15. januar 2025. i KoSSev, [Closure of Serbian institutions: At least 59 services were closed](#), 15. januar 2025.

22 Associated Press (AP), [Kosovo's governing party wins parliamentary election but without majority, preliminary results show](#), 10. februar 2025.

u uslovima nastavljenog zastoja u dijalogu između Beograda i Prištine i bez vidljivog napretka u procesu normalizacije odnosa. U aprilu 2025. godine Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija razmatrao je stanje na Kosovu²³, pri čemu su istaknute trajne političke tenzije i bezbednosni izazovi u odnosima između Kosova i Srbije. Ovaj period više je doprineo očuvanju proceduralne stabilnosti u uslovima osporavanih institucionalnih promena nego ostvarivanju konkretnog napretka u dijalogu. Istovremeno je potvrđen obrazac postepenog učvršćivanja institucija Kosova uz nastavak političkog distanciranja i izostanak suštinskog angažmana obe strane u procesu normalizacije.

U periodu od maja do septembra 2025. godine pojačan je parlamentarni nadzor EU nad odnosima Srbije i Kosova, dok su trajni sporovi oko upravljanja severom Kosova i ograničen napredak u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan nastavili da ograničavaju proces normalizacije. Tokom ovog perioda dijalog je uglavnom ostao u zastoju, dok su pitanja evropskih integracija i regionalne saradnje dobila na značaju. U maju je Evropski parlament održao raspravu o napretku u odnosima Srbije i Kosova,²⁴ naglašavajući potrebu za sprovođenjem već postignutih sporazuma i nastavkom procesa normalizacije. Tokom juna i jula nije ostvaren nijedan značajniji pomak. Sporovi oko upravljanja i institucionalne kontrole na severu Kosova nastavili su se, dok je Srbija nastavila da osporava nadležnosti institucija u Prištini na tom području. U avgustu su tenzije ostale na relativno niskom nivou, bez ozbiljnijih incidenata, što je odražavalo nastavak obrasca kontrolisane, ali nerešene nestabilnosti. Do septembra diplomatski angažman ostao je ograničen, dok se pažnja EU sve više usmeravala na sprovođenje Plana rasta za Zapadni Balkan, proces ratifikacije neophodnih međunarodnih sporazuma sa EU, sprovođenje Reformske agendi i proveru ostvarenog napretka. Iako je Instrument za reforme i rast²⁵ predvideo uslovljavanje finansijske podrške konstruktivnim angažovanjem Srbije i Kosova u procesu normalizacije, ovaj mehanizam nije primenjen. Zbog toga dijalog nije dobio novi politički podsticaj niti je ostvaren bilo kakav suštinski napredak. Dešavanja u ovom periodu potvrđuju nastavak stagnacije procesa normalizacije. Uprkos pojačanom institucionalnom angažmanu EU kroz parlamentarne rasprave i nove političke instrumente, to se nije pretočilo u konkretne rezultate na terenu. Naprotiv, trajni sporovi oko upravljanja severom Kosova i izostanak političkih iskoraka dodatno su učvrstili zastoj u odnosima između Srbije i Kosova.

II. 4) Faza 4: Oprezno ponovno otvaranje dijaloga

U poslednjim mesecima 2025. godine srpski politički akteri delimično su se ponovo uključili u politički život Kosova kroz učešće na lokalnim i vanrednim parlamentarnim izborima, što je bilo praćeno koracima EU ka postepenom ukidanju restriktivnih mera i ponovnim aktiviranjem opštinskih institucija na severu Kosova. U oktobru su širom Kosova održani lokalni izbori, na kojima su učestvovali i predstavnici srpske zajednice. Njihovo učešće ocenjeno je kao delimična reintegracija srpskih političkih aktera u institucionalni okvir Kosova.²⁶ Ipak, osnovna politička neslaganja između Srbije i Kosova ostala su nerešena. U novembru 2025. godine lideri zemalja Zapadnog Balkana i predstavnici EU razmatrali su ostvareni napredak u sprovođenju Plana rasta za Zapadni Balkan,²⁷ uključujući razgovore u kojima su učestvovali i predstavnici Srbije i Kosova. Poseban akcenat stavljen je na primenu principa uslovljavanja, odnosno povezivanje finansijske podrške sa napretkom u procesu normalizacije odnosa. U decembru 2025. godine predstavnici Srba ponovo su se uključili u rad organa lokalne samouprave u opštinama na severu Kosova, dok je Evropska unija započela proces postepenog ukidanja restriktivnih mera uvedenih prema Kosovu.²⁸ Istovremeno su na Kosovu održani vanredni parlamentarni izbori, na kojima je stranka premijera Aljbina Kurtija osvojila gotovo apsolutnu većinu

²³ Kosovo Online, *Security Council Session on Kosovo: Who Was Deceiving Who*, 9. april 2025.

²⁴ European Western Balkans, *European Parliament Debates Annual Reports on Serbia and Kosovo*, 7. maj 2025.

²⁵ Official Journal of the European Union, *Regulation (EU) 2024/1449 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 2024/1449, 24. maj 2024.

²⁶ European Western Balkans, *Kosovo country report – The One with the Wasted Year*, 6. novembar 2025.

²⁷ European Commission (DG ENEST), *Western Balkans Leaders' Meeting in Tirana Takes Stock of EU Growth Plan Progress Two Years After Its Adoption*, 21. novembar 2025.

²⁸ European Western Balkans, *The EU is lifting all punitive measures*, 18. decembar 2025.

glasova. Time su stvoreni uslovi za formiranje nove vlade nakon gotovo godinu dana političkog zastoja koji je paralizovao rad Skupštine i odložio pristup značajnim međunarodnim finansijskim sredstvima.²⁹ Ovi događaji ukazuju na ograničenu i delimičnu obnovu političkog i institucionalnog angažmana unutar Kosova, pre svega kroz ponovno uključivanje srpskih političkih predstavnika u izborne procese i lokalnu samoupravu. Međutim, uprkos ovim proceduralnim pomacima i postepenom ublažavanju restriktivnih mera EU, ključna politička neslaganja između Srbije i Kosova ostala su nerešena, čime je izostao bilo kakav suštinski iskorak u procesu normalizacije. Kao rezultat toga, dijalog je pokazivao znake kontrolisane stabilizacije, a ne stvarnog napretka, budući da poboljšanja u oblasti političkog učešća i funkcionisanja institucija nisu dovela do trajnog političkog dogovora.

Početkom 2026. godine EU najavila je obnovu dijaloga između Srbije i Kosova na visokom političkom nivou, u trenutku kada je Kosovo prolazilo kroz proces formiranja nove vlade, uz nastavak političke nestabilnosti. Na početku 2026. godine dijalog uz posredovanje EU uglavnom je ostao u zastoju, uz tek ograničene naznake ponovnog angažovanja u uslovima trajne političke neizvesnosti. U januaru se u Briselu, uz posredovanje EU, sastala Zajednička komisija za nestala lica, koju čine predstavnici Srbije i Kosova, sa ciljem rešavanja preostalih slučajeva nestalih iz prethodnih sukoba.³⁰ U februaru 2026. godine, na Kosovu je formirana nova vlada nakon gotovo godinu dana tehničkog mandata prethodne vlade,³¹ dok je specijalni predstavnik EU Peter Sorensen posetio i Prištinu i Beograd, posredovao u postizanju sporazuma o boravišnim dozvolama³² za srpske zdravstvene, prosvetne radnike i studente, a takođe je najavio i novi sastanak na visokom nivou između strana. Obe strane izrazile su opreznu spremnost da se ponovo uključe u dijalog. Međutim, neuspeh da se u martu i aprilu izabere predsednik Kosova doveo je do raspuštanja skupštine i raspisivanja novih vanrednih parlamentarnih izbora. Ovakav razvoj događaja odložio je planirani novi sastanak na visokom nivou u Briselu. Ipak, poseta evropske komesarke za proširenje Marte Kos Prištini u maju imala je za cilj da pošalje snažnu političku poruku – potvrdu evropske perspektive Kosova, ali i jasnu poruku da je napredak u dijalogu sa Beogradom neophodan za dalje približavanje EU.³³ Ovi događaji ukazuju na oprezno ponovno otvaranje političke faze dijaloga nakon dužeg perioda stagnacije, pri čemu je glavni pokretač procesa bila EU, a ne približavanje stavova dve strane. Iako su formiranje nove vlade na Kosovu i najava obnove dijaloga na visokom nivou stvorili proceduralne pretpostavke za njegovo ponovno aktiviranje, proces je ostao krhak i u velikoj meri zavisao od spoljnog posredovanja, bez vidljivih dokaza o neposrednom napretku u rešavanju ključnih otvorenih pitanja.

III. Metodologija praćenja sprovođenja sporazuma

Za potrebe praćenja napretka, ili izostanka napretka, u procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije, partneri su razvili posebnu metodologiju sadržanu u Indeksu normalizacije. Razvijen u partnerstvu organizacija iz Srbije – Centra za evropske politike (CEP) i Kosova – Sbunker, koje imaju dokazano iskustvo i dugogodišnji rad na praćenju procesa normalizacije, uz metodološku podršku stručnjaka iz Karnegi Evropa (Carnegie Europe),³⁴ Indeks normalizacije predstavlja jedinstven, originalan, održiv i pouzdan alat za sveobuhvatnu procenu napretka u procesu normalizacije. Osmišljen je kao instrument koji donosiocima odluka omogućava da preciznije procene razvoj događaja na terenu, prevazilazeći isključivo deskriptivni prikaz ključnih izazova. Indeks normalizacije sastoji se od dve međusobno povezane komponente: A) **komponente implementacije**: koja služi za precizno merenje napretka u sprovođenju Sporazuma iz Ohrida i njegovog Aneksa i B) **komponente angažovanja**: koja služi za merenje angažovanja Evropske unije i Sjedinjenih Ame-

²⁹ [Kosovo votes in snap election to end a year of political deadlock](#), 28 December 2025. i Koha, [LVV reaches 51 percent, Kurti receives over 400 thousand votes](#), 7. januar 2026.

³⁰ European Western Balkans, [First Trilateral Meeting of the Joint Commission on Missing Persons Convened](#), 23. januar 2026.

³¹ European Western Balkans, [Kurti re-elected as PM, Government approves draft law on EU Growth Plan](#), 12. februar 2026.

³² European Western Balkans, [One-year residence permits agreed for Serbian students and workers](#), 16. mart 2026.

³³ European Western Balkans, [Marta Kos: It is necessary to ensure political stability in Kosovo](#), 15. maj 2026.

³⁴ Indeks normalizacije razvili su autori ovog Izveštaja iz senke u saradnji sa Dimitrom Bečevim, višim istraživačem u Karnegi Evropi, i Ilirijanom Đoni, istraživačkom analitičarkom u Karnegi Evropi.

ričkih Država u procesu normalizacije. Kada se ove dve komponente posmatraju zajedno, one pružaju veran prikaz trenutnog stanja procesa normalizacije.

III.1 Komponenta implementacije

Komponenta sprovođenja Indeksa ima za cilj da precizno proceni stanje na terenu, uzimajući u obzir sve članove Sporazuma iz Ohrida i njegovog Aneksa. Na osnovu skale od pet nivoa (prikazane u nastavku), meri stepen sprovođenja svakog pojedinačnog člana, kao i Sporazuma u celini. Izvori za proveru zasnivaju se na terenskom istraživanju (ekspertske konsultacije, intervjui sa relevantnim akterima i fokus grupe), analizi primarnih i sekundarnih izvora, analizi diskursa relevantnih političkih aktera (glavnih pregovarača, predsednika vlada i predsednika Srbije i Kosova), kao i drugih relevantnih izvora. Procena komponente implementacije daje se zasebno za Kosovo i Srbiju.

Pokazatelji na skali od 5 nivoa:

- **4 – u potpunosti sprovedeno** (90-100%)
 - Sve suštinske obaveze i odredbe iz ocenjenog člana sprovedene su u praksi. Sprovođenje su potvrdili istraživači i ono nije osporeno ni od jednog aktera u procesu (EU, Kosovo ili Srbija).
- **3 – uglavnom sprovedeno** (66-89%)
 - Ključne obaveze iz člana su sprovedene i potvrđene od strane istraživača. Preostali nedostaci su ograničeni, tehničke prirode ili manjeg značaja i ne sprečavaju da se oceni da je član u velikoj meri ispunjen.
- **2 – delimično sprovedeno** (34-65%)
 - Pojedine odredbe ili delovi člana sprovedeni su i potvrđeni od strane istraživača, ali značajne odredbe i dalje nisu sprovedene, sprovedene su samo delimično ili za njih ne postoje dovoljni dokazi. Ova ocena se primenjuje i kada se tvrdi da je sprovođenje ostvareno, ali je ono osporeno i ne može biti u potpunosti potvrđeno.
- **1 – početna/ rana faza sprovođenja** (1-33%)
 - Preduzeti su ograničeni koraci ka sprovođenju, poput pripremnih aktivnosti, delimičnih administrativnih mera ili izolovanog sprovođenja pojedinih manje značajnih odredbi. Iako je sprovođenje započelo, ono još uvek ne predstavlja suštinsko ispunjenje obaveza iz člana.
- **0 – nije sprovedeno** (0%)
 - Nepostojepotvrđenidokazidaječlansprovedenupraksi.Tvrđnjeosprovođenju,ukolikopostoje, nisupotkrepljene dokazima, imaju isključivo formalni karakter ili ih više aktera uverljivo osporava.

III.2 Komponenta angažovanja

Komponenta angažovanja meri nivo uključenosti dva ključna međunarodna aktera u dijalogu o normalizaciji: Evropske unije, kao neposrednog posrednika u procesu, i Sjedinjenih Američkih Država, kao najuticajnijeg i najzainteresovanijeg spoljnog aktera u procesu normalizacije, uz EU. Ova komponenta obuhvata upravo ova dva aktera iz sledećih razloga: oba su u protekloj deceniji neposredno ili posredno učestvovala u posredovanju između Kosova i Srbije; dosadašnje iskustvo pokazuje da je veći stepen njihovog angažovanja povezan sa većim uspehom dijaloga o normalizaciji; i, konačno, oni su jedini međunarodni akteri sa jasno izraženim konstruktivnim interesom za rešavanje spora između Kosova i Srbije. Za merenje angažovanja EU i SAD koristi se četvorostepena skala angažovanja (objašnjena u nastavku). Izvori za proveru ove komponente zasnivaju se na istraživanju na terenu (ekspertske konsultacije, intervjui sa relevantnim akterima i fokus grupe), analizi primarnih i sekundarnih izvora, analizi diskursa relevantnih političkih aktera (Specijalnog predstavnika EU, Evropske službe za spoljne poslove i Stejt departmenta SAD), kao i drugih relevantnih izvora. Za razliku od

komponente implementacije, procena komponente angažovanja daje se zajednički za Kosovo i Srbiju, budući da se odnosi na nivo angažovanja međunarodnih aktera u celokupnom procesu normalizacije.

Skala angažovanja EU/SAD:

- **Regionalni fokus: strateško angažovanje** – EU i/ili SAD tretiraju dijalog kao trajni politički prioritet i kontinuirano su uključene kroz stalnu diplomatsku aktivnost, koordinisane inicijative, strukturirano praćenje sprovođenja i aktivno oblikovanje dnevnog reda. Angažovanje je proaktivno, a ne vođeno kriznim situacijama.
- **Regionalni fokus: reaktivno angažovanje** – EU i/ili SAD povećavaju svoje angažovanje kao odgovor na krize, rast tenzija ili politička dešavanja u regionu. Angažovanje postaje učestalije i operativno značajnije, ali ostaje pretežno usmereno na upravljanje krizama, kratkoročno i reaktivno, umesto da određuje pravac procesa.
- **Globalni fokus: ograničeno angažovanje** – EU i/ili SAD održavaju ograničeno diplomatsko prisustvo kroz povremena saopštenja, posete, sastanke ili izražavanje zabrinutosti. Angažovanje je sporadično i uglavnom simbolično, bez kontinuiranog političkog ulaganja ili sistematskog praćenja, dok globalni prioriteti i dalje dominiraju njihovim spoljnompolitičkim agendama.
- **Globalni fokus: bez angažovanja** – EU i/ili SAD pokazuju malo ili nimalo aktivnog angažovanja u dijalogu. Njihova pažnja usmerena je prvenstveno na druge međunarodne ili unutrašnje prioritete, uz tek sporadične retoričke osvrte ili rutinske diplomatske kontakte.

Angažovanje se prati kroz četiri faze na koje je proces normalizacije podeljen od 2023. do 2026. godine. **Kriterijumi za određivanje faza** su sledeći:

1. *Stanje samog dijaloga* – da li postoji aktivan pregovarački okvir, zastoje u razgovorima ili njihovo ponovno pokretanje?
2. *Dominantna vrsta događaja* – da li proces obeležavaju diplomatski sporazumi, bezbednosni incidenti, jednostrane administrativne mere, međunarodne intervencije ili izborni ciklusi?
3. *Pravac razvoja procesa* – da li postoji eskalacija, deeskalacija ili status kvo?
4. *Prirodne vremenske prekretnice/prelomne tačke* – da li dolazi do promene vlasti, izbora, rekonstrukcije vlade ili sličnih dešavanja?

Komponenta angažovanja dopunjuje komponentu sprovođenja Indeksa normalizacije i pokazuje u kojoj meri promene u nivou angažovanja zapadnih partnera koreliraju sa napretkom na terenu. Procene obuhvataju period od februara 2023. do aprila 2026. godine.

Konačni rezultati prikupljeni kroz komponente implementacije i angažovanja objedinjavaju se u završnoj oceni, koja pruža kako kvantitativni pokazatelj, tako i narativno objašnjenje stanja procesa normalizacije odnosa između Kosova i Srbije.

IV. Rezultati praćenja sprovođenja Sporazuma

IV. 1 Napredak Srbije u sprovođenju

Procena sprovođenja Sporazuma

Dosadašnji rezultati Srbije u sprovođenju Ohridskog sporazuma su skromni. Od deset članova Sporazuma koji se neposredno odnose na Srbiju, šest nije sprovedeno, sprovođenje tri člana je započeto, ali se nalazi u početnoj fazi, dok je samo jedan član delimično sproveden. Slabi rezultati Srbije u sprovođenju Sporazuma u skladu su i sa nalazima dve fokus grupe, koji ukazuju na nedostatak dosledne političke posvećenosti njegovoj punoj primeni.³⁵ U celini posmatrano, sprovedeni su uglavnom manji tehnički aspekti Sporazuma, dok politički osetljive odredbe i članovi koje druga strana smatra važnijim nisu sprovedeni. Više od tri godine nakon postizanja Ohridskog sporazuma, gotovo dve trećine njegovih odredbi i dalje nije sprovedeno, dok Srbija i dalje izražava rezerve prema Sporazumu.

Tabela 1. Sporazum o putu ka normalizaciji – nivo sprovođenja od strane Srbije

Član	Sprovođenje
1. Dobrosusedski odnosi	Delimično sproveden
2. Suverena jednakost	Početna faza sprovođenja
3. Mirno rešavanje sporova	Početna faza sprovođenja
4. Međunarodno predstavljanje	Nije sprovedeno
5. Neblokiranje	Nije sprovedeno
6. Produbljivanje buduće saradnje	Nije sprovedeno
7. Autonomija	Nije primenjivo
8. Stalne misije	Nije sprovedeno
9. Finansijska podrška	Nije primenjivo
10. Zajednički odbor	Početna faza sprovođenja
11. Plan sprovođenja	Nije sprovedeno
Ukupan rezultat	13,9%

Član 1 predviđa uspostavljanje dobrosusedskih odnosa i uzajamno priznavanje dokumenata i nacionalnih simbola, uključujući pasoše, diplome, registarske tablice i carinske pečate. Srbija je ovu odredbu Sporazuma **delimično sprovedla**. Srbija je preduzela određene korake ka priznavanju kosovskih nacionalnih simbola i dokumenata, od kojih je najznačajnija odluka iz decembra 2023. godine da se vozilima sa registarskim tablicama Kosova omogući slobodno kretanje kroz Srbiju bez obaveze prekrivanja državnih simbola nalepnicama, kao i omogućavanje putovanja uz korišćenje kosovskih ličnih karata bez izdavanja ulazno-izlaznog dokumenta. Time je Srbija praktično priznala pojedine nacionalne simbole Kosova, budući da se grb nalazi na ličnim kartama i registarskim tablicama.³⁶ Prema Aleksandru Šljuki, analitičaru javnih politika iz organizacije Nova društvena inicijativa (NSI), što je izričito potvrdio i jedan od sagovornika iz Prištine, delimična primena obaveza koje se odnose na registarske tablice, lične karte i energetiku pre svega predstavlja rezultat *upravljanja krizom, a ne istinskog sprovođenja* Sporazuma.³⁷ Takođe, iste godine, Srbija je tiho priznala carinski pečat Kosova.³⁸ S druge strane, Srbija još uvek nije priznala kosovske diplome niti druge nacionalne simbole, poput zastave. Istovremeno, odnosi između Beograda i Prištine bili su daleko od dobrosusedskih.³⁹ Srbija

³⁵ Fokus grupa 1, organizovana u Severnoj Kosovskoj Mitrovici u decembru 2025. godine.

³⁶ Međutim, treba napomenuti da je Vlada Srbije priznala ova dokumenta uz rezervu da taj potez ne podrazumeva priznanje Kosova kao nezavisne države.

³⁷ Intervju sa Aleksandrom Šljukom, New društvena inicijativa (NSI), 6. novembar 2025. godine, i intervju sa anonimnim predstavnikom organizacije civilnog društva iz Prištine, 5. novembar 2025. godine.

³⁸ Vidite više na: Zora Drčelić, *Pečat, šija i vrat*, NIN, septembar 2023.

³⁹ Miloš Pavković, *Three Years On, the Ohrid Agreement Remains Largely Unimplemented*, Sbunker, april 2026.

nije preduzela šire korake ka tretiranju Kosova „na osnovu jednakih prava“, dok su odnosi ostali opterećeni tenzijama, naročito na severu Kosova nakon nasilnih događaja iz 2023. godine. U izveštaju Saveta bezbednosti iz oktobra 2024. godine navodi se da je ostvaren vrlo ograničen napredak u sprovođenju sporazuma postignutih uz posredovanje Evropske unije, dok i EU i Kosovo i dalje osporavaju tvrdnje da je Srbija ispunila ključne odredbe ovog člana.⁴⁰ Stoga, iako je Srbija preduzela određene korake u vezi sa ovim članom, priznavanje pasoša i diploma i dalje ostaje nerešeno pitanje.

Član 2 stavlja u fokus suverenu jednakost država, u skladu sa principima Povelje Ujedinjenih nacija, uključujući suverenitet, teritorijalni integritet, ljudska prava i zabranu diskriminacije. U tom kontekstu, sprovođenje člana 2 u slučaju Srbije ocenjuje se kao u **početnoj fazi sprovođenja**. Srpski zvaničnici dosledno odbacuju tumačenja Ohridskog sporazuma koja bi podrazumevala eksplicitno ili implicitno priznanje državnosti Kosova. Vlada premijerke Ane Brnabić u tehničkom mandatu uputila je u decembru 2023. godine pismo Evropskoj službi za spoljne poslove u kojem je naglašeno da je Ohridski sporazum prihvatljiv isključivo ukoliko se ne odnosi na de fakto ili de jure priznanje Kosova.⁴¹ Predsednik Aleksandar Vučić je u više navrata ponovio stav da bi priznanje kosovskog suvereniteta predstavljalo neprihvatljivu „crvenu liniju“, zbog čega se može zaključiti da ovaj član u suštini nije sproveden. Takvi stavovi ukazuju na kontinuirano odbijanje Srbije da Kosovo tretira kao suvereno ravnopravnog partnera u političkom i pravnom smislu predviđenom članom 2, čime je suštinska primena ove odredbe ograničena. S druge strane, Srbija je nastavila praktičnu saradnju sa institucijama Kosova u oblastima kao što su carina, upravljanje administrativnom linijom, energetika, rešavanje pitanja nestalih lica, registarske tablice i sloboda kretanja. Može se tvrditi da ovakva praksa odražava određeni stepen de fakto prihvatanja koegzistencije i institucionalne ravnopravnosti.

Član 3 obavezuje strane da sva otvorena pitanja rešavaju mirnim putem i da se uzdrže od pretnje ili upotrebe sile. Sprovođenje ovog člana ocenjuje se kao u **početnoj fazi sprovođenja**, pre svega zbog odsustva direktnog oružanog sukoba, a ne zbog stvarne posvećenosti izgradnji mira. Iako između Srbije i Kosova nije došlo do otvorenog oružanog sukoba nakon postizanja Ohridskog sporazuma, period koji je usledio obeležili su ozbiljni bezbednosni incidenti povezani sa srpskim akterima, od kojih je najznačajniji napad na kosovsku policiju u Banjskoj u septembru 2023. godine. U tom incidentu učestvovala je teško naoružana grupa uz optužbe da je povezana sa političkim i bezbednosnim strukturama Srbije. Napad u Banjskoj se više puta navodi kao veliki korak unazad koji je proces normalizacije praktično vratio na početak.⁴² To potvrđuje i jedan od intervjua sa ekspertima, u kojem Dragiša Mijačić ocenjuje da je „posle Banjske bukvalno sve propalo“.⁴³ Ovakav razvoj događaja pokazuje da izostanak procesuiranja odgovornih proizvodi opipljive političke i reputacione posledice koje prevazilaze samu pravnu dimenziju slučaja. Evropski parlament je u više navrata pozvao Srbiju da procesuirá odgovorne za napad, posebno Milana Radoičića, bivšeg potpredsednika Srpske liste. Međutim, zaključno sa majem 2026. godine, u Srbiji nisu pokrenuti ozbiljni sudski postupci protiv odgovornih.⁴⁴ Sveukupna posvećenost mirnom rešavanju sporova ostaje pre svega formalna, a ne suštinska.

Član 4 izričito zabranjuje Srbiji da blokira članstvo Kosova u bilo kojoj međunarodnoj organizaciji. Srbija **nije sprovela** ovu odredbu Sporazuma. Naprotiv, Srbija je ovu odredbu jasno prekršila u aprilu 2024. godine, kada su njeni predstavnici u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope glasali protiv prijema Kosova u članstvo i zapretili napuštanjem organizacije ukoliko Kosovo bude primljeno. Prema oceni jednog srpskog eksperta, unutrašnja politička dinamika podstiče međusobno optuživanje i vidljivo opstruisanje, umesto konstruktivnog sprovođenja preuzetih obaveza. Time se stvara začarani krug u kojem svaka strana postupke druge koristi kao opravdanje za neispunjavanje dogovorenih obaveza, uključujući i one koje proizlaze iz člana 4.⁴⁵ Sa druge strane, predstavnik civilnog društva iz Prištine ocenio je da je srpsko lobiranje protiv članstva

40 Security Council Report, [Kosovo](#), Monthly Forecast, oktobar 2024.

41 European Western Balkans, [Lajčák says Serbia has withdrawn letter on Ohrid agreement "red lines", no reaction from Belgrade](#), 9. septembar 2024.

42 Fokus grupa 2, organizovana u Severnoj Kosovskoj Mitrovici u decembru 2025. godine.

43 Intervju sa Dragišom Mijačićem, Institut za regionalni teritorijalni razvoj (INTER), 26. Mart 2026.

44 Evropski parlament, [Nacrt izveštaja o izveštaju Komisije o Kosovu za 2025. godinu](#), 6. mart 2026.

45 Helena Ivanov, intervju, 27. mart 2026. godine.

Kosova u Savetu Evrope „jasno kršenje preuzetih obaveza“.⁴⁶ EU je u aprilu 2024. godine izmenila merila u okviru pregovaračkog poglavlja 35 za Srbiju kako bi ova obaveza bila izričito obuhvaćena, dok je Evropski parlament u više navrata pozvao Srbiju da odustane od protivljenja članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama.⁴⁷ Iako je, prema dostupnim informacijama, pismo Ane Brnabić kojim su ograničene obaveze Srbije u vezi sa Sporazumom povučeno u septembru 2024. godine,⁴⁸ aktivno protivljenje Srbije na međunarodnim forumima nije prestalo.

Član 5 predviđa da Srbija i Kosovo imaju odvojene puteve pristupanja EU i predstavlja mehanizam zaštite od međusobnog blokiranja ili zagovaranja kod država članica EU da blokiraju napredak druge strane. Srbija **nije sprovela** ovu odredbu. Srpski zvaničnici nastavili su da osporavaju pravnu obaveznost Ohridskog sporazuma. Predsednik Aleksandar Vučić više puta je isticao da neće potpisati nijedan sporazum koji bi podrazumevao priznanje Kosova, dok je bivša premijerka Ana Brnabić svojim pismom formalno ograničila obim obaveza koje Srbija prihvata. Analitičari citirani u izveštaju *Prishtina Insight* iz marta 2025. godine ocenjuju da je Srbija opstruisala ili nije sprovela nijednu odredbu Ohridskog sporazuma, dok su njene aktivnosti u međunarodnim forumima direktno podrivale institucionalni položaj Kosova.⁴⁹ Pored toga, budući da put Kosova, kao i svake druge evropske države, ka članstvu u EU podrazumeva prethodno članstvo u Savetu Evrope, glasanje Srbije protiv prijema Kosova u isti može se posmatrati i kao postupanje suprotno članu 5 Sporazuma. Srbija nije samo glasala protiv članstva Kosova u Savetu Evrope, već je aktivno lobirala protiv njegovog prijema i u druge međunarodne organizacije, poput Interpolu. Evropska unija je zvanično reagovala i ocenila da takvi postupci predstavljaju kršenje člana 5 Ohridskog sporazuma.⁵⁰

Član 6 postavlja osnov za produbljivanje buduće saradnje između Srbije i Kosova i zaključivanje dodatnih sporazuma. Do sada ovaj član **nije sproveden**. Od postizanja Ohridskog sporazuma nije uspostavljen nijedan konkretan okvir za unapređenje bilateralne saradnje između Srbije i Kosova. Dijalog između Beograda i Prištine gotovo je potpuno paralizovan, a od septembra 2023. godine nije održan nijedan trilateralni sastanak na visokom političkom nivou. U Izveštaju Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz oktobra 2024. godine navodi se da su stavovi dve strane o daljem toku procesa i dalje značajno udaljeni. U odsustvu čak i osnovnih oblika strukturisanog bilateralnog dijaloga, suštinska saradnja predviđena ovim članom Sporazuma i dalje u potpunosti izostaje.

Član 7 nije primenljiv na Srbiju. Ovaj član odnosi se na obavezu Kosova da uspostavi odgovarajuće aranžmane za samoupravu srpske zajednice, uključujući formiranje Zajednice opština sa srpskom većinom (ZSO). Iako ovim članom Srbiji nisu nametnute neposredne obaveze, političko insistiranje Srbije da formiranje ZSO prethodi ispunjavanju svih ostalih obaveza predstavlja, prema sagovornicima intervjuisanim za potrebe istraživanja, najčešće navođeni uzrok zastoja u sprovođenju Sporazuma. Zbog toga je razmatranje ovog člana važno za razumevanje njegovog uticaja na sprovođenje drugih odredbi. Iako Srbija nema direktne obaveze iz člana 7, njeno insistiranje na određenom redosledu sprovođenja obaveza faktički je blokiralo napredak u primeni članova 4, 6, 8 i 11. Dragiša Mijačić je u tom pogledu izričit: „ZSO je ključno pitanje bez kojeg nema stvarnog napretka.“ Aleksandar Šljuka potvrđuje da se o neformalnom redosledu sprovođenja razgovaralo, ali da on nikada nije bio transparentno predstavljen javnosti.⁵¹ Insistiranje na formiranju ZSO vremenom je dobilo na značaju i postalo neformalni uslov za prijem Kosova u Savet Evrope.

Član 8 odnosi se na uspostavljanje stalnih misija dve strane u glavnim gradovima one druge i **nije sproveden**. Ovaj član predviđa da postojeće kancelarije za vezu budu unapređene u stalne misije. Međutim, obe kancelarije i dalje funkcionišu u prostorijama Delegacije Evropske unije u Beogradu i Prištini, što je znat-

46 Anonimni ispitanik iz Prištine, intervju, 13. novembar 2025. godine.

47 European Parliament, *Report on the 2023 and 2024 Commission reports on Serbia*, A10-0072/2025, 15. april 2025.

48 Al Džazira, *Lajčak: Postignut dogovor o sastanku u Briselu, razgovaralo se i o mostu na Ibru*, 6. septembra 2024.

49 Prishtina Insight, *Two Years On, Kosovo-Serbia Normalisation Deal Still Pending*, 18. mart 2025.

50 N1, *EU: Serbia violating agreement on path to normalization of relations with Kosovo*, 13. jun 2024.

51 Ibid, intervjui sa Mijačićem i Šljukom.

no ispod nivoa predviđenog Sporazumom. Srbija se protivi njihovom izmeštanju iz prostorija EU, smatrajući da bi otvaranje samostalnih prostorija predstavljalo implicitno priznanje Kosova. Kako je dokumentovano u istraživanjima o radu kancelarija za vezu, Srbija je insistirala da one ostanu u prostorijama EU i odbijala upotrebu pečata sa državnim simbolima Kosova.⁵² Jedan sagovornik iz Prištine ocenio je da bi te kancelarije mogle postati „samo formalno unapređene kancelarije za vezu“, uz trajnu nejasnoću u pogledu njihovog mandata, dok Aleksandar Šljuka smatra da je terminologija namerno ostavljena dvosmislena kako bi obe strane mogle da zadrže svoje političke pozicije.⁵³ Do sada nisu preduzeti formalni koraci ka uspostavljanju stalnih misija.

Član 9 predviđa obavezu EU da uspostavi poseban paket investicione i finansijske podrške, zbog čega **nije primenljiv** na Srbiju. Ovaj član obrađen je u odeljku IV.3 – Sveukupni pregled sprovođenja, koji se odnosi na obaveze EU.

Sprovođenje **člana 10** ocenjuje se kao u **početnoj fazi sprovođenja**. Zajednički odbor za praćenje sprovođenja formalno je uspostavljen u roku od 30 dana nakon postizanja Ohridskog sporazuma, u skladu sa predviđenim rokovima. Evropska služba za spoljne poslove potvrdila je u aprilu 2023. godine da je predsedavajući odbora specijalni predstavnik EU Miroslav Lajčak, dok Srbiju predstavlja glavni pregovarač Petar Petković.⁵⁴ To predstavlja važan proceduralni pomak. Međutim, Odbor se sastajao retko i nije ostvario stvarnu funkciju nadzora zbog opšte paralize dijaloga između Beograda i Prištine. Sastanak planiran za januar 2025. godine otkazan je nakon što su vlasti na Kosovu zatvorile centre za socijalni rad kojima je upravljala Srbija u opštinama na severu Kosova, što dodatno ilustruje krhkost čak i ovog osnovnog institucionalnog mehanizma.⁵⁵

Član 11, kojim je predviđena izrada mape puta za sprovođenje Sporazuma, takođe spada među **nesprovedene odredbe**. Srbija nije postigla dogovor o konkretnoj mapi puta za sprovođenje obaveza iz Sporazuma. Predsednik Aleksandar Vučić izjavio je nakon sastanka u Ohridu da će raditi na sprovođenju Sporazuma samo u meri u kojoj ono ne podrazumeva de jure priznanje Kosova, čime je praktično čitav proces uslovio političkim „crvenim linijama“. Dve publikacije objavljene tokom 2025. godine, policy brief i studija o normalizaciji odnosa, zaključuju da su dve godine nakon postizanja Briselsko-ohridskog sporazuma i dijalog Beograda i Prištine i njegovo sprovođenje zapali u ćorsokak, bez usaglašene i sadržajne mape puta.⁵⁶ Aleksandar Šljuka je u intervjuu naveo da je postojala *neformalna dinamika sprovođenja*, prema kojoj bi Kosovo najpre trebalo da preduzme korake ka formiranju ZSO, nakon čega bi usledile ostale mere. To predstavlja konkretan pokazatelj da je određena vrsta plana sprovođenja postojala, ali nikada nije bila formalizovana niti transparentno predstavljena. Stoga, problem nije u potpunom odsustvu bilo kakvog plana sprovođenja, već u tome što ne postoji *javno dostupan, zajednički usaglašen i obavezujući plan sprovođenja* Sporazuma.

Procena sprovođenja Aneksa

Kada je reč o Aneksu za sprovođenje, stanje je nešto povoljnije u poređenju sa samim Sporazumom. Srbija je ostvarila veći napredak u sprovođenju različitih tačaka ovog dokumenta. Četiri od dvanaest tačaka su u potpunosti sprovedene, dok je za tri tačke sprovođenje u ranoj fazi. Dve tačke nisu primenljive na Srbiju. Tačka 5 odnosi se na aranžmane u vezi sa ZSO, što predstavlja obavezu Kosova, dok se tačke 3 i 7 odnose na izmene merila iz Poglavlja 35 i donatorsku konferenciju, što predstavlja obavezu EU. Opšti utisak je da se tehnički aspekti Aneksa lakše sprovode u odnosu na politički osetljiva pitanja sadržana u samom Sporazumu.

52 The Dialogue, *Exchanging Liaison Officers*, 2021.

53 Ibid, intervjui sa anonimnim sagovornikom iz Prištine i Aleksandrom Šljukom.

54 European External Action Service, *Belgrade–Pristina Dialogue: Establishment of a Joint Monitoring Committee in line with Ohrid commitments*, 18. april 2023.

55 Balkan Insight, *Kosovo Seeks ‘Balanced Approach’ From New EU Special Envoy*, 28. januar 2025.

56 Videti više na: Igor Miroslavljević i Nikola Burazer, *Analysis of the Implementation of the Brussels - Ohrid Agreement*, National Convention on the European Union Working Group for Chapter 35, 2025, i Miloš Pavković, *From Brussels to Ohrid, Belgrade and Pristina on a crossroad: Uncovering divergent narratives in Kosovo and Serbia about the EU-facilitated normalisation process*, Centar za evropske politike (CEP), 2025.

Tabela 2. Aneks o implementaciji – Nivo implementacija obaveza Srbije

Tačka	Sprovođenje
1. Sastavni deo Sporazuma	U potpunosti sprovedeno
2. Potpuna posvećenost poštovanju svih članova Sporazuma	Nije sprovedeno
3. Sastavni deo procesa pristupanja EU	U potpunosti sprovedeno
4. Usvajanje Deklaracije o nestalim licima	U potpunosti sprovedeno
5. Aranžmani u vezi sa ZSO	Nije primenjivo
6. Zajednički odbor za praćenje	Početna faza sprovođenja
7. Donatorska konferencija	Nije primenjivo
8. Nezavisno sprovođenje članova	Početna faza sprovođenja
9. Redosled tačaka bez prejudiciranja redosleda obaveza	Početna faza sprovođenja
10. Neblokiranje bilo koje odredbe	Nije sprovedeno
11. Sve rasprave u okviru dijaloga uz posredovanje EU	U potpunosti sprovedeno
12. Direktne negativne posledice neuspeha u ispunjavanju obaveza	Nije primenjivo
Ukupan rezultat	52,8%

Tačka 1 Aneksa – Sastavni deo Sporazuma (u potpunosti sprovedeno): Obe strane su prihvatile da Aneks za sprovođenje predstavlja sastavni deo Sporazuma, što je izričito navedeno u tekstu Aneksa koji je objavila Evropska služba za spoljne poslove.⁵⁷ Srbija formalno nije osporila status Aneksa kao sastavnog dela Sporazuma, iako je osporavala određene njegove političke implikacije. Celokupan tekst Aneksa je objavljen i prihvaćen bez primedbi u proceduralnom smislu, čime je ispunjen ovaj, pretežno formalni, zahtev.

Tačka 2 Aneksa – Potpuna posvećenost poštovanju svih članova (nije sprovedeno): Uprkos formalnom prihvatanju Aneksa, Srbija u praksi nije ispunila svoje obaveze. Predsednik Aleksandar Vučić je nakon sastanka u Ohridu izjavio da neće potpisati Sporazum i postavio jasne crvene linije u vezi sa priznavanjem Kosova, dok je pismom tadašnje premijerke Ane Brnabić Evropskoj službi za spoljne poslove Srbija formalno izrazila svoje rezerve prema obavezama iz Sporazuma. Izveštaj Istraživačke službe Evropskog parlamenta iz 2025. godine naveo je da se od Srbije i dalje očekuju koraci u pravcu priznavanja kosovskih dokumenata, simbola i institucija, što pokazuje da suštinska politička posvećenost nije pretočena u konkretne aktivnosti.⁵⁸

Tačka 3 Aneksa – Sastavni deo procesa pristupanja EU (u potpunosti sprovedeno): Odredbe Aneksa su formalno uključene u okvir pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Savet EU je u aprilu 2024. godine izmenio merila za Poglavlje 35 kako bi odrazio nove obaveze Srbije koje proizlaze iz Sporazuma i Aneksa, u skladu sa onim što je predviđeno samim Aneksom. Ovu izmenu su potvrdili Evropska komisija i Evropski parlament, čime su Sporazum i Aneks formalno postali deo procesa pristupanja Srbije EU.⁵⁹

Tačka 4 Aneksa – Usvajanje Deklaracije o nestalim licima (u potpunosti sprovedeno): Srbija i Kosovo su usvojili Deklaraciju o nestalim licima na sastanku na visokom nivou u Briselu u maju 2023. godine, kada su predsednik Aleksandar Vučić i premijer Aljbin Kurti podržali pomenutu deklaraciju.⁶⁰ U decembru 2024. godine, glavni pregovarači dve strane, Besnik Bislimi i Petar Petković, dogovorili su sprovođenje Deklaracije, dok je Evropski parlament pozdravio uspostavljanje Zajedničke komisije za nestala lica u decembru 2024. godine.⁶¹ Nakon jednog neuspešnog pokušaja organizovanja sastanka, i otkazivanja sastanka Komisije planiranog za januar 2025. godine, konstitutivni sastanak je ipak održan u januaru 2026. godine.⁶² Suština Aneksa i

57 European External Action Service, *Belgrade–Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, 18. mart 2023.

58 European Parliamentary Research Service, *Belgrade–Pristina Dialogue: The rocky road towards a comprehensive normalisation agreement*, Briefing PE 779.231, novembar 2025.

59 European Parliament, *Report on the 2023 and 2024 Commission reports on Serbia*, A10-0072/2025, Committee on Foreign Affairs, 15. april 2025.

60 European External Action Service, *Belgrade–Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the High-Level Meeting*, 2. maj 2023.

61 European External Action Service, *EU-facilitated Dialogue: Successful conclusion of the negotiations for the 2023 Declaration on Missing Persons' implementation*, 17. decembar 2024.

62 Xhorxhina Bami & Milica Stojanovic, *Kosovo and Serbia Kick Off Joint Commission on Missing Persons*, Balkan Insight, 26. januar 2026.

Sporazuma jeste da strane kroz rad Komisije pokažu konstruktivnu saradnju i posvećenost rešavanju pitanja nestalih lica.

Tačka 5 Aneksa – Aranžmani u vezi sa ZSO (Nije primenljivo): Ova tačka se isključivo odnosi na obavezu Kosova da pokrene pregovore o ZSO, u skladu sa prethodno postignutim sporazumima u okviru dijaloga. Uloga Srbije u okviru ove tačke jeste uloga zainteresovane strane koja insistira na poštovanju obaveza od strane Kosova, a ne strane koja ima direktnu obavezu.

Tačka 6 Aneksa – Zajednički odbor za praćenje (Početna faza sprovođenja): Kao što je navedeno u okviru člana 10, Zajednički odbor za praćenje uspostavljen je u predviđenom roku, u aprilu 2023. godine, što predstavlja početnu fazu sprovođenja ove tačke Aneksa. Međutim, funkcionisanje Odbora bilo je značajno ograničeno. Sastanci su održavani sporadično, a sastanak planiran za januar 2025. godine otkazan je zbog bilateralnih tenzija. Analiza portala Prishtina Insight ukazala je da je dijalog gotovo paralizovan, potvrđujući da Odbor nije uspeo da efikasno ispuni svoju nadzornu ulogu.⁶³

Tačka 7 Aneksa – Donatorska konferencija (Nije sprovedeno): Donatorska konferencija predviđena u roku od 150 dana od usvajanja Sporazuma nikada nije održana. Radio Slobodna Evropa je u junu 2023. godine izvestio da je konferencija otkazana zbog toga što obe strane nisu ispunile svoje obaveze. Analiza objavljena od strane Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) potvrđuje da mehanizam finansijskih podsticaja ostaje u potpunosti neaktivan, jer potpuna implementacija Sporazuma, koja predstavlja preduslov za bilo kakvu isplatu sredstava, nije ostvarena ni od strane jedne ni od strane druge strane.⁶⁴

Tačka 8 Aneksa – Nezavisna implementacija članova (Početna faza sprovođenja): Aneks predviđa da se svi članovi Sporazuma sprovode nezavisno jedan od drugog, tako da napredak u jednoj oblasti ne može biti uslovljen napretkom u drugoj. Srbija je, međutim, u praksi primenjivala uslovljavanje, povezujući sopstvene korake sa sprovođenjem obaveze Kosova u vezi sa ZSO. Izveštaj Saveta bezbednosti iz oktobra 2024. godine izričito navodi da su „različiti stavovi o redosledu sprovođenja obaveza otežali ostvarivanje konkretnog napretka“, što pokazuje da je princip nezavisne implementacije prihvaćen samo formalno, ali ne i suštinski.⁶⁵

Tačka 9 Aneksa – Redosled članova ne utiče na redosled sprovođenja (Početna faza sprovođenja): Ova odredba pojašnjava da redosled članova u Aneksu ne određuje redosled njihove implementacije. Iako je Srbija formalno prihvatila ovu odredbu, njena praksa uslovljavanja koraka redosledom sprovođenja i principom reciprociteta u praksi potkopava njenu primenu. Obe strane su koristile argumente o redosledu ispunjavanja obaveza kako bi opravdale nepostupanje, što je dokumentovano u izveštaju Saveta bezbednosti i analizi Istraživačke službe Evropskog parlamenta iz 2025. godine. Zbog toga je ova odredba prihvaćena načelno, ali se ne primenjuje u praksi.

Tačka 10 Aneksa – Zabrana blokiranja bilo koje odredbe (Nije sprovedeno): Srbija je blokirala ili nije sprovela praktično sve suštinske odredbe Sporazuma. Izveštaj Evropskog parlamenta iz 2025. godine izričito je pozvao Srbiju da prestane da se protivi članstvu Kosova u regionalnim i međunarodnim organizacijama, direktno ukazujući na kršenje obaveze o zabrani blokiranja. Analiza Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji⁶⁶ zaključila je da Srbija nije bila spremna da preduzme nijedan korak koji bi mogao biti protumačen kao pomak ka priznavanju Kosova, što predstavlja sistematski obrazac blokiranja.

Tačka 11 Aneksa – Svi razgovori u okviru dijaloga uz posredovanje EU (u potpunosti sprovedeno): Srbija je nastavila da učestvuje u okviru dijaloga koji vodi EU i nije nastojala da razgovore prebaci u druge međunarodne forume. Čak i tokom perioda pojačanih tenzija, Beograd je nastavio da učestvuje u procesu kojim predsedava Specijalni predstavnik EU za dijalog i nije jednostrano odustao od mehanizma uz posredovanje EU. Ova proceduralna obaveza dosledno je ispunjavana tokom perioda 2023–2025. godine, što potvrđuje kontinuirano učešće predstavnika Srbije na sastancima dijaloga.

63 Antigone Isufi & Ardita Zeqiri, *Two Years On, Kosovo-Serbia Normalisation Deal Still Pending*, Prishtina Insight, Priština Insight, 18. mart 2023.

64 *Analysis of the Implementation of the Brussels - Ohrid Agreement*, National Convention on the European Union Working Group for Chapter 35, 2025.

65 Security Council Report, *Kosovo*, Monthly Forecast, oktobar 2024.

66 Ibid, Igor Miroslavljević i Nikola Burazer.

Tačka 12 Aneksa – Direktne negativne posledice neuspeha u ispunjavanju obaveza (nije primenljivo): Ova tačka uspostavlja obavezu za EU, a ne za Srbiju, te se stoga analizira u odeljku IV.3 – Pregled implementacije.

Procena angažovanja

Druga komponenta Indeksa normalizacije, angažovanje, obuhvata i prati fokus i nivo angažovanja dva ključna spoljnopolička aktera u procesu normalizacije: Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država. Ona meri njihov fokus, praveći razliku između globalnog delovanja, koje prevazilazi okvir Zapadnog Balkana, i regionalnog delovanja, usmerenog na Zapadni Balkan. Pored toga, uvodi binarno ocenjivanje angažovanja – angažovani ili neangažovani. Fokus i angažovanje analiziraju se kroz četiri faze u periodu od 2023. do 2026. godine, sa ciljem da objasne ostvareni napredak u sprovođenju Sporazuma ili izostanak tog napretka.

Tabela 3. Skala angažovanja

Faza	SAD		EU	
	Globalni fokus	Regionalni fokus	Globalni fokus	Regionalni fokus
Faza 1 (februar – oktobar 2023)	neangažovanost	reaktivan pristup	angažovanost	strateški pristup
Faza 2 (novembar 2023 – decembar 2024)	neangažovanost	reaktivan pristup	neangažovanost	reaktivan pristup
Faza 3 (januar – septembar 2025)	neangažovanost	reaktivan pristup	reaktivan pristup	reaktivan pristup
Faza 4 (oktobar 2025 – maj 2026)	angažovanost	strateški pristup	angažovanost	reaktivan pristup

Faza 1 – Sporazum i kriza

Globalni fokus SAD – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Tokom faze 1, Sjedinjene Države bile su u najvećoj meri zaokupljene ratom u Ukrajini i svojom širom globalnom agendom, prepuštajući Evropskoj uniji vodeću ulogu u posredovanju u dijalogu između Kosova i Srbije. Stejt department je izdavao saopštenja podrške kojima je pozdravio sporazume postignute u februaru i martu 2023. godine, ali nije imao aktivnu posredničku ulogu. Pristup SAD privremeno je prešao u reaktivni režim nakon napada u Banjskoj u septembru 2023. godine, kada je državni sekretar Entoni Blinken direktno razgovarao sa predsednikom Aleksandrom Vučićem,⁶⁷ Bela kuća je deklasifikovala obaveštajne podatke o kretanju srpskih trupa u blizini administrativne linije sa Kosovom, a savetnik za nacionalnu bezbednost Džejk Saliven razgovarao je sa kosovskim zvaničnicima.⁶⁸ Međutim, ovo angažovanje bilo je isključivo odgovor na krizu, a ne deo kontinuiranog ili strateškog pristupa.

Globalni fokus EU – angažovanost; Regionalni fokus – strateški pristup

Faza 1 predstavlja vrhunac strateškog angažovanja EU u dijalogu Beograda i Prištine. Visoki predstavnik Žozep Borelj lično je predsedavao sastanku na visokom nivou u Briselu na kojem je postignut Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa,⁶⁹ na kojem je usvojen Aneks o implementaciji. Specijalni predstavnik EU Miroslav Lajčak, prema Boreljevim rečima⁷⁰ radio je „danonočno“ i bio angažovan 24 časa dnevno, sedam dana u nedelji. U roku od 30 dana nakon sastanka u Ohridu, EU je formalno uspostavila Zajednički odbor za

⁶⁷ U.S. Department of State, *Secretary Blinken's Call with Serbian President Vučić*, 29. septembar 2023.

⁶⁸ The American Presidency Project, *Readout of National Security Advisor Jake Sullivan's Call with Prime Minister Kurti of Kosovo*, 29. septembar 2023.

⁶⁹ European External Action Service, *Belgrade-Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti*, 19. mart 2023.

⁷⁰ European External Action Service, *Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, 18. mart 2023.

praćenje,⁷¹ a u maju 2023. godine oba lidera su, na još jednom sastanku na visokom nivou u Briselu kojim je predsedavao Borelj, podržala Deklaraciju o nestalim licima. Ovakav nivo ličnog, strukturisanog i kontinuiranog angažovanja na najvišem nivou, praćen konkretnim institucionalnim rezultatima, nedvosmisleno predstavlja strateški pristup.

Faza 2 – Stagnacija i jednostrane mere

Globalni fokus SAD – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Tokom druge faze angažovanje SAD svedeno je na minimum, budući da je pažnja administracije predsednika Džozefa Bajdena ostala usmerena na rat u Ukrajini, Bliski istok i unutrašnju politiku uoči predsedničkih izbora u novembru 2024. godine. Misija SAD pri OEBS-u izdavala je saopštenja u kojima je ponovila podršku Ohridskom sporazumu i pozvala Srbiju da odgovorne za napad u Banjskoj privede pravdi,⁷² ali nije bilo poseta visokih američkih zvaničnika niti novih inicijativa usmerenih na dijalog između Kosova i Srbije. Analitičari Nemačkog saveta za spoljne odnose (DGAP) ocenili su da je Zapadni Balkan postepeno gubio mesto u globalnim prioritetima Vašingtona,⁷³ pri čemu se angažovanje svodilo na reaktivna saopštenja, bez proaktivnih diplomatskih inicijativa.

Globalni fokus EU – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivni pristup

Tokom druge faze angažovanje EU postalo je reaktivno i sve manje dosledno. Pokušaj Žozepa Borelja da u Briselu organizuje trilateralni sastanak na visokom nivou u potpunosti je propao, jer nijedna od strana nije ispunila preduslove za njegovo održavanje. Borelj je javno priznao da su „stavovi strana o tome kako bi proces normalizacije trebalo da se nastavi i dalje veoma udaljeni“.⁷⁴ EU je u aprilu 2024. godine izmenila merila u okviru Poglavlja 35 pristupnih pregovora Srbije, ali nije uspela da uvede stvarne posledice zbog neispunjavanja obaveza, pošto je Mađarska u Savetu EU blokirala predložene kaznene mere. U ovom slučaju značajnu ulogu odigrali su bliski lični odnosi između tadašnjeg mađarskog premijera Viktora Orbana i predsednika Srbije Aleksandra Vučića, iako bi se, usled političkih promena u Budimpešti, takva situacija u budućnosti mogla promeniti. U decembru 2024. godine specijalni predstavnik EU Miroslav Lajčak posredovao je u postizanju dogovora o operacionalizaciji Deklaracije o nestalim licima, ali je sastanak Zajedničke komisije, planiran za januar 2025. godine, odmah otkazan zbog bilateralnih tenzija. Angažovanje EU tokom ove faze stoga je bilo ad hoc i usmereno na upravljanje krizama, a ne strateško i dugoročno.

Faza 3 – Internacionalizacija i zastoј

Globalni fokus SAD – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Treću fazu obeležilo je stupanje administracije predsednika Donalda Trampa na dužnost, bez značajnijeg angažovanja u dijalogu između Kosova i Srbije. Tramp je povremeno pominjao Vašingtonski sporazum iz 2020. godine, ali su te izjave bile pre svega retoričke, bez konkretnog političkog sadržaja, dok region nije predstavljao prioritet njegove spoljnopolitičke agende.⁷⁵ Smanjenje finansiranja USAID-a značajno je umanjilo obim programa koje su SAD finansirale na Zapadnom Balkanu, a pojavili su se i izveštaji o mogućem smanjenju prisustva KFOR-a.⁷⁶ Odsustvo bilo kakve strukturisane američke inicijative u vezi sa odnosima Kosova i Srbije tokom ovog perioda potvrđuje ocenu da su SAD bile usmerene na globalna pitanja i uglavnom neangažovane, uz povremene reaktivne izjave povodom pojedinačnih događaja, poput sednica Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija.

71 European External Action Service, [Belgrade–Pristina Dialogue: Establishment of a Joint Monitoring Committee in line with Ohrid commitments](#), 18. april 2023.

72 U.S. Mission to the OSCE, [On Recent Developments in Kosovo](#), 15. februar 2024.

73 Milan Nič & Frauke Seebass, [How the US Elections Could Shake Up the Western Balkans](#), DGAP Memo No. 20, 16. oktobar 2024.

74 Security Council Report, [Kosovo, Monthly Forecast: October 2024](#), 30. septembar 2024.

75 Atlantic Council, [Trump Should Kickstart Kosovo-Serbia Talks into Making Real Progress](#), 25. avgust 2025.

76 European Western Balkans, [Talk of KFOR Drawdown Reveals a Changing US Approach to the Balkans](#), 21. mart 2026.

Globalni fokus EU – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Treća faza započela je imenovanjem danskog diplomate Petera Sorensena za novog specijalnog predstavnika EU 1. februara 2025. godine,⁷⁷ što je signaliziralo pokušaj ponovnog pokretanja procesa. Međutim, politička neizvesnost na Kosovu nakon izbora održanih u februaru 2025. godine praktično je paralisala dijalog tokom gotovo cele godine. Sorensen je sprovodio posete Beogradu i Prištini u okviru tzv. shuttle diplomatije i koordinisao aktivnosti sa Stejt departmentom. Visoka predstavnica EU Kaja Kalas posetila je region u aprilu 2025. godine i tom prilikom priznala da EU preispituje sopstvene greške u dosadašnjem pristupu posredovanju.⁷⁸ Time je potvrđena potreba za promenom pristupa EU, koji je do tada bio pretežno reaktivan i nedovoljno angažovan. Kako tokom ove faze nije održan nijedan sastanak na visokom nivou niti su ostvareni konkretni rezultati, angažovanje EU ostalo je reaktivno.

Faza 4 – Oprezno ponovno otvaranje dijaloga

Globalni fokus SAD – angažovanost; Regionalni fokus – strateški pristup

Četvrta faza označava jasan zaokret u angažovanju SAD. Državni sekretar Marko Rubio sastao se u avgustu 2025. godine u Vašingtonu sa ministrom spoljnih poslova Srbije Markom Đurićem, kada je dogovoreno pokretanje formalnog strateškog dijaloga između SAD i Srbije sa ciljem produbljivanja ekonomske i bezbednosne saradnje i smanjenja tenzija na Zapadnom Balkanu.⁷⁹ Istovremeno, u septembru 2025. godine, SAD su suspendovale sopstveni strateški dijalog sa Kosovom, navodeći destabilizujuće poteze premijera Aljbina Kurtija kao razlog za takvu odluku.⁸⁰ Ovaj potez predstavljao je strukturisani instrument političkog pritiska sa ciljem promene ponašanja vlasti u Prištini. Zanimljivo je da je odluka doneta neposredno pre lokalnih izbora, zbog čega je u delu javnosti protumačena i kao pokušaj uticaja na unutrašnja politička dešavanja. Pored toga, u Nacionalnoj strategiji SAD usvojenoj u novembru 2025. godine već na njenim uvodnim stranim eksplicitno se ističe uloga predsednika Trampa u mirovnim pregovorima između Kosova i Srbije.⁸¹ S druge strane, važno je napomenuti da SAD od 2022. godine nisu imenovale ambasadora u Beogradu, odnosno od 2024. godine u Prištini. Kombinacija uspostavljanja formalnog strateškog dijaloga sa Srbijom, intenzivnije diplomatske aktivnosti Bele kuće i ciljano usmerenog pritiska na Kosovo predstavlja jasan primer regionalnog zaokreta ka strateškom angažovanju.

Globalni fokus EU – angažovanost; Regionalni fokus – reaktivni pristup

Tokom četvrte faze angažovanje EU postalo je aktivnije nakon vanrednih parlamentarnih izbora na Kosovu održanih u decembru 2025. godine. Mandat Petera Sorensena produžen je za dodatne dve godine,⁸² što ukazuje na dugoročniju institucionalnu posvećenost. Krajem 2025. godine EU je počela da postepeno ukida pojedine restriktivne mere prema Kosovu, dok je u januaru 2026. godine ponovo počela sa radom Radna grupa za nestala lica. U februaru 2026. godine Sorensen je posetio novu Vladu Kosova, a potom je u Vašingtonu održao odvojene koordinacione razgovore sa zvaničnikom Stejt departmenta Brendanom Hanrahanom, čime je nagovešteno ponovno usklađivanje transatlantskog pristupa.⁸³ Ova koordinacija sa SAD predstavlja važan pokazatelj nastojanja EU da ojača svoju ulogu u procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. Visoka predstavnica EU Kaja Kalas izrazila je spremnost da organizuje novi sastanak dijaloga na visokom nivou. Međutim, do njegovog održavanja nije došlo zbog pada Vlade Kosova u aprilu 2026. godine, pa je angažovanje EU ostalo strukturisano, ali još uvek nije dostiglo nivo potpuno konsolidovanog strateškog pristupa.

77 Council of the European Union, *Belgrade-Pristina Dialogue: EU Appoints a New Special Representative*, 27. januar 2025.

78 Prishtina Insight, *EU Assessing Ongoing Kosovo-Serbia Dialogue: Foreign Policy Chief*, 8. april 2025.

79 U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, *Secretary Rubio's Meeting with Serbian Foreign Minister Đurić*, 6. avgust 2025.

80 Radio Free Europe/Radio Liberty, *Why the US Suspended a 'Strategic Dialogue' With Kosovo Before It Even Began*, 16. septembar 2025.

81 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, novembar 2025, str. 8.

82 BalkanWeb, *Dialogue with Serbia/ EU envoy visits Kosovo today: Parties must understand the damage they are doing to the country if there is no progress*, 14. januar 2026.

83 IBNA – International Balkan News Agency, *EU-US coordination on the Serbia-Kosovo dialogue: Sorensen's message from Washington at a fragile moment*, 21. mart 2026.

IV. 2 Napredak Kosova u sprovođenju

Procena sprovođenja Sporazuma

Rezultati Kosova u pogledu sprovođenja Briselskog sporazuma i Ohridskog aneksa o implementaciji su mešoviti i neujednačeni. U formalnom smislu, Priština je prihvatila Sporazum kao deo okvira dijaloga uz posredovanje EU i nastavila da učestvuje na sastancima u okviru dijaloga, u radu Zajedničkog odbora za praćenje i u procesu koji se odnosi na nestala lica. Takođe je sprovedla pojedine mere koje se mogu tumačiti kao podrška logici Sporazuma, uključujući recipročnu primenu režima priznavanja registarskih tablica, sprovođenje presude Ustavnog suda u vezi sa zemljištem manastira Visoki Dečani⁸⁴ i saradnju u primeni Deklaracije o nestalim licima. Međutim, Kosovo nije preduzelo ključni korak koji EU i više država članica smatraju prvim praktičnim pokretačem sprovođenja Sporazuma – upućivanje nacrtu statuta EU za Zajednicu opština sa srpskom većinom Ustavnom sudu. Zbog toga se implementacija Kosova ocenjuje kao razvijenija u pogledu proceduralnih i tehničkih pitanja, dok je ograničena ili izostaje kada je reč o politički najvažnijim obavezama koje se odnose na samoupravljanje, institucionalna rešenja i redosled sprovođenja obaveza.

Prema mišljenju eksperata, sukob proizlazi iz suštinski nespojivih ciljeva: „Srbija ne priznaje nezavisnost Kosova, dok Kosovo teži punom ostvarivanju svog suvereniteta“. To održiv kompromis čini izuzetno teškim, ali je situacija u međuvremenu prerasla u politički zastoj.⁸⁵ ZSO smatra se važnim i neophodnim korakom, kao obaveza preuzeta ranijim sporazumima, ali ne i rešenjem dubljih problema, pre svega međunarodnog nepoverenja. Pored toga, postoje bojazan da bi njeno uspostavljanje, u zavisnosti od percepcije različitih aktera, moglo čak da izazove nove tenzije i strahove.⁸⁶

Tabela 4. Sporazum o putu ka normalizaciji – nivo sprovođenja Kosova

Član	Sprovođenje
1. Dobrosusedski odnosi	Delimično sprovedeno
2. Suverena jednakost	Delimično sprovedeno
3. Mirno rešavanje sporova	Delimično sprovedeno
4. Međunarodno predstavljanje	Delimično sprovedeno
5. Neblokiranje	Nije primenjivo
6. Produbljivanje buduće saradnje	Početna faza sprovođenja
7. Autonomija	Nije sprovedeno
8. Stalne misije	Nije sprovedeno
9. Finansijska podrška	Nije primenjivo
10. Zajednički odbor	Početna faza sprovođenja
11. Plan sprovođenja	Nije sprovedeno
Ukupan rezultat	27,8%

Članovi 1, 2 i 3 stoga su ocenjeni kao **delimično sprovedeni**. Kosovo je doprinelo praktičnoj dimenziji dobrosusedskih odnosa prihvatanjem recipročnih aranžmana⁸⁷ u oblasti slobode kretanja i registarskih tablica, dok je mere poput uvođenja evra kao jedine gotovinske valute i zatvaranja institucija koje funkcionišu u sistemu Srbije predstavljalo kao sprovođenje suvereniteta i vladavine prava. Međutim, EU i SAD više puta su kritikovali ove poteze kao jednostrane i nedovoljno koordinisane, posebno zato što su neposredno uticali na srpsku zajednicu na Kosovu i nisu bili rešavani u okviru dijaloga.⁸⁸ Zatvaranje filijala Pošte Srbije u avgustu 2024. godine EU je izričito okarakterisala kao jednostran i nekoordinisan potez kojim se krše dogovori postignuti u dijalogu, dok je spor oko upotrebe dinara doveo do poziva EU i SAD da se njegova primena odloži

84 Xhorxhina Bami, *Kosovo to Implement Court Ruling Awarding Serbian Monastery Disputed Land*, BIRN, 13. mart 2024.

85 Intervju sa Helenom Ivanov, mart 2026, Beograd.

86 Ibid.

87 Milica Stojanovic & Perparim Isufi, *Kurti Cautious as Serbia Moves to Allow Kosovo Licence Plates*, Balkan Insight, 27. decembar 2023.

88 Guy Delauney, *Pressure grows on Kosovo Serbs with currency curb*, BBC, 2. februar 2024.

i sprovede kroz dogovoreni prelazni period.⁸⁹ Istovremeno, EU i SAD priznale su pravo Kosova da uređuje pružanje usluga na svojoj teritoriji, što predstavlja centralni argument kosovske strane. Prema mišljenju eksperata, implementacija je u određenoj meri tretirana kao tehničko ispunjavanje obaveza („štrikliranje“), a ne kao proces suštinske integracije. Fokus je bio usmeren na ukidanje paralelnih struktura, a ne na izgradnju održivih alternativa. Takav pristup doveo je do krhkih rezultata koji su se kasnije pokazali neodrživim, što se najbolje vidi na primeru povlačenja Srba iz kosovskih institucija.⁹⁰

Članovi 4 i 5 ocenjeni su drugačije jer propisuju asimetrične obaveze. Član 4, koji se odnosi na međunarodno predstavljanje druge strane, ocenjen je kao delimično sproveden od strane Kosova: Priština ne nastupa u ime Srbije i svoje aktivnosti uglavnom usmerava na jačanje sopstvenog međunarodnog subjektiviteta, članstvo u međunarodnim organizacijama i sticanje novih međunarodnih priznanja. Član 5 ocenjen je kao neprimenljiv jer ne postoji direktna obaveza za Kosovo, budući da se ključna obaveza da se ne osporava članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama odnosi na Srbiju.

Kandidatura Kosova za članstvo u Savetu Evrope pokazuje praktični značaj ove asimetrije. Dok je Priština nastojala da postane članica Saveta Evrope, ključna pitanja u vezi sa implementacijom odnosila su se na protivljenje Srbije tom članstvu i paralelnu obavezu Kosova da ostvari napredak u vezi sa ZSO. Parlamentarna skupština Saveta Evrope ocenila je uspostavljanje ZSO kao važnu obavezu koju Kosovo treba da ispuni nakon prijema u članstvo, dok su pojedine države kasnije napredak u Komitetu ministara uslovile konkretnim koracima Kosova u vezi sa ZSO.⁹¹ To znači da se Kosovo ne može smatrati odgovornim za kršenje člana 5, ali je izostanak napretka u sprovođenju člana 7 posredno oslabio koristi u oblasti međunarodnog predstavljanja koje je član 5 trebalo da omogući. Prema mišljenju Dragiše Mijačića, stav Srbije o članstvu Kosova u Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim organizacijama prvenstveno je namenjen domaćoj javnosti i nema presudan uticaj na međunarodne procese.⁹²

Članovi 6, 8, 9, 10 i 11 ukazuju na ograničen stepen institucionalizacije Sporazuma. Kosovo učestvuje u različitim formatima saradnje, uključujući razgovore o nestalim licima i sastanke glavnih pregovarača, ali postoji malo dokaza o uspostavljanju održive nove saradnje u oblastima kao što su ekonomija, povezivanje, zelena tranzicija ili šira sektorska normalizacija.⁹³ **Član 8**, koji se odnosi na uspostavljanje stalnih misija, **nije sproveden**. Iako i dalje funkcionišu kancelarije za vezu uspostavljene u okviru ranijeg dijaloga, u skladu sa Briselsko-ohridskim okvirom nisu otvorene nove stalne misije. **Član 9** takođe **nije sproveden**, budući da nije održana donatorska konferencija niti je uspostavljen poseban investicioni i finansijski paket, pre svega zbog toga što Sporazum nije u potpunosti sproveden.

Član 10 ocenjen je kao u **početnoj fazi sprovođenja**, jer je EU 2023. godine uspostavila Zajednički odbor za praćenje, a Kosovo prihvatilo ovaj format. Međutim, Odbor do sada nije rezultirao usvajanjem verifikovane mape puta za sprovođenje Sporazuma niti je omogućio merljivo praćenje ispunjavanja obaveza. **Član 11** ocenjen je kao **nesproveden**, s obzirom na to da još uvek ne postoji usaglašena, operativna i javno dostupna mapa puta sa jasno definisanim redosledom sprovođenja obaveza koju obe strane primenjuju.

Član 7 predstavlja najveći nedostatak u implementaciji od strane Kosova i ocenjen je kao u **ranj fazi sprovođenja**. Prema mišljenju eksperata, uprkos postignutim sporazumima, kosovski Srbi se i dalje osećaju marginalizovano u okviru kosovskih institucija, ali i iznevereno od strane Srbije, koja je u praksi prihvatila pravni okvir Kosova.⁹⁴ Umesto pretežno reaktivnog pristupa, eksperti predlažu da Kosovo dijalog iskoristi kao instrument za jačanje svoje državnosti i unapređenje međunarodnog položaja. U tom kontekstu, član-

89 EEAS Press Team, [Kosovo: Statement by the Spokesperson on police operations against post offices in the north](#), 5. avgust 2024.

90 Intervju sa Majom Bjeloš, mart 2026, Beograd.

91 Dimitar Bechev, Iliriana Gjoni, Lukáš Macek, Milan Nič, Nikola Xaviereff, Wouter Zweers, [Overcoming Inertia in Kosovo](#), Carnegie Europe, 22. maj 2025.

92 Intervju sa Dragišom Mijačićem, mart 2026, Beograd.

93 EEAS Press Team, [Statement by the EUSR for the Belgrade Priština Dialogue on the occasion of the first trilateral meeting of the Joint Commission on Missing Persons](#), 23. januar 2026.

94 Intervju sa Sanjom Sovrlić.

stvo u Savetu Evrope predstavljalo bi izuzetno značajan korak ka međunarodnoj afirmaciji. Takva strategija trebalo bi da se zasniva na tri međusobno povezana i komplementarna stuba: integraciji paralelnih struktura koje podržava Srbija, razvoju društvenog dijaloga sa kosovskim Srbima i rešavanju pitanja uspostavljanja ZSO.⁹⁵

Procena sprovođenja Aneksa

Tabela 5. Aneks o implementaciji – Nivo sprovođenja Kosova

Tačka	Sprovođenje
1. Sastavni deo Sporazuma	U potpunosti sprovedeno
2. Potpuna posvećenost sprovođenju svih članova Sporazuma	Nije sprovedeno
3. Sastavni deo procesa pristupanja EU	U potpunosti sprovedeno
4. Usvajanje Deklaracije o nestalim licima	U potpunosti sprovedeno
5. Aranžmani u vezi sa ZSO	Nije sprovedeno/početna faza sprovođenja
6. Zajednički odbor za praćenje	Početna faza sprovođenja
7. Donatorska konferencija	Nije primenjivo
8. Nezavisno sprovođenje članova	Početna faza sprovođenja
9. Redosled tačaka bez prejudiciranja redosleda obaveza	Početna faza sprovođenja
10. Neblokiranje bilo koje odredbe	Početna faza sprovođenja
11. Sve rasprave u okviru dijaloga uz posredovanje EU	Uglavnom sprovedeno
12. Direktno negativne posledice neuspeha u ispunjavanju obaveza	Nije primenjivo
Ukupan rezultat	48,8%

Aneks je ocenjen kao u potpunosti implementiran samo u onim tačkama u kojima su obaveze Kosova pre svega formalne ili proceduralne, a ne suštinske. **Tačka 1** ocenjena je kao **u potpunosti sprovedena**, budući da je Kosovo prihvatilo Aneks kao sastavni deo Sporazuma u okviru dijaloga koji se vodi uz posredovanje EU. **Tačka 3** takođe je ocenjena kao **u potpunosti sprovedena**, jer je EU obaveze iz Briselsko-ohridskog sporazuma uključila u okvir uslovljavanja u procesu evropskih integracija Kosova, između ostalog kroz godišnje izveštaje Evropske komisije i širu logiku Plana rasta za Zapadni Balkan. **Tačka 4** ocenjena je kao **u potpunosti sprovedena** na nivou preuzimanja obaveze, budući da je Kosovo, zajedno sa Srbijom, u maju 2023. godine podržalo Deklaraciju o nestalim licima. Iako je praktična primena Deklaracije sporija, u ovoj proceni vrednuje se isključivo obaveza iz Aneksa koja se odnosi na njeno prihvatanje. **Tačka 11** ocenjena je kao **uglavnom sprovedena**, jer je Kosovo nastavilo da o spornim pitanjima razgovara u okviru dijaloga uz posredovanje EU, iako su pojedini značajni potezi na severu Kosova preduzeti van prethodno usaglašenog redosleda predviđenog dijalogom.

Glavna negativna ocena u Aneksu odnosi se na sprovođenje Sporazuma u dobroj veri i na redosled koraka u vezi sa uspostavljanjem ZSO. **Tačka 2** ocenjena je kao **nije sprovedena**, jer Kosovo nije u potpunosti ispunilo sve obaveze iz Sporazuma, naročito one koje proizlaze iz člana 7, a pojedine mere koje su uticale na srpsku zajednicu preduzimane su bez prethodnog dogovora u okviru dijaloga. **Tačka 5**, koja se odnosi na aranžmane u vezi sa ZSO, ocenjena je kao **nije sprovedena/u ranoj fazi sprovođenja**. Iako postoji nacrt statuta koji je pripremila EU i Kosovo je politički razmatralo ovo pitanje, nije preduzet nijedan odlučujući institucionalni korak, pre svega nije podnet zahtev Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti nacrta statuta. **Tačka 10** može se oceniti kao u početnoj fazi sprovođenja, budući da su odgovarajuće obaveze formalno prihvaćene, ali još uvek ne postoji dosledna i operativna praksa koja bi omogućila njihovu punu i trajnu primenu. **Tačka 8**, koja predviđa da obaveze svake strane u pogledu sprovođenja treba da budu nezavisne od postupanja druge strane, takođe je ocenjena kao u **početnoj fazi sprovođenja**, jer je Kosovo dalji napredak često uslovljavalo potpisivanjem Sporazuma od strane Srbije, postupanjem Srbije nakon napada u Banjskoj ili dobijanjem recipročnih garancija, iako Aneks obeshrabruje uslovljavanje sprovođenja Sporazuma na takvoj osnovi. Prema mišljenju eksperata, napad u Banjskoj izvršio je snažan pritisak na čitav proces dijaloga. S jedne strane, on je

dao kredibilitet i legitimitet premijeru Kurtiju da zauzme stav: „Neću sada ništa preduzimati, jer pokušavamo da postignemo mir, a u međuvremenu neko napada moje policajce.“ S druge strane, Srbija nije preduzela konkretne korake kako bi odgovorne za ovaj događaj privela pravdi.⁹⁶

Preostale tačke Aneksa odražavaju ograničenu efikasnost mehanizama za sprovođenje Sporazuma. **Tačka 6**, koja se odnosi na Zajednički odbor za praćenje, ocenjena je kao u **početnoj fazi sprovođenja**, jer mehanizam postoji pod predsedavanjem EU i Kosovo učestvuje u njegovom radu, ali do sada nije dao značajne rezultate u pogledu praćenja usklađenosti niti je uspostavljen vidljiv i funkcionalan ciklus monitoringa. **Tačke 7 i 12** ocenjene su kao neprimenjive, budući da se primarne obaveze u vezi sa njima odnose na EU i stoga su analizirane u narednom odeljku izveštaja.

Procena angažovanja

Tabela 6. Skala angažovanja

	SAD		EU	
Faza	Globalni fokus	Regionalni fokus	Globalni fokus	Regionalni fokus
Faza 1 (februar – oktobar 2023)	neangažovanost	reaktivan pristup	angažovanost	strateški pristup
Faza 2 (novembar 2023 – decembar 2024)	neangažovanost	reaktivan pristup	angažovanost	reaktivan pristup
Faza 3 (januar – septembar 2025)	neangažovanost	reaktivan pristup	neangažovanost	reaktivan pristup
Faza 4 (oktobar 2025 – maj 2026)	angažovanost	strateški pristup	angažovanost	strateški pristup

Faza 1 – Sporazum i kriza

Globalni fokus SAD – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Globalni fokus EU – angažovanost; Regionalni fokus – strateški pristup

Skala angažovanja u slučaju Kosova odražava širi obrazac implementacije Sporazuma. Veći stepen angažovanja EU i SAD bio je povezan sa obuzdavanjem kriza, ali nije doveo do potpune implementacije Sporazuma. U prvoj fazi, EU je bila strateški angažovana, budući da je posredovala u postizanju Sporazuma i Aneksa, predsedavala uspostavljanjem mehanizama za praćenje njihove primene i podsticala proces izrade nacrtu statuta ZSO. Istovremeno, SAD bile su manje angažovane na globalnom nivou, ali su na regionalnom planu delovale reaktivno, snažno intervenišući tokom kriza na severu Kosova. Takav angažman doprineo je sprečavanju šire eskalacije nakon krize izazvane preuzimanjem opštinskih institucija i oružanog napada u Banjskoj, ali nije rezultirao uspostavljanjem stabilnog i održivog redosleda sprovođenja obaveza iz Sporazuma.

Faza 2 – Stagnacija i jednostrane mere

Globalni fokus SAD – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Globalni fokus EU – angažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

U drugoj fazi, angažovanje EU postalo je više reaktivno i usmereno na upravljanje krizama, sa fokusom na pitanja dinara, bankarskog sistema, poštanskih usluga i institucija koje podržava Srbija na Kosovu. Istovremeno, SAD su više puta kritikovale jednostrane poteze i davale prioritet deeskalaciji. Ovaj period doveo je do ograničenog upravljanja tehničkim pitanjima, ali nije proizveo napredak u sprovođenju ključnih političkih obaveza iz Sporazuma.

96 Intervju sa Dragišom Mijačićem, mart 2026, Beograd.

Faza 3 – i stagnacija

Globalni fokus SAD – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

Globalni fokus EU – neangažovanost; Regionalni fokus – reaktivan pristup

U trećoj fazi, angažovanje i EU i SAD ostalo je reaktivno, dok je raspoloživost političkih i diplomatskih kapaciteta bila ograničena širim geopolitičkim prioritetima. Dijalog je nastavljen na tehničkom nivou, a EU je zadržala mehanizme uslovljavanja kroz izveštavanje, restriktivne mere i finansijske instrumente. Međutim, unutrašnji politički zastoj na Kosovu i nastavak sporova u vezi sa severom ograničili su efekte spoljnog pritiska.

Faza 4 – Oprezno ponovno otvaranje dijaloga

Globalni fokus SAD – angažovanost; Regionalni fokus – strateški pristup

Globalni fokus EU – angažovanost; Regionalni fokus – strateški pristup

Četvrta faza ocenjena je kao period snažnijeg strateškog angažovanja, budući da je EU započela uslovno ukidanje određenih mera, dok je Plan rasta povećao političku i finansijsku cenu nefunkcionalnosti institucija. Istovremeno, najavljeno je ponovno pokretanje dijaloga na visokom nivou pod novim specijalnim predstavnikom EU za dijalog Beograda i Prištine. SAD su se takođe vratile strateški usmerenom pristupu, povezujući pitanja bezbednosti, prava i uključivanja manjinskih zajednica i regionalne stabilnosti. Ipak, analiza angažovanja pokazuje da je međunarodni pritisak do sada bio uspešniji u otvaranju komunikacionih kanala i sprečavanju eskalacije nego u obezbeđivanju sprovođenja člana 7 Sporazuma ili postizanju zajednički prihvaćene mape puta za implementaciju. Novi specijalni predstavnik EU Peter Sorensen još uvek nije ostvario vidljiv uticaj na proces, pri čemu ostaje neizvesno koliko je koordinacija između EU i SAD efikasna u poređenju sa ranijim periodima.⁹⁷ Prema mišljenju eksperata, EU i dalje insistira na sprovođenju obaveza, ali nema dovoljno efikasne mehanizme da njihovu implementaciju zaista obezbedi.

IV. 3 Sveukupni pregled sprovođenja

Opšti pregled ukupne implementacije ne ostavlja mnogo prostora za optimizam. Nijedan član Ohridskog sporazuma nije u potpunosti implementiran, ni od strane Srbije ni od strane Kosova. Implementacija pojedinačnih članova bila je pre svega sporadična i delimična. S druge strane, rezultati su nešto povoljniji kada je reč o implementaciji pojedinačnih tačaka Aneksa. Rezultati procene implementacije vode ka tri ključna zaključka. Prvo, postoji **simetrično neispunjavanje političkog jezgra** Sporazuma (članovi 6, 8 i 11), budući da nijedna strana nije ostvarila napredak u uspostavljanju okvira za buduću saradnju, stalnih misija ili mape puta za implementaciju. Drugo, postoji jasna **asimetrična implementacija pojedinačnih obaveza**. Na primer, neusklađenost Srbije sa članovima 4 i 5 (koji se odnose na međunarodno predstavljanje i sprečavanje blokiranja članstva) praćena je neusklađenošću Kosova sa članom 7 (koji se odnosi na autonomiju, odnosno uspostavljanje ZSO). Neispunjavanje obaveza jedne strane često služi kao opravdanje za neispunjavanje obaveza druge strane, stvarajući obrazac međusobnog prebacivanja odgovornosti („prebacivanje krivice“).⁹⁸ Treće, **delimična implementacija tehničkih pitanja usled upravljanja krizama** (član 1, posebno registarske tablice i lična dokumenta) nije rezultat političke volje, već potrebe za rešavanjem konkretnih kriza. Zbog toga su i ovi pomaci ostali krhki i podložni ponovnom osporavanju.

97 Intervju sa Sanjom Sovrlić.

98 Intervju sa Helenom Ivanov.

Tabela 7. Uporedni sveukupni pregled sprovođenja (Srbija, Kosovo i EU)

Član	Sprovođenje Srbija	Sprovođenje Kosovo	Sprovođenje EU
1. Dobrosusedski odnosi	Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno	Nije primenljivo
2. Suverena jednakost	Početna faza sprovođenja	Delimično sprovedeno	Nije primenljivo
3. Mirno rešavanje sporova	Početna faza sprovođenja	Delimično sprovedeno	Nije primenljivo
4. Međunarodno predstavljanje	Nije sprovedeno	Delimično sprovedeno	Nije primenljivo
5. Neblokiranje	Nije sprovedeno	Nije primenljivo	Nije primenljivo
6. Produblјivanje buduće saradnje	Nije sprovedeno	Početna faza sprovođenja	Nije primenljivo
7. Autonomija	Nije primenljivo	Nije sprovedeno	Nije primenljivo
8. Stalne misije	Nije sprovedeno	Nije sprovedeno	Nije primenljivo
9. Finansijska podrška	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nije sprovedeno
10. Zajednički odbor	Početna faza sprovođenja	Početna faza sprovođenja	Početna faza sprovođenja
11. Plan sprovođenja	Nije sprovedeno	Nije sprovedeno	/
Procenat	13,9%	27,8%	12,5%
UKUPNO	21,1%		

Tabela 8. Uporedni pregled sprovođenja Aneksa (Srbija, Kosovo i EU)

Tačka	Sprovođenje Srbija	Sprovođenje Kosovo	Sprovođenje EU
1. Sastavni deo Sporazuma	U potpunosti sprovedeno	U potpunosti sprovedeno	Nije primenljivo
2. Potpuna posvećenost poštovanju svih članova Sporazuma	Nije sprovedeno	Nije sprovedeno	Nije primenljivo
3. Sastavni deo procesa pristupanja EU	U potpunosti sprovedeno	U potpunosti sprovedeno	U potpunosti sprovedeno
4. Usvajanje Deklaracije o nestalim licima	U potpunosti sprovedeno	U potpunosti sprovedeno	Nije primenljivo
5. Aranžmani u vezi sa ZSO	Nije primenljivo	Nije sprovedeno/ početna faza sprovođenja	Nije primenljivo
6. Zajednički odbor za praćenje	Početna faza sprovođenja	Početna faza sprovođenja	Početna faza sprovođenja
7. Donatorska konferencija	Nije sprovedeno	Nije sprovedeno	Nije sprovedeno
8. Nezavisno sprovođenje članova	Početna faza sprovođenja	Početna faza sprovođenja	Nije primenljivo
9. Redosled tačaka bez prejudiciranja redosleda obaveza	Početna faza sprovođenja	Početna faza sprovođenja	Nije primenljivo
10. Neblokiranje bilo koje odredbe	Nije sprovedeno	Početna faza sprovođenja	Nije primenljivo
11. Sve rasprave u okviru dijaloga uz posredovanje EU	U potpunosti sprovedeno	Uglavnom sprovedeno	Nije primenljivo
12. Direktnе negativne posledice neuspеха u ispunјavanju obaveza	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Delimično sprovedeno
Procenat	52,8%	48,8%	43,8%
UKUPNO	45,5%		

Kada je reč o opštoј proceni napretka u implementaciji, važno je naglasiti da pojedini članovi Sporazuma i tačke Aneksa predstavljaju zajedničku odgovornost strana. Na primer, uspostavlјanje Zajedničkog odbora za praćenje predstavlјa podelјenu obavezu Srbije, Kosova i EU. S druge strane, postoji nekoliko članova i tačaka za čiju je implementaciju isključivo odgovorna EU, a koje je neophodno uzeti u obzir prilikom ukupne procene napretka. Među najznačajnijim primerima su organizovanje donatorske konferencije, obezbeđivanje direktnih negativnih posledica u slučaju neispunјavanja obaveza od strane strana, kao i pravno povezivanje obaveza iz Sporazuma sa procesom pristupanja EU. Stepен sprovođenja ovih obaveza EU takođe je procenjen u tabelama 7 i 8, čime se obezbeđuje sveobuhvatnija slika ukupnog napretka u sprovođenju Briselsko-ohridskog okvira.

Član 9 uspostavlja obavezu EU da formira poseban paket investicione i finansijske podrške i usko je povezan sa tačkom Aneksa o sprovođenja koja predviđa da EU organizuje donatorsku konferenciju u roku od 150 dana, sa ciljem uspostavljanja paketa investicione i finansijske pomoći za Srbiju i Kosovo, uslovljenog potpunim sprovođenjem svih odredbi Sporazuma.⁹⁹ Donatorska konferencija nikada nije održana zbog neuspeha obe strane da ispune svoje obaveze. Radio Slobodna Evropa je već u junu 2023. izvestio da je konferencija otkazana zbog nedovoljne implementacije, a naknadno održavanje konferencije nikada nije najavljeno.¹⁰⁰ Zbog toga je mehanizam finansijskih podsticaja povezan sa ovim članom ostao u potpunosti neaktivan. Aneks predviđa da neispunjavanje obaveza može imati direktne negativne posledice po proces pristupanja EU i finansijsku pomoć stranama. Ovaj član je od strane EU ocenjen kao **delimično sproveden**. Iako je EU formalno uključila obaveze iz Sporazuma u pregovaračka merila za Poglavlje 35 Srbije u aprilu 2024. godine, konkretne negativne posledice za neusklađenost Srbije nisu se materijalizovale. Analiza EU News ukazala je da su pokušaji uvođenja mera protiv Beograda bili blokirani vetom Mađarske u Savetu EU, te da nisu primenjene značajnije finansijske ili EU-pristupne sankcije.¹⁰¹ Posledično, ovaj mehanizam u slučaju Srbije ostaje formalno uspostavljen, ali bez stvarne primene. Sa druge strane, situacija u slučaju Kosova pokazuje drugačiji obrazac, budući da su se negativne posledice jasnije materijalizovale nego u slučaju Srbije. EU je uvela restriktivne mere nakon eskalacije na severu Kosova 2023. godine, a njihovo postepeno ukidanje započela je tek kasnije. Istovremeno, pristup delu finansijske podrške EU i sredstvima iz Plana rasta bio je uslovljen političkom funkcionalnošću institucija i napretkom u procesu normalizacije.¹⁰² Ipak, uslovljavanje nije proizvelo jednake ili dovoljno snažne podsticaje za obe strane, niti je dovelo do potpunog sprovođenja Sporazuma. U praksi, Aneks je stoga funkcionisao više kao politički referentni okvir i merilo za procenu napretka, nego kao efikasan instrument za sprovođenje obaveza sa jasnim i primenljivim posledicama.

Procena napretka EU u sprovođenju ne razlikuje se značajno od nivoa sprovođenja koji su ostvarili Kosovo i Srbija. Međutim, u slučajevima u kojima EU deli odgovornost za sprovođenje pojedinih obaveza, kao što je rad Zajedničkog odbora za praćenje, ostvareni napredak u velikoj meri zavisi od konstruktivnog angažovanja Srbije i Kosova, što može ograničiti efikasnost implementacije. S druge strane, u pojedinim slučajevima izostanak implementacije može biti opravdan, kao što je slučaj sa organizovanjem donatorske konferencije. Stoga se ne može zaključiti da je EU glavni akter koji usporava sprovođenje Sporazuma. Naprotiv, kada EU ne uspe da u potpunosti ispuni pojedine obaveze, to je uglavnom posledica činjenice da drugi akteri namerno usporavaju ili blokiraju proces implementacije.

Na kraju, ukupnu implementaciju neophodno je posmatrati u kontekstu komponente angažovanja Indeksa normalizacije. Drugim rečima, nivo fokusa i angažovanja dva ključna međunarodna aktera, EU i SAD, u velikoj meri objašnjava skromne rezultate ostvarene u implementaciji Sporazuma. Rezultati procene angažovanja ova dva aktera prema Kosovu i Srbiji pokazuju sličan obrazac. Tokom prethodne tri godine njihov primarni politički fokus bio je usmeren na druga međunarodna pitanja, dok je angažovanje u procesu normalizacije uglavnom bilo reaktivno, odnosno usmereno na rešavanje neposrednih incidenata, bezbednosnih tenzija ili političkih kriza. Ni u jednom trenutku EU i SAD nisu istovremeno pokazale strateški i dugoročno usmeren angažman sa jasnim fokusom na obe strane, i Srbiju i Kosovo. U takvim okolnostima, vlasti u Beogradu i Prištini nisu bile izložene dovoljno snažnom političkom pritisku, niti su imale uverenje da će ostvariti konkretne koristi ukoliko unaprede sprovođenje Sporazuma. Od oktobra 2025. godine može se uočiti postepena promena u fokusu i pristupu EU i SAD prema pitanju Kosova. Međutim, kako bi se unapredili rezultati implementacije i ostvario stvarni napredak u procesu normalizacije odnosa, jedan od ključnih preduslova ostaje uspostavljanje jasnog, doslednog i dugoročnog strateškog angažovanja ova dva aktera.

99 European External Action Service, *Belgrade–Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, 18. mart 2023.

100 Radio Slobodna Evropa, *Zbog neispunjenja dogovora, za sada ništa od donatorske za Kosovo i Srbiju*, 9. jun 2023.

101 EUNews, *One year after Ohrid agreement, there is little commitment from Kosovo and Serbia to its implementation*, 18. mart 2024.

102 International Crisis Group, *Kosovo Tests the Limits of EU Patience*, 16. oktobar 2025.

V. Identifikovanje ključnih izazova za proces normalizacije

Na osnovu obimnog terenskog istraživanja i analize dostupne dokumentacije, prikupljeni podaci ukazali su na **šest strukturnih izazova** koji se dosledno pojavljuju u iskazima gotovo svih sagovornika, kako u Beogradu, tako i u Prištini. Ovi izazovi usko su povezani sa napretkom u sprovođenju Sporazuma, odnosno sa njegovim izostankom. Ovaj deo Izveštaja iz senke od posebnog je značaja za završni deo koji sadrži preporuke, budući da se preporuke zasnivaju upravo na izazovima identifikovanim u ovom poglavlju.

Izazov 1: Dominacija unutrašnjopolitičke logike nad procesom normalizacije

Ovo je najdosledniji nalaz koji proizlazi iz intervjua sprovedenih u okviru projekta i jasno je potvrđen u analizama za Srbiju i Kosovo. Sagovornici ocenjuju da i predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijer Kosova Aljbin Kurti svoje odluke prvenstveno prilagođavaju potrebama očuvanja političke podrške u domaćem političkom okruženju, a ne sprovođenju obaveza iz Sporazuma.¹⁰³ Čak se i tehnički koraci preduzeti u okviru dijaloga različito predstavljaju javnosti u Beogradu i Prištini. To stvara obrazac u kojem se *obaveze preuzimaju u Briselu, ali se po povratku u domaći politički kontekst relativizuju ili od njih odustaje*. Stoga se ključni problem ne može svesti samo na „nedostatak političke volje“, već pre svega na postojanje političkih podsticaja koji sistematski nagrađuju neimplementaciju Sporazuma.

Izazov 2: Konstruktivna dvosmislenost je dostigla granice održivosti

Više sagovornika iz Prištine ukazalo je na isti problem. Jedan od njih ocenio je da je „era konstruktivne dvosmislenosti iscrpela svoju korisnost“, ¹⁰⁴ dok je drugi Sporazum opisao kao „manjkav od samog početka zbog nedostatka operativne preciznosti“. ¹⁰⁵ Slično tome, Marko Savković je identifikovao „prekomerno oslanjanje na konstruktivnu dvosmislenost“ kao jedan od ključnih nedostataka u komunikacionom pristupu EU. Ovo predstavlja izazov u samom dizajnu Sporazuma, koji se razlikuje od pitanja političke volje za njegovu implementaciju i ima neposredne implikacije za buduće korake. Svaki budući sporazum, kao i eventualna mapa puta za sprovođenje postojećeg Sporazuma, mora biti jasno definisan, vremenski sekvenciran i zasnovan na proverljivim obavezama.

Izazov 3: Slabljenje kredibiliteta EU i percepcija asimetričnog pristupa

Ovaj izazov obuhvata dve međusobno povezane teme koje značajno utiču na kredibilitet EU u dijalogu: percepciju slabljenja kapaciteta EU i percepciju asimetričnog pristupa prema Beogradu i Prištini. Iako se ove dve pojave često poistovećuju, potrebno ih je jasno razlikovati. Kada je reč o **slabljenju kapaciteta**, EU se među sagovornicima uglavnom doživljava kao akter kojem nedostaju efikasni instrumenti prinude („štapovi“) i uverljivi podsticaji („šargarepe“). ¹⁰⁶ U tom kontekstu, činjenica da donatorska konferencija nije održana tumači se kao pokazatelj odustajanja EU, a ne njene snage. S druge strane, percepcija asimetričnog pristupa posebno je izražena među sagovornicima ¹⁰⁷ iz Prištine, koji smatraju da je Kosovo izloženo restriktivnim merama, dok Srbija nije, što narušava utisak o nepristrasnosti EU. U Beogradu se ova tema drugačije tumači, ali takođe vodi zaključku o opadanju kredibiliteta EU. ¹⁰⁸ Oba fenomena doprinose rastu evroskepticizma, ali zahtevaju različite odgovore. Slabljenje kapaciteta zahteva razvoj novih instrumenata delovanja, dok percepcija asimetrije zahteva doslednu i vidljivo ravnopravnu primenu postojećih instrumenata prema obe strane.

¹⁰³ Prema intervjuima obavljenim sa Helenom Ivanov, Sanjom Sovrlić i anonimnim novinarom iz Prištine u martu 2026. i novembru 2025. godine.

¹⁰⁴ Anonimni sagovornik iz Prištine, onlajn intervju 7. novembra 2025. godine.

¹⁰⁵ Anonimni sagovornik iz Prištine, intervju, 7. novembra 2025. godine.

¹⁰⁶ Prema navodima anonimne novinarke iz Prištine, intervju, 6. novembra 2025. godine, Maja Bjeloš, intervju, 24. mart 2026. godine i rezultatima fokus grupe 2 sprovedene 9. decembra 2025. godine.

¹⁰⁷ Prema intervjuima sa Emirom Abarašijem i anonimnim predstavnikom civilnog društva, novembar 2025. godine.

¹⁰⁸ Prema rečima Helene Ivanov, intervju, 27. mart 2026. godine.

Izazov 4: ZSO kao ključni preduslov i politički izgovor

Zajednica opština sa srpskom većinom pojavljuje se u gotovo svakom intervjuu, ali sa različitim funkcijama. Na osnovu analize intervjua, ZSO treba posmatrati kao pitanje sa tri međusobno povezana aspekta. Prvo, ona predstavlja **primer neispunjene obaveze Kosova**. Formiranje ZSO jeste stvarna ugovorna obaveza koju Kosovo do danas nije ispunilo.¹⁰⁹ Drugo, za Srbiju ZSO predstavlja **ključni preduslov** za nastavak dijaloga. Ovaj zaključak potvrđen je kako u ranijim istraživanjima,¹¹⁰ tako i u intervjuima sa Dragišom Mijačićem, koji ZSO opisuje kao „ključnu temu bez koje nije moguć značajniji napredak“, dok Marko Savković navodi da je ZSO „preduslov za dalje angažovanje Srbije“.¹¹¹ Treće, ZSO je postala **snažno sekuritizovana tema u javnom diskursu**, što dodatno otežava sprovođenje Sporazuma. Maja Bjeloš ukazuje da se ZSO u javnosti često predstavlja kao „nova Republika Srpska“, čime se povećava otpor njenom uspostavljanju.¹¹² U okviru druge fokus grupe takođe su izražene bojazni, dodatno podstaknute dezinformacijama, da bi formiranje ZSO moglo dovesti do reprodukovanja modela Republike Srpske. Ove tri funkcije nisu međusobno isključive. Naprotiv, njihovo objedinjavanje u jedinstvenu „spornu tačku“ prikriva činjenicu da svaka od njih zahteva drugačiji odgovor: pravno-tehnički kada je reč o ispunjavanju obaveza Kosova, političko pregovaranje kada je reč o srpskim zahtevima za redosled sprovođenja, i stratešku komunikaciju uz suzbijanje dezinformacija kada je reč o percepcijama u javnosti.

Izazov 5: Deficit poverenja i strukturni neuspeh modela integracije

Integracija Srba u politički i pravni sistem Kosova predstavljala je jedan od osnovnih ciljeva procesa normalizacije. Međutim, uprkos početnim uspesima u ovoj oblasti, danas je evidentan ozbiljan **nedostatak poverenja** između srpske zajednice i centralnih institucija u Prištini, kao i postojanje **strukturnih slabosti** samog modela integracije. Pre svega, sprovođenje postignutih sporazuma često je bilo shvaćeno kao formalno ispunjavanje obaveza („štrikliranje stavki“), sa naglaskom na gašenje paralelnih institucija, umesto na izgradnju održivih institucionalnih alternativa.¹¹³ Drugo, Srbi integrisani u kosovske institucije često su bili doživljavani kao „peta kolona“, što je dodatno narušavalo poverenje i među Srbima i među albanskom zajednicom. Treće, ekonomske i socijalne posledice procesa integracije, poput pitanja zaposlenja i egzistencije, uglavnom su zanemarene, zbog čega su ostvareni rezultati ostali nestabilni i podložni preokretima.¹¹⁴ Četvrto, razlike u pravnim i institucionalnim okvirima (na primer, u standardima za funkcionisanje škola) stvaraju praktične prepreke koje nijedan politički sporazum ne može prevazići bez sistematskog usklađivanja propisa i praksi. Na kraju, zapažanja iz fokus grupa potvrđuju važan društveni obrazac: svakodnevni suživot često funkcioniše bolje i uz manje tenzija nego što to sugerise politička retorika, dok su odnosi na institucionalnom nivou ostali blokirani.¹¹⁵ Stoga je neophodno da se u budućnosti prevaziđe jaz između pragmatične saradnje na društvenom nivou i disfunkcionalnih institucionalnih odnosa, kako bi proces integracije postao održiv i kako bi se izbeglo ponavljanje situacija poput novembra 2022. godine, kada su Srbi počeli da bojkotuju kosovske institucije, čime je proces integracije praktično vraćen unazad.

Izazov 6: Neizvesno angažovanje SAD

Uloga Sjedinjenih Američkih Država u dijalogu od izuzetnog je značaja, budući da njihovo delovanje može predstavljati podršku naporima EU, ali i odvlačiti proces u drugom pravcu, kao što je bio slučaj tokom prvog mandata predsednika Donalda Trampa, kada je proces kulminirao Vašingtonskim sporazumom. Intervjui pokazuju da uloga SAD nije toliko odsutna koliko je strukturno neizvesna. Prema oceni Dragiše Mijačića, Sjedinjene Države su se „povukle“ iz procesa, dok Ivanov smatra da bi eventualni angažman u stilu Trampo-

¹⁰⁹ Prema rečima Jete Džare i više anonimnih sagovornika iz Prištine, intervjui vođeni u novembru 2025. godine.

¹¹⁰ Miloš Pavković, *From Brussels to Ohrid, Belgrade and Pristina on a crossroad: Uncovering divergent narratives in Kosovo and Serbia about the EU-facilitated normalisation process*, Centar za evropske politike (CEP), 2025.

¹¹¹ Prema intervjuima vođenim sa Dragišom Mijačićem i Markom Savkovićem 26. mart 2026.

¹¹² Ibid, Maja Bjeloš, 24. mart 2026.

¹¹³ Ibid, Maja Bjeloš.

¹¹⁴ Ibid, Maja Bjeloš.

¹¹⁵ Fokus grupa 1, sprovedena 9. decembra 2025. godine.

ve administracije bio „medijski veoma vidljiv, ali malo verovatan da proizvede održiva i dugoročna rešenja“. Jedan od sagovornika izneo je posebno upečatljivu ocenu da bi „obnovljeni angažman SAD predstavljao signal neuspeha Evropske unije“.¹¹⁶ Nalazi istraživanja ukazuju na nijansirani izazov: kako zadržati angažovanje SAD kao dopunu evropskim naporima, a da ono pritom ne potisne proces koji vodi EU i koji se već suočava sa percepcijom ograničene efikasnosti.

VI. Zaključak

Ovaj Izveštaj iz senke postavio je temelje za praćenje jednog od najznačajnijih procesa izgradnje mira i pomirenja u Evropi, a svakako i u regionu Zapadnog Balkana. U njemu je predstavljena sveobuhvatna, originalna i posebno prilagođena metodologija za merenje napretka u sprovođenju Sporazuma (i njegovog Aneksa), kao i angažovanja ključnih spoljnih aktera u procesu, objedinjena u okviru Indeksa normalizacije. Jedna od najvećih prednosti Indeksa normalizacije jeste to što je osmišljen za kontinuirano praćenje napretka tokom vremena i može se primenjivati na godišnjem nivou kao dugoročni alat. Na taj način može pomoći vladama Srbije i Kosova da identifikuju nedostatke u sprovođenju preuzetih obaveza, unaprede rezultate u njihovoj realizaciji, a time i sam proces normalizacije. Istovremeno, Indeks može predstavljati koristan instrument Evropskoj uniji i Specijalnom predstavniku EU u njihovoj ulozi posrednika u procesu normalizacije.

Izveštaj takođe daje kratak pregled ključnih događaja od postizanja Sporazuma o putu ka normalizaciji odnosa u februaru 2023. godine. Posmatrani period podeljen je u četiri faze, obeležene smenjivanjem napretka i zastoja, eskalacijama bezbednosnih tenzija i značajnim političkim događajima na terenu. Od postizanja Briselsko-ohridskog sporazuma i njegovog Aneksa za sprovođenje u februaru i martu 2023. godine, dijalog o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, koji se vodi uz posredovanje EU, prošao je kroz četiri jasno prepoznatljive, ali u zbiru razočaravajuće faze. Početni diplomatski iskorak gotovo odmah je bio narušen izostankom formalnog potpisivanja Sporazuma, različitim tumačenjima njegovih odredbi i brzom eskalacijom krize, koja je kulminirala nasilnim događajima na severu Kosova i oružanim sukobom u Banjskoj u septembru 2023. godine. Naredni period obeležili su zastoj u dijalogu i jednostrane mere, pre svega gašenje institucija, bankarskih filijala i poštanskih službi koje je podržavala Srbija, kao i sporovi oko upotrebe dinara i pitanja lokalne uprave. Ovi događaji dodatno su produbili međusobno nepoverenje, umesto da doprinesu sprovođenju postignutih dogovora. Tokom 2024. godine i većeg dela 2025. godine, pojačani nadzor Evropskog parlamenta, uslovljavanje u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan i različiti proceduralni oblici angažovanja EU nisu uspjeli da se pretoče u suštinski politički napredak. Dijalog je ostao u dugotrajnom zastoju, uz stanje kontrolisane, ali nerešene nestabilnosti. Tek krajem 2025. i početkom 2026. godine pojavili su se oprezni znaci ponovnog otvaranja procesa. Delimična reintegracija srpskih političkih predstavnika u izborne i lokalne institucije Kosova, postepeno ukidanje restriktivnih mera EU, formiranje nove Vlade Kosova i najave obnove dijaloga na visokom nivou stvorili su određene pretpostavke za nastavak procesa. Međutim, raspisivanje novih vanrednih izbora na Kosovu i izostanak približavanja stavova dve strane o ključnim pitanjima zadržali su proces u izrazito krhkom stanju. Posmatrano u celini, ovi događaji pokazuju da je proces normalizacije u mnogo većoj meri bio pokretan posredovanjem EU nego istinskom političkom voljom Beograda i Prištine. Proceduralna stabilizacija iznova je služila kao zamena, a ne kao osnova za postizanje trajnog dogovora o suštinskim obavezama sadržanim u Briselsko-ohridskom sporazumu.

Kada je reč o proceni napretka u sprovođenju Sporazuma, statistička analiza daje mešovite rezultate i ne ostavlja mnogo prostora za optimizam. Ni Kosovo ni Srbija nisu u potpunosti sproveli nijedan član Sporazuma. Ukupan nivo sprovođenja ostaje nizak, pri čemu je realizovano manje od trećine preuzetih obaveza. S druge strane, sprovođenje Aneksa beleži znatno bolje rezultate – realizovano je približno polovina njegovih odredbi, dok je više tačaka na obe strane u potpunosti sprovedeno. Iz ovih nalaza izdvajaju se tri ključna obrasca. Prvo, prisutan je simetričan nedostatak primene politički najvažnijih odredbi Sporazuma (članovi 6,

¹¹⁶ Intervju sa anonimnim sagovornikom iz Prištine, 13. novembar 2025. godine.

8 i 11), budući da nijedna strana nije ostvarila napredak u uspostavljanju okvira za saradnju, stalnih misija niti mape puta za normalizaciju. Drugo, evidentna je asimetrična neusklađenost sa pojedinačnim obavezama, koja se najjasnije ogleda u nastavku protivljenja Srbije članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama, suprotno članovima 4 i 5 Sporazuma, kao i u izostanku uspostavljanja Zajednice opština sa srpskom većinom od strane Kosova, što predstavlja obavezu iz člana 7. Istovremeno, neispunjavanje obaveza jedne strane služi drugoj kao opravdanje za sopstveno nepostupanje, čime se održava začarani krug međusobnog optuživanja. Treće, jedini opipljiviji pomaci, poput delimičnih rešenja u vezi sa registarskim tablicama i ličnim dokumentima iz člana 1, nisu rezultat istinske političke volje, već potrebe za upravljanjem krizama, zbog čega i ovi ograničeni tehnički pomaci ostaju krhki i podložni poništavanju pri svakoj novoj eskalaciji tenzija.

Terensko istraživanje i analiza dostupnih izvora identifikovali su šest međusobno povezanih strukturalnih izazova koji objašnjavaju zašto je proces sprovođenja Sporazuma zapao u zastoju i sa kojima će se svaki budući pokušaj njegovog oživljavanja morati suočiti. Prvi, i najdoslednije potvrđen izazov, jeste dominacija unutrašnje političke logike. I predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijer Kosova Aljbin Kurti svoje poteze prvenstveno prilagođavaju političkom opstanku na domaćoj sceni, a ne sprovođenju Sporazuma, čime se stvara sistem u kojem se neispunjavanje obaveza politički nagrađuje. Drugi izazov odnosi se na činjenicu da je era „konstruktivne dvosmislenosti“ iscrpela svoju svrhu. Pokazalo se da je upravo nedovoljna preciznost Sporazuma jedna od njegovih osnovnih slabosti, zbog čega svaki budući plan sprovođenja mora biti jasno definisan, vremenski usklađen i zasnovan na merljivim pokazateljima. Treći izazov predstavlja slabljenje kredibiliteta EU, koje se odvija u dva međusobno povezana, ali različita pravca. S jedne strane, prisutna je percepcija da EU više ne raspolaže dovoljno efikasnim mehanizmima pritiska i podsticaja, dok se s druge strane sve češće govori o neujednačenom pristupu prema Beogradu i Prištini. Ove dve dimenzije zahtevaju različite političke odgovore. Četvrti izazov odnosi se na Zajednicu opština sa srpskom većinom, koja istovremeno predstavlja neispunjenu obavezu Kosova, ključni zahtev Srbije za nastavak dijaloga i pitanje koje je snažno politizovano i opterećeno dezinformacijama u javnom prostoru. Zbog toga ovo pitanje nije moguće rešiti jednim instrumentom ili jednim političkim potezom. Peti izazov jeste strukturni deficit poverenja u sam model integracije. Integracija je u velikoj meri sprovedena kao formalno gašenje paralelnih institucija koje je podržavala Srbija, bez stvaranja održivih institucionalnih alternativa. Kao posledica toga nastao je izražen raskorak između relativno funkcionalnog svakodnevnog suživota građana na lokalnom nivou i duboko disfunkcionalnih odnosa između institucija. Konačno, šesti izazov odnosi se na neizvesnu ulogu Sjedinjenih Američkih Država. Ključno pitanje ostaje kako zadržati američki angažman kao podršku procesu koji predvodi EU, a da on ne postane njegova zamena, posebno imajući u vidu već narušen kredibilitet evropskog posredovanja. Posmatrani zajedno, ovi izazovi predstavljaju analitičku osnovu za preporuke koje slede i koje su usmerene na prevazilaženje ključnih prepreka u procesu normalizacije odnosa između Srbije i Kosova.

VII. Preporuke

Polazeći od sveobuhvatnog pregleda razvoja događaja u dijalogu, procene sprovođenja Sporazuma i identifikacije ključnih izazova u procesu normalizacije, ovo poglavlje donosi više skupova preporuka. Najpre su predstavljene preporuke namenjene Evropskoj uniji, kao posredniku u dijalogu. Nakon toga slede preporuke za Sjedinjene Američke Države, kao drugog najznačajnijeg spoljnog aktera, iako formalno nisu uključene u dijalog o normalizaciji. Na osnovu nalaza ovog Izveštaja iz senke, formulisane su i konkretne preporuke za vladu Srbije i Kosova, a na kraju i za organizacije civilnog društva u obe zemlje.

a. Evropska unija

- **Napustiti pristup „konstruktivne dvosmislenosti“ i jasno definisati krajnji cilj procesa normalizacije.** Budući sporazumi, kao i svaka mapa puta za njihovo sprovođenje, trebalo bi da budu precizni, jasno fazno strukturirani i zasnovani na merljivim pokazateljima.
- **Objaviti transparentnu mapu puta za sprovođenje Sporazuma sa realističnim redosledom koraka.** Postojanje neformalnog modela sekvenciranja, koji nikada nije bio javno predstavljen, omogućilo je obema stranama da izbegavaju ispunjavanje svojih obaveza.
- **Ojačati i dosledno, na vidljiv način, primenjivati princip uslovljavanja prema obe strane.** Izmene merila u okviru Poglavlja 35 predstavljaju formalni napredak, ali njihova primena nije dosledno sprovedena. Istovremeno, primena restriktivnih mera prema Kosovu bez uporedivih posledica za Srbiju doprinosi percepciji nejednakog pristupa Evropske unije.
- **Iskoristiti Plan rasta EU za Zapadni Balkan kao konkretan instrument podsticaja, vezan za jasno definisane korake u sprovođenju Sporazuma.** Sagovornici iz Prištine ukazali su da je EU do sada oprezno koristila potencijal ovog instrumenta. Jasno povezivanje isplate sredstava sa konkretnim koracima u sprovođenju Sporazuma učinilo bi Plan rasta kredibilnim podsticajem za obe strane.
- **Ojačati mandat Specijalnog predstavnika Evropske unije kroz jedinstvenu političku podršku Visokog predstavnika EU i država članica.** Efikasnost specijalnog predstavnika često se ocenjuje ograničenom zbog nedostatka političkog autoriteta. Veća podrška Visokog predstavnika i država članica mogla bi značajno doprineti unapređenju dijaloga i podstaći napredak u sprovođenju Sporazuma.
- **Razmotriti uspostavljanje zajedničkog okvira pristupnih pregovora Srbije i Kosova sa Evropskom unijom.** Pod pretpostavkom daljeg napretka Kosova na evropskom putu, nakon otvaranja pristupnih pregovora trebalo bi organizovati zajedničke međuvladine konferencije između EU, Srbije i Kosova. Time bi se institucionalno povezali napredak u dijalogu i napredak u procesu pristupanja Evropskoj uniji.
- **Uložiti dodatne napore u suzbijanje dezinformacija koje se odnose na Zajednicu opština sa srpskom većinom,** uključujući izradu i javno predstavljanje jasnog pravnog modela ZSO koji bi bio u skladu sa ustavnim poretom Kosova.
- **Preusmeriti programe Evropske unije sa gašenja paralelnih struktura na održivu integraciju.** Prioritet bi trebalo da bude obezbeđivanje dugoročne održivosti zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i interoperabilnosti javnih usluga. Institucije koje podržava Srbija, a koje pružaju osnovne socijalne, komunalne, zdravstvene i obrazovne usluge, trebalo bi postepeno integrisati u sistem Kosova uz očuvanje njihove funkcionalnosti, umesto njihovog jednostranog zatvaranja.

b . Sjedinjene Američke Države

- **Ostvarivati blisku i vidljivu koordinaciju sa Evropskom unijom, umesto vođenja paralelnih procesa.** Snažniji angažman SAD trebalo bi da dopuni, a ne da potisne ili zaseni proces normalizacije koji predvodi EU.
- **Imenovati ambasadore u Beogradu i Prištini.** Dugotrajno odsustvo ambasadora u obe prestonice šalje signal da pitanje normalizacije nije među spoljnopolitičkim prioritetima Sjedinjenih Američkih Država, bez obzira na zvanične političke poruke.
- **Koristiti američki ekonomski i bezbednosni uticaj kao podršku mehanizmima EU za sprovođenje Sporazuma,** a ne kao njihovu zamenu.
- **Izbegavati pokretanje paralelnih inicijativa u odnosu na dijalog koji vodi EU.** Uspostavljanje odvojenih pregovaračkih procesa može ugroziti do sada ostvareni napredak u okviru dijaloga uz posredovanje EU. Sagovornici uključeni u istraživanje ocenili su da prethodne inicijative koje su predvodile SAD, poput Vašingtonskog sporazuma, nisu imale dovoljno političke sadržine niti su obezbedile održive rezultate.

c. Srbija

- **Obustaviti aktivno protivljenje članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama, u skladu sa članovima 4 i 5 Sporazuma.** Srbija bi trebalo da odustane od protivljenja članstvu Kosova u Savetu Evrope i Evropskoj uniji, dok bi pitanje članstva u Ujedinjenim nacijama trebalo ostaviti za kasniju fazu procesa normalizacije i rešavati ga u okviru dijaloga uz posredovanje EU.
- **Prevazići insistiranje na ZSO kao preduslovu** za svaki dalji napredak i aktivnije raditi na sprovođenju članova 6, 8 i 11 Sporazuma. Napredak u ovim oblastima mogao bi predstavljati relativno lako ostvarive rezultate i stvoriti pozitivan zamah za dalje razgovore o ZSO.
- **Obezbediti punu sudsku odgovornost za napad u Banjskoj.** Ovo pitanje predstavlja najčešće istican nedostatak u pogledu kredibiliteta Srbije među sagovornicima uključenim u istraživanje. Zbog toga je potrebno uspostaviti saradnju sa nadležnim organima Kosova, uz posredovanje EULEX-a, i okončati sudske postupke protiv svih lica koja su učestvovala u incidentu, a dostupna su pravosudnim organima Srbije.
- **Razviti održivu i transparentnu strategiju za unapređenje položaja kosovskih Srba,** usmerenu na zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, umesto održavanja paralelnih institucija kao političkog instrumenta. Poželjno je da se ovakav okvir razvija kroz ZSO, u skladu sa Briselskim i Ohridskim sporazumom.
- **Jasnije komunicirati praktične koristi dijaloga za građane.** Veći fokus na konkretne efekte procesa normalizacije na svakodnevni život građana mogao bi doprineti boljem razumevanju dijaloga u javnosti i olakšati njegov dalji napredak.

d. Kosovo

- **Pokrenuti pregovore o Statutu Zajednice opština sa srpskom većinom u dobroj veri, u skladu sa ustavnim okvirom Kosova.** U javnosti ZSO predstavljati kao mehanizam za pružanje usluga (obrazovanje, zdravstvo), a ne kao ustupak u pogledu suvereniteta.
- **Uzdržati se od jednostranih mera na severu Kosova koje se doživljavaju kao prinudne,** naročito kada podrazumevaju raspoređivanje policijskih snaga u opštinama sa srpskom većinom bez prethodne koordinacije.
- **Ponovo suštinski uključiti predstavnike kosovskih Srba u proces institucionalnog odlučivanja,** a ne ograničavati njihovo učešće samo na izborni proces.
- **Izbegavati da se sprovođenje uslovljava isključivo postupcima Srbije.** Postavljanje jednostranih uslova za sprovođenje sopstvenih obaveza ne doprinosi dijalogu o normalizaciji odnosa i napretku u sprovođenju Sporazuma.
- **Jasnije komunicirati praktične koristi dijaloga za građane.** Veći fokus na ovim aspektima doprineo bi boljoj komunikaciji i olakšao proces normalizacije.

e. Civilno društvo

- **Nastaviti nezavisno praćenje sprovođenja Sporazuma uz redovno javno izveštavanje.** Organizacije civilnog društva pokazale su se kao važan dopunski mehanizam formalnim institucijama u praćenju napretka i podsticanju njegove primene.
- **Jačati prekograničnu saradnju organizacija civilnog društva usmerenu na prevazilaženje jaza između institucija i društva.** Svakodnevni suživot funkcioniše bolje nego što politička retorika sugerise, a civilno društvo može doprineti njegovom jačanju i stabilizaciji, umesto da reaguje isključivo u kriznim situacijama.
- **Suzbijati dezinformacije u vezi sa ZSO kroz sadržaje koji su zasnovani na činjenicama i lako razumljivi,** uključujući objašnjenja pravnog modela i uporedna iskustva.
- **Promovisati razmene mladih i studenata,** koje je druga fokus grupa posebno istakla kao važnu meru za izgradnju poverenja.
- **Zalagati se za potpuno transparentan plan sprovođenja Sporazuma i za objavljivanje nacрта statuta ZSO koji je pripremila EU.**

Spisak literature

- Al Jazeera, "Kosovo monastery siege ends following deadly attack on police", 24 september 2023. (<https://www.aljazeera.com/news/2023/9/24/one-police-officer-killed-in-kosovo-attack-blamed-on-serbia>)
- Al Jazeera, "Kosovo votes in snap election to end a year of political deadlock", 28 decembar 2025. (<https://www.aljazeera.com/news/2025/12/28/kosovo-votes-in-snap-election-to-end-a-year-of-political-deadlock>)
- Al Jazeera, "Lajčak: Postignut dogovor o sastanku u Briselu, razgovaralo se i o mostu na Ibru", 6. septembar 2024. (<https://balkans.aljazeera.net/news/2024/9/6/lajcak-postignut-dogovor-o-sastanku-u-briselu-razgovaralo-se-i-o-mostu-na-ibru>)
- Al Jazeera, "Serbia Arrests Kosovo Police Officers as Tensions Soar", 14. jun 2023. (<https://www.aljazeera.com/news/2023/6/14/serbia-arrests-kosovo-police-officers-as-tensions-soar>)
- Associated Press, "Kosovo Serbs Boycott Vote in Northern Municipalities as Tensions Persist", 21. april 2024. (<https://apnews.com/article/kosovo-albanian-serbs-tension-vote-mayors-boycott-2491a02288e309a-d0a354412a68b3b43>)
- Associated Press, "Kosovo's governing party wins parliamentary election but without majority, preliminary results show", 10. februar 2025. (<https://apnews.com/article/kosovo-election-parliament-new-cabinet-talks-serbia-b65aaba4d70abb9be58215e0af0107f7>)
- Atlantic Council, "Trump Should Kickstart Kosovo-Serbia Talks into Making Real Progress", 25. avgust 2025. (<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trump-should-kickstart-kosovo-serbia-talks-into-making-real-progress/>)
- Balkan Insight, "Kosovo Seeks 'Balanced Approach' From New EU Special Envoy", 28. januar 2025. (<https://balkaninsight.com/2025/01/28/kosovo-seeks-balanced-approach-from-new-eu-special-envoy/bi/kosovo/>)
- Balkan Insight, "Kosovo Serbs Continue Protests Against New Mayors in North", 29. maj 2023. (<https://balkaninsight.com/2023/05/29/kosovo-serbs-continue-protests-against-new-mayors-in-north/bi/>)
- Balkan Insight, "Kosovo Serbs Protest Closure of Serbia-Run 'Parallel Institutions'", 2. septembar 2024. (<https://balkaninsight.com/2024/09/02/kosovo-serbs-protest-closure-of-serbia-run-parallel-institutions/bi/>)
- Balkans Policy Research Group (BPRG), *The Brussels Dialogue Between Kosovo and Serbia: Achievements and Challenges*, Policy Report, septembar 2020. (https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/11/BPRG_DIALOGU-I-BRUKSELIT_ENG.pdf)
- BalkanWeb, "Dialogue with Serbia/ EU envoy visits Kosovo today: Parties must understand the damage they are doing to the country if there is no progress", 14. januar 2026. (<https://www.balkanweb.com/en/The-dialogue-with-Serbia-the-envoy-visited-Kosovo-today-the-parties-must-understand-the-damage-they-are-doing-to-the-country-if-there-is-no-progress/#gsc.tab=0>)
- Bami, Xhorxhina, "Kosovo to Implement Court Ruling Awarding Serbian Monastery Disputed Land", BIRN, 13. mart 2024. (<https://balkaninsight.com/2024/03/13/kosovo-to-implement-court-ruling-awarding-serbian-monastery-disputed-land/btj/>)
- Bami, Xhorxhina i Stojanovic, Milica, "Kosovo and Serbia Kick Off Joint Commission on Missing Persons", Balkan Insight, 26. januar 2026. (<https://balkaninsight.com/2026/01/23/kosovo-and-serbia-kick-off-joint-commission-on-missing-persons/btj/>)

BBC, Delauney, Guy, "Pressure grows on Kosovo Serbs with currency curb", 2. februar 2024. (<https://www.bbc.com/news/world-europe-68165972>)

Bechev, Dimitar, Gjoni, Iliriana, Macek, Lukáš, Nič, Milan, Xaviereff, Nikola i Zweers, Wouter, "Overcoming Inertia in Kosovo", Carnegie Europe, 22. maj 2025. (<https://carnegieendowment.org/research/2025/05/overcoming-inertia-in-kosovo>)

Bytyçi, Seb, "Trekëndëshi i suksesit: integrimi i strukturave paralele, dialogu social me serbët dhe çështja e Asociacionit", Sbunker, 1. april 2026. (<https://sbunker.org/opinion/trekendeshi-i-suksesit-integrimi-i-strukturave-paralele-dialogu-social-me-serbet-dhe-ceshtja-e-asociacionit/>)

Council of the European Union, "Belgrade-Pristina Dialogue: EU Appoints a New Special Representative", 27. januar 2025. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/01/27/belgrade-pristina-dialogue-eu-appoints-a-new-special-representative/>)

Drčelić, Zora, "Pečat, šija i vrat", NIN, septembar 2023. (<https://vvv.nin.rs/arhiva/vesti/19979/pecat-sija-i-vrat>)

EEAS Press Team, "Kosovo: Statement by the Spokesperson on police operations against post offices in the north", 5. avgust 2024. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovo-statement-spokesperson-police-operations-against-post-offices-north_en)

EEAS Press Team, "Statement by the EUSR for the Belgrade Pristina Dialogue on the occasion of the first trilateral meeting of the Joint Commission on Missing Persons", 23. januar 2026. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/statement-eusr-belgrade-pristina-dialogue-occasion-first-trilateral-meeting-joint-commission-missing_en)

EUNews, "One year after Ohrid agreement, there is little commitment from Kosovo and Serbia to its implementation", 18. mart 2024. (<https://www.eunews.it/en/2024/03/18/ohrid-agreement-serbia-kosovo/>)

European Commission, Kosovo 2023 Report, SWD (2023) 692 final, Brussels, 8. novembar 2023. (https://enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2023_en)

European Commission, "Visa-Free Travel for Kosovo Citizens to the EU", 3. januar 2024. (https://home-affairs.ec.europa.eu/news/visa-free-travel-kosovo-citizens-eu-2024-01-03_en)

European Commission (DG ENEST), "Western Balkans Leaders' Meeting in Tirana Takes Stock of EU Growth Plan Progress Two Years After Its Adoption", 21. novembar 2025. (https://enlargement.ec.europa.eu/news/western-balkans-leaders-meeting-tirana-takes-stock-eu-growth-plan-progress-two-years-after-its-2025-11-21_en)

European External Action Service (EEAS), "Belgrade-Pristina Dialogue: Establishment of a Joint Monitoring Committee in line with Ohrid commitments", 18. april 2023. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-establishment-joint-monitoring-committee-line-ohrid-commitments_en)

European External Action Service (EEAS), "Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia", 18. mart 2023. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en)

European External Action Service (EEAS), "Belgrade-Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the High-Level Meeting", 2. maj 2023. (<https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade>)

[de-pristina-dialogue-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-high-level-meeting_en\)](#)

European External Action Service (EEAS), "Belgrade-Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti", 19. mart 2023. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-ohrid-meeting_en)

European External Action Service (EEAS), "Belgrade-Pristina Dialogue: Statement by High Representative Josep Borrell", 27. februar 2023. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-statement-high-representative-josep-borrell_en)

European External Action Service (EEAS), "Belgrade-Pristina Dialogue: Statement by the High Representative on the anniversary of the Agreement on the Path to Normalisation and its Implementation Annex", 17. mart 2024. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-statement-high-representative-anniversary-agreement-path-normalisation_en)

European External Action Service (EEAS), "EU–Western Balkans Summit: Brussels Declaration", Brussels, 14. decembar 2023. (https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/eu-western-balkans-summit-brussels-declaration-13-december-2023_en)

European External Action Service (EEAS), "EU-facilitated Dialogue: Successful conclusion of the negotiations for the 2023 Declaration on Missing Persons' implementation", 17. decembar 2024. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-facilitated-dialogue-successful-conclusion-negotiations-2023-declaration-missing-persons_en)

European Parliament, *Draft report on the 2025 Commission report on Kosovo*, 6. mart 2026. (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-784231_EN.pdf)

European Parliament, *Report on the 2023 and 2024 Commission reports on Serbia*, A10-0072/2025, Committee on Foreign Affairs, 15. april 2025. (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0072_EN.html)

European Parliamentary Research Service, "Belgrade–Pristina Dialogue: The rocky road towards a comprehensive normalisation agreement", Briefing PE 779.231, novembar 2025. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779231/EPRS_BRI\(2025\)779231_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779231/EPRS_BRI(2025)779231_EN.pdf))

European Western Balkans, "European Parliament Debates Annual Reports on Serbia and Kosovo", 7. maj 2025. (<https://europeanwesternbalkans.com/2025/05/07/european-parliament-debates-annual-reports-on-serbia-and-kosovo/>)

European Western Balkans, "First Trilateral Meeting of the Joint Commission on Missing Persons Convened", 23. januar 2026. (<https://europeanwesternbalkans.com/2026/01/23/first-trilateral-meeting-of-the-joint-commission-on-missing-persons-convened/>)

European Western Balkans, "Kosovo country report – The One with the Wasted Year", 6. novembar 2025. (<https://europeanwesternbalkans.com/2025/11/06/kosovo-country-report-the-one-with-the-wasted-year/>)

European Western Balkans, "Kurti re-elected as PM, Government approves draft law on EU Growth Plan", 12. februar 2026. (<https://europeanwesternbalkans.com/2026/02/12/kurti-re-elected-as-pm-government-approves-draft-law-on-eu-growth-plan/>)

European Western Balkans, "Lajčák says Serbia has withdrawn letter on Ohrid agreement 'red lines', no re-

action from Belgrade", 9. septembar 2024. (<https://europeanwesternbalkans.com/2024/09/09/lajcak-says-serbia-has-withdrawn-letter-on-ohrid-agreement-red-lines-no-reaction-from-belgrade/>)

European Western Balkans, "Marta Kos: It is necessary to ensure political stability in Kosovo", 15. maj 2026. (<https://europeanwesternbalkans.com/2026/05/15/marta-kos-it-is-necessary-to-ensure-political-stability-in-kosovo/>)

European Western Balkans, "One-year residence permits agreed for Serbian students and workers", 16. mart 2026. (<https://europeanwesternbalkans.com/2026/03/16/one-year-residence-permits-agreed-for-serbian-students-and-workers/>)

European Western Balkans, "Talk of KFOR Drawdown Reveals a Changing US Approach to the Balkans", 21. mart 2026. (<https://europeanwesternbalkans.com/2026/03/21/talk-of-kfor-drawdown-reveals-a-changing-us-approach-to-the-balkans/>)

European Western Balkans, "The EU is lifting all punitive measures", 18. decembar 2025. (<https://europeanwesternbalkans.com/2025/12/18/the-eu-is-lifting-all-punitive-measures/>)

IBNA – International Balkan News Agency, "EU–US coordination on the Serbia–Kosovo dialogue: Sorensen's message from Washington at a fragile moment", 21. mart 2026. (<https://www.ibnaeu.com/en/2026/03/21/eu-us-coordination-kosovo-serbia-dialogue-sorensen-washington/>)

International Crisis Group, "Kosovo Tests the Limits of EU Patience", 16. oktobar 2025. (<https://www.crisisgroup.org/cmt/europe-central-asia/kosovo/kosovo-tests-limits-eu-patience>)

Intervju , "Vučić o godišnjici Briselskog Sporazum : Trinaest godina laži , ne žele da osnuju ZSO", Kosovo Online, 18. april 2026. (<https://vww.kosovo-online.com/vesti/intervjui/vucic-o-godisnjici-briselskog-sporazuma-trinaest-godina-lazi-ne-zele-da-osnuju-zso>)

Isufi, Antigone i Zeqiri, Ardita, "Two Years On, Kosovo-Serbia Normalisation Deal Still Pending", Prishtina Insight, 18. mart 2023. (<https://prishtinainsight.com/two-years-on-kosovo-serbia-normalisation-deal-still-pending-mag/>)

Koha, "LVV reaches 51 percent, Kurti receives over 400 thousand votes", 7. januar 2026. (<https://www.koha.net/en/zgjedhjet-2025/lvv-ja-arrin-ne-gati-51-per-qind-albin-kurti-merr-mbi-400-mije-vota>)

KoSsev, "Closure of Serbian institutions: At least 59 services were closed", 15. januar 2025. (<https://kossev.info/en/gasenje-srpskih-institucija-zatvoreno-najmanje-59-sluzbi/>)

Kosovo Online, "Borrell: EU Welcomes the Decisions of Kosovo and Serbia to Recognize Each Other's License Plates", 7. januar 2024. (<https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/borrell-eu-welcomes-decisions-kosovo-and-serbia-recognize-each-others-license-plates>)

Kosovo Online, "Kosovo Police Raided All Municipal and Post Office Buildings in Serbian System South of the Ibar River", 15. januar 2025. (<https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/kosovo-police-raided-all-municipal-and-post-office-buildings-serbian-system-south>)

Kosovo Online, "Security Council Session on Kosovo: Who Was Deceiving Who", 9. april 2025. (<https://www.kosovo-online.com/en/news/analysis/security-council-session-kosovo-who-was-deceiving-who-9-4-2025>)

Mirosavljević, Igor i Burazer, Nikola, *Analysis of the Implementation of the Brussels–Ohrid Agreement*, National Convention on the European Union Working Group for Chapter 35, 2025. (<https://smartbalkansproject>.

[org/wp-content/uploads/2025/03/R.1.-Prvi-policy-brief-ENG.pdf](https://wp-content/uploads/2025/03/R.1.-Prvi-policy-brief-ENG.pdf))

N1, "EU: Serbia violating agreement on path to normalization of relations with Kosovo", 13. jun 2024. (<https://n1info.rs/english/news/eu-serbia-violating-agreement-on-path-to-normalization-of-relations-with-kosovo/>)

N1, "Kosovo Police Shut Down Serbian Bank Branches", 20 maj 2024. (<https://n1info.rs/english/news/kosovo-police-shut-down-serbian-bank-branches/>)

Nič, Milan & Seebass, Frauke, "How the US Elections Could Shake Up the Western Balkans", DGAP Memo No. 20, 16. oktobar 2024. (<https://dgap.org/en/research/publications/how-us-elections-could-shake-western-balkans>)

Official Journal of the European Union, C/2024/2654, 2024. (<https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2654/oj/eng>)

Official Journal of the European Union, Regulation (EU) 2024/1449 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, 2024/1449, 24. maj 2024. (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj/eng>)

Orana, Ardit i Illazi, Ramadan, Kosovo-Serbia Dialogue: Consequence of the Status Quo, New Social Initiative (NSI), mart 2022. (<https://newsocialinitiative.org/kosovo-serbia-dialogue-consequences-of-the-status-quo/>)

Pavković, Miloš, "From Brussels to Ohrid, Belgrade and Pristina on a crossroad: Uncovering divergent narratives in Kosovo and Serbia about the EU-facilitated normalisation process", European Policy Centre (CEP), 2025. (<https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2025/04/from-brussels-to-ohrid-belgrade-and-pristina-on-a-crossroad.pdf>)

Pavković, Miloš, "Three Years On, the Ohrid Agreement Remains Largely Unimplemented", Sbunker, april 2026. (<https://sbunker.org/en/analyze/tre-vjet-pas-marreshja-e-ohrit-mbetet-ne-mase-te-madhe-e-pazbatuar/>)

Prishtina Insight, "EU Assessing Ongoing Kosovo-Serbia Dialogue: Foreign Policy Chief", 8. april 2025. (<https://prishtinainsight.com/eu-assessing-ongoing-kosovo-serbia-dialogue-foreign-policy-chief/>)

Prishtina Insight, "Two Years On, Kosovo-Serbia Normalisation Deal Still Pending", 18. mart 2025. (<https://prishtinainsight.com/two-years-on-kosovo-serbia-normalisation-deal-still-pending-mag/>)

Radio Free Europe, "Pristina Court Sentences 2 To Life Over Deadly 2023 'Terrorist Attack' In Banjska", 26. april 2026. (<https://www.rferl.org/a/kosovo-court-life-sentences-deadly-attack-banjska-serbia/33741781.html>)

Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), "Dozens of KFOR Troops, Protesters Injured as Clashes Break Out in Serb-Majority Towns in Northern Kosovo", 29. maj 2023. (<https://www.rferl.org/a/northern-kosovo-ethnic-albanian-mayors-kfor-serbs/32432330.html>)

Radio Free Europe/Radio Liberty, "Why the US Suspended a 'Strategic Dialogue' With Kosovo Before It Even Began", 16. septembar 2025. (<https://www.rferl.org/a/us-suspends-strategic-dialogue-kosovo-serbia/33531871.html>)

Radio Slobodna Evropa, "Zbog neispunjenja dogovora , za sada ništa od donatorske za Kosovo i Srbiju", 9. jun 2023. (<https://vvv.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-ohrid-donatorska-otkazana/32452315.html>)

Security Council Report, "Kosovo, Monthly Forecast", oktobar 2024. (<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2024-10/kosovo-13.php>)

Security Council Report, "Kosovo, Monthly Forecast: October 2024", 30. septembar 2024. (<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2024-10/kosovo-13.php>)

Stojanović, Marija, "What are the takeaways from another unsuccessful round of the Belgrade-Pristina Dialogue?", European Western Balkans, 27. jun 2024. (<https://europeanwesternbalkans.com/2024/06/27/what-are-the-takeaways-from-another-unsuccessful-round-of-the-belgrade-pristina-dialogue/>)

Stojanovic, Milica & Isufi, Perparim, "Kurti Cautious as Serbia Moves to Allow Kosovo Licence Plates", Balkan Insight, 27. decembar 2023. (<https://balkaninsight.com/2023/12/27/kurti-cautious-as-serbia-moves-to-allow-kosovo-licence-plates/bi/>)

The American Presidency Project, "Readout of National Security Advisor Jake Sullivan's Call with Prime Minister Kurti of Kosovo", 29. septembar 2023. (<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/readout-national-security-advisor-jake-sullivans-call-with-prime-minister-kurti-kosovo>)

The Dialogue, "Exchanging Liaison Officers", 2021. (<https://dialogue-info.com/exchanging-liaison-officers/>)

The Guardian, "Kosovo Serb Politician Arrested Over Role in Armed Ambush of Police", 3. oktobar 2023. (<https://www.theguardian.com/world/2023/oct/03/belgrade-police-arrests-kosovo-serb-politician-milan-ra-doicic>)

The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, novembar 2025. (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>)

U.S. Department of State, "Secretary Blinken's Call with Serbian President Vučić", 29. septembar 2023. (<https://2021-2025.state.gov/secretary-blinkens-call-with-serbian-president-vucic-4/>)

U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, "Secretary Rubio's Meeting with Serbian Foreign Minister Đurić", 6. avgust 2025. (<https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/08/secretary-rubios-meeting-with-serbian-foreign-minister-djuric>)

U.S. Mission to the OSCE, "On Recent Developments in Kosovo", 15. februar 2024. (<https://osce.usmission.gov/on-recent-developments-in-kosovo/>)

Aneks I

Pitanja za intervju

1. Kako ocenjujete dosadašnje sprovođenje Ohridskog sporazuma? Kako biste opisali napredak Kosova i Srbije u njegovoj primeni?
2. Član 4 Sporazuma iz 2023. godine predviđa da se Srbija neće protiviti članstvu Kosova u bilo kojoj međunarodnoj organizaciji. Međutim, Srbija se protivila zahtevu Kosova za članstvo u Savetu Evrope i ponovila svoje protivljenje učešću Kosova u drugim međunarodnim organizacijama. Da li smatrate da to predstavlja kršenje člana 4?
3. Član 8 predviđa uspostavljanje „stalnih misija“. U međunarodnom diplomatskom pravu, stalna misija obično predstavlja državu pri međunarodnoj organizaciji. Da li ove „stalne misije“ tumačite kao diplomatska predstavništva u smislu Bečke konvencije o diplomatskim odnosima ili pre kao kancelarije za vezu bez formalnog diplomatskog statusa? Po čemu bi one trebalo da se razlikuju od postojećih kancelarija za vezu u Beogradu i Prištini?
4. Sporazum iz 2023. godine ima određene sličnosti sa Osnovnim sporazumom između dve Nemačke iz 1972. godine, naročito u pogledu omogućavanja međunarodnog priznanja bez formalnog diplomatskog priznanja. Kako ocenjujete sličnosti između ova dva sporazuma?
5. Aneks o sprovođenju predviđa uspostavljanje Zajedničkog odbora za praćenje, koji je formiran u aprilu 2023. godine. Međutim, od tada nisu objavljene informacije o njegovom radu. S obzirom na ograničeno angažovanje obe strane u dijalogu, da li smatrate da je nedostatak političke volje uticao na funkcionisanje ovog odbora?
6. Evropska unija se obavezala da organizuje donatorsku konferenciju radi podrške sprovođenju člana 9 Sporazuma. Međutim, konferencija do danas nije održana. Da li je bilo komunikacije između uključenih strana u vezi sa njenim organizovanjem ili mogućim vremenskim okvirom? Kakvu poruku Evropska unija šalje odlaganjem organizovanja donatorske konferencije?
7. Kosovo je bez funkcionalne vlade od februara 2025. godine, dok je unutrašnja politička kriza u Srbiji dodatno usporila dijalog. Novi specijalni predstavnik EU do sada nije posredovao ni na jednom sastanku u okviru dijaloga. Po Vašem mišljenju, kakav će pristup verovatno zauzeti, da se prvenstveno usredsredi na sprovođenje postojećih obaveza ili da nastoji da postigne nove sporazume između strana?
8. Da li se izostanak napretka u dijalogu odrazio na procese evropskih integracija Srbije i Kosova, imajući u vidu da se obe strane trenutno suočavaju sa širim unutrašnjim i regionalnim izazovima?
9. Formiranje Zajednice opština sa srpskom većinom i dalje predstavlja jednu od glavnih prepreka u procesu, pri čemu obe strane pokazuju malo spremnosti na kompromis. Član 7 Sporazuma iz 2023. godine predviđa odgovarajući nivo samoupravljanja za srpsku zajednicu na Kosovu, uključujući pružanje usluga u određenim oblastima, mogućnost finansijske podrške iz Srbije, direktne kanale komunikacije sa Vladom Kosova i formalizovanje statusa Srpske pravoslavne crkve. Evropska unija je krajem 2023. godine predložila nacrt Statuta ZSO, koji nije bio dostupan javnosti. Da li očekujete da će zastoј u vezi sa ZSO biti prevaziđen? U kojoj meri smatrate da će pitanje ZSO i dalje služiti kao izgovor Srbiji za odlaganje sprovođenja Sporazuma iz 2023. godine?
10. Kako vidite moguću ulogu buduće administracije predsednika Trampa u ovom procesu? Nedavno se predsednica Kosova Vjosa Osmani sastala sa ministrom spoljnih poslova Srbije Markom Đurićem u Njujorku, uz posredovanje Ričarda Grenela. Da li očekujete da će se Sjedinjene Američke Države aktivnije uključiti, naročito ukoliko Evropska unija ne ostvari opipljiv napredak, i da li bi to moglo da oslabi ulogu EU u procesu?
11. Kako ocenjujete aktivnosti Evropske unije i njenog specijalnog predstavnika kada je reč o dijalogu o normalizaciji od prihvatanja Ohridskog sporazuma?
12. Da li imate konkretne preporuke za Vladu Kosova, Vladu Srbije ili Evropsku uniju?

Spisak sagovornika

	Ime	Afilijacija/Organizacija	Datum
1.	Emir Abraši	Democracy Plus	4 . novembar 2025.
2.	Eraldin Fazliju	Novinar	4 . novembar 2025.
3.	Jeta Džara	BIRN	5. novembar 2025.
4.	Jeta Lošaj	KCSS	5. novembar 2025.
5.	Besar Đerđi	GLPS	5. novembar 2025.
6.	Anonimni sagovornik	Predstavnik civilnog društva	5. novembar 2025.
7.	Arber Fetahu	KCSF	5. novembar 2025.
8.	Aleksandar Šljuka	NSI	6 . novembar 2025.
9.	Miodrag Milićević	NGO Aktiv	6 . novembar 2025.
10.	Anonimni sagovornik	Novinar	6 . novembar 2025.
11.	Anonimni sagovornik	Predstavnik civilnog društva	6 . novembar 2025.
12.	Anonimni sagovornik	Ekspert iz Prištine	7 . novembar 2025.
13.	Anonimni sagovornik	Ekspert iz Prištine	7 . novembar 2025.
14.	Maja Bjeloš	BCBP	24. mart 2026
15.	Marko Savković	ISAC	25 . marta 2026.
16.	Sanja Sovrlić	N1	26. mart 2026.
17.	Dragiša Mijačić	INTER	26. mart 2026.
18.	Helena Ivanov	Društvo Henri Džekson	27 . mart 2026.

Aneks II**Fokus grupe – spisak učesnika:**

1. Dragana Vasiljević-Valent
2. Dajana Božović
3. Dejana Cvetković
4. Ana Jakovljević
5. Nebojša Đerić
6. Alsea Imeri
7. Eriona Hoti
8. Violeta Bljakćori
9. Refik Tupela
10. Ilnora Elšani
11. Ermal Bošnjaku
12. Dardane Aljimusaj
13. Đentijana Šalja
14. Gentrit Krasnići

Fokus grupe organizovane su u Severnoj Kosovskoj Mitrovici 8. decembra 2025. godine u okviru Zimske škole pod nazivom „Premošćavanje jaza između Srbije i Kosova“. Učesnici Zimske škole bili su mladi, studenti, profesionalci, novinari i akademici iz Srbije i sa Kosova zainteresovani za proces normalizacije odnosa. Učesnici su nasumično podeljeni u dve fokus grupe.

Aneks III

Metodološka objašnjenja

Poglavlje 3 predstavlja Indeks normalizacije, definiše njegove dve komponente (sprovođenje i angažovanje) i prikazuje petostepenu i četvorostepenu skalu koje se koriste za njihovo ocenjivanje. Ovaj Aneks dopunjuje navedeno poglavlje dokumentovanjem operativnih pravila koja uređuju praktičnu primenu ovih skala: način na koji se pojedinačne ocene na nivou članova Sporazuma pretvaraju u numeričke vrednosti, način njihovog agregiranja u procenite na nivou države i ukupne procenite prikazane u Poglavlju 4, postupanje sa obavezama koje nisu primenljive, način rešavanja spornih ili nejasnih slučajeva, kao i objašnjenje šta Indeks meri, a šta ne meri. Cilj je da metodologija bude u potpunosti transparentna, reproduktivna za nezavisne istraživače i primenljiva na godišnjem nivou, bez potrebe za konsultovanjem prvobitnog tima koji je vršio ocenjivanje.

Skala za ocenjivanje sprovođenja

Svakom članu Sporazuma o putu ka normalizaciji i svakoj tački Aneksa o sprovođenju dodeljuje se jedinstvena ordinalna ocena na petostepenoj skali, posebno za Srbiju, a posebno za Kosovo. Pet vrednosti, njihovi opisni kriterijumi i odgovarajući nivoi sprovođenja prikazani su u nastavku. Članovi koji ne nameću neposrednu obavezu određenoj strani označavaju se kao nije primenljivo i isključuju se iz imenitelja prilikom izračunavanja rezultata za tu stranu (videti Odeljak 4).

Rezultat	Kategorija	% opseg	Operativna definicija
4	U potpunosti sprovedeno	90–100%	Sve suštinske obaveze iz člana sprovedene su u praksi i potvrđene od strane istraživača. Sprovođenje nije osporeno ni od jednog od tri referentna aktera (EU, Kosovo i Srbija).
3	Uglavnom sprovedeno	66–89%	Ključne obaveze su sprovedene i potvrđene. Preostali nedostaci su ograničeni, tehničke ili manje prirode i ne sprečavaju da se član oceni kao uglavnom sproveden.
2	Delimično sprovedeno	34–65%	Pojedine odredbe člana su sprovedene i potvrđene, ali značajan broj odredbi ostaje nesproveden, samo delimično sproveden ili nije dovoljno potkrepljen dokazima. Ova ocena se primenjuje i kada jedna strana tvrdi da je sprovođenje ostvareno, ali je to osporeno od druge strane i ne može se nezavisno potvrditi.

1	Početna/rana faza	1–33%	Preduzeti su ograničeni koraci ka sprovođenju, pripreme mere, delimične administrativne aktivnosti ili izolovano sprovođenje pojedinih manje značajnih odredbi. Sprovođenje je započeto, ali još uvek ne predstavlja suštinsko ispunjenje obaveza.
0	Nije sprovedeno	0%	Ne postoje potvrđeni dokazi da je član sproveden u praksi. Sve tvrdnje o sprovođenju nisu potkrepljene dokazima, isključivo su formalne prirode ili ih uverljivo osporava više aktera.
/	Nije primenljivo/ne postoji neposredna obaveza	Isključeno/Isključuje se iz obračuna	Član ne nameće neposrednu obavezu strani na koju se odnosi (npr. član 7 za Srbiju, član 5 za Kosovo ili tačke 3 i 7 Aneksa za obe strane, budući da predstavljaju obaveze Evropske unije). Takvi članovi se isključuju iz imenitelja prilikom izračunavanja ukupnog rezultata za datu stranu.

Od kategorijalnih ka numeričkim ocenama

Svaka kategorijalna ocena prevodi se u odgovarajuću numeričku vrednost na istoj skali: 4 boda za u potpunosti sprovedeno, 3 boda za uglavnom sprovedeno, 2 boda za delimično sprovedeno, 1 bod za početnu/ranu fazu sprovođenja i 0 bodova za nije sprovedeno. Kada je član ili tačka ocenjena između dve kategorije, na primer početna/rana faza – delimično sprovedeno, u statističkom obračunu koristi se međuvrednost 1,5. Članovi označeni kao N/P (nije primenljivo) u potpunosti se isključuju iz obračuna – ne ulaze ni u zbir bodova (brojilac), niti u ukupan broj mogućih bodova (imenilac).

Za svaku stranu (Srbiju i Kosovo), zasebno za Sporazum i za Aneks, ukupni rezultat sprovođenja izračunava se prema sledećoj formuli:

$$\text{Ukupan rezultat (\%)} = (\Sigma \text{ ocena članova} \div (n \times 4)) \times 100$$

gde Σ ocena članova predstavlja zbir numeričkih ocena dodeljenih svim članovima koji se odnose na posmatranu stranu, dok n označava broj primenljivih članova (odnosno članova koji nisu označeni kao N/P). Imenilac ($n \times 4$) predstavlja maksimalan broj bodova koji ta strana može ostvariti za obaveze koje se na nju odnose. Ovakav način obračuna ima tri namerno ugrađene karakteristike. Prvo, obezbeđuje da se svaka strana ocenjuje isključivo u odnosu na obaveze koje zaista ima; tako se Srbija ne kažnjava zbog nesprovođenja člana 7 (koji predstavlja obavezu Kosova), niti Kosovo zbog člana 5 (koji predstavlja obavezu Srbije). Drugo, iako je Indeks normalizacije zasnovan na statističkom obračunu, njegovi rezultati moraju se tumačiti zajedno sa narativnim obrazloženjima za svaki ocenjeni član Sporazuma. Zbog toga su u Poglavlju 4 procentualni rezultati prikazani uporedo sa narativnim ocenama, kako bi se izbegla pogrešna tumačenja. Treće, procentualni rezultati omogućavaju poređenje između strana, kao i između različitih godišnjih izdanja Indeksa, čak i kada se skup primenljivih članova razlikuje.

Ukupan (zajednički) rezultat sprovođenja

Ukupan rezultat sprovođenja za svaki instrument (Sporazum i Aneks) predstavlja aritmetičku sredinu zbirnih rezultata Srbije i Kosova. U slučajevima kada se imenilac razlikuje zbog članova označenih kao N/P (nije primenljivo), koristi se jednostavan, neponderisan prosek – svaka strana doprinosi ukupnom rezultatu podjednako, bez obzira na broj članova koji se na nju odnose. Razlog za ovakav pristup nije statističke, već normative prirode: proces normalizacije je bilateralan i, za potrebe prikazivanja ukupnih rezultata, obaveze

nijedne strane ne smatraju se važnijim od obaveza druge strane.

Metod dodeljivanja ocena i unakrsna provera

Sve ocene na nivou pojedinačnih članova dodeljene su nezavisno i paralelno od strane glavnog autora u Beogradu (Pavković) i glavnog autora u Prištini (Gaši), primenom operativnih definicija iz Odeljka 2 i pravila za korišćenje izvora iz Odeljka 3. Nakon toga, dva skupa ocena su upoređena, a saglasnost je postignuta za svaki član – ili već u prvom krugu ocenjivanja ili nakon strukturisane rasprave zasnovane na raspoloživim dokazima. Recenzenti (Bečev, Đoni i Subotić) potom su nezavisno proverili konačne ocene u odnosu na korišćene dokaze i operativne definicije pre objavljivanja izveštaja.

Potencijalna ograničenja indeksa normalizacije

Tri ograničenja Indeksa normalizacije, u njegovom sadašnjem obliku, zaslužuju posebno isticanje.

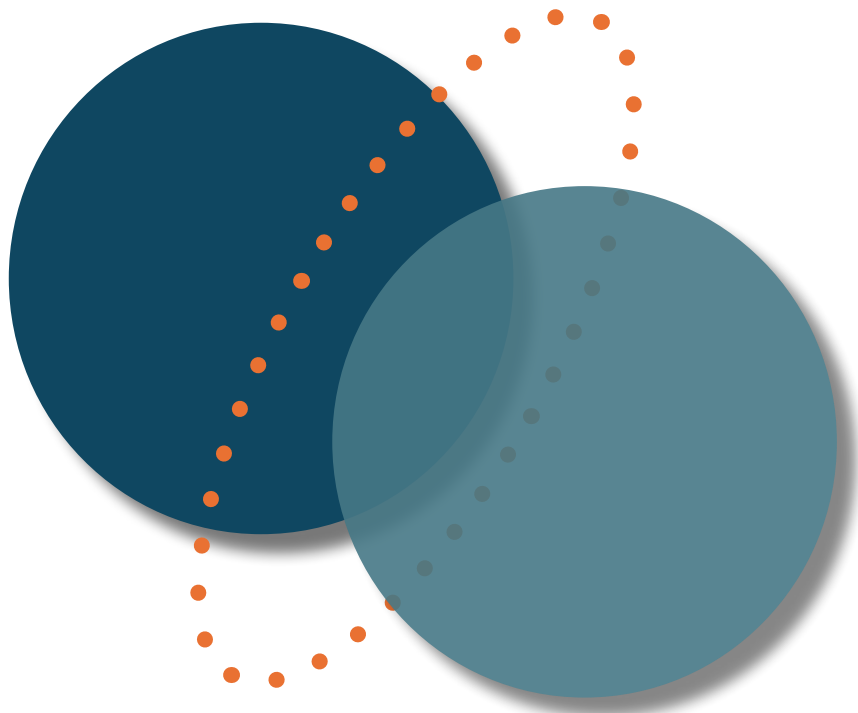
- Ograničena preciznost ordinalne skale. Petostepena skala ne može da obuhvati sve značajne razlike između članova. Na primer, član koji napreduje sa solidnog nivoa ocene 2 na razvijen nivo ocene 3 tretira se isto kao član koji prelazi sa minimalnog nivoa ocene 2 na tek dovoljan nivo za ocenu 3. Zbog toga su narativna obrazloženja u Poglavlju 4 neophodna za pravilno tumačenje numeričkih rezultata. Indeks nije zamišljen da se koristi ili predstavlja bez njih.

- Jednaka težina svih članova. Svi članovi ulaze u obračun sa jednakom težinom, bez obzira na njihov politički značaj za Sporazum. Tako, na primer, član 7 (autonomija za Srbe na Kosovu), član 6 (produbljivanje buduće saradnje) i član 11 (mapa puta za sprovođenje) imaju nesrazmerno veliki politički značaj u procesu dijaloga, ali se u Indeksu svaki od njih računa kao jedan od jedanaest članova. Ovo je bila svesna metodološka odluka, jer bi uvođenje različitih pondera zahtevalo normativno rangiranje članova, što bi, prema oceni autora, moglo dovesti u pitanje neutralnost Indeksa. Posledično, visok ukupan rezultat može prikriti činjenicu da najvažnije odredbe Sporazuma nisu sprovedene.

- Sprovođenje nije isto što i efekat. Indeks meri da li su preuzete obaveze sprovedene u praksi, ali ne meri da li je njihovo sprovođenje dovelo do stvarnih rezultata u procesu normalizacije odnosa. Tako jedna strana može ostvariti visok rezultat na proceduralnim obavezama (na primer, tačka 11 Aneksa, koja se odnosi na vođenje svih razgovora u okviru dijaloga uz posredovanje EU), a da pritom ne doprinese suštinskom pomirenju ili normalizaciji odnosa. Razlika između sprovođenja i stvarnog uticaja detaljnije je razmotrena u poglavlju o ključnim izazovima (Poglavlje 5) i preporukama (Poglavlje 6).

Replikacija

Indeks normalizacije je osmišljen tako da se može ponovo primenjivati na godišnjem nivou. Budući istraživački tim koji bude primenjivao Indeks na naredni dvanaestomesečni period trebalo bi da prati pet koraka: (i) prikupiti bazu dokaza za svaki član, koristeći četiri kategorije izvora navedene u Odeljku 3, uz jasno definisan krajnji datum obuhvaćenog perioda; (ii) dodeliti kategorijalne ocene nezavisno od strane najmanje dva istraživača, po mogućnosti tako da jedan bude baziran u Beogradu, a drugi u Prištini; (iii) rešiti razlike u ocenama pozivanjem na operativne definicije i pravilo konzervativnog ocenjivanja; (iv) primeniti formulu za agregaciju iz Odeljka 4 kako bi se izračunali procentualni rezultati za svaku stranu i ukupni rezultat, uz prikazivanje i osnovnog agregiranog rezultata i prilagođene vrednosti korigovane za efekat donje granice, kada je taj efekat značajan; (v) tumačiti procentualne rezultate zajedno sa narativnim ocenama i komponentom angažovanja, a ne izolovano. Autori pozivaju druge istraživače i institucije da primene ovu metodologiju, dok će CEP i Sbunker na zahtev učiniti dostupnim tabelu za ocenjivanje i bazu korišćenih izvora, kako bi se omogućila ponovljena primena i provera rezultata.



Izveštaj iz senke o procesu normalizacije odnosa između Kosova* i Srbije

Između sprovođenja sporazuma i upravljanja tenzijama

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, nevladina, neprofitna think tank organizacija sa sedištem u Beogradu. Osnovala ga je grupa stručnjaka u oblastima evropskog prava, evropskih poslova, ekonomije i reforme 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: Dobra vladavina; Unutrašnje tržište i konkurentnost; Regionalna politika, energetika i životna sredina; Naša Evropa.

Sbunker je nevladina medijska organizacija osnovana 2016. godine, posvećena pružanju analitičkih i sadržajnih uvida u važna politička, bezbednosna, ekonomska, društvena i kulturna pitanja na Kosovu, Zapadnom Balkanu i šire. Pored toga, kroz program „Disinfo“, Sbunker prati sadržaj koji se svakodnevno objavljuje u lokalnim medijima i identifikuje lažne vesti sa tendencijom obmanjivanja javnosti, uključujući i strane maligne uticaje. Sbunker takođe nudi različite podkaste u kojima se razmatraju filozofski i teorijski pogledi, diskutuju knjige različitih autora i analiziraju politički trendovi u regionu.

Kroz inicijative u oblasti istraživanja, novinarstva i tehnologije, Sbunker se pozicionirao kao pouzdan glas građana koji žele transparentniju i odgovorniju vlast, kao i institucija koje žele da pokažu svoju posvećenost služenju javnom interesu.