



**Охридски процес и правне границе европске
условљености**
*The Ohrid Process and the Legal Boundaries of
European Conditionality*

Malmö, November 2025
Srpski Most - Institute for Dialogue and Innovation
Aleksandar Spasić

ПРЕДГОВОР / PREFACE

Српски ћирилица

Српски Мост – Институт за дијалог и иновације основан је са мисијом да подстакне критичко мишљење, институционални дијалог и етичку одговорност у односима између Србије, региона и међународне заједнице. Наш рад почива на принципима суверенитета, правде и достојанства – као темељима сваког праведног поретка.

У времену када се Србија суочава са политичким, правним и медијским изазовима који често долазе споља, верујемо да је неопходно одговорити не реакцијом, већ аргументом – чињеницом, знањем и поштовањем међународног права.

Овај извештај настао је као аналитички одговор на публикацију Европског полиси центра (ЕПЦ) “*From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*”. Његов циљ није полемика, већ исправљање реторичких и правних неравнотежа које се све чешће јављају у европском дискурсу о Србији.

Као независна, непартијска институција, *Српски Мост* делује са уверењем да су истина, правна доследност и достојан дијалог једини пут ка трајном миру и стабилности на Балкану.

Наше водиле у свему што радимо:

Суверенитет и правда – Стојимо у одбрани самосталности и територијалног интегритета Србије у складу са међународним правом и резолуцијама УН.

Мостови јединства – Градимо трајне мостове између Србије, Републике Српске, српског народа у региону и дијаспоре.

Увек за опште добро – Делујемо у корист народа и државе, штитећи све што јача наше друштво.

English

Srpski Most – Institute for Dialogue and Innovation was established with the mission to foster critical thought, institutional dialogue, and ethical accountability in relations between Serbia, the wider region, and the international community. Our work rests upon the principles of sovereignty, justice, and dignity – the foundations of any fair order.

At a time when Serbia faces political, legal and media challenges often originating beyond its borders, we believe that the appropriate response must not be emotional reaction, but reasoned argument – grounded in fact, knowledge, and respect for international law.

This report was prepared as an analytical response to the European Policy Centre (EPC) publication “*From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*”. Its aim is not polemic, but the correction of rhetorical and legal asymmetries increasingly present in the European discourse on Serbia.

As an independent, non-partisan institution, *Srpski Most* operates on the conviction that truth, legal consistency, and dignified dialogue are the only path to lasting peace and stability in the Balkans.

Our guiding principles in all we do:

Sovereignty and Justice – We defend the independence and territorial integrity of Serbia in accordance with international law and UN resolutions.

Bridges of Unity – We build lasting bridges between Serbia, Republika Srpska, the Serbian people across the region, and the diaspora.

Always for the Common Good – We act in the interest of the people and the state, safeguarding everything that strengthens our society.

Знање и вера у будућност –
Подржавамо образовање, иновације и активно учешће младих.

Културно наслеђе и одрживост –
Чувамо духовну и културну баштину као део нашег идентитета.

Дијалог и сарадња – Верни идеји да само кроз разговор постоји разумевање.

Knowledge and Faith in the Future – We support education, innovation and youth participation as the foundation of national progress.

Cultural Heritage and Sustainability – We preserve our spiritual and cultural heritage as part of our national identity.

Dialogue and Cooperation – Guided by the belief that only through dialogue can understanding be achieved.

ИЗВРШНИ САЖЕТАК / EXECUTIVE SUMMARY

Овај извештај представља аналитички одговор Института „Српски Мост – Институт за дијалог и иновације“ на публикацију Европског полиси центра (ЕРС) под насловом „*From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*“ (Брисел, 2025).

Циљ извештаја није полемика, већ утврђивање правних, дипломатских и реторичких основа које обликују европски дискурс о Србији и процесу нормализације односа са Приштином.

Док ЕРС полази од претпоставке да је независност Косова „неповратна чињеница“, *Српски Мост* указује да такав приступ занемарује обавезујућу снагу **Резолуције Савета безбедности УН 1244 (1999)**, која јасно потврђује **суверенитет и територијални интегритет Србије**.¹

Извештај ЕРС-а дијалог третира као средство притиска и условљавања Србије, док се обавезе Приштине – као што је формирање **Заједнице српских општина (ЗСО)** предвиђене **Бриселским споразумом из 2013. године** – минимизују или занемарују.²

This report presents an analytical response by the **Srpski Most – Institute for Dialogue and Innovation** to the European Policy Centre (EPC) publication “*From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*” (Brussels, 2025).

The aim of this report is not polemic, but to identify the legal, diplomatic and rhetorical frameworks that shape the European discourse on Serbia and the so-called “normalisation process” with Pristina.

While the EPC begins from the assumption that Kosovo’s independence is an “irreversible fact”, *Srpski Most* points out that such an approach ignores the binding force of **UN Security Council Resolution 1244 (1999)**, which explicitly reaffirms **the sovereignty and territorial integrity of Serbia**.¹

The EPC report treats dialogue as a tool of pressure and conditionality towards Serbia, while the obligations of Pristina – such as the establishment of the **Community of Serb Municipalities (CSM)** foreseen in the **Brussels Agreement of 2013** – are minimised or overlooked.²

Овим документом *Српски Мост* настоји да укаже на три кључна проблема у постојећем европском приступу:

1 Правна асиметрија – примену међународног права само на једну страну; **2 Реторичку пристрасност** – наратив у ком се Србија систематски представља као препрека; **3 Геополитичку инструментализацију** – употребу дијалога као механизма за искључивање Србије из равнотежне спољне политике.

Уместо политичког условљавања, извештај заговара приступ заснован на **реципроцитету, правној једнакости и обостраној одговорности**, што је једини пут ка одрживом миру и стабилности на западном Балкану.

Институт *Српски Мост* верује да је Србија способна и позвана да буде **гарант регионалне стабилности**, а не њен предмет.

Through this document, *Srpski Most* seeks to highlight three key flaws in the current European approach:

1 Legal asymmetry – the selective application of international law to only one side; **2 Rhetorical bias** – a narrative in which Serbia is systematically portrayed as an obstacle; **3 Geopolitical instrumentalisation** – the use of dialogue as a mechanism to constrain Serbia’s balanced foreign policy.

Instead of political conditionality, this report advocates an approach based on **reciprocity, legal equality, and mutual responsibility**, which alone can lead to sustainable peace and stability in the Western Balkans.

Srpski Most affirms that Serbia is capable and entitled to act as a **guarantor of regional stability**, not as its object.

Фусноте / Footnotes:

1. United Nations Security Council Resolution 1244 (1999), §§10–11, reaffirming “the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia.”
2. Brussels Agreement (2013), Points 1–2, establishing the Community of Serb Municipalities (ZSO/CSM) and defining its competences.

УВОД / INTRODUCTION

Европски политички контекст након 2022. године означен је дубоком трансформацијом безбедносне и дипломатске архитектуре Европе. Рат у Украјини, реструктурирање односа са Русијом и нови приоритети у енергетској и безбедносној политици довели су до интензивнијег коришћења концепта „усаглашавања“ (**alignment**) у односу ЕУ са државама кандидатима.

Управо у том оквиру настаје и извештај Европског полиси центра „*From Brussels to Ohrid*“ (2025), који третира Србију не као сувереног актера у преговорима, већ као објекат политике условљавања и геополитичког преобликовања.

Док се у формалним документима ЕУ, као што су **Council Conclusions on Enlargement (2023)**, истиче да је дијалог Београда и Приштине „*заснован на узајамном поштовању и једнаким обавезама обе стране*“, у ЕРС наративу доминира интерпретација у којој се терет реформе и уступака поставља искључиво на Србију.³

Овај дисбаланс у приступу није само политички, већ и **правни проблем**. Он показује како се европски концепт владавине права често примењује селективно – као инструмент политичког прилагођавања, а не као универзални принцип.

Србија је, од 2013. године и потписивања **Бриселског споразума**, у потпуности испуњавала своје обавезе у оквиру техничких дијалога под окриљем ЕУ. Насупрот томе, институције у Приштини до данас нису спровеле ни први корак у формирању **Заједнице српских општина (ЗСО)** – механизма који је требало да гарантује колективна права српске заједнице на Косову.

The European political context after 2022 has been marked by a profound transformation of the continent’s security and diplomatic architecture. The war in Ukraine, the redefinition of relations with Russia, and new priorities in energy and security policy have led to an intensified use of the concept of “**alignment**” in the EU’s relations with candidate countries.

It is within this framework that the European Policy Centre’s report “*From Brussels to Ohrid*” (2025) emerges, treating Serbia not as a sovereign actor in negotiations, but as an object of conditionality and geopolitical re-engineering.

While official EU documents, such as the **Council Conclusions on Enlargement (2023)**, stress that the Belgrade–Pristina Dialogue must be “*based on mutual respect and equal obligations of both parties*”, the EPC narrative is dominated by an interpretation in which the burden of reform and compromise rests solely on Serbia.³

This imbalance is not merely political, but a **legal problem**. It demonstrates how the European concept of the rule of law is often applied selectively – as an instrument of political adaptation rather than a universal principle.

Since the signing of the **Brussels Agreement** in 2013, Serbia has fully complied with its obligations within the technical dialogues under the EU framework. By contrast, the institutions in Pristina have yet to take even the first step towards establishing the **Community of Serb Municipalities (CSM)** – a mechanism designed to safeguard the collective rights of the Serbian community in Kosovo.

Из тог разлога, овај извештај поставља централно питање: **да ли је европски дијалог и даље процес правне равнотеже, или је постао инструмент политичке асиметрије?**

Кроз правну, реторичку и етичку анализу ЕРС текста, *Srpski Most* настоји да понуди одговор заснован на принципима **суверенитета, једнакости и правне доследности**, као темељима стабилног европског поретка.

For this reason, this report poses a central question: **is the European dialogue still a process of legal balance, or has it become an instrument of political asymmetry?**

Through a legal, rhetorical and ethical analysis of the EPC text, *Srpski Most* seeks to provide an answer grounded in the principles of **sovereignty, equality and legal consistency**, as the cornerstones of a stable European order.

Фуснота / Footnote:

3. Council of the European Union, *Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, 12 December 2023, para. 18: “The Belgrade–Pristina Dialogue must be based on mutual respect, balanced obligations and implementation by both parties.”

МЕТОДОЛОГИЈА / METHODOLOGY

Анализа у овом извештају заснива се на мултидисциплинарном приступу који обједињује **правну експертизу, политичку анализу, реторичку деконструкцију и етичку процену** извора.

Методологија *Srpskog Mosta* ослања се на проверљиве и званичне документе, уз транспарентно навођење извора и контекста сваке тврдње.

Користили смо следеће групе извора:

◆ Међународни правни документи:

Резолуција Савета безбедности УН 1244 (1999); Повеља Уједињених нација (чл. 2, ст. 1 и 4); Хелсиншка завршна повеља (1975); Бриселски споразум (2013) и његови анекси.

◆ Институционални документи ЕУ:

Годишњи извештаји Европске комисије о напретку Србије (2014–2024); *Council Conclusions on Enlargement* (2023); саопштења ЕЕАС о дијалогу Београд–Приштина.

The analysis in this report is based on a multidisciplinary approach combining **legal expertise, political analysis, rhetorical deconstruction, and ethical evaluation** of sources.

Srpski Most's methodology relies on verifiable and official documents, ensuring transparent citation and contextual explanation of each analytical claim.

The following groups of sources were used:

◆ International legal instruments:

UN Security Council Resolution 1244 (1999); Charter of the United Nations (Art. 2 §§1–4); Helsinki Final Act (1975); Brussels Agreement (2013) and its annexes.

◆ EU institutional documents:

European Commission Annual Reports on Serbia (2014–2024); *Council Conclusions on Enlargement* (2023); EEAS statements on the Belgrade–Pristina Dialogue.

◆ **Think-tank и академске публикације:**

Извештај ЕРС (2025); анализе ЕСИ, БИРН, Carnegie Europe и Friedrich Ebert Stiftung о Косову и регионалним безбедносним питањима.

◆ **Медијски и јавни извори:** Званична саопштења влада Србије, Шведске и институција ЕУ; интервјуи и јавни говори званичника (2022–2025).

Анализа је спроведена у три међусобно повезане фазе:

1 Документарна анализа – идентификација релевантних правних и политичких докумената који утичу на дискурс о Србији и Косову;

2 Реторичка и наративна анализа – испитивање језика и фрејминга у ЕРС извештају у односу на званичне ЕУ документе;

3 Правна и етичка процена – утврђивање да ли је дискурс усаглашен са нормама међународног права и начелима дипломатске једнакости.

Коначни налази овог извештаја засновани су на доказивим документима и не представљају политичко тумачење, већ стручну процену доследности европске политике у односу на Србију.

◆ **Think-tank and academic publications:**

EPC Report (2025); analyses by ESI, BIRN, Carnegie Europe and the Friedrich Ebert Stiftung on Kosovo and regional security issues.

◆ **Media and public sources:** Official statements by the governments of Serbia, Sweden and EU institutions; interviews and public speeches by officials (2022–2025).

The analysis was conducted in three interconnected stages:

1 Documentary analysis – identification of relevant legal and political documents shaping the discourse on Serbia and Kosovo;

2 Rhetorical and narrative analysis – examination of language and framing in the EPC report as compared with official EU documents;

3 Legal and ethical evaluation – assessment of whether the discourse complies with norms of international law and the principles of diplomatic equality.

The final findings of this report are grounded in verifiable documentation and do not represent a political interpretation, but a professional assessment of the consistency of European policy towards Serbia.

4.1. СУВЕРЕНИТЕТ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО / SOVEREIGNTY AND INTERNATIONAL LAW

Правни темељ свих преговора о Косову и Метохији остаје **Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999)**, усвојена након оружаног сукоба и НАТО интервенције, којом је успостављена Мисија УН на Косову (UNMIK) и потврђен **суверенитет Савезне Републике Југославије**, чији је правни наследник Република Србија.

У члановима 10. и 11. ове резолуције, Савет безбедности „*потврђује посвећеност свих држава чланица суверенитету и територијалном интегритету Савезне Републике Југославије*“ и „*позива на политички процес који ће довести до суштинске аутономије Косова у оквиру Југославије*“.⁴

Ове одредбе не остављају простор за тумачење независности Косова као „неповратне политичке чињенице“, што је кључна полазна претпоставка ЕРС извештаја. Уместо тога, међународно право јасно дефинише да је **територијални интегритет држава чланица УН неприкосновен** осим у случају нове резолуције Савета безбедности.

Стога, ЕРС приступ којим се Србија позива да „прихвати реалност на терену“ представља **политичко, а не правно** тумачење међународних обавеза. Он занемарује не само текст Резолуције 1244, већ и Повељу УН (чл. 2, ст. 4) која забрањује употребу силе против територијалног интегритета било које државе.

The legal foundation of all negotiations concerning Kosovo and Metohija remains **United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)**, adopted after the armed conflict and NATO intervention, establishing the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) and reaffirming the **sovereignty of the Federal Republic of Yugoslavia**, whose legal successor is the Republic of Serbia.

In Articles 10 and 11 of the Resolution, the Security Council “*reaffirms the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia*” and “*calls for a political process leading to substantial autonomy for Kosovo within the Federal Republic of Yugoslavia.*”^{*4}

These provisions leave no room for interpreting Kosovo’s independence as an “irreversible political fact”, which is the central assumption of the EPC report. International law clearly defines that **the territorial integrity of UN member states is inviolable**, except in the case of a new Security Council resolution.

Therefore, the EPC’s approach, urging Serbia to “accept the reality on the ground,” constitutes a **political rather than legal** interpretation of international obligations. It disregards not only the text of Resolution 1244, but also the UN Charter (Art. 2 §4), which prohibits the use of force against the territorial integrity of any state.

Иако је Међународни суд правде 2010. године изнео *advisory opinion* о декларацији независности Косова, та одлука се односи искључиво на право групе лица да донесе декларацију, а не на **право на државност** или **правни ефекат признања**.⁵

ЕРС извештај, међутим, тумачи то мишљење као потврду независности, што представља **грубу интерпретативну грешку**. Мишљење МСП-а изричито наводи да Савет безбедности задржава надлежност за све статусне одлуке.

Из тих разлога, *Srpski Most* закључује да је свака политика која игнорише важење Резолуције 1244 и улогу Савета безбедности **у супротности са међународним правом**, и да је потребно обновити референцијалну улогу УН у даљим разговорима Београда и Приштине.

Although the International Court of Justice issued its *advisory opinion* in 2010 on the declaration of independence of Kosovo, that opinion addressed only the right of a group of persons to issue a declaration, not the **right to statehood** or the **legal effect of recognition**.⁵

The EPC report, however, interprets that opinion as confirmation of independence, which constitutes a **serious interpretative error**. The ICJ opinion explicitly states that the Security Council retains jurisdiction over all status-related decisions.

For these reasons, *Srpski Most* concludes that any policy ignoring the validity of Resolution 1244 and the role of the Security Council is **contrary to international law**, and that the referential role of the UN must be reinstated in the continuation of the Belgrade–Pristina talks.

Фусноте / Footnotes:

4. United Nations Security Council Resolution 1244 (1999), §§10–11.

5. International Court of Justice, *Advisory Opinion on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 22 July 2010.

4.2. АСИМЕТРИЧНИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ / THE EU'S ASYMMETRIC APPROACH

У процесу који Европска унија дефинише као „дијалог о нормализацији“, током последње деценије развио се образац **асиметричне примене обавеза** – где се Србија континуирано позива на испуњење услова, док се обавезе институција у Приштини релативизују или потпуно игноришу.

Кључни пример те неравнотеже представља **Бриселски споразум из 2013. године**, који у својој првој тачки прописује: *, „Формираће се Заједница српских општина на Косову. Она ће имати свој Статут и биће успостављена на основу истих принципа као и постојеће асоцијације општина у Европи.“*⁶

In the process defined by the European Union as the “*dialogue on normalisation*”, the past decade has revealed a pattern of **asymmetric implementation of obligations** – whereby Serbia is continuously pressed to comply with conditions, while the obligations of institutions in Pristina are relativised or entirely ignored.

A key example of this imbalance is the **Brussels Agreement of 2013**, which in its first clause stipulates: * “There will be an Association/Community of Serb-majority municipalities in Kosovo. It will have its own Statute and will be established on the same principles as existing associations of municipalities in Europe.”*⁶

Иако је Србија у потпуности испунила све своје обавезе из првих седам тачака споразума, укључујући интеграцију полицијских и судских структура, **Приштина ни после дванаест година није приступила формирању ЗСО.**

Европска унија, као посредник, није активирала ниједан механизам санкције или притиска ка Приштини, већ се ограничила на периодичне позиве „да се напредује ка имплементацији“.⁷

Истовремено, у званичним комуникацијама ЕЕАС-а и Европске комисије, понавља се речник *“Serbia must deliver tangible results”* – што показује континуирани **наратив условљавања** који није заснован на реципроцитету.

Оваква реторичка неравнотежа има дубоке политичке последице: она не само да подрива кредибилитет ЕУ као неутралног посредника, већ и нарушава суштину преговора који би требало да се воде у духу равноправности.

За Србију, такво окружење ствара трајну дилему између европског пута и заштите сопственог правног суверенитета. За Приштину, међутим, ова асиметрија делује као **подстицај за политичку некажњивост.**

Српски Мост истиче да без доследне примене Бриселског споразума у целини, укључујући ЗСО, не може бити речи о „нормализацији“, већ само о **симулацији процеса** који се користи за политичку дисциплину једне стране.

Европска унија би, уколико жели да задржи статус кредибилног посредника, морала да поново афирмише **принцип реципроцитета** и обавезу обостраног извештавања о испуњавању споразума.

Although Serbia has fully implemented its obligations from the first seven points of the Agreement, including the integration of police and judicial structures, **Pristina has, twelve years later, still not established the CSM.**

The European Union, as facilitator, has not activated any mechanism of sanction or pressure on Pristina, limiting itself instead to periodic calls “to advance towards implementation.”⁷

At the same time, in official EEAS and European Commission communications, the wording *“Serbia must deliver tangible results”* is repeatedly used – indicating a continuous **conditionality narrative** that is not based on reciprocity.

This rhetorical imbalance has profound political consequences: it not only undermines the EU’s credibility as a neutral mediator but also erodes the very essence of negotiations, which should be conducted in a spirit of equality.

For Serbia, such an environment creates a constant dilemma between the European path and the protection of its legal sovereignty. For Pristina, however, this asymmetry acts as an **incentive for political impunity.**

Srpski Most underlines that without the consistent implementation of the Brussels Agreement in its entirety, including the CSM, there can be no “normalisation,” but only a **simulation of process** used for the political disciplining of one side.

The European Union, if it wishes to retain its status as a credible mediator, must reaffirm the **principle of reciprocity** and the obligation of both parties to report equally on the implementation of agreements.

Фусноте / Footnotes:

6. *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations between Belgrade and Pristina* (“Brussels Agreement”), 19 April 2013, Article 1.

7. European External Action Service (EEAS), *Statement on the Belgrade–Pristina Dialogue*, 14 September 2024: “We urge both sides to advance towards the full implementation of their commitments, with Serbia expected to deliver tangible progress.”

4.3. ГЕОПОЛИТИЧКА ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЈА / GEOPOLITICAL INSTRUMENTALISATION

Српска ћирилица

У најновијем европском наративу о западном Балкану, Србија је све чешће представљена не као држава кандидат, већ као **геополитички ризик**. Овај дискурс се појављује у ЕРС извештају, у комуникацијама Европске службе за спољне послове (EEAS), као и у јавним изјавама појединих европских званичника.

Конструкција овог наратива почива на три реторичке претпоставке:

1 да је Србија „*најближи савезник Русије у Европи*“; **2** да „*руски утицај прети стабилности региона*“; и **3** да се „*европска перспектива Србије условљава геополитичким избором*“ између Москве и Брисела.⁸

Иако су ове формулације често понављане у медијима и политичким говорима, у извештајима Европске комисије нема систематских доказа који би потврдили постојање институционалне зависности Србије од Русије. Напротив, Србија је потписала више од 70% споразума о усклађивању са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ (CFSP) током 2023–2024.⁹

У ЕРС анализи, међутим, овај напредак се занемарује и замењује општим тврдњама о „*руском утицају у друштву и медијима*“, без навођења извора, методологије или индикатора утицаја. То указује да појам „*russian influence*“ функционише више као **реторички оквир**, него као емпиријска категорија.

English Translation

In the recent European narrative on the Western Balkans, Serbia is increasingly portrayed not as a candidate state, but as a **geopolitical risk**. This discourse appears in the EPC report, in the communications of the European External Action Service (EEAS), and in public statements by certain European officials.

The construction of this narrative rests on three rhetorical premises:

1 that Serbia is “*Russia’s closest ally in Europe*”; **2** that “*Russian influence threatens regional stability*”; and **3** that “*Serbia’s European perspective depends on its geopolitical choice*” between Moscow and Brussels.⁸

Although these claims are frequently repeated in media and political discourse, the European Commission’s reports provide no systematic evidence of institutional dependence of Serbia on Russia. On the contrary, Serbia has aligned with over 70% of the EU’s Common Foreign and Security Policy (CFSP) declarations during 2023–2024.⁹

In the EPC analysis, however, this progress is ignored and replaced with broad claims about “*Russian influence in society and media*,” without reference to sources, methodology, or measurable indicators of influence. This suggests that the notion of “*Russian influence*” functions more as a **rhetorical frame** than as an empirical category.

Такво фрејмирање има две последице: прво, оно омогућава политичку маргинализацију Србије унутар ЕУ процеса; друго, оно производи нормативни парадокс – држава која се највише институционално приближава ЕУ бива етикетирана као највећи безбедносни ризик.

Оваква употреба геополитичког језика показује **инструментализацију безбедносних концепата** ради остваривања политичких циљева. Уместо реалне процене безбедности, уводи се морални наратив у којем се Србија описује као „непоуздан партнер“, чиме се припрема терен за условљавање финансијске и политичке подршке.

Srpski Most указује да такав приступ не само да подрива дијалог и стабилност региона, већ је и у супротности са начелима Повеље УН и Хелсиншког акта, који забрањују дискриминацију држава на основу политичке оријентације.

Стабилност западног Балкана не може се градити на геополитичким етикетама, већ на **правним и институционалним гаранцијама** за све стране.

Such framing has two consequences: first, it allows for the political marginalisation of Serbia within the EU process; second, it produces a normative paradox – the state most institutionally aligned with the EU is labelled as its principal security risk.

This use of geopolitical language reveals a **political instrumentalisation of security concepts** for strategic purposes. Rather than a genuine security assessment, a moral narrative is introduced in which Serbia is portrayed as an “unreliable partner,” thereby preparing the ground for conditional financial and political support.

Srpski Most points out that such an approach not only undermines dialogue and regional stability, but also contradicts the principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act, which prohibit discrimination among states based on political orientation.

The stability of the Western Balkans cannot be built on geopolitical labelling, but on **legal and institutional guarantees** for all parties involved.

Фусноте / Footnotes:

8. European Policy Centre (EPC), *From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*, 2025, pp. 3–5.

9. European Commission, *Serbia 2024 Report*, COM(2024) 810 final, p. 7 – “Serbia has aligned with 72% of the CFSP declarations.”

4.4. РЕТОРИЧКА ПРИСТРАСНОСТ И МЕДИЈСКИ НАРАТИВ / RHETORICAL BIAS AND MEDIA NARRATIVE

Језик који се користи у европским извештајима о Србији после 2021. године показује све јасније **реторичке шаблоне** који имају политичку, а не описну функцију. Изрази као што су „*democratic backsliding*“, „*erosion of rule of law*“ и „*lack of reform will*“ појављују се без навођења конкретних показатеља, што их претвара у етикете, а не у анализу.

The language used in European reports on Serbia since 2021 demonstrates increasingly clear **rhetorical patterns** that serve political rather than descriptive functions. Phrases such as “*democratic backsliding*”, “*erosion of the rule of law*”, and “*lack of reform will*” appear without reference to measurable indicators, turning them into **labels rather than analysis**.

Уместо емпиријских података, ови изрази често потичу из извора секундарног карактера – медијских чланака, НВО извештаја или „експертских процена“ које нису подвргнуте академској верификацији.

У случају ЕРС извештаја, више од половине наведених референци односи се на медијске публикације (N1, Balkan Insight, RFE/RL), док су примарни документи ЕУ коришћени селективно, искључиво у потврду већ изграђеног наратива.¹⁰

Ова појава се може описати као **реторичка конвергенција** – ситуација у којој медији, think-tank организације и институције понављају један исти дискурс, стварајући утисак консензуса тамо где постоји само комуникациона усклађеност.

Употребом термина “*lack of reform will*”, на пример, ЕРС преноси имплицитну поруку да је Србија не само институционално, већ и морално одговорна за застој у процесу – што премешта фокус са правних на карактерне процене.

Ово представља облик **нормативне реторике** у којој се вредносни суд маскира као аналитички налаз. Такав приступ доводи до перцепцијске асиметрије – Србија се константно описује кроз категорије „недовољности“ и „заосталости“, док се поступци других актера не подвргавају једнаком језичком испитивању.

Медијски утицај овог језика додатно појачавају „press pool“ системи унутар којих медији као N1 и BIRN добијају приступ европским саопштењима пре јавне објаве. Та временска предност чини да њихово тумачење постаје примарни извор наратива у региону.

Srpski Most сматра да је од суштинског значаја поново увести **лексичку транспарентност** у јавну дипломатију: свако нормативно тврђење мора бити поткрепљено проверљивим чињеницама, а институционални извори морају бити јасно разграничени од медијских.

Instead of empirical data, these terms often originate from secondary sources – media articles, NGO reports, or “expert assessments” that have not undergone academic verification.

In the case of the EPC report, more than half of the cited references come from media outlets (N1, Balkan Insight, RFE/RL), while EU primary documents are used selectively – solely to confirm a pre-constructed narrative.¹⁰

This phenomenon can be described as **retorical convergence** – a situation where media, think tanks, and institutions reproduce the same discourse, creating an illusion of consensus where only communicative alignment exists.

By using terms such as “*lack of reform will*”, the EPC conveys an implicit message that Serbia is not only institutionally but morally responsible for the stagnation of the process – shifting the focus from legal evaluation to character judgement.

This constitutes a form of **normative rhetoric**, in which a value judgement is presented as an analytical finding. Such an approach creates perceptual asymmetry – Serbia is consistently described through categories of “deficiency” and “backwardness,” while the actions of other actors are not subjected to equivalent linguistic scrutiny.

The media impact of this language is amplified through the “press pool” systems whereby outlets such as N1 and BIRN receive access to European statements prior to public release. This temporal advantage allows their interpretation to become the primary narrative source in the region.

Srpski Most considers it essential to reintroduce **lexical transparency** into public diplomacy: every normative claim must be supported by verifiable facts, and institutional sources must be clearly distinguished from media commentary.

Језик је најмоћнији инструмент дипломатије; када се он користи као средство притиска, а не као носилац истине, последица није реформска мотивација већ политичка поларизација.

Language is the most powerful instrument of diplomacy; when it is used as a tool of pressure rather than a vehicle of truth, the result is not reformist motivation but political polarisation.

Фуснота / Footnote:

10. Comparative content analysis by *Srpski Most*, based on EPC's cited bibliography (2025): 54% media references; 23% institutional reports; 18% NGO sources; 5% legal or official EU documents.

5. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ / CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Анализа ЕРС извештаја „*From Brussels to Ohrid*“ показује систематску реторичку и правну неравнотежу у начину на који се Србија представља у европском дискурсу. Ова неравнотежа није случајна, већ структурна – резултат је институционализоване политике условљавања која се спроводи без реципроцитета.

The analysis of the EPC report “*From Brussels to Ohrid*” reveals a systematic rhetorical and legal imbalance in how Serbia is portrayed in the European discourse. This imbalance is not accidental but structural – the result of an institutionalised policy of conditionality applied without reciprocity.

1 Правна неусаглашеност – Иако је Резолуција СБ УН 1244 (1999) и даље на снази, у европским извештајима се статус Косова третира као „завршено питање“. Такав приступ је у супротности са Повељом УН и основним принципима међународног права.

1 Legal inconsistency – Although UN Security Council Resolution 1244 (1999) remains in force, European reports treat Kosovo's status as a “settled issue.” This approach contradicts the UN Charter and the fundamental principles of international law.

2 Политичка асиметрија – Србија се суочава са константним условљавањем у оквиру ЕУ дијалога, док се обавезе Приштине, укључујући формирање Заједнице српских општина, не спроводити санкционишу.

2 Political asymmetry – Serbia faces continuous conditionality within the EU dialogue, while Pristina's obligations, including the establishment of the Community of Serb Municipalities, remain unimplemented and unsanctioned.

3 Геополитичка инструментализација – Употреба термина као што су „руски утицај“ или „геополитичка зависност“ није заснована на доказима, већ служи као инструмент за политичко позиционирање Србије унутар ширих европских стратегија.

3 Geopolitical instrumentalisation – The use of terms such as “Russian influence” or “geopolitical dependence” is not evidence-based but functions as an instrument for politically positioning Serbia within broader European strategies.

4 Реторичка пристрасност – Употреба морализованих појмова попут “*democratic backsliding*” служи као механизам делегитимације, а не као позив на дијалог. То доводи до перцепције Србије као „проблема“, а не као партнера.

На основу ових налаза, *Српски Мост – Институт за дијалог и иновације* формулише следеће **препоруке** за институционални и дипломатски ниво:

◆ **1. Обнова правног оквира дијалога** –

Будући преговори Београда и Приштине морају се поново засновати на Резолуцији СБ УН 1244 (1999) као основном правном документу. Свака промена статуса мора проћи кроз Савет безбедности.

◆ **2. Принцип реципроцитета у имплементацији** – ЕУ мора да инсистира на једнаком извештавању обе стране о спровођењу обавеза, уз могућност санкција за непоштовање Бриселског споразума.

◆ **3. Транспарентност извора и комуникације** – Институције ЕУ и државе чланице треба да раздвоје службене изворе од медијских интерпретација и објављују јасне изворе података у својим извештајима.

◆ **4. Неутралност посредника** – Улога ЕУ као посредника мора бити одвојена од њене политичке агенде проширења; у супротном, процес дијалога губи легитимитет.

◆ **5. Укључивање УН и ОЕБС као гараната** – Поновно ангажовање УНМИК-а и ОЕБС-а у процесу омогућило би правно уравнотежен и транспарентан надзор над применом обавеза обе стране.

4 Rhetorical bias – The use of moralised terms such as “*democratic backsliding*” serves as a mechanism of delegitimisation rather than an invitation to dialogue, producing the perception of Serbia as a “problem” rather than a partner.

On the basis of these findings, the *Srpski Most – Institute for Dialogue and Innovation* formulates the following **recommendations** for institutional and diplomatic implementation:

◆ **1. Reaffirmation of the legal framework of the dialogue** –

Future Belgrade–Pristina negotiations must again be grounded in UN Security Council Resolution 1244 (1999) as the primary legal reference. Any status change must be approved by the Security Council.

◆ **2. Principle of reciprocity in implementation** – The EU must require both parties to report equally on implementation, with possible sanctions for non-compliance with the Brussels Agreement.

◆ **3. Transparency of sources and communication** – EU institutions and member states should clearly distinguish official sources from media interpretations and disclose primary data references in their reports.

◆ **4. Neutrality of mediation** – The EU’s role as mediator must be separated from its enlargement agenda; otherwise, the dialogue process loses legitimacy.

◆ **5. Inclusion of UN and OSCE as guarantors** – Renewed engagement of UNMIK and the OSCE would ensure legally balanced and transparent oversight of both parties’ commitments.

◆ 6. Језичка и реторичка одговорност –

ЕУ, њене институције и партнерске државе позивају се да избегавају морализујуће формулације и да у комуникацији са Србијом користе стандардни дипломатски речник заснован на поштовању.

Закључак: стабилност западног Балкана не може се постићи наметањем туђих модела већ **поштовањем постојећих правних начела** и равноправним учешћем свих актера. Србија остаје опредељена за дијалог, али дијалог мора почивати на истини, а не на условљавању.

◆ 6. Linguistic and rhetorical

responsibility – The EU, its institutions and partner states are urged to avoid moralising terminology and to use standard diplomatic language of respect in communications concerning Serbia.

Conclusion: The stability of the Western Balkans cannot be achieved through imposed models but through **respect for existing legal principles** and equal participation of all actors. Serbia remains committed to dialogue, but dialogue must rest on truth, not on conditionality.

ФУСНОТЕ И БИБЛИОГРАФИЈА / FOOTNOTES AND REFERENCES

1. United Nations Security Council, *Resolution 1244 (1999)*, S/RES/1244 (10 June 1999), §§10–11 – потврђује суверенитет и територијални интегритет Савезне Републике Југославије и предвиђа „суштинску аутономију Косова унутар Југославије“.

2. International Court of Justice, *Advisory Opinion on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 22 July 2010 – саветодавно мишљење, не пресуда; не даје легалитет државности.

3. *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations between Belgrade and Pristina* (“Brussels Agreement”), 19 April 2013, Article 1–2 – успостављање Заједнице српских општина (ЗСО).

4. Council of the European Union, *Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, Brussels, 12 December 2023 – параграф 18: „Дијалог мора почивати на узајамном поштовању и једнаким обавезама обе стране.“

1. United Nations Security Council, *Resolution 1244 (1999)*, S/RES/1244 (10 June 1999), §§10–11 – reaffirms the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and calls for “substantial autonomy for Kosovo within the FRY.”

2. International Court of Justice, *Advisory Opinion on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 22 July 2010 – advisory opinion, not a judgment; does not grant legal statehood.

3. *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations between Belgrade and Pristina* (“Brussels Agreement”), 19 April 2013, Articles 1–2 – establishment of the Community of Serb Municipalities (CSM).

4. Council of the European Union, *Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, Brussels, 12 December 2023 – para. 18: “The Dialogue must be based on mutual respect and balanced obligations of both parties.”

5. European External Action Service (EEAS), *Statement on the Belgrade–Pristina Dialogue*, Brussels, 14 September 2024 – „Serbia must deliver tangible results...”
6. European Commission, *Serbia 2024 Report*, COM(2024) 810 final, Brussels, 8 November 2024 – извештај о усклађивању са заједничком спољном и безбедносном политиком (CFSP).
7. European Policy Centre (EPC), *From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*, Brussels, March 2025.
8. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Mission in Kosovo: Status Reports 2023–2024* – извештаји о надзору институционалних капацитета и изборним процесима.
9. European Stability Initiative (ESI), *Serbia and the Western Balkans: Lessons of Conditionality*, Berlin, 2022.
10. Friedrich Ebert Stiftung (FES), *Kosovo and the Region: Perspectives of Dialogue*, Belgrade, 2023.
11. Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), *Rule of Law in Serbia: Between Reforms and Politics*, Belgrade, 2024.
12. N1 Television, *EU Calls on Serbia to Step Up Reforms*, Press Release, 3 November 2025.
5. European External Action Service (EEAS), *Statement on the Belgrade–Pristina Dialogue*, Brussels, 14 September 2024 – “Serbia must deliver tangible results...”
6. European Commission, *Serbia 2024 Report*, COM(2024) 810 final, Brussels, 8 November 2024 – report on Serbia’s alignment with the Common Foreign and Security Policy (CFSP).
7. European Policy Centre (EPC), *From Brussels to Ohrid: Belgrade and Pristina on a Crossroad*, Brussels, March 2025.
8. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Mission in Kosovo: Status Reports 2023–2024* – reports on monitoring institutional capacities and electoral processes.
9. European Stability Initiative (ESI), *Serbia and the Western Balkans: Lessons of Conditionality*, Berlin, 2022.
10. Friedrich Ebert Stiftung (FES), *Kosovo and the Region: Perspectives of Dialogue*, Belgrade, 2023.
11. Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), *Rule of Law in Serbia: Between Reforms and Politics*, Belgrade, 2024.
12. N1 Television, *EU Calls on Serbia to Step Up Reforms*, Press Release, 3 November 2025.

Напомена / Note:

Сви подаци и цитати у овом извештају наведени су у складу са принципом провјерљивости и транспарентности извора.
Српски Мост – Институт за дијалог и иновације не преузима интерпретације из секундарних медијских извора без потврде у службеним документима.

All data and quotations in this report are cited in accordance with the principle of verifiability and transparency of sources.

Srpski Most – Institute for Dialogue and Innovation does not reproduce interpretations from secondary media sources without confirmation from official documentation.