Teška pitanja pred nama:

OBRAZOVNI SISTEM KOSOVSKIH SRBA

Naslov istraživanja:

Teška pitanja pred nama: Obrazovni sistem kosovskih Srba

Izdavač:

Centar za afirmativne društvene akcije – CASA

Autori:

Ramadan Ilazi, Ognjen Gogić

Glavni istraživač:

Miodrag Marinković

Dizajn:

Bojan Marinković

Tiraž: 150 primeraka

Godina izdanja: 2026

Izradu i objavljivanje ove publikacije podržala je Fondacija za otvoreno društvo – Zapadni Balkan, u okviru projekta „Evropska perspektiva Kosova: serijal Teška pitanja pred nama, Deo 2: Integracija obrazovnog sistema kosovskih Srba“, uz institucionalnu podršku programa 'Eja Kosovo' Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF), koji sufinansiraju Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) i Švedska. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost NVO CASA i ne predstavlja nužno stavove OSF-WB, KCSF, SDC ili Švedske.

Sadržaj

Predgovor **4**

Perspektive kosovskih Albanaca o integraciji obrazovanja na srpskom jeziku **5**

Sažetak 5

Uvod i kontekst 7

Analiza javnih politika i institucionalnog okvira 10

Stavovi građana i empirijski nalazi 15

Zaključci i preporuke 35

Perspektive kosovskih Srba o integraciji obrazovanja na srpskom jeziku **38**

Uvod 38

Srpski obrazovni sistem na Kosovu 41

Stavovi srpske zajednice prema eventualnoj integraciji obrazovnih ustanova 44

Rezultati istraživanja 47

Kosovski normativni okvir za obrazovanje na srpskom jeziku 58

Granice postojećeg pravnog okvira: odsustvo režima pravne i institucionalne tranzicije 74

Značaj sporazuma iz dijaloga za obrazovanje na srpskom jeziku 78

Diskusija: tri preduslova eventualne institucionalne tranzicije 82

Zaključak 86

Izvori i literatura 88

Usaglašene preporuke **91**

Predgovor

„Teška pitanja pred nama" je istraživačka inicijativa organizacije CASA, koju podržava Fondacija za otvoreno društvo Zapadni Balkan, osmišljena sa ciljem da otvori raspravu zasnovanu na dokazima o nekim od najosetljivijih i politički najspornijih pitanja koja utiču na odnose između kosovskih Srba i kosovskih Albanaca. Umesto izbegavanja pitanja o kojima su stavovi naizgled duboko podeljeni, inicijativa nastoji da ih neposredno razmotri, sagleda kako ih doživljavaju obe zajednice i ispita postoji li prostor za pristupe koji mogu uvažiti njihove različite interese i razloge za zabrinutost.

Ovo izdanje usredsređeno je na obrazovni sistem kosovskih Srba i sve izraženiju raspravu o njegovom budućem institucionalnom statusu na Kosovu. Ovo pitanje sve je prisutnije u političkoj i javnoj raspravi, ali diskusiju i dalje oblikuju suštinski različita politička i institucionalna stanovišta. Cilj ovog istraživanja stoga nije zalaganje za unapred utvrđen model ili ishod, već pružanje osnove zasnovane na dokazima za informisaniju raspravu i ispitivanje da li je, uprkos različitim polaznim pozicijama, moguće utvrditi načela koja bi mogla poslužiti kao zajednički osnov za rešavanje ovog pitanja.

Obrazovni sistem nije samo pitanje škola, nastavnih planova i programa ili institucionalnog uređenja. Za kosovske Srbe, on je tesno povezan sa kontinuitetom zajednice, identitetom, vezama sa Srbijom i poverenjem u budućnost. Iz perspektive kosovskih Albanaca, isti sistem otvara pitanja institucionalne nadležnosti, zakonitosti i postojanja struktura koje deluju izvan institucija Kosova. Obrazovanje je naročito osetljivo jer se odluke u konačnici odnose na decu i njihovu budućnost. Stoga će svako rešenje zavisiti ne samo od sporazuma između političkih aktera već i od toga da li roditelji veruju da ono služi interesima njihove dece i unapređuje njihove izglede za budućnost. Njihovi izbori mogu imati posledice koje uveliko prevazilaze oblast obrazovanja, uključujući odluke o tome da li da ostanu na Kosovu.

Zbog toga je budućnost obrazovnog sistema pitanje od egzistencijalnog značaja za zajednicu kosovskih Srba. Ovaj rad stoga treba razumeti i kao poziv na ozbiljnu javnu raspravu, koja prevazilazi političke agende i suprotstavljene institucionalne zahteve i u svoje središte stavlja ljude, njihove izbore i njihovu budućnost.

Vrednost inicijative „Teška pitanja pred nama" upravo je u prepoznavanju činjenice da se teškim pitanjima ne može pristupiti insistiranjem na samo jednom tumačenju problema. Kosovski Srbi i kosovski Albanci pitanju budućnosti obrazovnog sistema pristupaju sa veoma različitih polaznih pozicija i te razlike treba priznati, a ne veštački usaglašavati. Međutim, različite perspektive ne znače nužno da je nemoguće pronaći zajednički osnov. Pored dva seta preporuka koja odražavaju obe perspektive, inicijativa će stoga izraditi usaglašene preporuke kojima se utvrđuju načela koja mogu dobiti podršku obe strane. Cilj nije stvaranje prividnog konsenzusa niti propisivanje konačnog rešenja, već uspostavljanje minimalnog zajedničkog polazišta od kojeg može započeti konstruktivnija rasprava.

Ambicija nije da se ponude gotova rešenja, već da se donosioci odluka informišu o interesima, razlozima za zabrinutost, očekivanjima i granicama koje svaki održivi pristup ovom pitanju mora uzeti u obzir. U krajnjoj liniji, ovaj rad predstavlja pokušaj da se u raspravu kojom prečesto dominira politika uključe dokazi, stavovi javnosti i interesi pogođenih zajednica.

Perspektive kosovskih Albanaca o integraciji obrazovanja na srpskom jeziku

Ramadan Ilazi

Sažetak

Ovaj izveštaj predstavlja nalaze istraživanja sprovedenog među 500 ispitanika albanske nacionalnosti sa Kosova u aprilu 2026. godine, u okviru komparativnog istraživačkog projekta organizacije CASA, posvećenog integraciji obrazovanja na srpskom jeziku u državni obrazovni sistem Kosova.

Od 1999. godine na Kosovu paralelno funkcionišu dva obrazovna sistema. Jednim upravlja Ministarstvo obrazovanja Kosova, dok drugim upravlja Vlada Srbije, koja finansira i administrativno rukovodi obrazovanjem za približno 17.456 učenika u 69 osnovnih i 34 srednje škole širom Kosova.[1] Na visokoškolskom nivou, univerzitet na severu Kosova funkcioniše u potpunosti izvan sistema akreditacije Kosova. Premijer Kosova, Aljbin Kurti, javno se založio za integraciju ovih struktura, ističući da postoji „potreba za postepenim započinjanjem integracije sistema zdravstva i obrazovanja". Takođe je naglasio da će se „proces integracije odvijati u koordinaciji sa Evropskom unijom, uz istovremeno uvažavanje zabrinutosti i preporuka srpske zajednice, kao nevećinske zajednice na Kosovu".[2]

Rezultati istraživanja pokazuju da ispitanici albanske nacionalnosti sa Kosova obrazovanje na srpskom jeziku ne posmatraju isključivo kao pitanje odnosa većinske i manjinske zajednice. Naprotiv, većina smatra da učenici i studenti srpske nacionalnosti treba da imaju mogućnost školovanja na svom maternjem jeziku, ali isključivo u okviru pravnog i regulatornog sistema Kosova. Ovo predstavlja ključni nalaz izveštaja. Većina albanskih ispitanika takođe iskazuje spremnost da prihvati upotrebu udžbenika iz Srbije, ali samo ukoliko postoje jasno definisana ograničenja ili ako ih prethodno odobre nadležne institucije Kosova. Istovremeno, većina smatra da svi univerziteti na Kosovu treba da ispunjavaju standarde akreditacije i kvaliteta propisane u sistemu Kosova. Nastavnici i profesori iz Srbije prihvatljivi su za većinu ispitanika samo pod uslovom da poseduju radne dozvole i da su njihove stručne kvalifikacije zvanično priznate.

Rezultati istraživanja ne ukazuju na to da ispitanici široko rasprostranjeno smatraju da postojeća odvojenost obrazovnih sistema predstavlja neposrednu krizu. Međutim, kada razmišljaju o srednjoročnim posledicama, ispitanici prepoznaju niz potencijalnih rizika, uključujući dalju segregaciju, slabljenje društvenih veza, produbljivanje istorijskih podela koje mogu podstaći istorijski revizionizam, kao i dugoročnu političku nestabilnost. Drugim rečima, iako se postojeće stanje ne doživljava kao hitan problem, ono se smatra dugoročno neodrživim i društveno skupim ukoliko potraje. Samo manjina ispitanika navodi da je upoznata sa činjenicom da zakonodavstvo Kosova uređuje pitanja akreditacije, odobravanja nastavnih planova i programa i izdavanja radnih dozvola u oblasti obrazovanja. Istovremeno,

[1] Evropski centar za pitanja manjina na Kosovu (ECMI Kosovo), Obrazovanje na srpskom jeziku na Kosovu (Priština: ECMI Kosovo, novembar 2018), str. 18–19, https://www.ecmikosovo.org/wp-content/uploads/2023/04/Education-in-Serbian-Language-_ENG.pdf.

[2] KoSSev, "Kurti najavio postepenu integraciju srpskog zdravstva i školstva dan nakon faktičkog odlaganja primene dva zakona" 16. januar 2026, https://kossev.info/en/kurti-najavio-postepenu-integraciju-srpskog-zdravstva-i-skolstva-dan-nakon-faktickog-odlaganja-primene-dva-zakona/.

još veći procenat ispitanika nije siguran da li se javna rasprava o ovoj temi zasniva na tačnim i pouzdanim informacijama.

Glavni nalazi istraživanja:

- 52% ispitanika zauzima neutralan stav o tome da li odvojenost obrazovnih sistema utiče na međuetničke odnose. Dodatnih 36,6% smatra da taj uticaj pretežno ima negativne posledice, dok svega 11% ocenjuje da je uticaj pozitivan.
- 60,4% ispitanika navodi da je slabo ili uopšte nije informisano o sadržaju nastave u školama koje rade na srpskom jeziku.
- 41% ispitanika ima neutralan stav prema integraciji, 34% je podržava, dok joj se 25% protivi.
- 57,4% ispitanika kao poželjan model vidi potpunu integraciju u obrazovni sistem zasnovan na nastavnom planu i programu Kosova. Dodatnih 21,2% podržava hibridni model uz nadzor institucija Kosova.
- 88,8% ispitanika smatra da učenici srpske nacionalnosti treba da imaju pravo na obrazovanje na svom maternjem jeziku. Među njima, 79,6% ističe da se to pravo treba ostvarivati u okviru nastavnog plana i programa Kosova.
- 56,6% ispitanika navodi da bi potpuno usklađivanje škola koje rade na srpskom jeziku sa nastavnim planom i programom, kao i zakonodavstvom Kosova, predstavljalo glavni uslov za povećanje njihove podrške procesu integracije.
- 73,2% ispitanika nije bilo upoznato ili nije bilo sigurno da zakonodavstvo Kosova već uređuje pitanja akreditacije i odobravanja nastavnih planova i programa za sve obrazovne ustanove na svojoj teritoriji.
- 61,4% ispitanika nije sigurno da li se javna rasprava o školama koje rade na srpskom jeziku zasniva na tačnim informacijama o pravnom okviru Kosova.

Analiza javnih politika i zakonodavnog okvira pokazuje da zakonodavstvo Kosova već garantuje pravo na obrazovanje na jezicima zajednica, uključujući i srpski jezik. Takođe, postoje jasno definisana pravila koja uređuju reviziju nastavnih planova i programa, odobravanje udžbenika, nadležnosti opština, akreditaciju, kao i obezbeđivanje kvaliteta u visokom obrazovanju. Ključni problem, međutim, ne leži u nedostatku pravnog osnova, već u fragmentisanoj primeni postojećih propisa, nedovoljnoj informisanosti javnosti o funkcionisanju sistema i činjenici da se ovo pitanje često posmatra kroz prizmu suvereniteta i paralelnih struktura koje podržava Srbija.

Opšta slika koja proizlazi iz istraživanja pokazuje da javnost albanske zajednice na Kosovu prihvata postojanje obrazovanja na srpskom jeziku, ali istovremeno insistira na tome da obrazovni sistem na teritoriji Kosova bude pod nadležnošću i institucionalnim okvirom Kosova. Istovremeno, stavovi javnosti o ovom pitanju u velikoj meri se formiraju uz ograničeno poznavanje osnovnih činjenica o postojećem pravnom okviru.

Uvod i kontekst

Od 1999. godine na Kosovu paralelno funkcionišu dva potpuno odvojena sistema obrazovanja. Jedan je u nadležnosti Ministarstva prosvete Kosova i funkcioniše u skladu sa ustavnim i pravnim okvirom Kosova, dok drugi finansira, kadrovski uređuje i usmerava kroz nastavne planove i programe Vlada Srbije, pri čemu funkcioniše praktično nezavisno od institucija Kosova.U sistemu obrazovanja na srpskom jeziku, kojim upravlja Beograd, trenutno je upisano približno 17.456 učenika u 69 osnovnih i 34 srednje škole širom Kosova. Na nivou visokog obrazovanja, univerzitet u Severnoj Mitrovici funkcioniše u potpunosti izvan sistema akreditacije Kosova.Reč je o aktivnim i funkcionalnim obrazovnim ustanovama koje predstavljaju najvidljiviji preostali segment paralelnih struktura koje su obeležile posleratni razvoj Kosova.

Ova podela nije rezultat formalnog sporazuma niti pregovaračkog procesa. Nastala je kao posledica posleratnog uređenja, u okviru kojeg je Srbija zadržala određeni stepen institucionalnog uticaja u sredinama i opštinama sa srpskom većinom na Kosovu, naročito na severu. Paralelni obrazovni sistem predstavljao je jedan segment šire mreže paralelnih institucija koje su obuhvatale zdravstvo, bezbednost, finansije i javnu upravu, a koje je Beograd održavao kao instrumente svog političkog prisustva. Za kosovske Srbe ove strukture predstavljale su simbol kontinuiteta, sigurnosti i očuvanja identiteta. Sa druge strane, za kosovske Albance i institucije Kosova one su predstavljale izazov teritorijalnom integritetu države i njenom institucionalnom autoritetu.

Ono što posebno upada u oči jeste stepen potpune odvojenosti ova dva sistema. Prema istraživanju koje je sproveo Evropski centar za pitanja manjina na Kosovu (ECMI Kosovo), dva obrazovna sistema koegzistiraju od 1999. godine bez ikakvog formalnog oblika saradnje ili institucionalnog dijaloga. Ne postoje zajednički okviri nastavnih planova i programa, zajedničke obuke nastavnog kadra, usklađeni školski kalendari niti standardizovani mehanizmi obezbeđenja kvaliteta. U najmanje devet opština na Kosovu, škole koje rade po nastavnom planu i programu Kosova i škole koje primenjuju nastavni plan i program Srbije dele iste školske objekte, ali funkcionišu potpuno odvojeno, bez bilo kakve interakcije među učenicima i bez formalne saradnje između školskih uprava. U pojedinim slučajevima, ove dve zajednice više od dve decenije koriste isti fizički prostor, a da pri tome nisu razvile zajednički institucionalni okvir niti zajedničko razumevanje obrazovnog procesa.

Premijer Aljbin Kurti javno je saopštio da njegova vlada namerava da obrazovne i zdravstvene ustanove koje funkcionišu u sistemu Srbije integriše u institucionalni sistem Kosova, pri čemu je taj proces predstavio kao nešto što treba sprovoditi u saradnji sa Evropskom unijom. Evropska unija (EU) istovremeno ističe da integracija treba da se odvija kroz dijalog i u koordinaciji sa kosovskim Srbima.[3] Sa druge strane, Srpska lista, kao dominantna politička stranka kosovskih Srba, smatra da ovo pitanje treba rešavati isključivo u okviru dijaloga o normalizaciji odnosa koji se vodi uz posredovanje Evropske unije. U tom kontekstu, ovaj izveštaj predstavlja originalne nalaze istraživanja javnog mnjenja sprovedenog među kosovskim Albancima. U okviru istraživačkog projekta nevladine organizacije CASA sprovedena je anketa na uzorku od 500 ispitanika iz albanske zajednice na Kosovu, tokom aprila 2026. godine, sa ciljem da se detaljno ispita stav javnosti o integraciji obrazovanja na srpskom jeziku u institucionalni sistem Kosova, na nivou detaljnosti koji do sada nije bio predmet istraživanja. Istraživanje obuhvata čitav spektar praktičnih pitanja, uključujući preferirani model integracije, ulogu nastavnih planova i programa i

[3] Pročitajte više na: https://balkaninsight.com/2026/04/06/kosovo-wants-to-integrate-serbian-run-institutions-but-serbs-are-resisting/bi/

udžbenika na srpskom jeziku, uslove pod kojima bi nastavnicima iz Srbije trebalo omogućiti rad u obrazovnim ustanovama na Kosovu, status i standarde akreditacije koji bi trebalo da važe za univerzitet na severu Kosova, kao i ulogu, ukoliko je bude, koju bi međunarodni partneri trebalo da imaju u ovom procesu.

Rezultati istraživanja dovode u pitanje nekoliko pretpostavki koje su do sada oblikovale i političku debatu i postojeća istraživanja o ovoj temi. Stavovi kosovskih Albanaca nisu, kako se često pretpostavlja, automatski negativni prema obrazovanju na srpskom jeziku. Naprotiv, ogromna većina ispitanika, njih 88,8 odsto, smatra da učenici srpske nacionalnosti imaju pravo da se školuju na svom maternjem jeziku. Jasna većina, 64 odsto, podržava mogućnost da nastavnici iz Srbije rade na Kosovu, pod uslovom da poseduju važeće radne dozvole i priznate kvalifikacije. Pored toga, 58 odsto ispitanika prihvata korišćenje udžbenika proizvedenih u Srbiji, u određenom obliku. Ono čemu se javnost među kosovskim Albancima protivi nije obrazovanje na srpskom jeziku kao takvo, već institucionalni model kroz koji se ono trenutno ostvaruje. Reč je o školama i univerzitetima koji funkcionišu izvan pravnog i regulatornog okvira Kosova, finansira ih i njima upravlja druga država, pri čemu nemaju formalnu vezu sa Ministarstvom prosvete Kosova, telima nadležnim za akreditaciju niti institucijama odgovornim za izradu i sprovođenje nastavnih planova i programa.

Ova razlika ima neposredne implikacije za način na koji bi proces integracije mogao biti osmišljen, fazno sproveden i predstavljen javnosti. Kada se konkretni uslovi za integraciju uporede sa postojećim pravnim okvirom Kosova, uočava se visok stepen usklađenosti.

Ustav Kosova garantuje zajednicama pravo na obrazovanje na maternjem jeziku. Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika izričito štiti pravo na obrazovanje i stručno osposobljavanje na jezicima zajednica. Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju propisuje da sve obrazovne ustanove koje deluju na teritoriji Kosova moraju biti akreditovane, bez obzira na jezik izvođenja nastave, ali istovremeno izričito dozvoljava primenu nastavnih planova i programa i udžbenika izrađenih u Srbiji, uz obavezu obaveštavanja i pribavljanja odobrenja Ministarstva prosvete. Zakon o lokalnoj samoupravi daje opštinama sa srpskom većinom, uključujući Severnu Mitrovicu, ovlašćenje da registruju obrazovne ustanove i osnivaju univerzitete. Drugim rečima, pravni okvir neophodan za sprovođenje procesa integracije koji bi istovremeno očuvao obrazovanje na srpskom jeziku i uključio ga u institucionalni sistem Kosova već postoji. Ono što nedostaje jesu politička volja, pažljivo osmišljen plan implementacije razvijen u punoj koordinaciji sa kosovskim Srbima i međunarodnom zajednicom, kao i jasna i dosledna strategija komunikacije.

Posebnu zabrinutost za Vladu Kosova, organizacije civilnog društva i međunarodnu zajednicu trebalo bi da predstavlja činjenica da rezultati istraživanja pokazuju kako 73,2 odsto ispitanika nije upoznato ili nije sigurno da zakonodavstvo Kosova već uređuje pitanja akreditacije i odobravanja nastavnih planova i programa za sve obrazovne ustanove koje deluju na njegovoj teritoriji. Takođe, 60,4 odsto ispitanika navodi da je slabo ili uopšte nije informisano o tome šta se zapravo predaje u školama koje nastavu izvode na srpskom jeziku, dok 61,4 odsto nije u mogućnosti da proceni da li se javna debata o ovoj temi zasniva na tačnim i pouzdanim informacijama. Ovi podaci nisu marginalni. Naprotiv, oni odražavaju dominantno stanje informisanosti ispitanika o jednom od ključnih pitanja javnih politika koje se tiče i kosovskih Srba i institucija Kosova. Rezultati ukazuju da su stavovi kosovskih Albanaca o procesu integracije u značajnoj meri još uvek nedovoljno formirani, ne zato što javnost nije zainteresovana za ovu temu, već zato što ne raspolaže osnovnim informacijama neophodnim za donošenje informisanog stava.

Ovaj izveštaj dokumentuje postojanje tog jaza i analizira njegove implikacije. Analiza se zasniva na detaljnom razmatranju rezultata istraživanja kroz sedamnaest anketnih pitanja, koja su tematski grupisana

u nekoliko celina: međuetnički odnosi i nivo informisanosti, stavovi o integraciji i percepciji rizika, jezička prava i nastavni planovi i programi, udžbenici, nastavnici i univerziteti, informativno okruženje, uslovi za podršku procesu integracije, kao i dugoročni rizici očuvanja postojećeg stanja. Nalazi istraživanja u svakom segmentu analiziraju se u odnosu na relevantni pravni i institucionalni okvir, uz oslanjanje na zakonodavstvo Kosova, objavljena istraživanja organizacija civilnog društva, kao i obaveze koje proizlaze iz Briselskog sporazuma iz 2013. godine i Sporazuma o putu ka normalizaciji iz 2023. godine.

Ukupna slika koja proizlazi iz rezultata istraživanja ukazuje na to da je javnost među kosovskim Albancima otvorenija za principijelno osmišljen proces integracije nego što se često pretpostavlja. Rezultati ne pokazuju da javnost zahteva ukidanje škola na srpskom jeziku niti uklanjanje nastavnika iz Srbije. Naprotiv, oni ukazuju na javnost koja prihvata obrazovanje na srpskom jeziku, insistira na tome da ono bude u okviru institucionalnog sistema Kosova i, uz ograničen nivo informisanosti, očekuje jasno i kredibilno objašnjenje šta bi proces integracije u praksi podrazumevao, šta ne bi podrazumevao i koji pravni okvir već postoji za njegovo sprovođenje.

Izveštaj se završava preporukama namenjenim Vladi Kosova, organizacijama civilnog društva, istraživačkim organizacijama i međunarodnim partnerima. Ove preporuke neposredno proizlaze iz nalaza istraživanja i nemaju za cilj da zanemare ili pojednostave složenu političku dinamiku procesa integracije. Njihova svrha je da odgovore na nedostatke u informisanju i komunikaciji koje je istraživanje identifikovalo, a koje će svaki održiv model integracije morati da prevaziđe kako bi bio uspešno sproveden.

Analiza javnih politika i institucionalnog okvira

U oblasti obrazovanja na Kosovu trenutno funkcionišu dva sistema između kojih praktično ne postoji nikakav oblik institucionalnog kontakta. Prema izveštaju Evropskog centra za pitanja manjina na Kosovu (ECMI Kosovo), dva obrazovna sistema od 1999. godine koegzistiraju potpuno odvojeno, bez saradnje ili dijaloga na bilo kom nivou.[4] To potvrđuje i izveštaj Misije OEBS-a na Kosovu, u kojem se navodi da ne postoji formalna saradnja između škola koje rade po nastavnom planu i programu Kosova i onih koje primenjuju nastavni plan i program Srbije, čak ni u opštinama u kojima koriste iste školske objekte.[5] Drugim rečima, ne radi se o sistemima koji su pokušali da uspostave saradnju, ali u tome nisu uspeli. Saradnja nikada nije ni uspostavljena, što predstavlja rezultat političke odluke, a ne praktičnih ili logističkih ograničenja. Pored toga, obrazovni sistem Srbije na Kosovu nije jedinstven, kako se često pretpostavlja, već je izraženo fragmentisan, pri čemu postoji jasna razlika između severa i juga Kosova. Škole u četiri opštine na severu Kosova raspolažu znatno boljim uslovima za rad i opremljenošću u odnosu na škole na srpskom jeziku u ostalim delovima Kosova.[6]

U najmanje devet opština na Kosovu škole koje rade po nastavnom planu i programu Kosova i škole koje primenjuju nastavni plan i program Srbije dele iste školske objekte.[7] Međutim, ono što se dešava unutar tih zajedničkih prostora jasno ukazuje na dubinu njihove međusobne odvojenosti. Ne postoje sistemske institucionalne inicijative koje podstiču interakciju između učenika. Kontakti koji ipak postoje sporadični su, uglavnom ih organizuju organizacije civilnog društva i nisu deo zvaničnih školskih politika. U pojedinim školama koje dele isti objekat zabeležene su i tenzije među učenicima. Imajući u vidu da neke od ovih obrazovnih ustanova više od dve decenije funkcionišu u istim zgradama, paradoksalno je da učenici i zaposleni često ostaju gotovo potpuni stranci jedni drugima, uprkos svakodnevnom deljenju istog fizičkog prostora.

Pitanje koje podjednako pogađa obe zajednice, a o kojem se gotovo uopšte ne govori u javnosti, jeste depopulacija. I škole koje nastavu izvode na albanskom jeziku i one koje rade na srpskom jeziku suočavaju se sa kontinuiranim smanjenjem broja učenika. Tokom 2025. godine, u osnovnim školama i nižim razredima srednjeg obrazovanja zabeležen je pad od približno šest hiljada učenika, dok je u srednjim školama broj učenika smanjen za oko pet hiljada.[8] Slični trendovi prisutni su i u srpskoj zajednici na Kosovu. Dok politički akteri svoju pažnju i dalje usmeravaju na uobičajena sporna pitanja, obrazovni sistem se suočava sa tihim, ali kontinuiranim pražnjenjem škola. Reč je o izazovu koji nijedan sporazum postignut u Briselu sam po sebi nije osmišljen da reši.

Ustav Kosova garantuje pripadnicima zajednica pravo da na svim nivoima obrazovanja pohađaju javno obrazovanje na jednom od službenih jezika po svom izboru, kao i pravo na predškolsko, osnovno i

[4] ECMI Kosovo, 2018

[5] Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS), Pristup zajednica preduniverzitetskom obrazovanju na Kosovu (decembar 2018).

[6] ECMI Report, 2018

[7] ECMI Report, 2018

[8] Telegrafi, „Na Kosovu opada ukupan broj učenika i studenata“, 3. jul 2025, https://telegrafi.com/ne-kosove-bie-numri-pergjithshem-nxenesve-dhe-studenteve

srednje obrazovanje na maternjem jeziku. U skladu sa Zakonom o upotrebi jezika, srpski je jedan od dva službena jezika na Kosovu.

> *Pripadnici zajednica imaju pravo, pojedinačno ili zajedno sa drugim pripadnicima svoje zajednice, da: … „pohađaju javno obrazovanje na jednom od službenih jezika Republike Kosovo po svom izboru, na svim nivoima obrazovanja."*
>
> ***Član 59, stav 2** (Prava zajednica i njihovih pripadnika)*

Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, usvojen u martu 2008. godine, predstavlja jedan od temeljnih pravnih akata kojima se štite etnička, kulturna, verska i jezička prava zajednica koje nisu većinske na Kosovu.[9] Ovim zakonom garantuje se pravo na obrazovanje i stručno osposobljavanje na jezicima zajednica, obezbeđuje jednak pristup visokom obrazovanju za pripadnike zajednica, kao i mogućnost osnivanja i rada privatnih obrazovnih ustanova, pod uslovom da ispunjavaju standarde, kao i uslove za licenciranje i akreditaciju propisane zakonodavstvom Kosova. Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju (Zakon br. 04/L-032) propisuje da Ministarstvo prosvete akredituje sve obrazovne ustanove koje deluju na teritoriji Kosova, bez obzira na jezik na kojem se nastava izvodi.[10] Istovremeno, zakon dozvoljava primenu nastavnih planova i programa izrađenih van Kosova, uključujući one iz Srbije, ali isključivo uz prethodno odobrenje nadležnog Ministarstva prosvete Kosova. Isti princip primenjuje se i u oblasti visokog obrazovanja. Zakon o visokom obrazovanju (Zakon br. 04/L-037) propisuje obavezu akreditacije svih visokoškolskih ustanova koje posluju na teritoriji Kosova.[11]

Iz navedenog proizlazi da pravni okvir Kosova već omogućava obrazovanje na srpskom jeziku, kao i primenu nastavnih planova i programa preuzetih iz Srbije, pod uslovom da ih odobri Ministarstvo prosvete Kosova. Ono što postojeći pravni okvir ne predviđa jeste postojanje obrazovnog sistema koji u celosti funkcioniše izvan institucionalne nadležnosti i pravnog okvira Kosova.

Ahtisarijev plan, koji je predstavljao osnov za proglašenje nezavisnosti i uspostavljanje državnosti Kosova, dodelio je opštinama sa srpskom većinom proširene nadležnosti u oblastima sekundarne zdravstvene zaštite i visokog obrazovanja. Te nadležnosti obuhvataju pravo na registraciju i licenciranje obrazovnih ustanova, zapošljavanje kadra, određivanje zarada, kao i organizovanje stručnog usavršavanja nastavnog i administrativnog osoblja. Opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce raspolažu ovim ovlašćenjima, ali ona do sada nisu iskorišćena kao instrument za unapređenje procesa integracije u oblasti obrazovanja. Na primer, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi u članu 21 propisuje: „Opština Mitrovica Sever ima nadležnost u oblasti visokog obrazovanja, uključujući registraciju i licenciranje obrazovnih ustanova, zapošljavanje, isplatu zarada, kao i obuku nastavnog i administrativnog osoblja." Drugim rečima, ukoliko bi Opština Severna Mitrovica za to postojala politička volja, već danas bi mogla da pokrene neophodne

[9] Republika Kosovo, Zakon br. 03/L-047, Službeni glasnik Republike Kosovo, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2531&langid=2.

[10] Republika Kosovo, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju, Zakon br. 04/L-032, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2770&langid=2

[11] Republika Kosovo, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon br. 04/L-037.

procedure za osnivanje univerziteta u skladu sa pravnim okvirom Kosova ili za pravno regulisanje statusa postojećeg Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici (UPKM).[12]

Kao posledica ovakvog stanja, diplomci Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici (UPKM) suočavaju se sa neizvesnošću u pogledu priznavanja svojih diploma. Dok su njihove diplome u potpunosti priznate u Srbiji, na Kosovu se njihovo priznavanje razmatra od slučaja do slučaja, dok njihov pravni status u trećim državama nije ujednačen.[13] Kosovo je uspostavilo Komisiju za verifikaciju diploma, koja je do marta 2026. godine obradila više od 700 diploma izdatih od strane univerziteta u Severnoj Mitrovici.[14] Bivši zamenik ministra prosvete Dukagjin Pupovci ocenio je da „zakonodavstvo Kosova pruža dovoljno prostora za integraciju uz očuvanje identiteta škola".[15] Međutim, ostvarivanje takvog modela zahteva političku saradnju koju Srpska lista do sada nije bila spremna da pruži.

Integracija obrazovnog sektora stoga predstavlja sastavni deo dijaloga o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije koji se vodi uz posredovanje Evropske unije. Briselskim sporazumom iz 2013. godine Srbija se obavezala da raspusti ono što Kosovo smatra paralelnim strukturama koje deluju izvan njegovog institucionalnog sistema u opštinama sa srpskom većinom, a naročito na severu Kosova.[16] Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa iz 2023. godine predviđa obaveze koje se odnose na određeni stepen samoupravljanja za kosovske Srbe, kao i mogućnost nastavka finansijske podrške Srbije pojedinim sektorima, uključujući obrazovanje.[17] Beograd, međutim, insistira da integracija obrazovanja na Kosovu bude uslovljena formiranjem Zajednice opština sa srpskom većinom (ZSO), čije je osnivanje, uprkos postojećoj pravnoj obavezi, Vlada Kosova do danas nije sprovela. Stav Evropske unije jeste da se proces integracije mora odvijati „u bliskoj koordinaciji sa zajednicom kosovskih Srba i njihovim predstavnicima"[18], zbog čega pitanje integracije obrazovnog sektora i dalje ostaje nerešeno. U praksi, Vlada Kosova nastoji da pitanje integracije obrazovanja razdvoji od pitanja formiranja ZSO, nastavljajući sa gašenjem paralelnih struktura, odnosno institucija Republike Srbije koje deluju na teritoriji Kosova, pri čemu istovremeno ne preduzima korake ka ispunjavanju obaveze formiranja ZSO. Takav pristup izazvao

[12] Republika Kosovo, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon br. 03/L-040, Službeni glasnik Republike Kosovo, https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Local-Self-Government.pdf.

[13] Republika Kosovo, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon br. 03/L-040, Službeni glasnik Republike Kosovo, https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Local-Self-Government.pdf.

[14] KOHA.net, 20. mart 2026: Komisija za verifikaciju diploma je do marta 2026. godine verifikovala više od 700 diploma koje je izdao Univerzitet u Severnoj Mitrovici.

[15] Dukagjin Pupovci, direktor Kosovskog centra za obrazovanje i bivši zamenik ministra obrazovanja, citirano u Prishtina Insight, 7. april 2026, https://prishtinainsight.com/kosovo-wants-to-integrate-serbian-run-institutions-but-faces-resistance-mag/

[16] Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine (Briselski sporazum)", 19. april 2013, Kancelarija predsednika Vlade Republike Kosovo, https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/07/First-agreement-of-principles-governing-the-normalization-of-relations-April-19-2013-Brussels-en.pdf

[17] Evropska služba za spoljne poslove (EEAS), „Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije", 27. februar 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

[18] Pročitajte više na: https://balkaninsight.com/2026/04/06/kosovo-wants-to-integrate-serbian-run-institutions-but-serbs-are-resisting/bi/

je neslaganja i tenzije u odnosima sa Evropskom unijom.[19] Istovremeno, Vlada Kosova do sada nije preduzimala konkretne korake ka prinudnoj integraciji obrazovnog sistema u sredinama sa srpskom većinom. U međunarodnim krugovima ovakvo pitanje smatra se jednom od jasno definisanih „crvenih linija", zbog čega se smatra da nijedna odluka u tom pravcu ne može biti doneta bez prethodnih sveobuhvatnih konsultacija i pune koordinacije sa međunarodnom zajednicom.

U okviru Skupštine Kosova vođena je rasprava o tome da li mandat Odbora za obrazovanje obuhvata i nadzor nad Univerzitetom u Severnoj Mitrovici i osnovnim školama koje nastavu izvode na srpskom jeziku. Srpska lista osporila je nadležnost ovog odbora nad institucijama koje Kosovo smatra paralelnim strukturama, ističući da ovo pitanje treba rešavati isključivo u okviru dijaloga o normalizaciji odnosa.

Drugim rečima, pravni okvir na Kosovu već pruža osnov za sprovođenje procesa integracije obrazovnog sektora u opštinama sa srpskom većinom, ali i dalje ne postoje politička volja i uslovi neophodni za pokretanje tog procesa. Zakonodavni okvir Kosova, zasnovan na Ahtisarijevom planu, već garantuje opštinama sa srpskom većinom široka ovlašćenja u oblasti obrazovanja. One imaju mogućnost da koriste nastavne planove i programe i udžbenike izrađene u Srbiji, uz obavezu da o tome obaveste Ministarstvo prosvete, da upravljaju sopstvenim obrazovnim ustanovama, pa čak i da osnivaju univerzitete. Međutim, ovi pravni mehanizmi do danas nisu iskorišćeni. Stoga se ključni problem ne nalazi u zakonodavnom ili institucionalnom okviru, već u nedostatku političke volje. Nijedna obrazovna ustanova do sada nije podnela Ministarstvu prosvete propisano obaveštenje o primeni nastavnih planova i programa iz Srbije. Izveštaj Evropskog centra za pitanja manjina na Kosovu (ECMI Kosovo) dodatno ukazuje da je još 2010. godine nezavisna komisija preporučila izradu novog nastavnog plana i programa na srpskom jeziku. Ta preporuka nikada nije sprovedena, jer institucije koje primenjuju obrazovni sistem Srbije nisu bile spremne da učestvuju u tom procesu.[20] Proces integracije zahteva spremnost i angažovanje obe strane, a do sada nijedna nije pokazala dovoljno političke volje da taj proces započne.

Jedna od retkih oblasti u kojoj je integracija obrazovanja na srpskom jeziku u institucionalni sistem Kosova dala opipljive, iako još uvek nepotpune rezultate, jeste priznavanje diploma.[21] Kosovo i Srbija su još 2011. godine postigli Sporazum o uzajamnom priznavanju univerzitetskih diploma, sa ciljem da studentima omoguće pristup obrazovnim programima i tržištu rada širom regiona. Sporazum je kasnije dodatno unapređen, a njegov značajan korak predstavlja proširenje iz 2016. godine, kojim je njegov obuhvat proširen sa visokoškolskih diploma na sve nivoe obrazovanja, uključujući osnovno, srednje i stručno obrazovanje. Posmatrano iz normativne perspektive, upravo ovakav okvir predstavlja jedan od ključnih elemenata uspešne integracije obrazovnog sistema. Njime se uspostavlja mehanizam koji omogućava da kvalifikacije stečene u okviru obrazovnog sistema Srbije budu priznate i upotrebljive u institucionalnom sistemu i na tržištu rada Kosova.

Međutim, u praksi ovaj mehanizam nije dao očekivane rezultate. Uprkos postignutim sporazumima, proces priznavanja diploma nikada nije u potpunosti zaživeo. Ustavni sud Srbije je 2014. godine stavio van snage prvobitni sporazum, dok su kasniji pokušaji njegovog obnavljanja, uključujući i obaveze preuzete Vašingtonskim sporazumom o ekonomskoj normalizaciji iz 2020. godine, ostali uglavnom na nivou političkih obećanja, bez konkretne primene. Ipak, postoji jedan važan primer delimično uspešne implementacije koji treba posebno istaći. Vlada Kosova je 2015. godine usvojila uredbu kojom je

[19] Emerging Europe, Zatvaranje paralelnih institucija na Kosovu i njegove posledice, septembar 2024.

[20] ECMI Report

[21] Pročitajte više na: https://dialogue-info.com/recognition-of-diplomas/

omogućeno privremeno priznavanje diploma Univerziteta u Severnoj Mitrovici. Nakon što je Komisija za verifikaciju diploma počela sa radom, priznato je 1.629 od ukupno 1.703 podnete prijave. Time je, prvi put nakon 1999. godine, diplomcima iz srpske zajednice omogućeno da konkurišu za zaposlenje u javnim institucijama Kosova.[22] Ovaj primer pokazuje kako proces integracije može izgledati u praksi kada postoji, makar i ograničena, politička volja. Primena istog principa na celokupan sistem preduniverzitetskog obrazovanja predstavljala bi logičan naredni korak ka sveobuhvatnijoj integraciji. Pravni osnov za takav proces, barem kada je reč o zakonodavnom okviru Kosova, već postoji.

Jedna od najčešćih zabluda koju je važno razjasniti odnosi se na samo značenje pojma integracije u praksi. Za mnoge građane ovaj termin izaziva trenutnu bojazan da bi škole na srpskom jeziku jednostavno bile uključene u obrazovni sistem na albanskom jeziku i time izgubile svoj poseban identitet. Međutim, integracija ne podrazumeva takav ishod. Integracija podrazumeva da škole koje nastavu izvode na srpskom jeziku funkcionišu u okviru pravnog i institucionalnog sistema Kosova, da budu priznate od strane države, finansirane na transparentan način i odgovorne prema istim standardima koji važe za sve obrazovne ustanove na Kosovu. Drugim rečima, integracija ne znači ukidanje, utapanje ili asimilaciju obrazovnog sistema na srpskom jeziku. Ona podrazumeva njegovo institucionalno i pravno uključivanje u sistem Kosova, uz očuvanje njegovih posebnih karakteristika i identiteta.

Zašto je integracija važna? U istoj državi postoje dve odvojene istorijske stvarnosti koje se podučavaju u školama, a to predstavlja tempiranu opasnost za etnopolitičku radikalizaciju. Kada maloletnici albanske i srpske zajednice na Kosovu odrastaju učeći potpuno različite verzije istorije, uključujući i geografiju koja Kosovo prikazuje kao deo Srbije, ne gradimo zajedničko društvo, već dodatno produbljujemo podele koje razdvajaju zajednice. Nastavni predmeti poput matematike ili biologije mogu funkcionisati u odvojenim obrazovnim sistemima bez većih posledica. Međutim, istorija i geografija zahtevaju najmanje otvoren dijalog, a u najboljem slučaju proces usklađivanja i pomirenja. Najveću korist od održavanja odvojenih obrazovnih sistema imaju politički akteri, kojima izolovanost zajednica može služiti kao sredstvo za očuvanje kontrole nad njima.

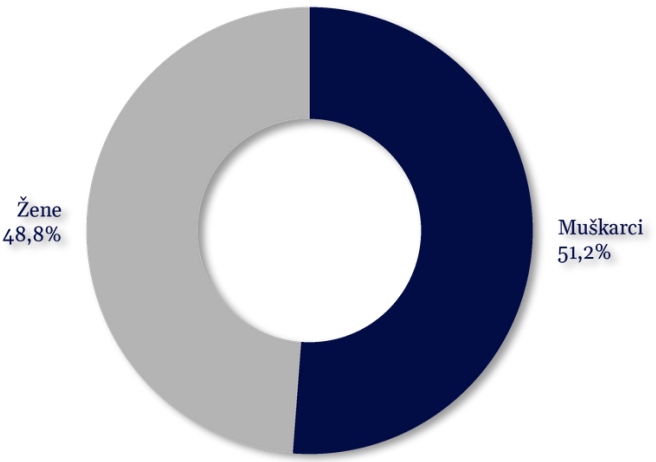
[22] Pročitajte više na: https://kossev.info/en/objavljena-procedura-za-verifikaciju-diploma-sa-univerziteta-u-kosovskoj-mitrovici/ ; https://dialogue-info.com/recognition-of-diplomas/

Stavovi građana i empirijski nalazi

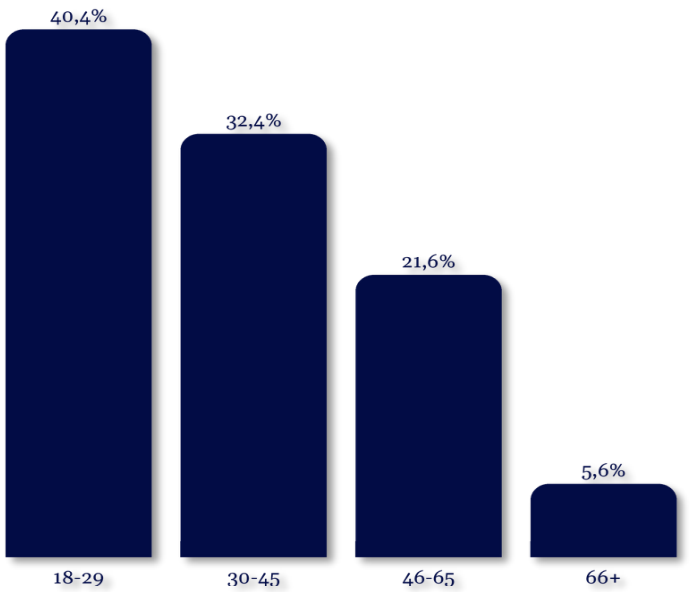
Ovo poglavlje predstavlja rezultate svih 17 pitanja iz istraživanja sprovedenog na uzorku pripadnika albanske zajednice na Kosovu (n=500, april 2026). Pitanja su grupisana po tematskim celinama. Svi procenti odnose se na ukupan uzorak, osim ukoliko nije drugačije naznačeno.

Profil uzorka

Uzorak po polu



Uzorak po godinama



Uzorak po stepenu obrazovanja



Uzorak po statusu zaposlenja

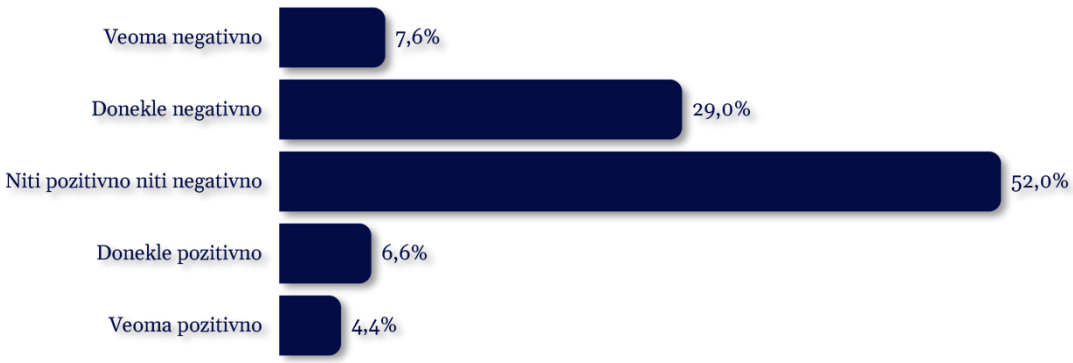


Rodna struktura uzorka gotovo je ujednačena, 51,2% ispitanika čine muškarci, a 48,8% žene. Uzorak je pretežno mlađe životne dobi, 40,4% ispitanika ima između 18 i 29 godina, dok je 32,4% starosti između 30 i 45 godina. Zajedno, ove dve starosne grupe čine 72,8% uzorka, što je u skladu sa demografskom strukturom Kosova, gde medijalna starost stanovništva iznosi oko 30 godina. Obrazovna struktura ispitanika je relativno visoka, 54% ima završeno visoko obrazovanje, 39,8% srednje, dok je 6,2% završilo samo osnovnu školu. To ukazuje na to da uzorak verovatno u većoj meri obuhvata građane koji su aktivnije uključeni u društvena pitanja i bolje upoznati sa javnim politikama u odnosu na opštu populaciju. Kada je reč o radnom statusu, 51,8% ispitanika je zaposleno, 33,2% nezaposleno, što je okvirno u skladu sa zvaničnom stopom nezaposlenosti na Kosovu od oko 25%, 11,2% su studenti, a 3,8% penzioneri.

Međuetnički odnosi i informisanost

Javna informisanost o paralelnom obrazovnom sistemu na Kosovu i njegovim društvenim posledicama i dalje je ograničena i neujednačena, što ima značajne implikacije na način na koji se razumeju, razmatraju i oblikuju politike integracije. Rezultati istraživanja predstavljeni u ovom poglavlju pokazuju ne samo kako ispitanici iz albanske zajednice na Kosovu percipiraju uticaj obrazovne odvojenosti na međunacionalne odnose, već i u kojoj meri su nedovoljno upoznati sa sadržajem nastave koja se odvija na srpskom jeziku.

Uticaj odvojenosti obrazovanja na međuetničke odnose

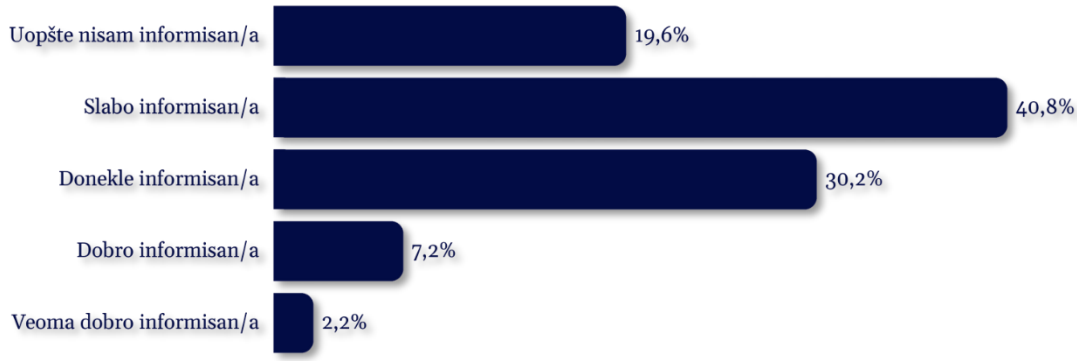


Podaci o percepcijama među pripadnicima albanske zajednice na Kosovu ukazuju na to da se obrazovna odvojenost doživljava kao faktor koji negativno utiče na međuetničke odnose. Više od polovine ispitanika, njih 52%, smatra da obrazovna odvojenost nema ni pozitivan ni negativan uticaj na međuetničke odnose. Najverovatnije objašnjenje za ovakav nalaz jeste činjenica da većina ispitanika iz albanske zajednice ima ograničen svakodnevni kontakt sa školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku, s obzirom na to da su one uglavnom koncentrisane u određenim opštinama. Drugim rečima, posledice obrazovne odvojenosti postoje, ali ih veliki deo ispitanika ne doživljava kao neposredno iskustvo. Među ispitanicima koji su zauzeli jasan stav, preovlađuje negativna percepcija. Njih 29% ocenjuje da obrazovna odvojenost „donekle negativno“ utiče na međuetničke odnose, dok 7,6% smatra da je njen uticaj „veoma negativan“, što ukupno čini 36,6% ispitanika. Nasuprot tome, svega 11% smatra da obrazovna odvojenost ima pozitivan efekat. Ovih 36,6% ispitanika koji obrazovnu odvojenost vide kao negativan faktor verovatno predstavlja grupu koja je najotvorenija za argumente u prilog integraciji obrazovnog sistema, posebno kada su oni zasnovani na jačanju društvene kohezije. Posmatrano samo među ispitanicima koji su izrazili jasan stav, broj onih koji obrazovnu odvojenost ocenjuju negativno približno je tri puta veći od broja onih koji joj pripisuju pozitivan uticaj, 36,6% naspram 11%.

Najznačajniji nalaz ovog istraživanja sa stanovišta javnih politika nije podatak da 36,6% ispitanika prepoznaje štetne posledice obrazovne odvojenosti, već činjenica da čak 52% smatra da ona nema ni pozitivan ni negativan uticaj. U društvu u kojem paralelni obrazovni sistemi postoje već decenijama, ovakav privid ravnodušnosti može se pre razumeti kao pokazatelj da je obrazovna odvojenost postala normalizovana pojava. Drugim rečima, ispitanici teško mogu da procene posledice nečega što nikada nisu imali priliku da dožive drugačije. Kako pokazuje izveštaj nevladine organizacije Aktiv, pripadnici srpske zajednice na Kosovu školuju se gotovo isključivo u okviru obrazovnog sistema Republike Srbije, uz

veoma ograničen ili gotovo nepostojeći kontakt sa obrazovnim institucijama Kosova.[23] Kada je obrazovna odvojenost jedina realnost koju generacije poznaju, ona prestaje da se doživljava kao rezultat određene javne politike i postaje društveno nevidljiva. Iz tog razloga, činjenicu da većina ispitanika zauzima neutralan stav ne treba tumačiti kao potvrdu postojećeg stanja, već kao pokazatelj koliko su paralelni obrazovni sistemi duboko ukorenjeni. Sama normalizacija obrazovne odvojenosti predstavlja izazov za kreatore javnih politika i zahteva proaktivne institucionalne reforme, kako bi se sprečilo da i naredne generacije odrastaju bez društvenih pretpostavki neophodnih za izgradnju istinski održivog međuetničkog suživota.

Koliko ste informisani o tome šta se uči u školama na srpskom jeziku?



Nedovoljna informisanost o obrazovanju na srpskom jeziku na Kosovu doprinosi opstanku paralelnog obrazovnog sistema. Rezultati istraživanja ukazuju na izražen i veoma značajan jaz u znanju, čak 60,4% ispitanika navodi da je „slabo informisano“ ili „uopšte nije informisano“ o tome šta se podučava u školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku. Nasuprot tome, svega 9,4% ispitanika smatra da je dobro ili veoma dobro informisano. Ovaj nalaz je posebno značajan imajući u vidu da uzorak čine pretežno visokoobrazovani ispitanici, kao i da je istraživanje sprovedeno u periodu intenzivne javne rasprave o integraciji obrazovnog sistema.

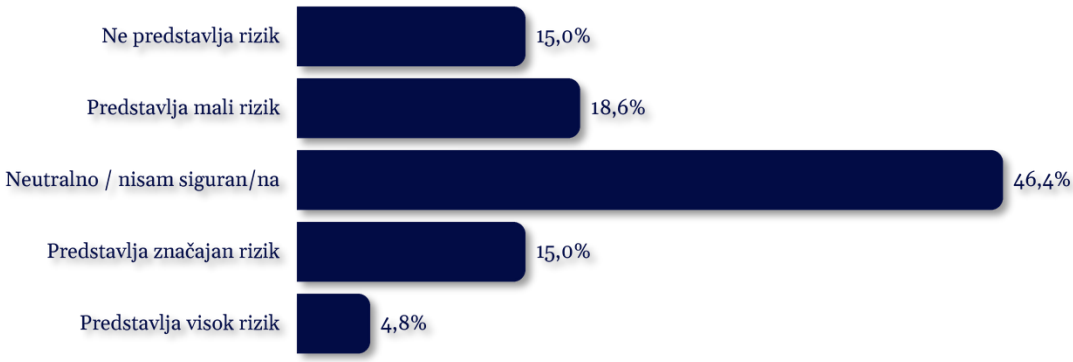
Ovaj nalaz ima važne implikacije za kreatore javnih politika, budući da ispitanici iz albanske zajednice na Kosovu formiraju stavove o integraciji bez pouzdanih saznanja o obrazovnom sistemu koji bi trebalo da bude predmet integracije. Zbog toga protivljenje pojedinim rešenjima, poput upotrebe udžbenika iz Srbije, može biti zasnovano na pretpostavkama o najnepovoljnijim mogućim ishodima, dok podrška integraciji može ostati odvojena od praktičnih izazova njene primene. Pored toga, nalazi drugih istraživanja, uključujući izveštaje ECMI-ja, ukazuju na to da čak ni donosioci odluka često ne raspolažu osnovnim informacijama o školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku na Kosovu. To sugeriše da se ne radi isključivo o problemu javne percepcije, već o sistemskom nedostatku znanja koji otežava kreiranje informisanih i održivih obrazovnih politika.

[23] Videti izveštaj nevladine organizacije Aktiv iz 2020. godine, https://ngoaktiv.org/wp-content/uploads/2023/01/KosovoAlbweb.pdf

Stavovi o integraciji

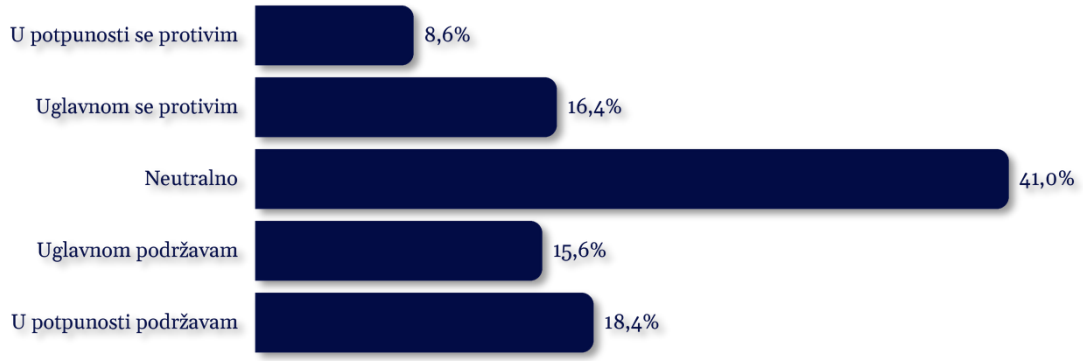
Rezultati istraživanja o stavovima prema integraciji pokazuju da javnost među pripadnicima albanske zajednice na Kosovu nije ni čvrsto protiv, niti jasno opredeljena za integraciju, već da najveći broj građana zauzima neutralan stav. Podaci ukazuju na to da javno mnjenje po ovom pitanju još nije u značajnoj meri oblikovano dostupnim informacijama, javnom raspravom ili političkim liderstvom. Takva situacija istovremeno predstavlja izazov i priliku. S jedne strane, odsustvo čvrsto ukorenjenog protivljenja znači da postoji prostor za oblikovanje informisanog javnog dijaloga i izgradnju šire podrške integracionim politikama, znatno veći nego što se često pretpostavlja. S druge strane, nedostatak kvalitetnog informisanja i aktivnog društvenog angažovanja povećava verovatnoću da će većina građana, koja trenutno zauzima neutralan stav, ostati pasivna, dok pitanje integracije ostane nerešeno.

Da li je nedostatak integracije rizik za dugoročnu stabilnost?



Rizici koje nosi segregisani obrazovni sistem na Kosovu još uvek nisu u dovoljnoj meri prepoznati među pripadnicima albanske zajednice. Na pitanje da li nedostatak integracije obrazovnog sistema predstavlja rizik po dugoročnu stabilnost Kosova, gotovo polovina ispitanika, njih 46,4%, zauzela je neutralan stav ili nije bila sigurna kako da odgovori. Na prvi pogled, ovakav rezultat može ostaviti utisak da građani ne smatraju ovo pitanje naročito zabrinjavajućim. Međutim, detaljnija analiza upućuje na potencijalno ozbiljniji problem, veliki deo javnosti još uvek ne prepoznaje vezu između podeljenog obrazovnog sistema i dugoročnih oblika nestabilnosti, koji se često razvijaju postepeno, a njihove posledice postaju vidljive tek nakon dužeg vremenskog perioda. Među ispitanicima koji su zauzeli jasan stav, rezultati su takođe indikativni. Njih 19,8% smatra da nepostojanje obrazovne integracije predstavlja značajan ili veoma visok rizik po dugoročnu stabilnost Kosova, dok 33,6% ocenjuje da je taj rizik mali ili da uopšte ne postoji. Ovi nalazi ne ukazuju na široko rasprostranjeno odbacivanje zabrinutosti zbog posledica obrazovne segregacije, ali su dovoljni da objasne zašto pitanje integracije obrazovnog sistema do sada nije postalo jedan od političkih prioriteta. Kada se moguće posledice doživljavaju kao apstraktne i vremenski udaljene, izostaje i osećaj hitnosti za preduzimanje konkretnih mera. Najvažniji nalaz ovog pitanja jeste visok nivo neizvesnosti među ispitanicima. Upravo to bi trebalo da predstavlja najveći razlog za zabrinutost kreatora javnih politika. Rezultati ne ukazuju na to da je javnost razmotrila raspoložive činjenice i zaključila da problem ne postoji, već pre na to da veliki broj građana jednostavno nema dovoljno informacija da bi formirao utemeljen stav o ovom pitanju. Takvo tumačenje potvrđuju i prethodni nalazi istraživanja, koji su pokazali nizak nivo informisanosti ispitanika o funkcionisanju obrazovnog sistema na srpskom jeziku na Kosovu.

Podrška integraciji škola na srpskom jeziku u Kosovski sistem



Kada je reč o konkretnoj podršci integraciji obrazovnog sistema na srpskom jeziku u obrazovni sistem Kosova, rezultati pokazuju da podrška nadmašuje protivljenje, iako najveći broj ispitanika i dalje zauzima neutralan stav. Posebno je značajan nalaz da 34% ispitanika podržava integraciju škola u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku u obrazovni sistem Kosova, dok joj se protivi 25% ispitanika. Ova razlika od devet procentnih poena ukazuje na to da pretpostavka kako je javno mnjenje među Albancima na Kosovu izrazito protiv integracije srpskih škola nije potvrđena rezultatima istraživanja. U politički osetljivom kontekstu kakav je Kosovo, činjenica da podrška integraciji nadmašuje protivljenje predstavlja znatno povoljniju polaznu osnovu nego što bi mnogi donosioci odluka mogli očekivati. Ipak, najvažniji nalaz ovog pitanja jeste da čak 41% ispitanika zauzima neutralan stav, upravo u toj grupi nalazi se najveći potencijal za oblikovanje budućeg javnog mnjenja. Može se pretpostaviti da ovi ispitanici nisu nužno razmatrali pitanje integracije i odbacili ga, već da o njemu još uvek nisu formirali jasan stav. To znači da su njihovi stavovi podložni promenama ukoliko budu izloženi pouzdanim informacijama i argumentima. Kada se ovaj nalaz posmatra zajedno sa prethodnim rezultatima istraživanja, koji pokazuju da oko 60% ispitanika veoma malo zna o školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku, kao i da gotovo polovina nije sigurna da li nedostatak obrazovne integracije predstavlja rizik po dugoročnu stabilnost Kosova, postaje jasnije da javno mnjenje o ovom pitanju još nije u potpunosti formirano. Ograničena informisanost građana direktno utiče na njihovu neodlučnost. Za kreatore javnih politika i organizacije civilnog društva koje se zalažu za unapređenje integracije, ovi nalazi ukazuju da postoji značajan prostor za oblikovanje javnog mnjenja. Neutralna grupa od 41% predstavlja publiku kojoj je potrebno ponuditi kredibilne, jasno predstavljene i argumentovane informacije. U tom smislu, pravovremeno pokretanje kampanja za podizanje svesti i informisanje javnosti moglo bi imati važnu ulogu u oblikovanju budućih stavova o integraciji obrazovnog sistema.

Jezička prava i nastavni plan i program

Pitanje jezika i nastavnog plana i programa često predstavlja jedno od ključnih pitanja u raspravama o obrazovanju na srpskom jeziku na Kosovu. Rezultati istraživanja pokazuju jasnu i politički značajnu razliku između stavova građana o pravu na obrazovanje na maternjem jeziku i njihovih stavova o nastavnom planu i programu. Kako pokazuju nalazi predstavljeni u nastavku, apsolutna većina pripadnika albanske zajednice na Kosovu podržava pravo učenika i studenata iz srpske zajednice da se obrazuju na srpskom jeziku. Međutim, kada je reč o nastavnom planu i programu, stavovi ispitanika postaju znatno nijansiraniji i manje jednoznačni. Kao što je već istaknuto, ustavni i zakonski okvir Kosova, zasnovan na odredbama Ahtisarijevog plana, omogućava školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku da koriste nastavne planove, programe i udžbenike koje je izradilo Ministarstvo prosvete Republike Srbije, uz sprovođenje propisane procedure obaveštavanja nadležnog Ministarstva obrazovanja Kosova.

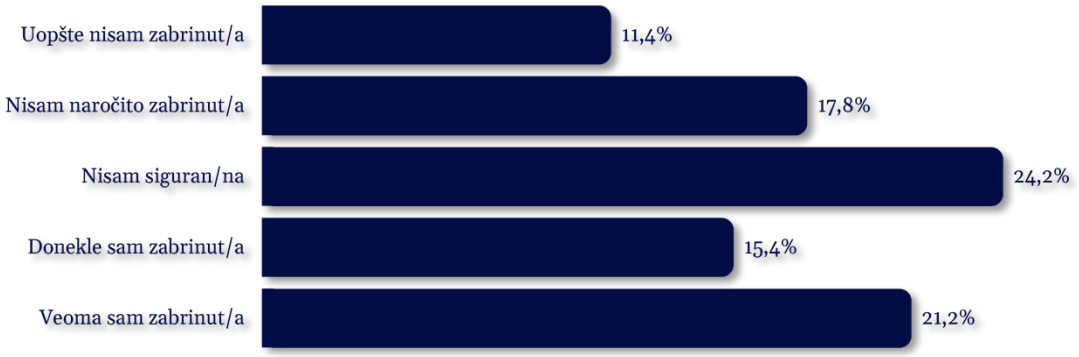
Da li srpski učenici treba da imaju pravo da se obrazuju na svom maternjem jeziku?



Pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, sudeći prema rezultatima istraživanja, ne predstavlja sporno pitanje u javnom mnjenju. Jedan od najznačajnijih nalaza celokupnog istraživanja jeste da čak 88,8% ispitanika iz albanske zajednice na Kosovu smatra da učenici iz srpske zajednice treba da imaju pravo da se obrazuju na svom maternjem jeziku. Time se može zaključiti da pitanje jezičkih prava, za veliku većinu ispitanika, nije predmet ozbiljnog društvenog ili političkog spora. Drugim rečima, pravo dece iz srpske zajednice na obrazovanje na srpskom jeziku već je široko prihvaćeno. Ovaj nalaz predstavlja važnu, ali često zanemarenu osnovu za izgradnju poverenja i vođenje konstruktivnog dijaloga. Ukoliko bi javna rasprava o obrazovanju na srpskom jeziku polazila od ovog širokog stepena saglasnosti, umesto od politički osetljivog pitanja paralelnih institucija, uslovi za razgovor o mogućim modelima integracije bili bi znatno povoljniji. Međutim, iako pitanje jezika ne izaziva značajne podele, pitanje nastavnog plana i programa pokazuje znatno drugačiju sliku. Dok 88,8% ispitanika podržava pravo učenika iz srpske zajednice na obrazovanje na maternjem jeziku, svega 1,6% smatra da bi to obrazovanje trebalo da se odvija prema nastavnom planu i programu Republike Srbije, iako je takva mogućnost predviđena važećim zakonodavstvom Kosova. Ovaj rezultat verovatno je, barem delimično, posledica činjenice da većina ispitanika nije upoznata sa postojećim zakonskim okvirom. Nasuprot tome, dominantan stav ispitanika, koji zastupa čak 79,6% njih, jeste da obrazovanje na srpskom jeziku treba da se odvija u okviru nastavnog plana i programa Kosova. Ova razlika između podrške jeziku nastave i podrške nastavnom programu od suštinskog je značaja, ali se u javnim raspravama često zanemaruje. Rezultati istraživanja pokazuju da javno mnjenje među Albancima na Kosovu nije usmereno protiv obrazovanja na srpskom jeziku kao takvog, već pre protiv postojećeg institucionalnog modela u okviru kojeg se ono trenutno organizuje.

Otpor se prvenstveno odnosi na primenu nastavnog plana i programa Republike Srbije, sadržaj udžbenika, način predstavljanja istorijskih tema, kao i institucionalnu povezanost obrazovnog sistema sa Beogradom, umesto sa institucijama u Prištini. To ukazuje da bi model reforme koji bi zadržao srpski jezik kao jezik nastave, uz uključivanje škola u nastavni plan i program Kosova, bio u skladu sa stavovima približno četiri petine ispitanika iz albanske zajednice. Takav rezultat predstavlja izuzetno snažnu osnovu za razmatranje konkretnog i ostvarivog modela integracije, kojem do sada nije posvećena dovoljna politička pažnja.

Zabrinutost da srpske škole promovišu različite istorijske/geografske narative



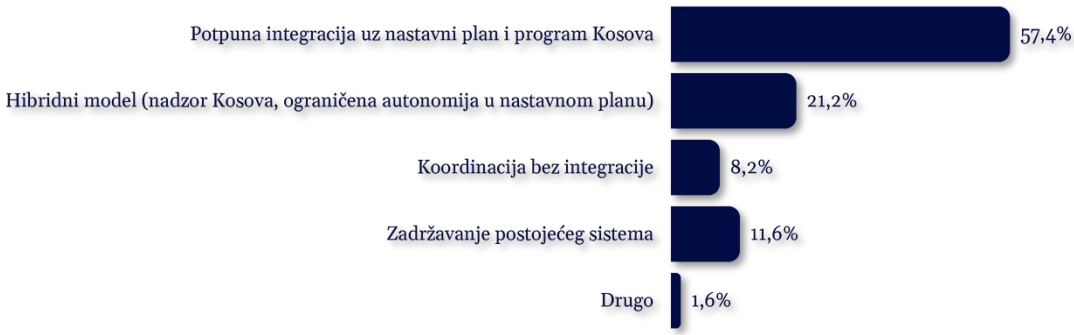
Na pitanje da li škole u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku promovišu drugačije istorijske i geografske narative, 36,6% ispitanika izrazilo je određeni stepen zabrinutosti. Od toga je 21,2% navelo da je veoma zabrinuto, dok je 15,4% odgovorilo da je donekle zabrinuto. Reč je o značajnom delu ispitanika, a njihova zabrinutost nije bez osnova. Izveštaji organizacija civilnog društva ukazuju na to da je pitanje načina na koji se istorija Kosova predstavlja u školama koje rade prema nastavnom planu i programu Republike Srbije već godinama jedno od politički najosetljivijih pitanja, koje je u više navrata otežavalo postizanje dogovora o razmeni udžbenika i usporavalo reforme nastavnih programa. U tom smislu, zabrinutost ispitanika odražava postojanje stvarnog političkog i društvenog problema. Istovremeno, gotovo trećina ispitanika, njih 29,2%, navodi da nije mnogo ili uopšte nije zabrinuta zbog mogućnosti postojanja različitih narativa, dok dodatnih 24,2% nije sigurno kako da odgovori. To pokazuje da zabrinutost zbog različitih istorijskih i geografskih interpretacija, iako prisutna, nije dominantan stav u javnom mnjenju, uprkos tome što se u javnom i političkom diskursu ovo pitanje često predstavlja kao jedno od ključnih. Posebno je značajan podatak da gotovo četvrtina ispitanika nije mogla da zauzme stav. Ovaj rezultat direktno se nadovezuje na prethodne nalaze istraživanja. Ako je oko 60% ispitanika izjavilo da veoma malo zna o sadržaju nastave u školama na srpskom jeziku, logično je da značajan deo njih ne može sa sigurnošću da proceni da li te škole zaista promovišu drugačije istorijske i geografske narative. Njihova neodlučnost nije posledica uravnoteženog razmatranja različitih argumenata, već pre odraz sistemskog nedostatka informacija koji je istraživanje već identifikovalo. Ovaj nalaz ima važne implikacije za javne politike. Kada građani nemaju pouzdane informacije o sadržaju nastavnih programa, prostor za pretpostavke, stereotipe i političku manipulaciju postaje znatno veći. Veća transparentnost u vezi sa sadržajem nastave u školama u kojima se obrazovanje odvija na srpskom jeziku mogla bi doprineti kvalitetnijoj i objektivnijoj javnoj raspravi. Istovremeno, verovatno bi smanjila i udeo ispitanika koji izražavaju visok nivo zabrinutosti, posebno među onima čiji se stavovi zasnivaju na pretpostavkama, a ne na proverljivim informacijama o nastavnim sadržajima.

Udžbenici, nastavnici i univerziteti

Pitanja obrađena u ovom poglavlju odnose se na konkretne i operativno najznačajnije aspekte moguće integracije obrazovnog sistema. Drugim rečima, ona ispituju kako bi integracija obrazovanja u praksi mogla da izgleda. Koje udžbenike bi trebalo da koriste škole u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku? Ko bi trebalo da ima pravo da u njima predaje? Da li bi univerzitet na srpskom jeziku trebalo da funkcioniše na Kosovu i, ukoliko da, pod kojim uslovima? Ova pitanja neposredno se odnose na kontrolu nastavnih sadržaja, profesionalne standarde u obrazovanju, institucionalni legitimitet, kao i na stepen u kojem bi postojeće paralelne obrazovne strukture bile integrisane u pravni okvir Kosova ili bi nastavile da funkcionišu odvojeno od njega.

Nalazi predstavljeni u ovom poglavlju pokazuju da javnost među pripadnicima albanske zajednice na Kosovu zauzima pragmatičniji i otvoreniji pristup integraciji postojećeg paralelnog obrazovnog sistema nego što bi se moglo pretpostaviti. Kod gotovo svih analiziranih pitanja dominantan odgovor nije kategorično odbacivanje, već uslovna podrška, zasnovana na očekivanju da obrazovne institucije funkcionišu u okviru institucionalnog sistema Kosova, u skladu sa njegovim pravnim okvirom i važećim profesionalnim standardima. Jedini značajan izuzetak predstavlja pitanje univerziteta na srpskom jeziku, gde je zabeležen najveći stepen protivljenja u celom istraživanju. Međutim, detaljnija analiza rezultata ukazuje na to da se protivljenje verovatnije odnosi na trenutni pravni i institucionalni status postojeće ustanove, nego na samo postojanje visokoškolske ustanove na srpskom jeziku kao takve.

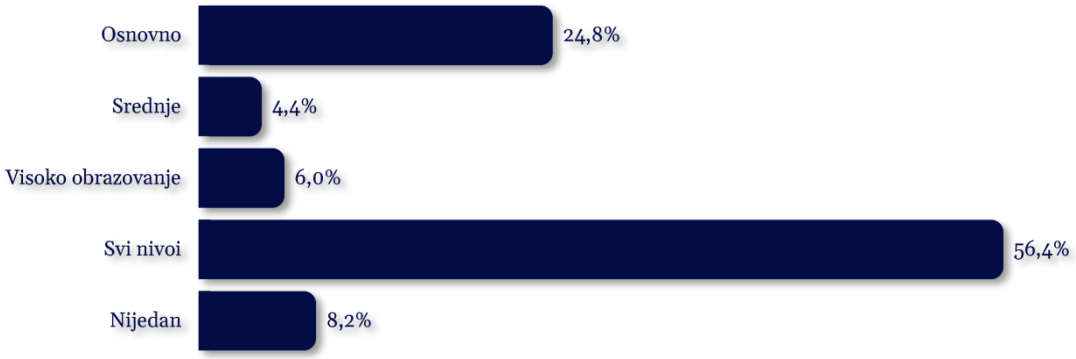
Poželjni model integracije



Među pripadnicima albanske zajednice na Kosovu postoji jasno izražena većinska podrška modelu potpune integracije obrazovnog sistema. Najznačajniji nalaz ovog pitanja jeste da se 57,4% ispitanika opredelilo za potpunu integraciju škola u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku u obrazovni sistem Kosova, uz primenu nastavnog plana i programa Kosova. Reč je o ubedljivo najzastupljenijoj opciji, koja ima znatno veću podršku od svih ostalih ponuđenih modela. Ovaj rezultat je u skladu sa prethodnim nalazom istraživanja, prema kojem 79,6% ispitanika podržava obrazovanje na srpskom jeziku uz primenu nastavnog plana i programa Kosova. Posmatrano zajedno, ovi podaci ukazuju da je javno mnjenje među pripadnicima albanske zajednice već u velikoj meri oblikovalo preferirani model reforme, onaj koji istovremeno čuva pravo na obrazovanje na maternjem jeziku i integriše škole na srpskom jeziku u institucionalni okvir Kosova. Iako potpuna integracija uživa većinsku podršku, podatak da 21,2% ispitanika preferira hibridni model, koji podrazumeva institucionalni nadzor Kosova uz ograničeni stepen autonomije u pogledu nastavnog plana i programa, predstavlja posebno važan nalaz. Kada se ova grupa posmatra zajedno sa ispitanicima koji podržavaju potpunu integraciju, proizlazi da ukupno 78,6%

ispitanika podržava neki oblik suštinske institucionalne reforme. Nasuprot tome, svega 11,6% smatra da postojeći sistem treba zadržati bez promena, dok se 8,2% zalaže za koordinaciju između sistema bez njihove formalne integracije. Hibridni model ima poseban značaj sa stanovišta javnih politika i zakonodavstva, budući da u određenoj meri odgovara rešenjima koja već omogućava važeći pravni okvir Kosova. U okolnostima u kojima srpska zajednica na Kosovu i dalje pokazuje snažnu privrženost postojećem obrazovnom sistemu, dok uticaj Beograda na njegovo funkcionisanje ostaje politički osetljivo pitanje, hibridni model mogao bi predstavljati realističan i politički održiv pravac za postepenu integraciju. Njegovo predstavljanje kao prelaznog rešenja moglo bi doprineti izgradnji poverenja i olakšati početak reformskog procesa. Rezultati istraživanja sugerišu da bi ovakav kompromisni pristup i dalje uživao podršku velike većine pripadnika albanske zajednice na Kosovu. U tom smislu, posebno je značajno što druga najzastupljenija opcija u istraživanju nije radikalna alternativa, već potencijalni most između različitih političkih i društvenih pozicija, koji je istovremeno u skladu sa mogućnostima koje predviđa važeće zakonodavstvo Kosova.

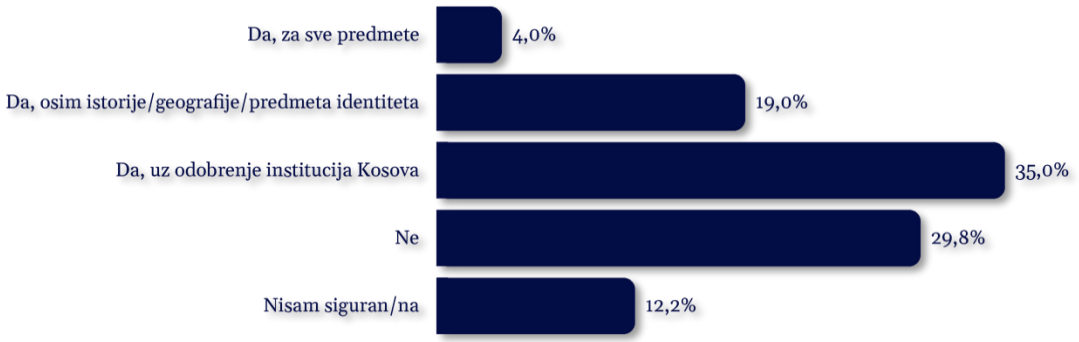
Na kojim nivoima obrazovanja bi integracija trebalo da bude obavezna?



Rezultati ovog pitanja znatno su jednoznačniji od prethodnih. Na pitanje na kojim nivoima obrazovanja bi integracija trebalo da bude obavezna, 56,4% ispitanika odgovorilo je da bi trebalo da obuhvati **sve nivoe obrazovanja**. Time ova opcija predstavlja ubedljivo najzastupljeniji odgovor i jedinu koja ima apsolutnu većinu. Dodatnih 24,8% ispitanika smatra da bi integracija trebalo da bude obavezna već na nivou osnovnog obrazovanja. To znači da ukupno više od 80% ispitanika podržava obaveznu integraciju na najmanje jednom nivou obrazovnog sistema. Nasuprot tome, svega 8,2% smatra da integracija ne bi trebalo da bude obavezna ni na jednom nivou obrazovanja. Ovaj nalaz predstavlja jedan od najsnažnijih pokazatelja u celom istraživanju da većina pripadnika albanske zajednice na Kosovu ne samo da načelno podržava integraciju obrazovnog sistema, već smatra da bi ona trebalo da bude sprovedena sveobuhvatno i dosledno na svim nivoima obrazovanja. Posebno je značajan podatak da je gotovo četvrtina ispitanika, njih 24,8%, izdvojila osnovno obrazovanje kao nivo na kojem bi integracija trebalo da bude prioritet. Kao druga najzastupljenija opcija nakon odgovora „na svim nivoima“, ovaj rezultat pruža važan uvid za kreatore javnih politika koji razmatraju faznu implementaciju procesa integracije. Upravo se tokom osnovnog obrazovanja oblikuju prvi obrasci međusobne interakcije, osećaj zajedničkog identiteta i društveno poverenje, a rezultati istraživanja ukazuju da javnost intuitivno prepoznaje značaj tog perioda. Posmatrani zajedno, nalazi pokazuju da, bez obzira na to za koji se model postepene implementacije donosioci odluka opredele, postoji snažna javna podrška da proces integracije započne u najranijim fazama obrazovanja i postepeno se proširi na čitav obrazovni sistem. Istovremeno, veoma nizak procenat

ispitanika koji smatraju da bi integracija trebalo da bude obavezna isključivo na nivou srednjeg obrazovanja (4,4%) ili visokog obrazovanja (6%) dodatno potvrđuje ovakav obrazac stavova.

Da li bi školama na srpskom jeziku trebalo dozvoliti da koriste udžbenike iz Srbije?



Većina pripadnika albanske zajednice na Kosovu prihvata mogućnost korišćenja udžbenika iz Srbije u školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku, ali pod određenim uslovima, pri čemu važeći pravni okvir Kosova već predviđa mehanizme za takvo rešenje. Rezultati istraživanja pokazuju da se svega 29,8% ispitanika bezuslovno protivi korišćenju udžbenika iz Srbije. Nasuprot tome, ukupno 58% ispitanika podržava njihovu upotrebu u određenom obliku, 35% uz prethodno odobrenje institucija Kosova, 19% uz izuzimanje predmeta poput istorije, geografije i sadržaja koji se odnose na identitet, dok 4% podržava njihovu upotrebu bez ikakvih ograničenja. Ovaj nalaz je posebno značajan jer pokazuje da stavovi većine ispitanika u velikoj meri odgovaraju rešenjima koja već postoje u zakonodavstvu Kosova. Naime, član 12 stav 2 Zakona br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo propisuje da škole u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku mogu primenjivati nastavne planove i programe, kao i udžbenike koje je izradilo Ministarstvo prosvete Republike Srbije, uz obaveštavanje Ministarstva obrazovanja Kosova.[24] Dalje, član 12 stav 3 predviđa da se, ukoliko Ministarstvo u roku od tri meseca ne uloži prigovor, takvi nastavni materijali mogu koristiti. U slučaju spora, član 12 stav 4 propisuje da se predmet upućuje nezavisnoj komisiji koja ocenjuje usklađenost nastavnih sadržaja sa Ustavom i važećim zakonodavstvom Kosova. Upravo ovakav model, koji podrazumeva institucionalno odobrenje Kosova, podržava 35% ispitanika, što predstavlja pojedinačno najzastupljeniji odgovor u istraživanju. To ukazuje da javnost najveću podršku daje rešenju koje je već sadržano u postojećem pravnom okviru. Istovremeno, činjenica da se gotovo 30% ispitanika u potpunosti protivi korišćenju udžbenika iz Srbije pokazuje da među delom javnosti i dalje postoji izražena osetljivost, posebno kada su u pitanju sadržaji povezani sa nacionalnim identitetom. Dodatno, 19% ispitanika prihvata korišćenje udžbenika iz Srbije, ali uz izuzimanje predmeta kao što su istorija, geografija i sadržaji koji se odnose na identitet. Ovakav stav jasno ukazuje da se najveće rezerve ne odnose na udžbenike u celini, već upravo na oblasti u kojima postoje najizraženije razlike u tumačenju statusa Kosova, istorijskih događaja i pitanja kolektivnog identiteta.

[24] Pogledajte zakon https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2543&langid=2

Da li bi Srbi trebalo da imaju pravo da osnuju univerzitet na Kosovu?



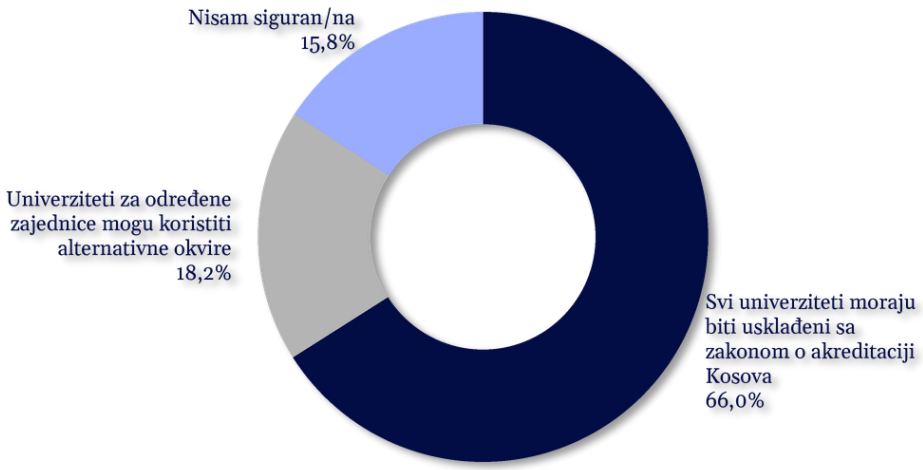
Protivljenje je po ovom pitanju najizraženije u celom istraživanju. Većina ispitanika iz albanske zajednice na Kosovu protivi se pravu srpske zajednice da osnuje univerzitet na Kosovu, iako je takvo pravo predviđeno važećim zakonodavstvom. Ovaj nalaz predstavlja najuočljiviji raskorak između prava koja garantuje pravni okvir Kosova i njihove prihvaćenosti u javnom mnjenju. Ukupno 55,8% ispitanika zauzima negativan stav prema pravu srpske zajednice da osnuje univerzitet na Kosovu. Od toga, 29,4% smatra da to pravo ne bi trebalo ostvarivati iako je propisano zakonom, dok dodatnih 26,4% smatra da bi i samo zakonodavstvo trebalo izmeniti kako bi se takva mogućnost ukinula. Nasuprot tome, svega 16,4% ispitanika podržava ostvarivanje ovog prava u skladu sa postojećim zakonskim rešenjima. Ovakav rezultat je posebno značajan jer pokazuje da najveći deo protivljenja nije usmeren samo na sadržaj zakona, već i na samo ostvarivanje prava koje zakon već garantuje. Drugim rečima, javno mnjenje u ovom slučaju nije u skladu sa postojećim pravnim okvirom Kosova. Kao što je već istaknuto u poglavlju koje se bavi analizom javnih politika i institucionalnog okvira, član 21 Zakona o lokalnoj samoupravi jasno propisuje da Opština Severna Mitrovica ima nadležnost za obavljanje poslova visokog obrazovanja, uključujući registraciju i licenciranje visokoškolskih ustanova, zapošljavanje i isplatu zarada nastavnog i administrativnog osoblja, kao i njihovo stručno usavršavanje. Pored toga, član 14 Zakona br. 03/L-068 dodatno uređuje pravni status Univerziteta u Severnoj Mitrovici, definišući ga kao autonomnu javnu ustanovu, predviđajući formiranje nezavisne sedmočlane komisije za razmatranje njegovog statuta i obavezujući Opštinu Severna Mitrovica da obezbedi odgovarajuće prostorije i finansiranje iz budžeta Kosova. To znači da zakonodavstvo Kosova ne samo da dopušta postojanje univerziteta na srpskom jeziku, već uspostavlja njegov institucionalni okvir i predviđa njegovo finansiranje. Uprkos tome, manje od jednog od šest ispitanika podržava ostvarivanje prava koje važeći pravni okvir već garantuje. Ovaj nalaz ukazuje na izražen nesklad između normativnog okvira i percepcije javnosti, što može predstavljati značajan izazov za sprovođenje postojećih zakonskih rešenja i buduće reformske procese u oblasti visokog obrazovanja.

Podatak da je 27,6% ispitanika odgovorilo da nije sigurno kako da se izjasni ukazuje na nedovoljnu informisanost javnosti, pri čemu složenost postojećeg pravnog okvira verovatno predstavlja jedan od razloga za takav rezultat. Više od četvrtine ispitanika nije zauzelo stav o ovom pitanju, što se može objasniti pre svega nedovoljnim poznavanjem zakonskih rešenja koja uređuju status univerziteta, kao i njegovog stvarnog načina funkcionisanja. Naime, član 14(f) Zakona br. 03/L-068 propisuje da finansijska sredstva koja Univerzitet dobija od Vlade Republike Srbije moraju biti transparentna i javno dostupna, u skladu sa zakonima Kosova. Međutim, sama zakonska obaveza transparentnosti očigledno nije dovela do boljeg razumevanja među građanima. Rezultati istraživanja sugerišu da veliki broj ispitanika nije upoznat sa pravnim okvirom koji uređuje funkcionisanje univerziteta, načinom njegovog finansiranja, niti statusom diploma koje izdaje. Drugim rečima, činjenica da je čak 27,6% ispitanika neodlučno, dok svega 16,4% aktivno podržava postojeće zakonsko rešenje, ukazuje na to da se problem ne može svesti

isključivo na političke nesuglasice. Podjednako značajan izazov predstavlja nedovoljna transparentnost i neuspešna komunikacija institucija sa javnošću o postojećim zakonskim rešenjima i njihovoj primeni.

Važno je ukazati na izrazit kontrast u odnosu na prethodni nalaz istraživanja, prema kojem 88,8% ispitanika podržava pravo pripadnika srpske zajednice na obrazovanje na maternjem jeziku. U tom kontekstu, protivljenje pravu na univerzitet ne mora nužno značiti protivljenje visokom obrazovanju na srpskom jeziku kao takvom. Ono se pre može objasniti specifičnom institucionalnom istorijom Univerziteta u Severnoj Mitrovici, koji se u javnosti često doživljava kao institucija koja ne priznaje državnost Kosova i predstavlja jedan od najupečatljivijih simbola paralelnog institucionalnog sistema. Stoga je verovatnije da je protivljenje ispitanika usmereno prema sadašnjem institucionalnom položaju i načinu funkcionisanja ove ustanove, nego prema samom postojanju visokoškolskog obrazovanja na srpskom jeziku. Rezultati predstavljeni u nastavku pružaju dodatnu osnovu za ovakvo tumačenje.

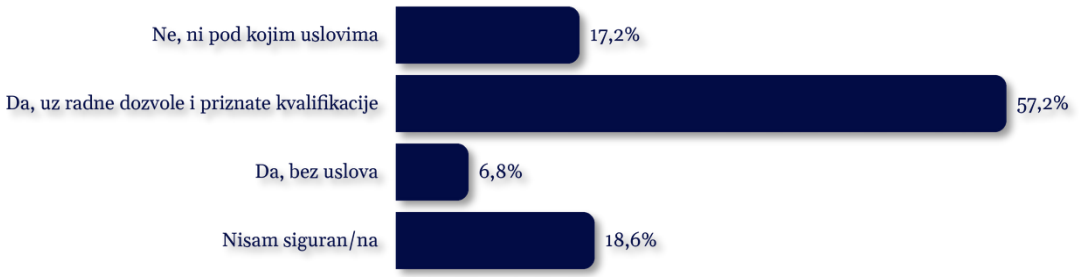
Stav o univerzitetima koji funkcionišu na Kosovu



Među pripadnicima albanske zajednice na Kosovu postoji jasan i snažan konsenzus da ista pravna pravila treba da važe za sve univerzitete, uključujući i univerzitet na srpskom jeziku. Čak 66% ispitanika smatra da sve visokoškolske ustanove, bez izuzetka, treba da budu usklađene sa sistemom akreditacije propisanim zakonodavstvom Kosova. Ovo predstavlja ubedljivo najzastupljeniji stav u istraživanju, sa podrškom koja je više od tri puta veća od naredne najčešće opcije. Nasuprot tome, podrška alternativnim institucionalnim rešenjima ostaje ograničena. Samo 18,2% ispitanika smatra da univerziteti koji služe određenim zajednicama mogu funkcionisati u okviru posebnih ili alternativnih pravnih okvira, dok je 15,8% ispitanika navelo da nije sigurno kako da se izjasni. S obzirom na to da je podrška jedinstvenom sistemu akreditacije toliko izražena, može se pretpostaviti da bi značajan deo neodlučnih ispitanika, ukoliko bi bio primoran da zauzme stav, pre bio sklon prihvatanju većinskog nego manjinskog rešenja. Posebno je značajna razlika između rezultata ovog pitanja i prethodnog nalaza istraživanja. Dok se 55,8% ispitanika protivilo pravu srpske zajednice da osnuje univerzitet na Kosovu, čak 66% istovremeno smatra da svi univerziteti treba da posluju u skladu sa zakonodavstvom Kosova i njegovim sistemom akreditacije. Ovaj odnos sugeriše da je za deo javnosti ključno pitanje upravo institucionalna i pravna usklađenost, a ne samo postojanje

univerziteta na srpskom jeziku. Drugim rečima, rezultati ukazuju da veći broj ispitanika prihvata postojanje univerziteta na srpskom jeziku kada je on jasno integrisan u pravni i institucionalni okvir Kosova, nego kada se pitanje postavlja isključivo kao apstraktno pravo, bez naglašavanja obaveze poštovanja kosovskog zakonodavstva.

Da li nastavnicima iz Srbije treba omogućiti da rade na Kosovu?



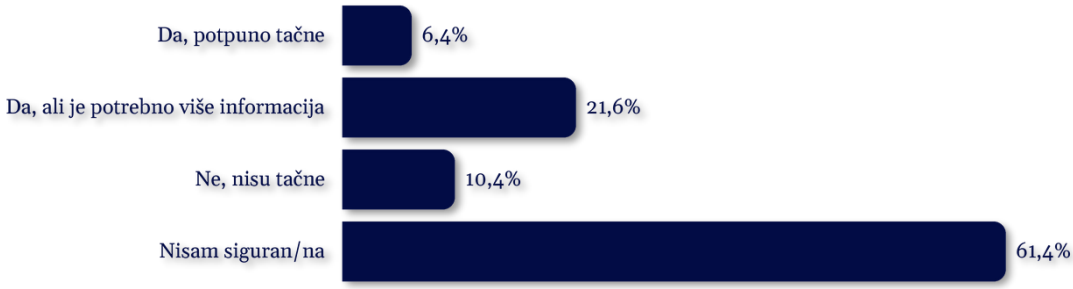
Kada je reč o mogućnosti da nastavnici iz Srbije rade u obrazovnim ustanovama na Kosovu, stav javnosti među pripadnicima albanske zajednice može se opisati kao uslovna podrška. Drugim rečima, rasprava se ne vodi o samom principu, već o uslovima pod kojima bi to bilo dozvoljeno. Većina ispitanika, njih 57,2%, podržava mogućnost da nastavnici iz Srbije rade na Kosovu, pod uslovom da poseduju važeće radne dozvole i da su njihove stručne kvalifikacije priznate u skladu sa propisima. Kada se tome doda i 6,8% ispitanika koji bi takvu mogućnost podržali bez ikakvih dodatnih uslova, proizlazi da ukupno 64% ispitanika podržava neki oblik angažovanja nastavnika iz Srbije. Nasuprot tome, svega 17,2% smatra da nastavnicima iz Srbije ne bi trebalo dozvoliti rad na Kosovu ni pod kojim okolnostima. Ovakva raspodela odgovora ukazuje da je za većinu ispitanika pitanje da li nastavnici iz Srbije mogu raditi na Kosovu već načelno rešeno potvrdno. Ključno pitanje nije da li bi im to trebalo omogućiti, već pod kojim uslovima i uz koje institucionalne garancije. Važno je istaći da apsolutno protivljenje angažovanju nastavnika iz Srbije zastupa relativno mali deo ispitanika, svega 17,2%. Međutim, gotovo podjednako značajna je i grupa od 18,6% ispitanika koja nije bila sigurna kako da odgovori. Stavovi ove grupe mogu imati značajan uticaj na ukupnu stabilnost većinske podrške, jer njihov konačni položaj može promeniti odnos između pristalica i protivnika ovog modela. Za razliku od prethodnog pitanja, gde je većinski stav bio toliko izražen da neodlučni ispitanici nisu mogli značajno da utiču na ukupnu sliku, ovde je njihov udeo dovoljno veliki da bi, ukoliko bi se pretežno opredelili protiv angažovanja nastavnika iz Srbije, ukupan procenat protivljenja mogao porasti na približno 36%, što bi predstavljalo politički relevantnu manjinu. Ipak, verovatnije tumačenje jeste da neodlučnost ne proizlazi iz načelnog protivljenja angažovanju nastavnika iz Srbije, već iz neizvesnosti u vezi sa načinom na koji bi takvo rešenje bilo sprovedeno u praksi. Pre svega, pitanja priznavanja stručnih kvalifikacija, izdavanja radnih dozvola i mehanizama institucionalnog nadzora predstavljaju oblasti o kojima javnost očigledno nema dovoljno informacija da bi zauzela čvrst stav.

Upoznatost sa činjenicom da zakonodavstvo Kosova uređuje akreditaciju svih škola



Rezultati istraživanja ukazuju na nizak nivo informisanosti građana o zakonodavnom okviru Kosova kojim su uređena prava nevećinskih zajednica u oblasti obrazovanja. Kao što pokazuje grafikon, čak 73,2% ispitanika, uključujući 36,2% onih koji su odgovorili da nisu upoznati sa relevantnim propisima i 37,0% onih koji nisu bili sigurni, nije moglo da potvrdi da poznaje zakonodavstvo Kosova koje uređuje akreditaciju obrazovnih ustanova. Ovaj izuzetno visok procenat neinformisanosti ukazuje na postojanje sistemskog jaza između postojećeg pravnog i institucionalnog okvira i nivoa informisanosti javnosti o njegovom sadržaju. Ovakav nalaz sugeriše da problem nije u samom zakonodavnom okviru, već u načinu na koji institucije komuniciraju postojeća zakonska rešenja. Drugim rečima, izazov nije nedostatak propisa, već njihov ograničen domet i nedovoljna vidljivost u javnosti. Posebno je značajno to što je odgovor „nisam siguran“, sa 37,0%, nešto zastupljeniji od odgovora „nisam upoznat“, koji je odabralo 36,2% ispitanika. Ova razlika nije samo statistička, već ima i analitički značaj. Naime, ispitanici koji navode da nisu sigurni verovatno imaju određena saznanja ili su delimično bili izloženi informacijama o ovoj temi, ali ne raspolažu dovoljno jasnim i pouzdanim znanjem da bi sa sigurnošću potvrdili svoje razumevanje. To ukazuje da su informacije do dela javnosti ipak stigle, ali nisu bile dovoljno jasne, razumljive ili sistematično predstavljene da bi rezultirale stvarnim razumevanjem postojećeg pravnog okvira. Kada se ovaj nalaz posmatra zajedno sa činjenicom da svega 26,4% ispitanika potvrđuje da poznaje relevantno zakonodavstvo, postaje jasno da problem nije isključivo u obimu informisanja, već prvenstveno u njegovom kvalitetu. Informacije postoje, ali su fragmentisane, nedovoljno objašnjene ili teško dostupne široj javnosti. Zbog toga bi buduće mere javnih politika trebalo da budu usmerene ne samo na povećanje obima komunikacije, već pre svega na unapređenje njene jasnoće, razumljivosti i sadržajnog kvaliteta. Ovo je ujedno jedan od najvažnijih nalaza celokupnog istraživanja sa stanovišta javnih politika. Naime, pravni i institucionalni okvir za integraciju obrazovnog sistema na Kosovu već postoji. Najveći izazov nije njegovo uspostavljanje, već obezbeđivanje da građani budu adekvatno informisani o njegovom sadržaju i načinu funkcionisanja.

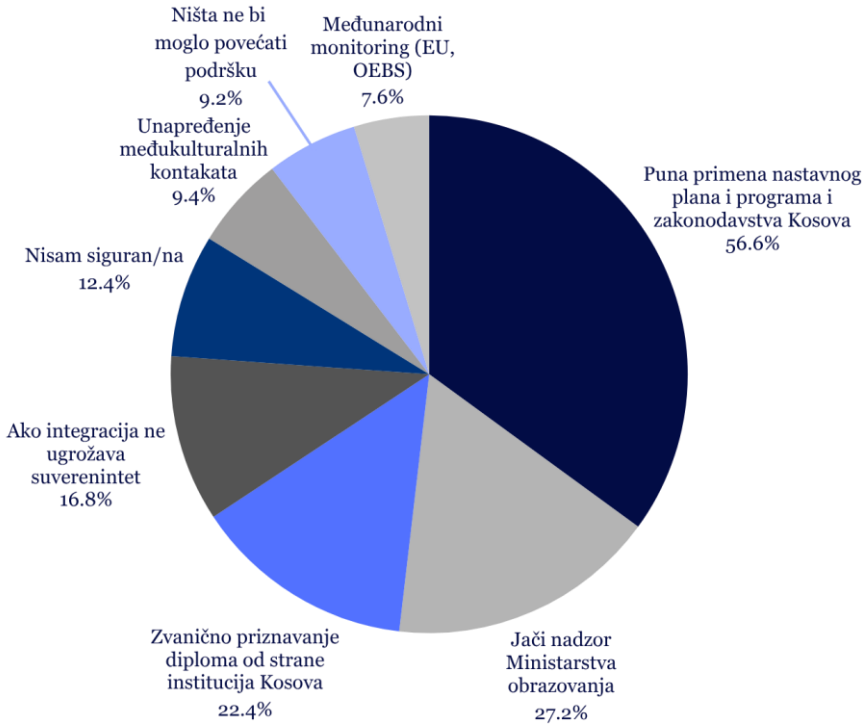
Da li se javne rasprave zasnivaju na tačnim informacijama o zakonodavstvu Kosova?



Najznačajniji nalaz ovog pitanja jeste izuzetno visok procenat ispitanika koji nisu sigurni da li se javne rasprave o obrazovanju zasnivaju na tačnim informacijama o zakonodavstvu Kosova. Čak 61,4% ispitanika odgovorilo je da nije sigurno da proceni tačnost informacija koje dominiraju u javnom prostoru. Reč je o ubedljivo najzastupljenijem odgovoru, čiji udeo značajno prevazilazi sve ostale ponuđene opcije zajedno. Kada većina građana nije u stanju da proceni da li se javna debata zasniva na tačnim i proverljivim informacijama o važećem zakonodavstvu, to ukazuje da se javna rasprava u velikoj meri odvija bez čvrstog oslonca na činjenice i pravni okvir. Takav nalaz je posebno značajan u kontekstu pitanja integracije obrazovnog sistema i akreditacije obrazovnih ustanova, gde pogrešne ili nepotpune informacije mogu oblikovati javne stavove, političke zahteve i ponašanje institucija na način koji nije u skladu sa važećim zakonodavstvom. Rezultati istraživanja stoga sugerišu da Kosovo nije suočeno samo sa problemom nedovoljne informisanosti građana, već i sa ozbiljnijim izazovom koji se može opisati kao kriza kvaliteta javne rasprave. Drugim rečima, problem nije samo u tome što građani ne poznaju dovoljno zakonodavni okvir, već i u tome što ne mogu da procene pouzdanost informacija koje o njemu dobijaju. Ovakvo tumačenje dodatno potvrđuju i ostali rezultati istraživanja. Samo 6,4% ispitanika smatra da su javne rasprave u potpunosti zasnovane na tačnim informacijama, dok 21,6% ocenjuje da su uglavnom tačne, ali uz napomenu da je javnosti potrebno više informacija. To znači da čak i među ispitanicima koji imaju pozitivniji stav prema kvalitetu javne debate postoji svest da je postojeći nivo informisanosti nedovoljan. Kada se ovaj nalaz posmatra zajedno sa prethodnim pitanjem, prema kojem je svega 26,4% ispitanika izjavilo da poznaje relevantno zakonodavstvo Kosova, dobija se znatno jasnija slika. Teško je očekivati kvalitetnu i argumentovanu javnu raspravu o propisima sa kojima većina građana nije upoznata. Posmatrana zajedno, ova dva pitanja ukazuju na uzročno-posledičnu vezu, nizak nivo poznavanja zakonodavstva neposredno doprinosi slabom kvalitetu javne debate. Građani koji ne mogu da procene da li su informacije kojima raspolažu tačne ne mogu ni da učestvuju na informisan i smislen način u raspravama o javnim politikama.

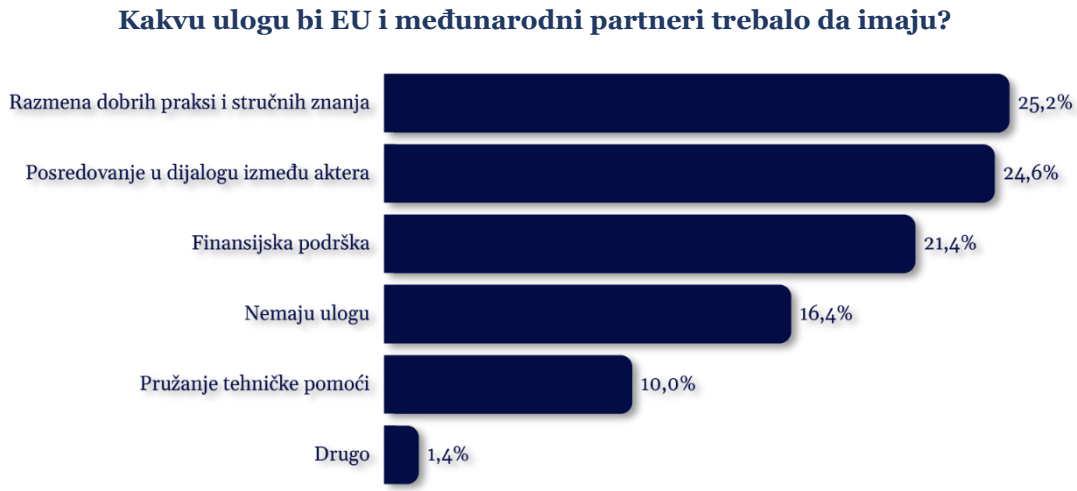
Uslovi za podršku

Šta bi povećalo vašu podršku integraciji? (do 2 odgovora)



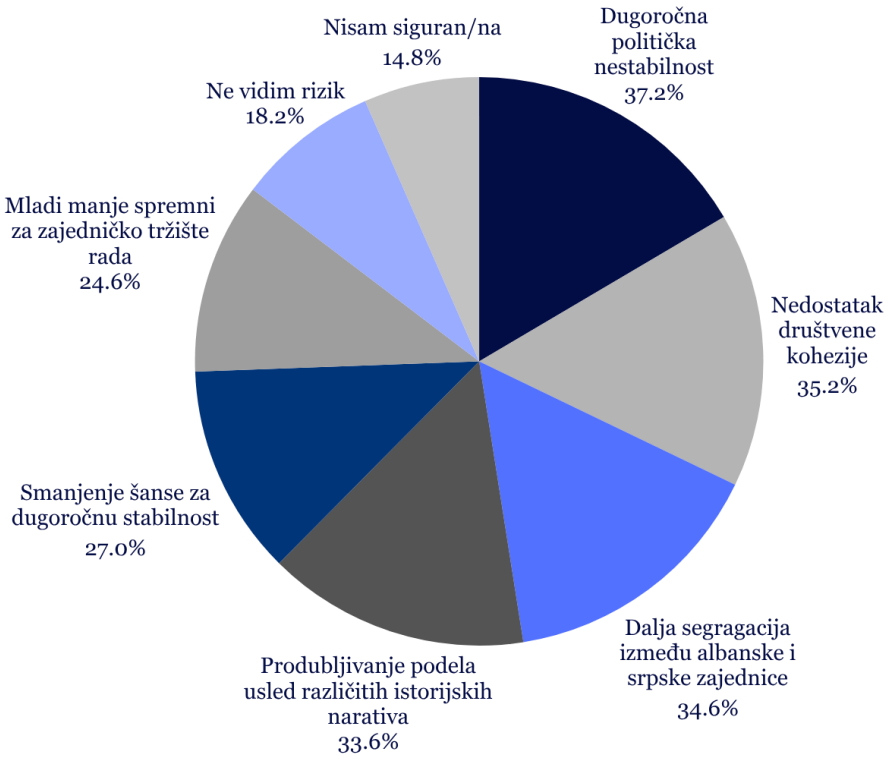
Rezultati ovog pitanja šalju veoma jasnu poruku. Više od polovine ispitanika, njih 56,6%, kao najvažniji uslov za povećanje podrške integraciji obrazovnog sistema navodi punu primenu nastavnog plana i programa i zakonodavstva Kosova. Ova opcija ubedljivo je najzastupljenija, sa podrškom koja je više nego dvostruko veća od drugoplasiranog odgovora, odnosno jačeg nadzora Ministarstva obrazovanja, koji je odabralo 27,2% ispitanika. Istovremeno, znatno manji broj ispitanika smatra da bi unapređenje međukulturalnih kontakata (9,4%) ili međunarodni monitoring (7,6%) predstavljali ključne uslove za veću podršku integraciji. Ovakav raspored odgovora pokazuje da ispitanici integraciju pre svega posmatraju kroz prizmu poštovanja pravnog i institucionalnog okvira. Drugim rečima, najveći deo javnosti ne očekuje prvenstveno simbolične mere, jačanje međusobnog poverenja ili gestove dobre volje, već doslednu primenu zakona i formalnu usklađenost obrazovnog sistema sa pravnim okvirom Kosova. Iako većina odgovora ukazuje na uslove koji su, barem u teoriji, ostvarivi kroz odgovarajuće javne politike, važno je istaći da 9,2% ispitanika navodi da ništa ne bi moglo povećati njihovu podršku integraciji. Iako predstavlja manjinski stav, ovaj nalaz ima analitički značaj, posebno kada se posmatra zajedno sa 16,8% ispitanika koji svoju podršku uslovljavaju time da proces integracije ni na koji način ne dovede u pitanje suverenitet Kosova. Posmatrano u celini, rezultati potvrđuju da pripadnici albanske zajednice na Kosovu najveći značaj pridaju usklađenosti sa zakonodavstvom i institucionalnim pravilima, dok proceduralna pitanja ili simbolične mere imaju znatno manji uticaj na njihovu spremnost da podrže integraciju obrazovnog sistema.

Uloga Evropske unije i međunarodnih partnera



Rezultati istraživanja pokazuju da pripadnici albanske zajednice na Kosovu pre svega vide Evropsku uniju i međunarodne partnere kao fasilitatore procesa integracije. Dve najčešće odabrane uloge međunarodnih aktera jesu razmena dobrih praksi i stručnih znanja, koju je izabralo 25,2% ispitanika, i posredovanje u dijalogu između relevantnih aktera, za šta se opredelilo 24,6% ispitanika. Zajedno, ove dve opcije čine gotovo polovinu svih odgovora. Posebno je značajno to što obe najzastupljenije opcije ukazuju na očekivanje da međunarodni partneri doprinesu pre svega kroz prenošenje znanja, stručne ekspertize i podršku dijalogu, a ne kroz direktne materijalne intervencije. Finansijska podrška, iako zauzima treće mesto sa 21,4%, ima manju podršku od prethodne dve opcije, što sugeriše da ispitanici integraciju obrazovnog sistema ne doživljavaju prvenstveno kao pitanje nedostatka finansijskih sredstava. Umesto toga, Evropska unija i međunarodni partneri percipiraju se kao najkorisniji kada imaju ulogu posrednika, facilitatora dijaloga i pružalaca stručnog znanja. Ovaj nalaz ima neposredne implikacije za način na koji bi međunarodni akteri trebalo da oblikuju svoje buduće angažovanje. Rezultati ukazuju da bi najveću legitimnost mogli ostvariti kroz pružanje tehničke ekspertize, razmenu međunarodnih iskustava i podršku inkluzivnom dijalogu među relevantnim akterima. Istovremeno, nije zanemarljiv ni podatak da je 16,4% ispitanika navelo da međunarodni partneri ne bi trebalo da imaju nikakvu ulogu u procesu integracije obrazovnog sistema. Ova opcija predstavlja četvrti najzastupljeniji odgovor, ispred tehničke pomoći (10,0%) i svih ostalih ponuđenih mogućnosti. Takav rezultat pokazuje da značajan deo javnosti međunarodno angažovanje u ovoj oblasti smatra nepotrebnim ili nepoželjnim. Kada se ovaj nalaz posmatra zajedno sa prethodnim rezultatima istraživanja, posebno sa odgovorima koji ukazuju na izraženu osetljivost u vezi sa pitanjem suvereniteta Kosova, može se zaključiti da deo ispitanika jasno ograničava prihvatljiv obim spoljnog uticaja u oblasti obrazovanja. Zbog toga bi međunarodni partneri trebalo pažljivo da oblikuju svoje aktivnosti, vodeći računa da njihovo angažovanje bude percipirano kao podrška domaćim institucijama i procesima, a ne kao njihova zamena. U suprotnom, intervencije koje javnost oceni kao preterano nametljive mogle bi da oslabe, umesto da ojačaju, podršku procesu integracije obrazovnog sistema.

Glavni rizici ukoliko se odvojenost obrazovnih sistema nastavi u narednih 5–10 godina (do 3 odgovora)



Rezultati istraživanja pokazuju da pripadnici albanske zajednice na Kosovu obrazovnu odvojenost pre svega doživljavaju kao politički i društveni problem. Četiri najčešće identifikovana rizika, dugoročna politička nestabilnost (37,2%), nedostatak društvene kohezije i međusobnog poverenja (35,2%), dalje produbljivanje segregacije između albanske i srpske zajednice (34,6%) i jačanje podela usled različitih istorijskih narativa (33,6%), imaju veoma sličan nivo zastupljenosti i ukazuju na zajednički obrazac. Ispitanici obrazovnu segregaciju prvenstveno povezuju sa izazovima koji se odnose na društvenu koheziju, međuetničke odnose i upravljanje društvenim procesima. Nasuprot tome, rizik od slabije pripremljenosti za tržište rada, koji je označilo 24,6% ispitanika, nalazi se znatno niže na listi prioriteta. Ovakav rezultat sugeriše da pripadnici albanske zajednice obrazovnu segregaciju intuitivno prepoznaju pre svega kao političko i međuetničko pitanje, a tek potom kao izazov koji ima ekonomske ili razvojne posledice. Ovaj nalaz ima važne implikacije za kreatore javnih politika. Argumenti u prilog integraciji obrazovnog sistema koji se prvenstveno zasnivaju na ekonomskim koristima ili unapređenju položaja na tržištu rada verovatno neće imati isti efekat kao oni koji naglašavaju doprinos integracije dugoročnoj stabilnosti, jačanju međusobnog poverenja i unapređenju odnosa između zajednica. Barem kada je reč o javnom mnjenju među pripadnicima albanske zajednice, upravo su ovi aspekti prepoznati kao najvažniji. Istovremeno, nije zanemarljiv ni podatak da 18,2% ispitanika smatra da postojeće stanje ne nosi značajnije rizike, dok dodatnih 14,8% nije sigurno kako da proceni njegove posledice. Zajedno, ove dve grupe čine približno trećinu ukupnog uzorka, što ukazuje da značajan deo javnosti ili ne prepoznaje dugoročne

posledice obrazovne odvojenosti ili nije u stanju da ih jasno identifikuje. Kada se ovaj nalaz posmatra zajedno sa prethodnim rezultatom, prema kojem je 9,2% ispitanika navelo da ništa ne bi moglo povećati njihovu podršku integraciji obrazovnog sistema, može se zaključiti da među delom ispitanika postoji načelna nezainteresovanost za ovo pitanje. Ova grupa, po svemu sudeći, obrazovnu segregaciju ne doživljava kao problem koji zahteva institucionalno rešavanje, što predstavlja dodatni izazov za buduće reforme i komunikaciju javnih politika.

Zaključci i preporuke

Rezultati istraživanja upućuju na pet ključnih zaključaka.

Prvo, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku nije predmet sporenja. Čak 88,8% ispitanika smatra da učenici iz srpske zajednice treba da imaju mogućnost da se obrazuju na svom maternjem jeziku. Protivljenje koje deo javnosti iskazuje prema postojećem paralelnom obrazovnom sistemu ne odnosi se na jezik nastave, već na pitanje institucionalne nadležnosti i upravljanja obrazovnim sistemom. Izjednačavanje ova dva pitanja otežava racionalnu raspravu i slabi argumente u prilog integraciji sa obe strane.

Drugo, podrška integraciji obrazovnog sistema postoji, ali je jasno uslovljena. Ključni uslov koji ispitanici ističu jeste potpuno usklađivanje škola u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku sa nastavnim planom i programom i zakonodavstvom Kosova, što je u velikoj meri već predviđeno postojećim pravnim okvirom. Istovremeno, ispitanici pokazuju spremnost da prihvate korišćenje udžbenika iz Srbije uz odobrenje institucija Kosova, angažovanje nastavnika iz Srbije uz ispunjavanje propisanih uslova, kao i postojanje univerziteta na srpskom jeziku koji funkcioniše u okviru sistema akreditacije Kosova. Ovakav obrazac stavova dosledno se ponavlja kroz sva relevantna pitanja u istraživanju.

Treće, nivo informisanosti javnosti o ovoj temi izrazito je nizak. Čak 73,2% ispitanika nije upoznato sa činjenicom da zakonodavstvo Kosova već uređuje sistem akreditacije svih obrazovnih ustanova. Istovremeno, 60,4% ispitanika veoma malo zna o sadržaju nastave u školama na srpskom jeziku, dok 61,4% nije u stanju da proceni da li se javna rasprava o ovom pitanju zasniva na tačnim informacijama. Ovi nalazi ukazuju da su postojeći stavovi građana autentični, ali da se u velikoj meri formiraju na osnovu nepotpunih informacija, zbog čega bi mogli biti podložni promenama ukoliko javnost bude bolje upoznata sa činjenicama i postojećim pravnim okvirom.

Četvrto, neutralni deo javnosti ne predstavlja pasivnu ili nezainteresovanu grupu. Iako je 41% ispitanika zauzelo neutralan stav po pitanju integracije obrazovnog sistema, njihovi odgovori na ostala pitanja pokazuju da imaju jasno definisane stavove o uslovima pod kojima bi integraciju podržali, kao i o modelu koji smatraju prihvatljivim. To sugeriše da ova grupa ne odbacuje ideju integracije, već očekuje kredibilan, jasno definisan i institucionalno održiv model pre nego što zauzme konačan stav.

Peto, preferirani model integracije obrazovnog sistema jasno se izdvaja iz rezultata istraživanja. Ukupno 78,6% ispitanika podržava model u kojem obrazovni sistem funkcioniše pod institucionalnim okvirom Kosova, pri čemu 57,4% podržava potpunu integraciju, dok 21,2% preferira hibridni model koji podrazumeva određeni stepen autonomije uz nadzor institucija Kosova. Nasuprot tome, svega 11,6% ispitanika smatra da postojeći sistem treba zadržati bez promena. Ovakvi rezultati ukazuju na postojanje široke društvene podrške za sprovođenje institucionalne reforme obrazovnog sistema, pod uslovom da se ona zasniva na jasnim pravilima i važećem pravnom okviru Kosova.

Razlika između 34% ispitanika koji načelno podržavaju integraciju obrazovnog sistema (P6) i 57,4% onih koji kao poželjan model biraju potpunu integraciju (P7) ukazuje na to da značajan deo ispitanika koji su se u prvom pitanju izjasnili neutralno zapravo iskazuje uslovnu spremnost da podrži integraciju. Drugim rečima, pretvaranje ove latentne podrške u otvorenu javnu podršku pre svega predstavlja izazov u oblasti komunikacije i informisanja, a ne promene osnovnih stavova građana.

Istovremeno, znatno izraženije protivljenje postojanju univerziteta na srpskom jeziku (P10), kojem se protivi 55,8% ispitanika, u poređenju sa širokom podrškom pravu na obrazovanje na maternjem jeziku, korišćenju udžbenika i angažovanju nastavnika iz Srbije, ukazuje da se otpor pre svega odnosi na

specifičnu institucionalnu istoriju univerziteta koji trenutno funkcioniše na severu Kosova, a ne na samo postojanje visokoškolskog obrazovanja na srpskom jeziku. Ovakvo tumačenje dodatno potvrđuju rezultati pitanja 11, prema kojima 66% ispitanika smatra da svi univerziteti treba da budu usklađeni sa sistemom akreditacije i zakonodavstvom Kosova. To sugeriše da bi univerzitet na srpskom jeziku, ukoliko bi bio u potpunosti integrisan u pravni i institucionalni okvir Kosova, mogao da uživa znatno veću podršku javnosti.

Preporuke

Za institucije Kosova

- Kada se za to steknu objektivni uslovi, integraciju obrazovnog sistema treba predstavljati kao sprovođenje postojećeg zakonodavstva, a ne kao novu javnu politiku. Integracija podrazumeva akreditaciju obrazovnih ustanova i odobravanje nastavnih planova i programa od strane Ministarstva obrazovanja Kosova za sve škole, što su obaveze koje su već predviđene važećim zakonodavstvom. Predstavljanje integracije na ovaj način ne samo da je pravno utemeljeno, već će verovatnije doprineti očuvanju javne podrške nego narativi koji se prvenstveno zasnivaju na pitanjima suvereniteta.
- Jasno i nedvosmisleno komunicirati da obrazovne ustanove u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku, uključujući osnovne i srednje škole, kao i univerzitet, nisu predmet ukidanja niti dovođenja u pitanje. Budući da javnost među pripadnicima albanske zajednice već u velikoj meri prihvata pravo na obrazovanje na srpskom jeziku, ovakva komunikacija može doprineti smanjenju strahova u srpskoj zajednici i sprečiti pogrešna tumačenja stavova i namera institucija Kosova.
- Proces integracije započeti na nivou osnovnog obrazovanja. Rezultati istraživanja pokazuju da su najveće rezerve prisutne kada je reč o visokom obrazovanju, posebno u vezi sa univerzitetom. Početak reforme u osnovnom obrazovanju omogućio bi postepeno uspostavljanje institucionalnih standarda, izgradnju poverenja i stvaranje pozitivnih iskustava pre otvaranja složenijih pitanja u oblasti visokog obrazovanja.
- Pokrenuti dugoročnu i sistematsku kampanju informisanja javnosti o postojećem pravnom okviru. Činjenica da 73,2% ispitanika nije upoznato sa tim da zakonodavstvo Kosova već uređuje status svih obrazovnih ustanova pokazuje da bez osnovnog nivoa informisanosti nije moguće voditi kvalitetnu javnu raspravu zasnovanu na činjenicama.
- Nastaviti sa radom i dodatno unaprediti mehanizam za verifikaciju diploma. Do marta 2026. godine verifikovano je više od 700 diploma. Dalje jačanje ovog mehanizma može doprineti unapređenju položaja pojedinačnih diplomaca iz srpske zajednice, ali i predstavljati važan institucionalni korak ka postepenoj integraciji visokog obrazovanja, nezavisno od šireg političkog dijaloga.
- Izraditi sveobuhvatnu mapu obrazovnih ustanova u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku. Takva analiza trebalo bi da obuhvati geografsku rasprostranjenost škola, stanje infrastrukture, nastavne planove i programe, kvalifikacije nastavnog kadra, kao i stepen njihove usklađenosti sa zakonodavstvom Kosova. Raspolaganje ovakvim podacima predstavlja neophodan preduslov za donošenje budućih odluka o integraciji zasnovanih na pouzdanim dokazima i objektivnim analizama.

Za organizacije civilnog društva

- Pripremiti i učiniti javnosti dostupnim jasne i lako razumljive informacije o tome šta se podučava u školama u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku, šta predviđa zakonodavstvo Kosova i koje bi konkretne promene, odnosno koje promene ne bi, proistekle iz procesa integracije obrazovnog sistema. Činjenica da je 60,4% ispitanika izjavilo da nije dovoljno informisano o ovoj temi ukazuje

na postojanje značajnog prostora za delovanje organizacija civilnog društva, koje često imaju veći kredibilitet i fleksibilnost od državnih institucija kada je reč o informisanju javnosti.

- Razvijati i finansijski podržavati zajedničke obrazovne programe koji povezuju pripadnike različitih zajednica, poput zajedničkih projekata, razmena učenika i studenata, kao i programa zajedničkog građanskog obrazovanja. Dok institucionalna integracija može uspostaviti odgovarajući pravni i organizacioni okvir, izgradnja međusobnog poverenja zahteva neposrednu saradnju i kontakt između pripadnika različitih zajednica.
- Kontinuirano pratiti stavove javnosti kroz periodična istraživanja javnog mnjenja. Ponavljanje istraživanja u redovnim vremenskim intervalima omogućilo bi praćenje uticaja informisanja javnosti, političkih događaja i komunikacionih aktivnosti na promene stavova pripadnika albanske zajednice na Kosovu prema integraciji obrazovnog sistema.

Za međunarodne partnere (EU, OEBS, Savet Evrope)

- Formulacija Evropske unije da integracija obrazovnog sistema treba da bude sprovedena „u skladu sa postignutim sporazumima i zakonodavstvom Kosova“ predstavlja odgovarajuću polaznu osnovu, ali ostavlja prostor za različita tumačenja. Zbog toga bi međunarodni partneri trebalo jasnije da naglašavaju da zakonodavstvo Kosova već obuhvata zahteve koji se odnose na akreditaciju svih obrazovnih ustanova, čime bi se smanjila pravna i politička nejasnoća u javnim raspravama.
- Proces integracije obrazovnog sistema trebalo bi razdvojiti od pitanja formiranja Zajednice opština sa srpskom većinom. Dosadašnje povezivanje ova dva procesa značajno je usporilo njihov napredak. Posmatranje integracije obrazovanja kao pitanja sprovođenja postojećeg zakonodavstva Kosova, dok bi se pitanje Zajednice opština sa srpskom većinom nastavilo rešavati u okviru odvojenog političkog dijaloga, moglo bi omogućiti napredak u oblastima u kojima već postoji odgovarajući pravni osnov za delovanje. Istovremeno, važno je imati u vidu da ovakav pristup verovatno ne bi bio prihvatljiv za značajan deo srpske zajednice na Kosovu. Zbog toga bi svaki pokušaj sprovođenja reformi bez suštinskih konsultacija, uključivanja i koordinacije sa predstavnicima srpske zajednice mogao imati ozbiljne političke i društvene posledice. Iz tog razloga, međunarodni partneri trebalo bi da podstiču inkluzivan dijalog i postepeno sprovođenje reformi, uz aktivno učešće svih relevantnih aktera.

Perspektive kosovskih Srba o integraciji obrazovanja na srpskom jeziku

Ognjen Gogić

Uvod

Položaj srpskih obrazovnih ustanova koje na Kosovu funkcionišu u okviru obrazovnog sistema Srbije predstavlja jedno od neusaglašenih institucionalnih pitanja u odnosima Beograda i Prištine. Polemike o njihovom statusu i spekulacije o mogućoj integraciji u kosovski sistem izazvale su zabrinutost srpske zajednice na Kosovu, koja se na njihove usluge oslanja.[25] Osnovno pitanje koje se postavlja jeste kakve bi posledice eventualna promena njihovog statusa mogla imati po učenike, studente i zaposlene, ali i po srpsku zajednicu u celini.

Na Kosovu već postoji teritorijalno rasprostranjen i funkcionalno povezan sistem obrazovanja na srpskom jeziku koji radi u okviru obrazovnog sistema Srbije. On obuhvata predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje, uključujući univerzitetske i strukovne studije, a ustanove koje ga čine povezane su zajedničkim nastavnim programima, obrazovnim ciklusima, pravilima ocenjivanja i polaganja ispita, evidencijama, obrazovnim ispravama i kvalifikacijama. Učenici i studenti već se nalaze u različitim fazama školovanja, zaposleni imaju uspostavljene radne odnose, ustanove imaju uspostavljene sisteme upravljanja i finansiranja, dok u visokom obrazovanju postoji i razvijena međunarodna saradnja.

Istovremeno, kosovski normativni okvir sadrži niz odredaba relevantnih za organizovanje obrazovanja na srpskom jeziku. Srpski ima status službenog jezika, propisano je pravo na javno obrazovanje na srpskom jeziku, uređene su obrazovne nadležnosti opština, korišćenje nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije, saradnja i finansijska podrška Srbije i poseban pravni položaj javnog univerziteta na srpskom jeziku. Ova normativna rešenja, međutim, nisu realizovana u praksi. Na osnovu tog pravnog okvira nije uspostavljena mreža obrazovnih ustanova koje bi u okviru kosovskog obrazovnog sistema obavljale obrazovnu delatnost na srpskom jeziku.

Obrazovne usluge na srpskom jeziku trenutno pružaju ustanove koje funkcionišu u obrazovnom sistemu Srbije. One pružaju obrazovne usluge srpskoj zajednici u različitim delovima Kosova. Njihov status, organizacija, nastavni proces, evidencije, radni odnosi i finansiranje nisu uspostavljeni na osnovu kosovskog normativnog okvira. Eventualna promena statusa ovih ustanova zato ne bi značila uspostavljanje obrazovanja na srpskom jeziku od početka, već promenu institucionalnog položaja već postojećeg i funkcionalno povezanog obrazovnog sistema.

Kosovski propisi uređuju način na koji se obrazovne ustanove osnivaju, registruju, licenciraju i akredituju i pod kojim uslovima obavljaju obrazovnu delatnost unutar kosovskog sistema. Oni, međutim, ne sadrže poseban pravni režim za preuzimanje ili promenu statusa ustanova koje već funkcionišu u drugom obrazovnom sistemu, niti pravila za tranziciju postojećeg sistema kao povezane celine. Redovne procedure osnivanja ustanova i utvrđivanja uslova za njihov rad zato same po sebi ne daju odgovor na pitanja koja proizlaze iz prelaska već uspostavljenog sistema iz jednog pravnog i institucionalnog okvira u drugi.

[25] European External Action Service (EEAS), „Transcript of EUSR for Dialogue Sørensen's Press Remarks", 14 March 2026, https://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/transcript-eusr-dialogue-sorensen%E2%80%99s-press-remarks_en.

Centralno pitanje ove analize jeste, prema tome, da li je eventualnu promenu statusa postojećih obrazovnih ustanova, ukoliko do nje dođe, moguće sprovesti u okviru važećeg kosovskog pravnog sistema uz očuvanje kontinuiteta obrazovanja u srpskim sredinama na Kosovu. To se odnosi ne samo na formalni status ustanova, već i na nastavak školovanja učenika i studenata, važenje prethodno završenih razreda, položenih ispita i stečenih kvalifikacija, kontinuitet evidencija i obrazovnih isprava, uspostavljenih radnih odnosa zaposlenih, upravljanja, finansiranja i drugih funkcionalnih veza na kojima se postojeći sistem zasniva.

Analiza ne polazi od pretpostavke da je integracija srpskih obrazovnih ustanova dogovorena ili unapred određena, potrebna ili poželjna, niti nastoji da ponudi model njenog sprovođenja. Njena svrha je da ispita domet i granice postojećeg kosovskog pravnog okvira u odnosu na eventualnu promenu statusa postojećeg sistema, posledice koje bi takva promena mogla imati i pitanja koja bi prethodno morala biti uređena kako bi se očuvali kontinuitet obrazovanja, stečena prava učenika i studenata i kontinuitet uspostavljenih pravnih odnosa zaposlenih.

Istraživanje je sprovedeno primenom dve komplementarne metode. U pitanju su analiza dokumenata i anketno istraživanje. Analiza dokumenata korišćena je za sagledavanje postojećeg srpskog obrazovnog sistema na Kosovu, kosovskog normativnog okvira relevantnog za obrazovanje na srpskom jeziku i sporazuma postignutih u dijalogu Beograda i Prištine. Obuhvaćeni su Ustav i relevantno kosovsko zakonodavstvo, podzakonski akti, sporazumi iz dijaloga, propisi Srbije relevantni za funkcionisanje postojećeg obrazovnog sistema, kao i zvanični podaci i drugi dostupni izvori o obrazovanju na srpskom jeziku. Posebna pažnja posvećena je pravima u oblasti obrazovanja na srpskom jeziku, raspodeli nadležnosti, korišćenju nastavnih programa iz Srbije, položaju Univerziteta, finansiranju, priznavanju kvalifikacija i mogućnostima institucionalne saradnje.

Anketno istraživanje korišćeno je za ispitivanje stavova pripadnika srpske zajednice prema postojećim obrazovnim ustanovama i njihovoj eventualnoj integraciji u kosovski sistem. Istraživanje je sprovedeno između marta i aprila 2026. godine neposrednim intervjuisanjem punoletnih ispitanika licem u lice, na ukupnom uzorku od 300 ispitanika. Polovina uzorka, odnosno 150 ispitanika, bila je iz četiri opštine severno od Ibra, dok je 150 ispitanika bilo iz sredina sa većinskim srpskim stanovništvom južno od Ibra.

Anketom su ispitani značaj koji postojeće obrazovne ustanove imaju za ispitanike i njihove porodice, stavovi prema eventualnoj integraciji, poverenje u institucije, prihvatljivost različitih scenarija i očekivane posledice eventualne promene statusa. Posebno su razmatrane zabrinutosti povezane sa nastavnim programima, srpskim jezikom i identitetom, kvalitetom obrazovanja, priznavanjem diploma i kvalifikacija, položajem zaposlenih, finansiranjem i institucionalnim vezama sa Srbijom.

Analiza je organizovana u nekoliko međusobno povezanih celina. Nakon uvoda, najpre se daje prikaz postojećeg srpskog obrazovnog sistema na Kosovu, njegova teritorijalna rasprostranjenost, funkcionalna povezanost i obrazovna prohodnost. Zatim se predstavljaju rezultati anketnog istraživanja o značaju koji ove ustanove imaju za ispitanike iz srpske zajednice, njihovim stavovima prema eventualnoj integraciji i očekivanim posledicama promene njihovog statusa.

Naredno poglavlje analizira kosovski normativni okvir za obrazovanje na srpskom jeziku i utvrđuje prava, nadležnosti i mehanizme koje on propisuje. Nakon toga razmatraju se granice postojećeg pravnog okvira u odnosu na eventualnu promenu statusa obrazovnog sistema koji već funkcioniše u sistemu Srbije. Posebno poglavlje posvećeno je sporazumima postignutim u dijalogu Beograda i Prištine i njihovom značaju za pitanja koja prevazilaze domet jednostranog pravnog uređenja.

Završna diskusija povezuje pravne, institucionalne i empirijske nalaze i razmatra tri međusobno povezana preduslova eventualne institucionalne tranzicije. Analiza polazi od nalaza da postojeći kosovski

normativni okvir uređuje niz prava i mehanizama relevantnih za obrazovanje na srpskom jeziku, ali nije koncipiran kao režim za promenu statusa sistema koji već funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru. Sporazumi Beograda i Prištine uređuju pojedina pitanja koja su za obrazovanje relevantna, ali ni oni ne sadrže zaokružen model takve tranzicije. Istovremeno, rezultati ankete pokazuju gotovo potpuno odsustvo podrške integraciji među ispitanicima iz srpske zajednice, veoma nizak nivo poverenja u kosovske institucije i izraženu zabrinutost zbog mogućih posledica po nastavne programe, kvalitet obrazovanja, priznavanje diploma, položaj zaposlenih i veze sa Srbijom.

Na osnovu tih nalaza, u diskusiji se izdvajaju tri grupe pitanja koja ne bi mogle ostati neuređene ukoliko bi se promeni statusa uopšte pristupilo. Prva se odnosi na potrebu za posebnim tranzicionim pravnim okvirom koji bi uredio kontinuitet školovanja, evidencija, kvalifikacija, upravljanja, finansiranja i već uspostavljenih pravnih odnosa. Druga se odnosi na potrebu za institucionalnim mehanizmom koji bi mogao da obuhvati teritorijalno rasprostranjen i funkcionalno povezan sistem obrazovanja na srpskom jeziku, uključujući ustanove koje se nalaze izvan opština sa srpskom većinom. Treća se odnosi na pitanja koja proizvode pravno, obrazovno ili finansijsko dejstvo u oba sistema i koja zato ne mogu biti u potpunosti uređena jednostranim aktima, već zahtevaju dogovor Beograda i Prištine. Završna diskusija tako pokazuje da eventualna promena statusa ne bi bila samo pitanje formalnog uključivanja pojedinačnih ustanova u novi pravni okvir, već pitanje očuvanja kontinuiteta postojećeg obrazovnog sistema i sprečavanja poremećaja koji bi neposredno pogodili njegove korisnike, ali i srpsku zajednicu na Kosovu u celini.

Obrazovne ustanove na Kosovu koje izvode nastavu na srpskom jeziku prema obrazovnom sistemu Srbije ne predstavljaju samo zbir pojedinačnih škola. Reč je o teritorijalno rasprostranjenom i funkcionalno povezanom sistemu koji obuhvata predškolske ustanove, osnovne i srednje škole, matične škole i izdvojena odeljenja, kao i visoko obrazovanje koje obuhvata Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Severnoj Mitrovici i Akademiju strukovnih studija sa sedištem u Leposaviću.

Ove ustanove zajedno čine srpski obrazovni sistem, zasnovan na zajedničkim programima, obrazovnim ciklusima, pravilima ocenjivanja, evidencijama, javnim ispravama i kvalifikacijama. U okviru tog sistema ustanove kontinuirano pružaju obrazovne usluge, zaposleni izvode nastavu, dok učenici i studenti pohađaju programe. Svaka eventualna promena statusa ovih ustanova odnosila bi se, prema tome, na već uspostavljen i funkcionalan obrazovni sistem, a ne na uspostavljanje obrazovanja na srpskom jeziku od početka.

Teritorijalna rasprostranjenost

Pri sagledavanju postojeće organizacije srpskog obrazovnog sistema na Kosovu potrebno je uzeti u obzir broj, vrstu i teritorijalni raspored ustanova koje ga čine. Potpuni i redovno ažurirani zvanični podaci o njegovom institucionalnom i teritorijalnom obuhvatu, međutim, nisu dostupni. Republički zavod za statistiku Srbije navodi da od 1999. godine ne raspolaže podacima za Kosovo i da oni nisu uključeni u redovne zbirne statistike obrazovanja.[26] Prema pregledu koji je Evropski centar za manjinska pitanja na Kosovu objavio 2018. godine, procenjeno je da je mreža srpskih obrazovnih ustanova na Kosovu obuhvatala približno 69 osnovnih i 34 srednje škole sa oko 17.456 učenika.[27] Ustanove su bile raspoređene u šest od sedam kosovskih regiona, odnosno u svim osim Đakovice. Prema podacima srpske obrazovne administracije iz 2021. godine, na Kosovu je u sistemu Srbije funkcionisala 71 osnovna, 29 srednjih i 18 predškolskih ustanova. Osnovno obrazovanje pohađalo je 10.735 učenika, a srednje 4.785 učenika.[28]

Obrazovanje na srpskom jeziku nije ograničeno na sever Kosova ili samo na opštine sa srpskom većinom. Srpske obrazovne ustanove nalaze se u opštinama na severu Kosova, opštinama sa srpskom većinom južno od Ibra, kao i u srpskim sredinama koje pripadaju opštinama u kojima srpska zajednica nije u većini. Mreža obuhvata i izdvojena odeljenja koja omogućavaju pristup obrazovanju u manjim, prostorno udaljenim i povratničkim sredinama.

Na nivou visokog obrazovanja centralnu ulogu ima Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Severnoj Mitrovici. Univerzitet ima institucionalni i pravni kontinuitet od osnivanja 1969. godine. Nakon izmeštanja iz Prištine 1999. godine nastavio je da funkcioniše u okviru sistema visokog obrazovanja Srbije, a od 2001. godine njegovo privremeno sedište nalazi se u Severnoj Mitrovici. Prema podacima Univerziteta, u njegovom sastavu nalazi se deset fakulteta, sa oko 9.000 studenata i više od sto studijskih

[26] Republički zavod za statistiku Srbije, „Obrazovanje – metapodaci“, odeljak 03.7 „Referentno područje“, https://data.stat.gov.rs/Metadata/11_Obrazovanje/Html/11_ESMS_G0_2016_2.html.

[27] European Centre for Minority Issues Kosovo, Education in Serbian Language in Kosovo, November 2018, https://www.ecmikosovo.org/wp-content/uploads/2023/04/Education-in-Serbian-Language-_ENG.pdf.

[28] Kosovo Online, „Zaporožac: U srpskim sredinama na Kosovu imamo preko 15.000 učenika, cilj da ih bude još više“, 2. jun 2021, https://www.kosovo-online.com/vesti/drustvo/zaporozac-u-srpskim-sredinama-na-kosovu-imamo-preko-15000-ucenika-cilj-da-ih-bude-jos.

programa na različitim nivoima studija. Fakulteti su raspoređeni u Severnoj Mitrovici, Zvečanu i Leposaviću, što pokazuje da i visoko obrazovanje ima međuopštinsku teritorijalnu strukturu.[29] Pored Univerziteta, u okviru sistema visokog obrazovanja Srbije funkcioniše i Akademija strukovnih studija sa sedištem u Leposaviću.[30]

Funkcionalna povezanost i obrazovna prohodnost

Iako su srpske obrazovne ustanove teritorijalno raspoređene u različitim sredinama, one ne funkcionišu kao odvojene celine, već kao delovi jedinstvenog obrazovnog sistema. On obuhvata ustanove različitih nivoa, od predškolskog do visokog obrazovanja, koje deluju u različitim lokalnim sredinama. Ove ustanove ne povezuje samo zajednički jezik nastave. Sistemski karakter obrazovanja na srpskom jeziku proizlazi upravo iz toga što ove ustanove primenjuju zajednički nastavni i kvalifikacioni okvir, organizuju nastavu kroz povezane cikluse i vode evidencije koje omogućavaju nastavak školovanja unutar istog sistema. Zahvaljujući tim vezama, ustanove raspoređene u različitim sredinama funkcionišu kao delovi jedinstvenog srpskog obrazovnog sistema na Kosovu.

Funkcionalna povezanost srpskog obrazovnog sistema na Kosovu ima horizontalnu i vertikalnu dimenziju. Horizontalna povezanost postoji između ustanova istog nivoa obrazovanja, koje rade prema istim nastavnim planovima i programima, primenjuju zajednička pravila ocenjivanja i polaganja ispita, vode evidencije i izdaju javne isprave prema istim propisima. Zbog toga promena škole unutar sistema omogućava učeniku da nastavi školovanje u odgovarajućem razredu i prema istom obrazovnom programu.

Vertikalna povezanost postoji između različitih nivoa obrazovanja. U sistemu Srbije osnovno obrazovanje je obavezno i traje osam godina. Organizovano je u dva ciklusa od po četiri razreda. Nakon završenog osmog razreda učenici polažu završni ispit i konkurišu za upis u gimnazije, stručne ili umetničke srednje škole. Po završetku četvorogodišnjeg srednjeg obrazovanja i ispunjavanju uslova za upis, učenici mogu nastaviti školovanje na Univerzitetu u Prištini sa privremenim sedištem u Severnoj Mitrovici, Akademiji strukovnih studija ili na drugim visokoškolskim ustanovama u sistemu Srbije. Osnovne i srednje škole, Univerzitet i Akademija tako predstavljaju povezane delove istog obrazovnog puta. Univerzitet istovremeno obrazuje deo nastavnog, stručnog i administrativnog kadra potrebnog drugim obrazovnim ustanovama u okviru sistema.

Međunarodna povezanost i priznavanje obrazovnih kvalifikacija

Srpske obrazovne ustanove koje na Kosovu rade u sistemu Srbije nisu povezane samo sa ustanovama i institucijama unutar tog sistema. Obrazovne isprave koje izdaju predstavljaju javne isprave obrazovnog sistema Srbije i mogu se koristiti za nastavak obrazovanja ili zapošljavanje u inostranstvu, u skladu sa pravilima i postupcima priznavanja koji se primenjuju u državi ili ustanovi prijema.[31]

Međunarodna povezanost posebno je razvijena u visokom obrazovanju. Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Severnoj Mitrovici poseduje Erasmus povelju za visoko obrazovanje za period 2021–2027, kojom je stekao mogućnost učešća u programima Evropske unije u oblasti visokog

[29] Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Severnoj Mitrovici, https://pr.ac.rs/.

[30] Akademija strukovnih studija, http://ves-pec.edu.rs/.

[31] ENIC–NARIC Networks, „Individuals wishing to study/work abroad“, https://www.enic-naric.net/page-individuals-wishing-study-work-abroad.

obrazovanja, mobilnosti studenata i zaposlenih i saradnje sa stranim visokoškolskim ustanovama.[32] Univerzitet je u evropskim programima registrovan pod Erasmus kodom XK KOSOVKS01, PIC brojem 951280553 i OID brojem E10127429.[33]

Univerzitet navodi da je kroz bilateralne sporazume uspostavio saradnju sa više od 90 univerziteta u Evropi i drugim delovima sveta. Punopravni je član Evropske asocijacije univerziteta, potpisnik Magna Charta Universitatum i učestvuje u programima i projektima kao što su Erasmus+, Erasmus Mundus, Horizon Europe i CEEPUS. U okviru Erasmus+ međunarodne kreditne mobilnosti ostvarena je saradnja sa univerzitetima iz Italije, Poljske, Slovenije, Španije, Grčke, Rumunije, Mađarske i drugih država. Na osnovu tih veza, Univerzitet funkcioniše kao deo šireg evropskog i međunarodnog prostora visokog obrazovanja, naučne saradnje i akademske mobilnosti.[34]

Implikacije za eventualnu promenu statusa

Sistemski karakter postojećeg srpskog obrazovanja na Kosovu važan je za razumevanje posledica svake eventualne promene statusa ustanova koje ga čine. Takva promena ne bi se odnosila na pojedinačne škole kao međusobno nezavisne ustanove, već na funkcionalno povezan sistem u kojem su obrazovni putevi učenika i studenata, rad zaposlenih, evidencije, isprave, kvalifikacije i institucionalne veze deo zajedničkog obrazovnog okvira.

Učenici i studenti već se nalaze u različitim fazama obrazovanja, zaposleni imaju uspostavljene radne i druge pravne odnose, a ustanove vode evidencije, organizuju ispite i izdaju obrazovne isprave. Postoje, prema tome, stečena prava učenika i studenata koje je potrebno zaštiti, kao i uspostavljeni radni odnosi zaposlenih čiji bi kontinuitet trebalo da bude pravno uređen kako bi se očuvala pravna sigurnost u oblasti obrazovanja.

Promena statusa ustanova mogla bi, prema tome, uticati i na postojeću međunarodnu upotrebljivost kvalifikacija i obrazovne puteve učenika i studenata. Kada je reč o Univerzitetu, promena statusa otvorila bi i pitanje kontinuiteta postojećih međunarodnih identifikacionih oznaka, projekata, sporazuma, članstava, studentskih i nastavničkih mobilnosti, priznavanja ostvarenih ECTS bodova i drugih oblika akademske saradnje. Gubitak ili prekid tih veza mogao bi neposredno da utiče na mogućnosti studenata i zaposlenih i na međunarodnu upotrebljivost kvalifikacija koje Univerzitet izdaje.

Eventualna integracija srpskih obrazovnih ustanova zato ne bi predstavljala uspostavljanje obrazovanja na srpskom jeziku od početka, već promenu statusa već funkcionalnog obrazovnog sistema. Takva promena otvorila bi pitanja kontinuiteta obrazovnog procesa, obrazovne prohodnosti, zaštite stečenih prava učenika i studenata, kontinuiteta uspostavljenih pravnih odnosa zaposlenih i očuvanja drugih funkcija i veza na kojima se postojeći sistem zasniva. Značaj koji ovaj sistem ima za pripadnike srpske zajednice i zabrinutosti koje oni povezuju sa njegovom eventualnom promenom predmet su narednog poglavlja.

---

[32] University of Priština in Severna Mitrovica, „ERASMUS+“, https://en.pr.ac.rs/international/international-programmes/erasmus/.

[33] University of Priština in Severna Mitrovica, „PIC & OID Numbers“, https://en.pr.ac.rs/international/international-programmes/erasmus/pic-oid-numbers/.

[34] University of Priština in Severna Mitrovica, „Networks & Cooperations“, https://en.pr.ac.rs/international/networks-cooperations/.

Stavovi srpske zajednice prema eventualnoj integraciji obrazovnih ustanova

Eventualna integracija srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem ne bi predstavljala samo pravnu i administrativnu promenu njihovog statusa. Ona bi neposredno uticala na učenike, studente, roditelje i zaposlene, kao i na nastavak školovanja, priznavanje kvalifikacija, institucionalne veze sa Srbijom i širi osećaj sigurnosti srpske zajednice na Kosovu. Stavovi korisnika postojećeg sistema zato su važni za sagledavanje posledica koje bi takva promena mogla proizvesti na srpsku zajednicu.

Anketno istraživanje predstavljeno u ovom poglavlju ispituje kako ispitanici iz srpske zajednice doživljavaju eventualnu promenu statusa obrazovnih ustanova i koje bojazni, očekivanja i prioritete povezuju sa tim procesom. Istraživanjem su obuhvaćeni nivo podrške ili protivljenja integraciji, poverenje u institucije, prihvatljivost različitih institucionalnih scenarija, očekivani uticaj na kvalitet obrazovanja i položaj zajednice, kao i zabrinutosti povezane sa nastavnim programima, priznavanjem diploma, institucionalnim upravljanjem, finansiranjem i položajem zaposlenih. Razmatrane su i moguće reakcije roditelja i porodica ukoliko bi promena dovela do pada kvaliteta obrazovanja ili gubitka postojećih prava. Nalazi tako pokazuju kakve rizike ispitanici povezuju sa eventualnom promenom postojećeg sistema.

Metodološke napomene

Istraživanje je sprovedeno između marta i aprila 2026. godine na ukupnom uzorku od 300 punoletnih ispitanika. Ispitanici iz srpske zajednice bili su ravnomerno raspoređeni između dve šire geografske celine:

- 150 ispitanika iz četiri opštine severno od reke Ibar;
- 150 ispitanika iz sredina sa većinskim srpskim stanovništvom južno od reke Ibar.

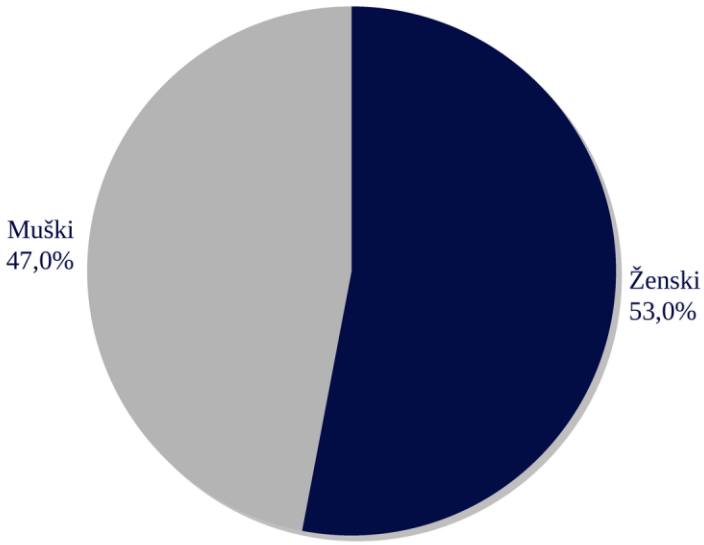
Podaci su prikupljeni neposrednim intervjuisanjem ispitanika „licem u lice“. Instrument istraživanja bio je strukturisani upitnik sastavljen prvenstveno od pitanja zatvorenog tipa, sa unapred definisanim odgovorima. Pojedina pitanja omogućavala su izbor više odgovora.

Demografske karakteristike uzorka

Demografska struktura uzorka pokazuje da su istraživanjem pretežno obuhvaćeni mlađi i radno sposobni ispitanici, među kojima je visok udeo osoba sa završenim srednjim i visokim obrazovanjem.

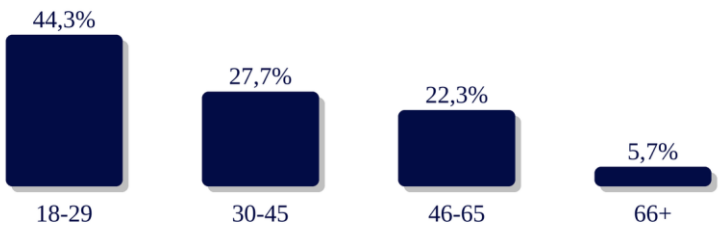
Struktura uzorka prema polu ispitanika

U uzorku su nešto zastupljenije žene, koje čine 53% ispitanika, dok muškarci čine 47%.



Struktura uzorka prema uzrastu ispitanika

Prema uzrastu, najzastupljeniji su ispitanici od 18 do 29 godina sa 44,3%, zatim ispitanici od 30 do 45 godina sa 27,7%. Starosna grupa od 46 do 65 godina čini 22,3%, a ispitanici stariji od 66 godina čine 5,7% uzorka.



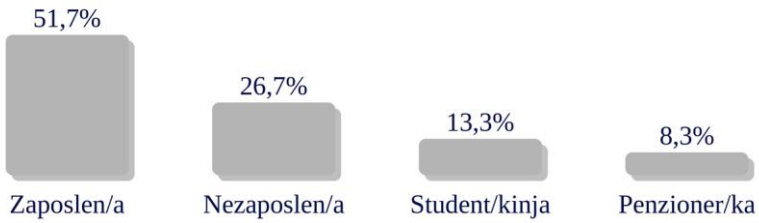
Struktura uzorka prema obrazovanju ispitanika

Većina ispitanika (56%) ima završenu srednju školu, dok je 42,7% završilo višu školu, fakultet ili neki nivo akademskih ili strukovnih studija. Osnovnu školu kao najviši završeni nivo obrazovanja ima 1,3% ispitanika.



Struktura uzorka prema zaposlenju ispitanika

Većina ispitanika (51,7%) su zaposleni, nezaposleni čine 26,7% uzorka, studenti 13,3%, a penzioneri 8,3%.

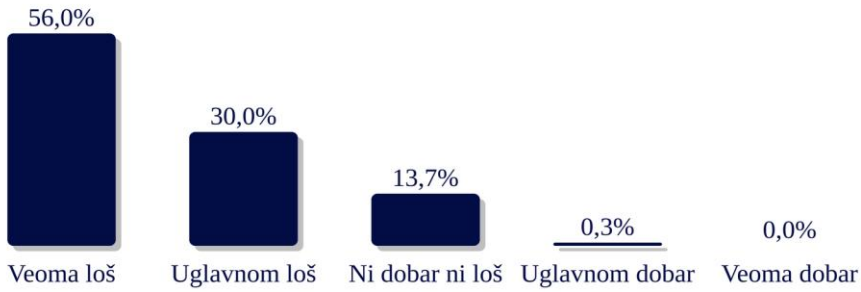


Opšti položaj zajednice

Prvi set pitanja odnosio se na opštu procenu položaja srpske zajednice na Kosovu, promene tokom prethodnih godina i očekivanja za naredni period. Odgovori pokazuju izrazito negativnu ocenu sadašnje situacije i preovlađujući pesimizam u pogledu budućih kretanja.

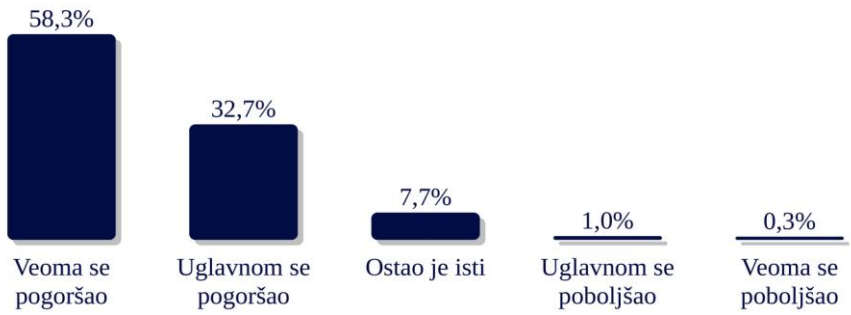
Kako biste ocenili trenutni položaj srpske zajednice na Kosovu?

Ukupno 86% ispitanika trenutni položaj srpske zajednice ocenjuje kao loš, od čega ga 56% smatra veoma lošim, a 30% uglavnom lošim. Nijedan ispitanik nije ocenio položaj srpske zajednice kao veoma dobar.



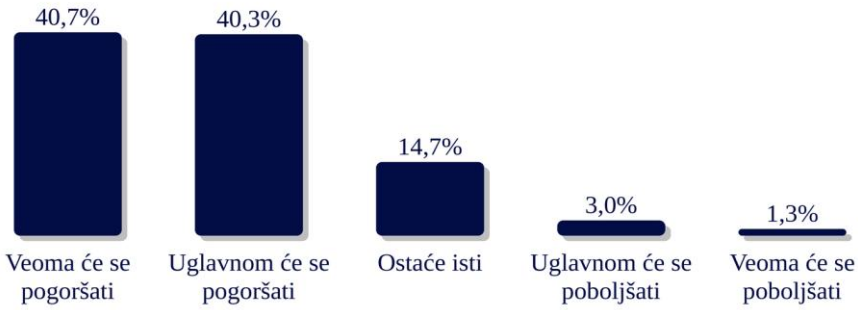
Da li smatrate da se položaj srpske zajednice na Kosovu pogoršao ili poboljšao tokom poslednjih godina?

Ukupno 91% ispitanika smatra da se položaj srpske zajednice tokom poslednjih godina pogoršao, od čega 58,3% ocenjuje da se veoma pogoršao, a 32,7% da se uglavnom pogoršao.



Kako očekujete da će se položaj srpske zajednice na Kosovu promeniti u narednom periodu?

Dalje pogoršanje položaja srpske zajednice očekuje ukupno 81% ispitanika, od čega 40,7% smatra da će se položaj veoma pogoršati, a 40,3% da će se uglavnom pogoršati.

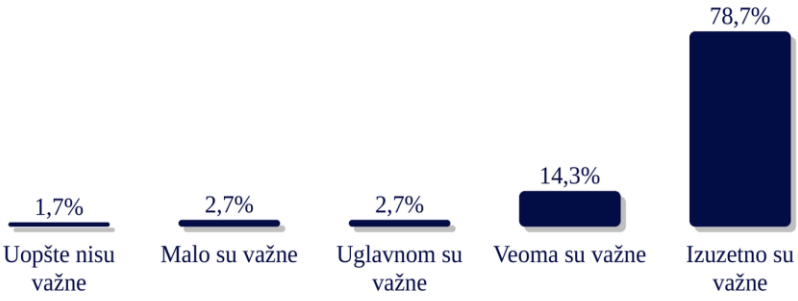


Značaj obrazovnih ustanova

Kroz naredna pitanja, ispitanici su najpre ocenili koliko su njima i njihovim porodicama važne usluge koje pružaju srpske obrazovne ustanove na Kosovu. Zatim su naveli u kojoj meri su upoznati sa najavama o njihovoj eventualnoj integraciji u kosovski sistem.

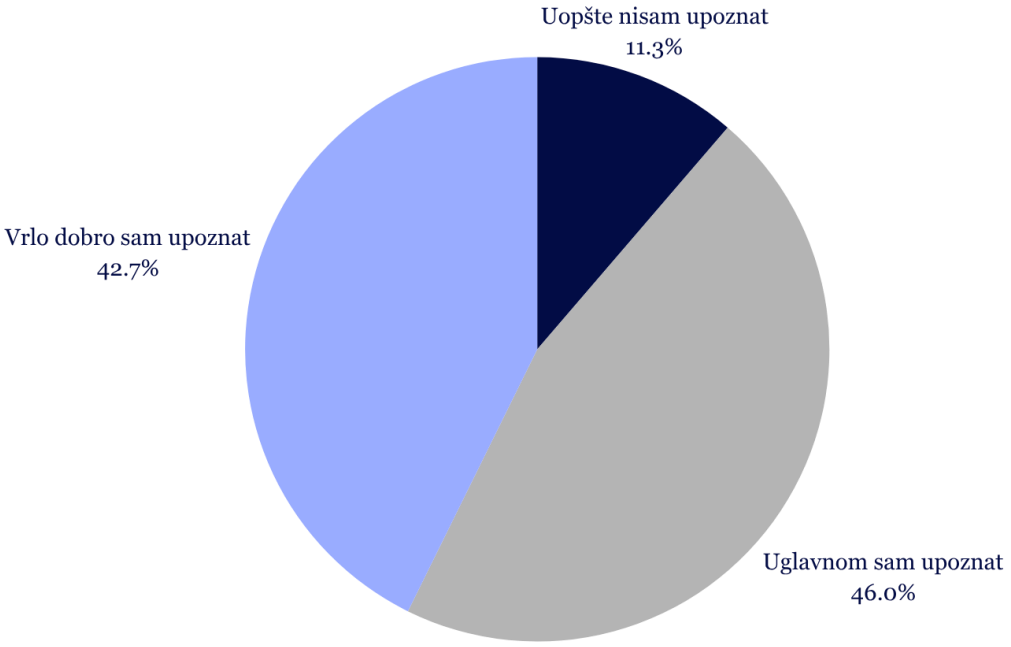
Koliko su Vama i Vašoj porodici važne usluge koje pružaju srpske obrazovne ustanove na Kosovu?

Ukupno 93% ispitanika ocenjuje da su usluge koje pružaju srpske obrazovne ustanove veoma ili izuzetno važne za njih i njihove porodice. Izuzetno važnim smatra ih 78,7%, a veoma važnim 14,3% ispitanika.



Da li ste upoznati sa najavama o integraciji srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem?

Ukupno 88,7% ispitanika navodi da je upoznato sa najavama o integraciji srpskih obrazovnih ustanova. Veoma dobro upoznatim smatra se 42,7%, a uglavnom upoznatim 46% ispitanika.

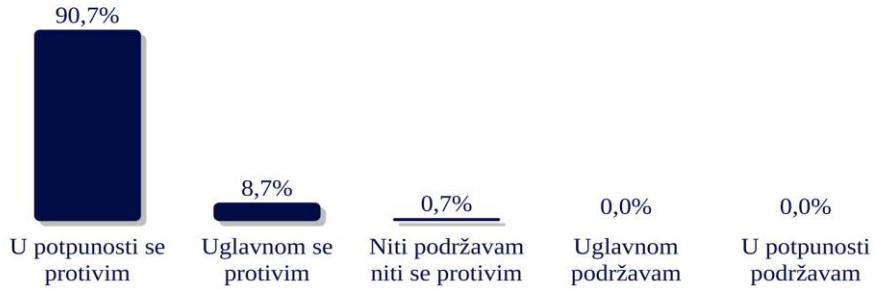


Stav prema eventualnoj integraciji obrazovnih ustanova

Naredna pitanja odnosila su se na stav ispitanika prema eventualnoj integraciji srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem, kao i na scenario koji smatraju najprihvatljivijim za budućnost srpskog obrazovnog sektora na Kosovu.

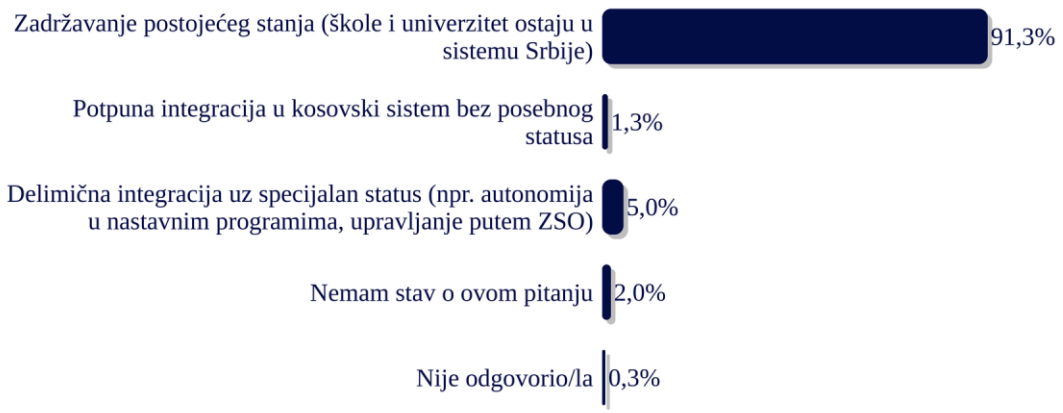
Kakav je Vaš stav prema eventualnoj integraciji srpskih obrazovnih ustanova (osnovne, srednje škole i univerzitet) u kosovski sistem?

Eventualnoj integraciji srpskih obrazovnih ustanova protivi se ukupno 99,4% ispitanika. Potpuno protivljenje izražava 90,7%, dok se dodatnih 8,7% uglavnom protivi.



Po Vašem mišljenju, koji bi scenario bio najprihvatljiviji za budućnost srpskog obrazovnog sektora na Kosovu?

Zadržavanje postojećeg stanja, koje podrazumeva nastavak rada škola i Univerziteta u sistemu Srbije, kao najprihvatljiviji scenario bira 91,3% ispitanika. Delimičnu integraciju uz poseban status podržava 5%, dok potpunu integraciju bez posebnog statusa bira 1,3%.

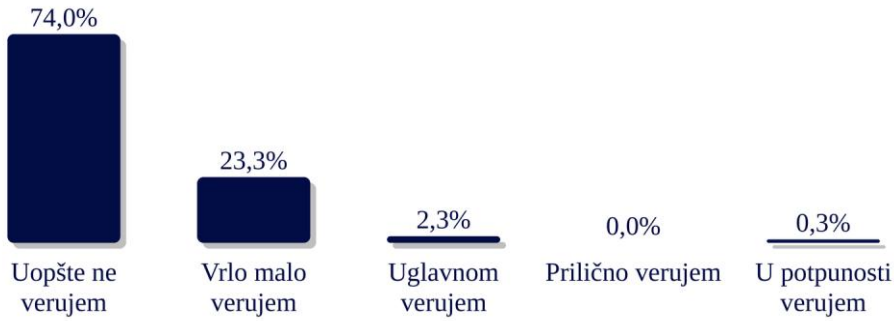


Očekivani uticaj integracije

U ovom setu pitanja ispitivano je poverenje da bi kosovske institucije u slučaju integracije poštovale prava srpske zajednice u obrazovanju. Ispitanici su takođe naveli ko bi trebalo da ima glavnu ulogu u zaštiti tih prava i procenili kako bi integracija uticala na položaj srpske zajednice na Kosovu.

Koliko verujete da bi kosovske institucije poštovale prava srpske zajednice u obrazovanju u slučaju integracije obrazovnih ustanova?

Da uopšte ne veruje da bi kosovske institucije u slučaju integracije poštovale prava srpske zajednice u obrazovanju navodi 74% ispitanika. Dodatnih 23,3% navodi da u to veruje veoma malo.



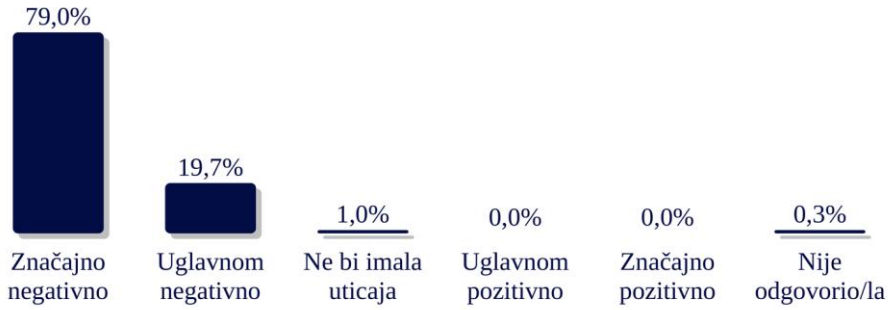
Ko bi, po Vašem mišljenju, trebalo da ima glavnu ulogu u zaštiti prava srpske zajednice u procesu integracije srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem? (Bilo je moguće izabrati do tri ponuđena odgovora.)

Da bi glavnu ulogu u zaštiti prava srpske zajednice u procesu integracije srpskih obrazovnih ustanova trebalo da ima Vlada Srbije smatra 71,7% ispitanika. Međunarodne organizacije navodi 11,7%, nevladine organizacije 7,3%, a srpske političare na Kosovu 5,3% ispitanika.



Kako procenjujete da bi integracija srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem uticala na položaj srpske zajednice na Kosovu?

Ukupno 98,7% ispitanika procenjuje da bi integracija srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem imala negativan uticaj na položaj srpske zajednice. Značajno negativan uticaj očekuje 79%, a uglavnom negativan dodatnih 19,7%. Nijedan ispitanik nije naveo da očekuje da bi integracija imala pozitivan efekat.



Uslovi integracije

U narednom setu pitanja ispitanici su navodili koje bi garancije i uslove smatrali neophodnim u slučaju eventualne integracije srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem. Njihov izbor pojedinih odgovora ne treba tumačiti kao spremnost da prihvate integraciju ukoliko bi ti uslovi bili ispunjeni, naročito imajući u vidu da se tri četvrtine ispitanika protive integraciji pod bilo kojim uslovima. Posebno je ispitano i da li bi ispitanici zadržali dete u školi koja bi nakon integracije funkcionisala u kosovskom sistemu.

Koje od sledećih uslova smatrate neophodnim za eventualnu integraciju srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem? (Bilo je moguće izabrati do tri ponuđena odgovora.)

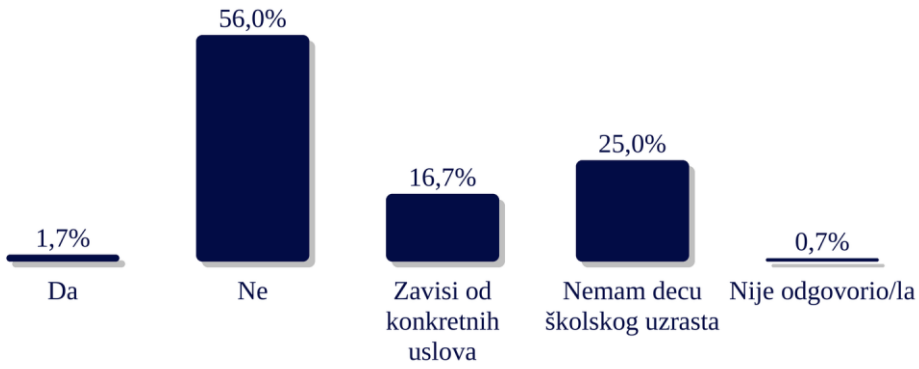
Na pitanje o neophodnim uslovima za eventualnu integraciju, najzastupljeniji odgovor bilo je protivljenje integraciji pod bilo kojim uslovima, koje je označilo 75,4% ispitanika. Među ponuđenim garancijama i uslovima najčešće su birani zagarantovan nastavni plan i program na srpskom jeziku i prema standardima Srbije, koji je označilo 37% ispitanika, institucionalna povezanost ustanova sa srpskim opštinama ili Zajednicom srpskih opština, koju je označilo 30,7%, i priznavanje diploma i stečenih kvalifikacija u Srbiji, koje je označilo 28% ispitanika. Potpunu informisanost i učešće srpske zajednice u procesu označilo je 23%, a obezbeđeno finansiranje rada ustanova iz budžeta Srbije 21,7% ispitanika.

Odgovor	**Udeo**
Potpuna informisanost i učešće srpske zajednice u procesu integracije	23,00%
Međunarodne garancije i nadzor (EU, OSCE, UNMIK…)	6,00%
Zagarantovan radni status i plate zaposlenih	10,90%
Zagarantovan nastavni plan i program na srpskom jeziku i po standardima Srbije	37,00%
Priznavanje diploma i stečenih kvalifikacija u Srbiji	28,00%
Upravni i nastavnički kadar ustanova mora birati srpska zajednica	18,90%
Ustanove moraju biti institucionalno vezane za srpske opštine ili Zajednicu srpskih opština	30,70%
Obezbeđeno finansiranje rada ovih ustanova iz budžeta Srbije	21,70%
Ograničena i precizno definisana ovlašćenja kosovskih institucija za inspekcijski nadzor nad ovim ustanovama	2,70%
Ne smatram da su potrebni posebni uslovi	2,70%
Protivim se integraciji srpskih obrazovnih ustanova pod bilo kojim uslovima	75,40%

Da li biste zadržali svoje dete u školi koja bi, nakon integracije, funkcionisala u kosovskom sistemu?

Posmatrano u odnosu na ceo uzorak, više od polovine (56%) ispitanika navelo je da dete ne bi zadržalo u školi koja bi nakon integracije funkcionisala u kosovskom sistemu. Za 16,7% ispitanika odluka bi zavisila od konkretnih uslova, dok je 1,7% navelo da bi dete zadržalo bez dodatnih rezervi. Četvrtina ispitanika, odnosno 25%, nema decu školskog uzrasta.

Posmatrano samo među ispitanicima koji imaju decu školskog uzrasta, 74,7% navodi da svoje dete ne bi zadržalo u školi koja bi nakon integracije funkcionisala u kosovskom sistemu. Za 22,2% odluka bi zavisila od konkretnih uslova, dok bi svega 2,2% dete zadržalo bez dodatnih rezervi.



Moguće posledice integracije

Završni set pitanja odnosio se na glavne zabrinutosti povezane sa integracijom, njen očekivani uticaj na kvalitet obrazovanja u srpskim sredinama i opcije koje bi ispitanici razmatrali ukoliko bi došlo do smanjenja kvaliteta obrazovanja ili gubitka određenih prava.

Šta Vas najviše brine u vezi sa integracijom srpskih obrazovnih ustanova u kosovski sistem? (Bilo je moguće izabrati do tri ponuđena odgovora.)

Najčešće izražena zabrinutost odnosila se na mogućnost da se nastava više ne izvodi prema nastavnim planovima i programima Srbije, što je označilo 45,9% ispitanika. Gubitak ili slabljenje srpskog jezika, identiteta i kulturnog sadržaja u obrazovanju izdvojilo je 39,2%, a mogućnost da diplome i stečene kvalifikacije ne budu priznate u Srbiji 38,5% ispitanika. Mogućnost da kosovske institucije nameću izmene nastavnih sadržaja označilo je 37,7%, dok je zatvaranje postojećih škola ili izmeštanje Univerziteta kao zabrinutost navelo 24,9% ispitanika.

Odgovor	**Udeo**
Smanjenje kvaliteta obrazovanja	14,60%
Da se nastava više neće izvoditi po nastavnim planovima i programima Srbije	45,90%
Da diplome i stečene kvalifikacije ne bi bile priznate u Srbiji za nastavak obrazovanja ili zapošljavanje	38,50%
Mogućnost da kosovske institucije nameću izmene nastavnih sadržaja (npr. u predmetima poput istorije i geografije)	37,70%
Gubitak ili slabljenje srpskog jezika, identiteta i kulturnog sadržaja u obrazovanju	39,20%
Uvođenje dodatnih predmeta i nastavnih programa bez saglasnosti srpske zajednice	12,00%
Diskreciono odlučivanje kosovskih institucija o radu škola i univerziteta	6,10%
Pojačan ili arbitraran inspekcijski i administrativni nadzor	1,00%
Diskriminacija ili neravnopravan položaj zaposlenih u obrazovanju	16,00%
Smanjenje plata ili gubitak radnih mesta	5,80%
Zatvaranje postojećih škola ili izmeštanje univerziteta	24,90%
Ništa me ne brine posebno	3,00%

Kako mislite da bi integracija obrazovnih ustanova uticala na kvalitet obrazovanja u srpskim sredinama na Kosovu?

Gotovo svi ispitanici, njih 98%, očekuju da bi integracija obrazovnih ustanova negativno uticala na kvalitet obrazovanja u srpskim sredinama na Kosovu. Ukupno 80% smatra da bi se kvalitet značajno pogoršao, a 18% da bi se uglavnom pogoršao. Nijedan ispitanik ne očekuje da bi integracija dovela do poboljšanja kvaliteta obrazovanja.



Ukoliko bi integracija obrazovnih ustanova dovela do smanjenja kvaliteta obrazovanja ili gubitka određenih prava, koju opciju biste razmatrali?

Ukoliko bi integracija obrazovnih ustanova dovela do smanjenja kvaliteta obrazovanja ili gubitka određenih prava, 29,3% ispitanika navelo je da bi razmatralo odlazak porodice sa Kosova, dok bi 27,7% razmatralo upis deteta u obrazovnu ustanovu u Srbiji. Neodlučno je 15,7% ispitanika, dok je 25,3% navelo da nema decu školskog uzrasta.

Među ispitanicima koji imaju decu školskog uzrasta, 37,1% razmatralo bi upis deteta u obrazovnu ustanovu u Srbiji, dok bi 39,3% razmatralo odlazak porodice sa Kosova ukoliko bi integracija dovela do smanjenja kvaliteta obrazovanja ili gubitka prava. Neodlučno bi ostalo 21%, dok svega 2,7% ne bi ništa preduzelo.



Ključni obrasci u odgovorima

Rezultati pokazuju da srpske obrazovne ustanove imaju izuzetno veliki značaj za ispitanike i njihove porodice, dok je protivljenje njihovoj integraciji u kosovski sistem gotovo jednoglasno. Zadržavanje postojećeg stanja izrazito je najprihvatljiviji scenario, a poverenje da bi kosovske institucije u slučaju integracije poštovale prava srpske zajednice veoma je nisko.

Protivljenje integraciji povezano je sa širim nepoverenjem u njene očekivane posledice. Ispitanici prvenstveno ukazuju na rizike po nastavne planove i programe Srbije, srpski jezik, identitet i kulturni sadržaj, priznavanje diploma u Srbiji i mogućnost uticaja kosovskih institucija na nastavne sadržaje. Odgovori zato ne izražavaju samo stav prema formalnom statusu ustanova, već i zabrinutost za kontinuitet u pružanju obrazovnih usluga i očuvanje njegovih ključnih funkcija.

Moguće posledice integracije ispitanici povezuju i sa konkretnim porodičnim odlukama. Među ispitanicima koji imaju decu školskog uzrasta, 74,7% navodi da dete ne bi zadržalo u školi koja bi nakon integracije funkcionisala u kosovskom sistemu. Ukoliko bi promena dovela do smanjenja kvaliteta obrazovanja ili gubitka prava, 37,1% roditelja razmatralo bi upis deteta u obrazovnu ustanovu u Srbiji, a 39,3% odlazak porodice sa Kosova. Ovi odgovori ukazuju na mogući rizik da promena statusa obrazovnih ustanova proizvede posledice koje prevazilaze samu oblast obrazovanja.

Nalazi, prema tome, ukazuju na gotovo potpuno odsustvo podrške eventualnoj integraciji među ispitanicima i veoma nizak nivo poverenja da bi prava srpske zajednice u takvom procesu bila zaštićena.

Kosovski normativni okvir za obrazovanje na srpskom jeziku

Kosovski normativni okvir sadrži niz ustavnih i zakonskih odredaba koje se odnose na organizovanje obrazovanja na srpskom jeziku. U ovom poglavlju analizira se šta ti propisi definišu u pogledu prava na obrazovanje i upotrebu srpskog jezika, očuvanja identiteta i učešća zajednica, podele nadležnosti između centralnog i opštinskog nivoa, korišćenja nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije, visokog obrazovanja na srpskom jeziku, saradnje i finansijskih veza sa Srbijom i korišćenja obrazovnih kvalifikacija.

Analiza u ovom poglavlju odnosi se na sadržaj rešenja koja propisuje kosovski normativni okvir. Na osnovu tog okvira u praksi nije uspostavljena mreža obrazovnih ustanova koje pružaju nastavu na srpskom jeziku. Obrazovne usluge na srpskom jeziku trenutno pružaju ustanove koje rade u obrazovnom sistemu Srbije, opisane u prethodnom poglavlju. Zbog toga odredbe predstavljene u nastavku treba posmatrati kao normativni okvir za organizovanje obrazovanja na srpskom jeziku unutar kosovskog sistema, a ne kao opis postojećeg načina pružanja tih usluga.

Pravo na obrazovanje na srpskom jeziku

Pravo na javno obrazovanje na srpskom jeziku na Kosovu prvenstveno se zasniva na njegovom statusu službenog jezika. Član 5. stav 1. Ustava utvrđuje da albanski i srpski predstavljaju službene jezike na celoj teritoriji Kosova.[35] Član 2. stavovi 1–2. Zakona o upotrebi jezika dodatno propisuju da albanski i srpski, zajedno sa svojim pismima, imaju jednak status u kosovskim institucijama i da sva lica imaju jednaka prava u pogledu njihove upotrebe.[36] Istu normu potvrđuje član 4. stav 1. Zakona o pravima zajednica.[37]

Službeni status srpskog jezika odnosi se na sve centralne i opštinske institucije. Njegov službeni status nije uslovljen brojnošću srpske zajednice u određenoj opštini. Za razliku od drugih jezika zajednica, koji pod uslovima iz člana 2. stavova 3–4. Zakona o upotrebi jezika mogu steći status službenog jezika ili jezika u službenoj upotrebi na opštinskom nivou, srpski jezik ima službeni status u svakoj opštini silom Ustava.

Član 59. tačka 2. Ustava i član 8. stav 1. Zakona o pravima zajednica garantuju pripadnicima zajednica pravo na javno obrazovanje na svim nivoima na jednom od službenih jezika po sopstvenom izboru. Pošto je srpski službeni jezik na celoj teritoriji Kosova, pravo na obrazovanje na srpskom ne zavisi od toga da li srpska zajednica čini većinu stanovništva u konkretnoj opštini. Član 19. stav 2. Zakona o upotrebi jezika ovo pravo definiše i kao individualno pravo svakog lica da za sebe ili svoje dete izabere željeni službeni jezik nastave. Član 19. stav 3. garantuje pravo upisa u školu u kojoj se nastava izvodi na izabranom službenom jeziku.

Pravo na obrazovanje na srpskom kao jednom od službenih jezika treba razlikovati od prava obrazovanja na jeziku zajednice koji nije službeni. Član 59. tačka 3. Ustava predviđa pravo pripadnika zajednica na javno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na svom jeziku, u meri utvrđenoj zakonom. Član 8.

[35] Ustav Kosova, konsolidovani tekst, Službeni list Kosova, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=97703.

[36] Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, Službeni list Privremenih institucija samouprave na Kosovu, br. 10/2007, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2440&langid=2.

[37] Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, konsolidovani tekst, Službeni list Kosova, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=100298.

stav 1. Zakona o pravima zajednica precizira da ovo pravo postoji i kada jezik zajednice nema službeni status.

Ova dva pravna osnova treba razlikovati. Obrazovanje na srpskom prvenstveno proizlazi iz njegovog statusa službenog jezika i garantovano je na svim nivoima. Posebno pravo na obrazovanje na jeziku zajednice od značaja je za zajednice čiji maternji jezik nije službeni jezik i odnosi se na predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. Obrazovanje na srpskom, prema tome, ne zavisi od ove dodatne garancije, iako je srpski istovremeno i jezik srpske zajednice.

Dostupnost obrazovanja na srpskom jeziku

Pravo na obrazovanje na srpskom jeziku ne podrazumeva samo mogućnost izbora jezika nastave, već i obavezu nadležnih institucija da takvo obrazovanje učine dostupnim. Član 19. stav 4. Zakona o upotrebi jezika propisuje da se, kada se u određenoj opštini nastava ni u jednoj školi ne izvodi na izabranom službenom jeziku, moraju predvideti odgovarajuća rešenja kojima će nastava na tom jeziku biti obezbeđena. Pošto srpski ima status službenog jezika na celoj teritoriji Kosova, ova obaveza se odnosi na sve opštine.

Ovu garanciju dopunjuje član 12. stav 1. Zakona o obrazovanju u opštinama, prema kojem su opštine nadležne za stvaranje uslova za pružanje obrazovnih usluga na srpskom jeziku.[38] Odredba se ne odnosi samo na opštine sa srpskom većinom, već na svaku opštinu u kojoj postoji potreba za takvim obrazovanjem.

Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju dodatno uređuje način na koji se dostupnost nastave obezbeđuje u praksi.[39] Član 13. stav 3. obavezuje opštine da na svojoj teritoriji obezbede obrazovanje na nivoima 1, 2. i 3. ISCED-a na svim jezicima nastave, čak i kada broj učenika ne dostiže minimalni prag utvrđen podzakonskim aktom. Ova odredba odnosi se na sve jezike nastave, pa samim tim i na srpski. Kada nastavu nije moguće organizovati neposredno, opština je dužna da ponudi odgovarajuće alternativno rešenje, uključujući subvencionisani prevoz do mesta u kojem je obrazovanje na tom jeziku dostupno. Član 13. stav 2. istog zakona omogućava opštinama da osnivaju i održavaju izdvojena odeljenja osnovnog i nižeg srednjeg obrazovanja u područjima u kojima ne postoji matična škola.

Član 59. tačka 3. Ustava i član 8. stav 1. Zakona o pravima zajednica omogućavaju osnivanje odeljenja i škola na jezicima zajednica i kada je broj učenika manji od uobičajenog minimuma. Ako nema dovoljno učenika za nastavu na jeziku zajednice koji nije službeni, član 8. stav 2. istog zakona obavezuje Vladu da ponudi drugo rešenje, kao što su subvencionisani prevoz, nastava na daljinu, mobilna nastava ili smeštaj u školskom domu. Budući da srpski ima status službenog jezika, ova odredba ne predstavlja pravni osnov za dostupnost nastave na srpskom, već posebnu garanciju za zajednice čiji jezici nemaju službeni status.

Upotreba srpskog jezika u obrazovnoj administraciji i školskim ispravama

Pravo na upotrebu srpskog jezika u obrazovanju nije ograničeno na jezik izvođenja nastave. Ono obuhvata i komunikaciju učenika, roditelja, zaposlenih i obrazovnih ustanova sa centralnim i opštinskim organima, kao i vođenje školskih evidencija i izdavanje obrazovnih isprava.

---

[38] Zakon br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Kosova, konsolidovani tekst, Službeni list Kosova, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=106682.

[39] Zakon br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju na Kosovu, Službeni list Kosova, br. 17/2011, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2770&langid=2.

Član 4. stavovi 1–2. Zakona o upotrebi jezika propisuju jednakost službenih jezika u centralnim institucijama i pravo svakog lica da sa tim institucijama komunicira, prima njihove usluge i dobija javne dokumente na bilo kom službenom jeziku. Član 4. stav 5. propisuje da se službene evidencije i dokumenti centralnih institucija vode i izdaju na službenim jezicima. Ove obaveze odnose se i na Ministarstvo i druge centralne organe nadležne za obrazovanje.

Na opštinskom nivou, član 7. stavovi 1–2. istog zakona utvrđuju jednakost službenih jezika u radu opštinskih institucija i pravo građana da sa opštinskim organima komuniciraju i od njih primaju usluge i javne dokumente na srpskom jeziku. Prema članu 7. stav 4, službene evidencije, javni registri i druga dokumenta opštinskih organa vode se i izdaju na službenim jezicima opštine. Ova pravila primenjuju se i na opštinske direkcije za obrazovanje i druge organe koji odlučuju o obrazovnim ustanovama, učenicima i zaposlenima.

Pravo na upotrebu srpskog jezika obuhvata i dokumentaciju koju vode i izdaju same obrazovne ustanove. Član 24. stav 1. Zakona o upotrebi jezika daje učeniku i njegovom roditelju ili staratelju pravo da odluče na kom službenom jeziku će obrazovna ustanova voditi školsku evidenciju i izdavati izveštaje. Član 24. stav 2. ovlašćuje Ministarstvo da utvrdi postupak izdavanja školskih svedočanstava na službenim jezicima Kosova.

Ovu garanciju dopunjuje član 5. stav 3. tačka 3.2. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, prema kojem se zvanični dokumenti obrazovnih ustanova izdaju na svim službenim jezicima. Za učenike koji se obrazuju na jeziku koji nije službeni, dokumentacija se dodatno vodi i izdaje i na jeziku nastave. Budući da srpski ima status službenog jezika, školske evidencije, izveštaji, svedočanstva i druge zvanične obrazovne isprave vode se i izdaju na srpskom jeziku.

Sadržaj i domet prava

Na normativnom nivou, srpski je priznat kao službeni jezik na celoj teritoriji Kosova, a propisi garantuju pravo na javno obrazovanje na srpskom jeziku na svim nivoima. Ovo pravo ne zavisi od brojnosti srpske zajednice u određenoj opštini i treba ga razlikovati od posebnih garancija obrazovanja na jezicima zajednica koji nemaju status službenog jezika.

Propisi istovremeno utvrđuju obaveze nadležnih institucija u pogledu dostupnosti obrazovanja na izabranom službenom jeziku. One obuhvataju stvaranje uslova za nastavu na srpskom jeziku, mogućnost organizovanja nastave i kada broj učenika ne dostiže propisani minimum i predviđanje alternativnih rešenja kada nastava nije neposredno dostupna.

Službeni status srpskog jezika odnosi se i na obrazovnu administraciju i obuhvata pravo na komunikaciju sa centralnim i opštinskim organima, vođenje odgovarajućih evidencija i izdavanje obrazovnih dokumenata na srpskom jeziku.

Očuvanje identiteta i učešće zajednica u obrazovanju

Pravo na obrazovanje na srpskom jeziku povezano je sa širim pravom zajednice da čuva i razvija svoj identitet. Član 57. stav 3. Ustava garantuje pripadnicima zajednica da slobodno izražavaju, neguju i razvijaju svoj identitet i svojstva svoje zajednice, dok član 58. stav 1. obavezuje institucije da stvaraju odgovarajuće uslove za njegovo očuvanje, zaštitu i razvoj.

Ove garancije konkretizovane su u obrazovnom zakonodavstvu. Član 8. stav 12. Zakona o pravima zajednica propisuje da kosovski nacionalni nastavni plan i program obuhvata istoriju, kulturu i ostala obeležja zajednica tradicionalno prisutnih na Kosovu i da se njihove reprezentativne organizacije konsultuju tokom njegove izrade. Član 24. stav 2. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju zahteva uključivanje predstavnika svih zajednica u izradu i reviziju Kurikularnog okvira Kosova. Član 24. stav 5. tačka 5.4. zahteva da kurikularni okvir podstiče poštovanje, razumevanje i toleranciju među zajednicama, dok stav 8. istog člana predviđa da učenicima omogući proširivanje znanja o sopstvenom identitetu, kulturi i jeziku i da podstiče međukulturni dijalog.

Očuvanje identiteta i učešća zajednice povezano je i sa sastavom nastavnog i rukovodećeg kadra. Član 8. stav 8. Zakona o pravima zajednica obavezuje Vladu da prilikom planiranja obuke nastavnika obezbedi dovoljan broj odgovarajućih kadrova za nastavu na jezicima zajednica. Obuka nastavnika koji će predavati na određenom jeziku zajednice odvija se na tom jeziku. Pri izboru kandidata uzima se u obzir potreba da nastavu izvode kvalifikovana lica koja tečno govore dati jezik, a poželjno je da im taj jezik bude maternji. Član 8. stav 9. istog zakona dodatno zahteva da rukovodioci i nastavnici u javnim obrazovnim ustanovama koje rade na jeziku zajednice uglavnom budu pripadnici te zajednice i da u potpunosti poznaju njen identitet.

Učešće zajednice u upravljanju i odlučivanju

Član 17. stav 1. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju propisuje da svaka javna obrazovna ustanova ima upravljački savet. Ako školu pohađaju učenici koji pripadaju zajednicama koje nisu većinske u opštini, član 17. stav 2. zahteva da među predstavnicima roditelja bude najmanje jedan predstavnik tih zajednica. Prema članu 17. stav 11. tačka 8, upravljački savet, na predlog nastavnika, odobrava listu udžbenika i drugih nastavnih materijala koji će se koristiti u školi, u skladu sa važećim zakonodavstvom.

Poseban oblik učešća srpske zajednice predviđen je u postupku razmatranja nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije. Prema članu 12. stav 4. Zakona o obrazovanju u opštinama, ako Ministarstvo uloži prigovor na korišćenje određenog plana, programa ili udžbenika, predmet se upućuje nezavisnoj komisiji radi ocene njegove usklađenosti sa Ustavom i važećim zakonodavstvom. Prema članu 13. stav 1, u komisiji se, pored predstavnika Ministarstva i člana kojeg bira predsednik Vlade, nalaze i tri predstavnika koje bira Skupština među poslanicima sa garantovanim mestima za srpsku zajednicu.

Sadržaj i domet prava

Kosovski propisi povezuju obrazovanje na jezicima zajednica sa očuvanjem njihovog identiteta i učešćem u obrazovnom odlučivanju. Predviđeno je uključivanje istorije, kulture, jezika i drugih obeležja zajednica u obrazovne sadržaje, učešće predstavnika zajednica u oblikovanju kurikularnog okvira i odgovarajuća zastupljenost pripadnika zajednice među nastavnim i rukovodećim kadrom.

Za srpsku zajednicu dodatno je značajno učešće njenih predstavnika u posebnom postupku razmatranja nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije. Na nivou pojedinačne škole, propisi predviđaju i zastupljenost roditelja iz nevećinskih zajednica u upravljačkom savetu.

Opštinske nadležnosti u obrazovanju

Sistem preduniverzitetskog obrazovanja na Kosovu zasniva se na decentralizovanom upravljanju unutar jedinstvenog centralnog obrazovnog okvira. Kosovski propisi poveravaju opštinama neposredno organizovanje i administriranje javnog predškolskog, osnovnog, nižeg srednjeg i višeg srednjeg obrazovanja, dok centralne institucije uređuju obrazovnu politiku, zakonski okvir, kurikularne standarde, licenciranje nastavnika i obezbeđivanje kvaliteta.

Opštinske nadležnosti predstavljaju sopstvene nadležnosti lokalne samouprave. Međutim, opštine ih ne ostvaruju nezavisno od centralnog sistema, već u skladu sa zakonima, standardima, kriterijumima, procedurama i smernicama koje utvrđuju centralne institucije.

Centralni okvir obrazovnog sistema

Član 3. Zakona o obrazovanju u opštinama Ministarstvu, između ostalog, poverava razvoj obrazovne politike i zakonodavstva, uspostavljanje i upravljanje sistemom licenciranja nastavnika, oblikovanje i nadzor obrazovne administracije i školskog upravljanja i obrazovnu inspekciju.

Ove nadležnosti dodatno razrađuje član 5. stav 1. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, prema kojem Ministarstvo ima glavnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i obezbeđivanje kvaliteta preduniverzitetskog obrazovanja. Ministarstvo, pored ostalog, razvija obrazovnu politiku i zakonodavstvo, utvrđuje ishode obrazovnih nivoa i uređuje dodeljivanje kvalifikacija, određuje kriterijume i upravlja sistemom licenciranja nastavnika, kao i oblike administriranja i upravljanja obrazovnim ustanovama. Prema članu 7. stav 2. istog zakona, Ministarstvo prati ostvarivanje opštinskih obrazovnih nadležnosti radi obezbeđivanja primene važećeg zakonodavstva, dok član 8. stavovi 1–2. obrazovnu inspekciju poveravaju inspekcijskom organu Ministarstva, sa kojim su opštine i obrazovne ustanove dužne da sarađuju.

Centralni nivo nije nadležan za svakodnevno upravljanje ustanovama, već utvrđuje okvir unutar kojeg sve škole deluju. Taj okvir obuhvata zajedničku obrazovnu politiku, kurikulum, standarde, kvalifikacije, licence, procedure upravljanja, spoljašnje vrednovanje i inspekcijski nadzor.

Sopstvene nadležnosti opština

Član 17. tačka h. Zakona o lokalnoj samoupravi određuje pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja kao sopstvenu nadležnost opština. Ona obuhvata registraciju i licenciranje obrazovnih ustanova, zapošljavanje obrazovnog i administrativnog osoblja, isplatu zarada i stručno osposobljavanje zaposlenih, uz poštovanje standarda utvrđenih važećim zakonodavstvom.

Član 4. stav 1. Zakona o obrazovanju u opštinama potvrđuje da opštine imaju pune i isključive nadležnosti u pitanjima od lokalnog interesa koja se odnose na javno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. Istovremeno, ista odredba izričito zahteva da opštine poštuju standarde utvrđene važećim zakonodavstvom.

Član 5. Zakona o obrazovanju u opštinama bliže određuje operativne nadležnosti opština na nivoima 0, 1, 2. i 3. javnog obrazovanja. Opštine ove nadležnosti ostvaruju u skladu sa smernicama, procedurama i opštim standardima koje utvrđuje Ministarstvo. One obuhvataju:

- izgradnju školskih objekata;
- registraciju i prijem učenika;
- zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja u skladu sa zakonskim procedurama;
- izbor direktora i zamenika direktora u skladu sa zakonskim procedurama zapošljavanja i kriterijumima koje utvrđuje Ministarstvo;

- isplatu rukovodećeg i drugog zaposlenog osoblja;
- obuku nastavnog i drugog stručnog osoblja u skladu sa smernicama i standardima Ministarstva;
- nadzor obrazovnog procesa u skladu sa smernicama Ministarstva.

Ove nadležnosti pripadaju svim opštinama na Kosovu. Opštine sa srpskom većinom, prema tome, u preduniverzitetskom obrazovanju nemaju proširene obrazovne nadležnosti, već iste sopstvene nadležnosti koje zakon daje svim opštinama.

Podela centralnih i opštinskih nadležnosti

Podela nadležnosti posebno je vidljiva u oblasti zapošljavanja i licenciranja nastavnika. Prema članu 10. Zakona o obrazovanju u opštinama, Ministarstvo uspostavlja centralni sistem licenciranja nastavnika, dok opštine zapošljavaju nastavnike koji ispunjavaju zakonom utvrđene uslove i poseduju odgovarajuću licencu. Opštine, prema tome, biraju i zapošljavaju nastavni kadar, ali ne mogu samostalno da određuju stručne i druge uslove koje kandidati moraju da ispune.

Slična podela postoji kod licenciranja javnih obrazovnih ustanova. Prema članu 11. stav 1. Zakona o obrazovanju u opštinama, javne obrazovne ustanove licencira opština. Međutim, Ministarstvo daje pisano mišljenje o licenciranju, nakon čega opština donosi upravnu odluku o davanju, odbijanju ili ukidanju licence. Ako se odluka opštine razlikuje od mišljenja Ministarstva, opština je dužna da detaljno obrazloži razloge odstupanja. Ako opština ne odluči u zakonskom roku, mišljenje Ministarstva smatra se konačnom odlukom.

Ovi primeri pokazuju da centralni i opštinski nivo nemaju potpuno odvojene sfere delovanja. Centralni nivo utvrđuje pravila, kriterijume i standarde i kontroliše njihovu primenu, dok opštine neposredno stvaraju uslove za pružanje obrazovnih usluga.

Međuopštinska saradnja u obrazovanju

Opštine mogu zajednički da obavljaju pojedine poslove iz svojih nadležnosti. Članovi 28. i 29. Zakona o lokalnoj samoupravi omogućavaju opštinama da uspostavljaju partnerstva radi vršenja funkcija od zajedničkog interesa i da preko njih ostvaruju sopstvene i proširene nadležnosti. Takva partnerstva mogu imati zajedničke organe, administrativno i savetodavno osoblje, kao i zajedničke finansijske aranžmane.

Zakon o međuopštinskoj saradnji bliže uređuje oblike takve saradnje.[40] Prema članu 9. zakona, opštine mogu osnivati zajedničke radne grupe, administrativne organe i javne ustanove, dok član 13. izričito dopušta osnivanje zajedničkih javnih ustanova u oblasti obrazovanja. Međuopštinska saradnja omogućava opštinama da zajednički vrše pojedine poslove, uspostavljaju zajedničke strukture i poveravaju obavljanje određenih zadataka, pri čemu zadržavaju zakonsku odgovornost za svoje nadležnosti i za rad uspostavljenih struktura.

Zakon, prema tome, predviđa pravne oblike kroz koje dve ili više opština mogu zajednički vršiti pojedine obrazovne poslove, uspostaviti zajedničku administrativnu strukturu ili osnovati zajedničku javnu ustanovu. Međutim, međuopštinska saradnja ostaje oblik zajedničkog vršenja postojećih opštinskih nadležnosti. Ona sama po sebi ne uspostavlja poseban obrazovni sistem, ne prenosi na zajedničku strukturu nove nadležnosti i ne izuzima obrazovanje iz centralnog zakonodavnog, kurikularnog i sistema obezbeđivanja kvaliteta.

[40] Zakon br. 04/L-010 o međuopštinskoj saradnji, Službeni list Kosova, br. 7/2011, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2749&langid=2.

Opštinske nadležnosti i obrazovanje na srpskom jeziku

Član 12. stav 1. Zakona o obrazovanju u opštinama propisuje da su opštine nadležne za stvaranje uslova za pružanje obrazovnih usluga na srpskom jeziku. Ova odredba odnosi se na sve opštine i ne ograničava ovu nadležnost na opštine u kojima srpska zajednica čini većinu. Svaka opština ima obavezu da stvara uslove za pružanje nastave na srpskom jeziku kada za njom postoji potreba. To je u skladu sa službenim statusom srpskog jezika i pravom učenika da izaberu srpski kao jezik javnog obrazovanja nezavisno od etničke strukture opštine.

Opštine sa srpskom većinom u tu svrhu koriste opšte nadležnosti u preduniverzitetskom obrazovanju koje zakon daje svim opštinama. One mogu da organizuju mrežu javnih škola, obezbede školske objekte, zaposle nastavnike i drugo osoblje i biraju direktore i zamenike direktora u skladu sa propisanim procedurama. Ove nadležnosti ne predstavljaju poseban režim za opštine sa srpskom većinom, već način na koji one, u okviru centralnog zakonodavstva, kurikuluma, standarda licenciranja, vrednovanja i inspekcijskog nadzora, obezbeđuju dostupnost obrazovanja na srpskom jeziku.

Proširena nadležnost Severne Mitrovice u visokom obrazovanju

Opšte preduniverzitetske nadležnosti svih opština treba razlikovati od proširenih nadležnosti koje određene opštine imaju u pojedinim oblastima. U oblasti obrazovanja jedina posebno utvrđena proširena opštinska nadležnost odnosi se na visoko obrazovanje u Severnoj Mitrovici. Član 21. Zakona o lokalnoj samoupravi poverava Severnoj Mitrovici nadležnost za visoko obrazovanje, uključujući registraciju i licenciranje ustanova, zapošljavanje, isplatu zarada i obuku nastavnog i administrativnog osoblja.[41]

Ovu proširenu nadležnost detaljnije uređuje član 14. Zakona o obrazovanju u opštinama. On Univerzitet u Severnoj Mitrovici određuje kao autonomnu javnu ustanovu visokog obrazovanja i opštini daje nadležnosti u odnosu na univerzitet na srpskom jeziku. Propisano je da opština imenuje deo članova njegovog upravljačkog odbora, dužna je da obezbedi odgovarajuće objekte i finansiranje i može da sarađuje sa drugim opštinama u upravljanju univerzitetom.

Ni ova proširena nadležnost nije izdvojena iz centralnog pravnog sistema. Statut, akreditacija, finansiranje i druga pitanja rada univerziteta moraju biti usklađeni sa centralnim zakonodavnim okvirom, dok centralne institucije, prema članu 19. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, prate ostvarivanje proširenih nadležnosti u skladu sa minimalnim standardima, stručnim kvalifikacijama i pravilima licenciranja i akreditacije.

Sadržaj i domet nadležnosti

Pravni okvir uspostavlja decentralizovan, ali jedinstven sistem preduniverzitetskog obrazovanja. Opštine imaju široke sopstvene nadležnosti i neposredno upravljaju javnim obrazovnim ustanovama, kadrovima, infrastrukturom, školskom administracijom i pružanjem obrazovnih usluga. Te nadležnosti, međutim, ostvaruju unutar zajedničkog pravnog, kurikularnog i kvalitativnog okvira koji utvrđuju centralne institucije.

Ovakva podela nadležnosti podrazumeva:

- da centralne institucije utvrđuju obrazovnu politiku, kurikulum, standarde, kvalifikacije i kriterijume ocenjivanja, kao i sistem licenciranja nastavnika, spoljašnjeg vrednovanja i inspekcijskog nadzora;

[41] Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, Službeni list Kosova, br. 28/2008, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530&langid=2.

- da opštine neposredno organizuju i administriraju javno preduniverzitetsko obrazovanje i upravljaju školskim objektima, kadrovima, zaradama i lokalnom obrazovnom administracijom;
- da sve opštine svoje nadležnosti ostvaruju u skladu sa centralnim zakonodavstvom, procedurama i standardima;
- da opštine mogu zajednički vršiti pojedine obrazovne poslove, uspostavljati zajedničke administrativne strukture i osnivati zajedničke javne ustanove, pri čemu zadržavaju odgovornost za vršenje svojih nadležnosti;
- da su sve opštine, a ne samo one sa srpskom većinom, nadležne za stvaranje uslova za pružanje obrazovnih usluga na srpskom jeziku;
- da Severna Mitrovica, pored opštih nadležnosti koje pripadaju svim opštinama, ima i proširenu nadležnost u oblasti visokog obrazovanja.

Opštine sa srpskom većinom, prema tome, nemaju poseban pravni režim u preduniverzitetskom obrazovanju. One koriste opšte nadležnosti koje pripadaju svim opštinama kako bi organizovale obrazovanje na srpskom jeziku u sredinama u kojima za njim postoji najveća potreba. U vršenju tih nadležnosti mogu sarađivati sa drugim opštinama, ali međuopštinska saradnja ne stvara nove nadležnosti niti obrazovanje izdvaja iz zajedničkog centralnog okvira. Poseban režim postoji jedino za Severnu Mitrovicu i odnosi se na visoko, a ne na preduniverzitetsko obrazovanje.

Pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova

Član 59. tačka 4. Ustava garantuje pripadnicima zajednica pravo da osnivaju i upravljaju privatnim ustanovama za obrazovanje i stručno osposobljavanje. Ista odredba predviđa mogućnost da se takvim ustanovama pruži finansijska pomoć iz javnih sredstava. Član 8. stav 4. Zakona o pravima zajednica potvrđuje ovo pravo i predviđa da privatne ustanove zajednica mogu da podnesu zahtev za akreditaciju ako ispunjavaju opšte obrazovne i kurikularne standarde, dok Ministarstvo nadzire kvalitet nastave.

Pravo na obrazovanje na maternjem jeziku u privatnim ustanovama potvrđeno je članom 22. Zakona o upotrebi jezika. Stav 1. garantuje pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova u kojima se nastava izvodi na maternjem jeziku, dok stav 2. poverava Ministarstvu uređivanje postupka njihove registracije.

U preduniverzitetskom obrazovanju ovo pravo ostvaruje se unutar opšteg sistema licenciranja i nadzora. Član 44. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju priznaje pravo deteta da pohađa licenciranu privatnu obrazovnu ustanovu i omogućava da takve ustanove osnivaju pravna lica registrovana na Kosovu, građani Kosova ili grupe građana.

Prema članu 46. istog zakona, privatna ustanova koja pruža preduniverzitetsko obrazovanje mora biti licencirana od Ministarstva. Uslovi licenciranja odnose se, između ostalog, na prostor i opremu, broj i kvalifikacije nastavnika i obrazovni program. Ustanova primenjuje Kurikularni okvir Kosova ili spoljni kurikulum koji je priznalo Ministarstvo. Ustanova može početi sa radom tek nakon dobijanja licence Ministarstva i poslovne licence opštine, a njen rad podleže obrazovnoj inspekciji.

Član 11. stav 2. Zakona o obrazovanju u opštinama potvrđuje ovu podelu nadležnosti. Opština privatnoj obrazovnoj ustanovi izdaje poslovnu licencu tek nakon što ustanova dostavi dokaz da je registrovana i licencirana kao obrazovna ustanova kod Ministarstva.

Sadržaj i domet prava

Propisi priznaju pripadnicima zajednica pravo da osnivaju i upravljaju privatnim obrazovnim ustanovama u kojima se nastava izvodi na njihovom jeziku. Ovo pravo obuhvata samostalno osnivanje i upravljanje ustanovama, ali ih ne izuzima iz zajedničkog obrazovnog sistema. Da bi pružale priznato

preduniverzitetsko obrazovanje, privatne ustanove moraju biti registrovane i licencirane, ispunjavati propisane uslove u pogledu kadra, prostora i nastavnog programa i podlegati nadzoru Ministarstva. Finansijska podrška iz javnih sredstava je dopuštena, ali nije automatski garantovana svakoj osnovanoj ustanovi.

Pravo na korišćenje nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije

Kosovsko zakonodavstvo propisuje mogućnost da škole koje izvode nastavu na srpskom jeziku koriste nastavne planove i programe i udžbenike koje je pripremilo Ministarstvo prosvete Srbije. Član 8. stav 5. Zakona o pravima zajednica priznaje ovu mogućnost i upućuje na postupak uređen Zakonom o obrazovanju u opštinama.

Prema članu 12. stavovima 2–3. Zakona o obrazovanju u opštinama, škola je dužna da pre početka korišćenja takvog nastavnog materijala o tome obavesti kosovsko ministarstvo nadležno za obrazovanje. Ministarstvo zatim ima rok od tri meseca da razmotri dostavljeni materijal i eventualno uloži prigovor. Ako prigovor ne bude uložen u tom roku, nastavni plan, program ili udžbenik može se koristiti u nastavi.

U slučaju prigovora, predmet se, prema članu 12. stav 4, upućuje nezavisnoj komisiji, koja ocenjuje usklađenost spornog materijala sa Ustavom i važećim zakonodavstvom. Do donošenja odluke komisije materijal se ne može koristiti.

Prema članu 13. stav 1. Zakona, nezavisna komisija ima sedam članova:

- tri predstavnika Ministarstva;
- tri predstavnika koje Skupština bira među poslanicima sa garantovanim mestima za srpsku zajednicu;
- jednog člana kojeg bira predsednik Vlade.[42]

Komisija odlučuje većinom glasova, u skladu sa članom 13. stav 2. Prema stavu 3. istog člana, predsedavanje se svake godine rotira između predstavnika kojeg su izabrali poslanici sa garantovanim mestima za srpsku zajednicu i predstavnika Ministarstva.

Sadržaj i domet prava

Pravni okvir školama koje izvode nastavu na srpskom jeziku omogućava korišćenje nastavnih planova i programa i udžbenika iz Srbije. Njihova upotreba nije uslovljena prethodnim odobrenjem Ministarstva, već se ostvaruje kroz poseban postupak obaveštavanja.

Ove odredbe predstavljaju posebno normativno rešenje za očuvanje sadržinske veze obrazovanja na srpskom jeziku sa obrazovnim sistemom Srbije. Korišćenje programa i materijala iz Srbije nije uslovljeno prethodnim izričitim odobrenjem Ministarstva, ali ostaje podvrgnuto postupku obaveštavanja i kontroli njihove usklađenosti sa kosovskim ustavnim i zakonskim okvirom.

[42] Prvobitnim tekstom Zakona br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama na Kosovu bilo je predviđeno da sedmog člana komisije bira Međunarodni civilni predstavnik. Zakonom br. 04/L-115 o izmenama i dopunama zakona koji se odnose na okončanje međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova ova odredba je izmenjena tako da sedmog člana bira predsednik Vlade. Zakon br. 04/L-115, Službeni list Kosova, br. 25/2012, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2840.

Pravo na visoko obrazovanje na srpskom jeziku

Član 59. tačka 2. Ustava garantuje pripadnicima zajednica pravo na javno obrazovanje na svim nivoima na jednom od službenih jezika po sopstvenom izboru. Pošto srpski ima status službenog jezika, ova garancija obuhvata i javno visoko obrazovanje na srpskom jeziku. Član 23. stav 1. Zakona o upotrebi jezika određuje službene jezike kao primarne jezike nastave na javnim univerzitetima. Prema stavovima 2–4. istog člana, javni univerziteti svojim aktima bliže uređuju upotrebu službenih i drugih jezika u izvođenju studijskih programa, obrazovanju nastavnog kadra i univerzitetskoj administraciji.

Član 8. stav 3. Zakona o pravima zajednica dodatno predviđa očuvanje postojećih mogućnosti stručnog i univerzitetskog obrazovanja na jezicima zajednica. Član 8. stav 11. istog zakona garantuje pripadnicima zajednica jednak pristup univerzitetskom obrazovanju i omogućava primenu posebnih mera kojima se olakšava prijem kandidata koji dolaze iz škola zajednica.

Poseban položaj Univerziteta u Severnoj Mitrovici

Pored opšteg prava na javno visoko obrazovanje na srpskom jeziku, kosovsko zakonodavstvo predviđa i poseban institucionalni model za javni univerzitet na srpskom jeziku. Član 8. stav 6. Zakona o pravima zajednica određuje Univerzitet u Severnoj Mitrovici kao autonomnu javnu ustanovu visokog obrazovanja na srpskom jeziku nad kojom nadležnost ima opština Severna Mitrovica.[43] Član 14. tačke a) i d) Zakona o obrazovanju u opštinama potvrđuju ovaj status i izričito ovlašćuju opštinu Severna Mitrovica da preuzme odgovornost za ovaj javni univerzitet na srpskom jeziku, u skladu sa važećim zakonodavstvom.

Član 21. Zakona o lokalnoj samoupravi Severnoj Mitrovici daje proširenu nadležnost u oblasti visokog obrazovanja. Ona obuhvata odgovornosti u pogledu registracije i licenciranja obrazovnih ustanova, zapošljavanja nastavnog i administrativnog osoblja, isplate zarada i stručnog osposobljavanja zaposlenih. To je posebna proširena obrazovna nadležnost Severne Mitrovice i odnosi se na visoko obrazovanje.

Član 14. Zakona o obrazovanju u opštinama uređuje odnos autonomije Univerziteta prema centralnom okviru. Univerzitet usvaja statut kojim uređuje svoju unutrašnju organizaciju, upravljanje, postupke i odnose sa javnim vlastima, ali statut mora biti usklađen sa centralnim okvirnim zakonodavstvom. Njegovu usklađenost razmatra posebna sedmočlana komisija, koja razmatra i pitanja akreditacije Univerziteta u okviru kosovskog sistema visokog obrazovanja.

Prema važećem tekstu zakona, nakon izmene iz 2012. godine, komisiju čine tri predstavnika Ministarstva, tri predstavnika Univerziteta i jedan član kojeg bira predsednik Vlade. Komisija odlučuje većinom glasova, a predsedavanje se godišnje rotira između predstavnika Univerziteta i Ministarstva. Ovakav sastav obezbeđuje neposredno učešće Univerziteta i centralnih obrazovnih institucija, ali odluke donosi komisija kao celina. Član 14. tačka e) predviđa da Upravni odbor Univerziteta ima devet članova. Opština imenuje dva člana, pet biraju fakulteti i studentsko telo, dok se način izbora preostala dva člana uređuje statutom.

Član 14. tačke f)–h) uređuju finansiranje i međuopštinsku saradnju. Opština Severna Mitrovica dužna je da obezbedi odgovarajuće objekte i finansiranje Univerziteta iz budžeta Kosova i drugih institucionalnih izvora. Dopušteno je i finansiranje iz Srbije, pod uslovom da je transparentno, javno objavljeno i usklađeno sa kosovskim zakonodavstvom. Severna Mitrovica može da sarađuje sa drugim opštinama u izvršavanju svojih odgovornosti prema Univerzitetu.

[43] Kosovski propisi za ovu visokoškolsku ustanovu koriste naziv „Univerzitet u Severnoj Mitrovici“, dok je njen zvanični naziv u obrazovnom sistemu Srbije „Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“. U nastavku se koristi naziv koji odgovara pravnom ili institucionalnom kontekstu na koji se tekst odnosi.

Akreditacija i licenciranje Univerziteta

Poseban položaj Univerziteta u Severnoj Mitrovici ne izuzima ga iz opšteg sistema akreditacije i licenciranja visokog obrazovanja. Član 14. Zakona o visokom obrazovanju uređuje licenciranje visokoškolskih ustanova i vezu između licence i akreditacije.[44] Član 15. uređuje akreditaciju, ocenjivanje i obezbeđivanje kvaliteta, dok član 16. propisuje da akreditovana ustanova može izdavati samo diplome i akademska zvanja obuhvaćena njenom akreditacijom.

Ova pravila dodatno uređuje član 25. Zakona o Kosovskoj agenciji za akreditaciju, prema kojem su institucionalna i programska akreditacija, odnosno validacija, kao i licenca Ministarstva, preduslovi za izvođenje studijskih programa i obavljanje akademske delatnosti.[45] Ista odredba propisuje da samo akreditovana visokoškolska ustanova može izdavati diplome i zvanja navedena u odluci o akreditaciji. Član 46. dodatno propisuje da visokoškolska ustanova ne može početi sa radom bez institucionalne i programske akreditacije i odgovarajuće licence Ministarstva.

Posebna komisija predviđena članom 14. Zakona o obrazovanju u opštinama omogućava učešće Univerziteta i centralnih institucija u razmatranju njegovog statuta i pitanja akreditacije. Ona ne zamenjuje redovne postupke akreditacije i licenciranja, već predstavlja dodatni mehanizam povezan sa posebnim institucionalnim položajem Univerziteta.

Sadržaj i domet prava

Pravni okvir uspostavlja dva međusobno povezana nivoa zaštite. Prvi predstavlja opšte pravo pripadnika zajednica na javno visoko obrazovanje na jednom od službenih jezika po sopstvenom izboru, što obuhvata i obrazovanje na srpskom jeziku. Drugi predstavlja posebnu institucionalnu garanciju autonomnog javnog univerziteta na srpskom jeziku u Severnoj Mitrovici.

Poseban položaj Univerziteta obuhvata njegovu institucionalnu autonomiju, proširenu nadležnost opštine Severna Mitrovica, učešće Univerziteta u razmatranju statuta i pitanja akreditacije, zastupljenost akademske zajednice u upravljanju i mogućnost finansiranja iz više institucionalnih izvora.

Ova autonomija, međutim, nije neograničena. Statut i rad Univerziteta moraju biti usklađeni sa centralnim zakonodavstvom, dok su institucionalna akreditacija, akreditacija studijskih programa i licenca Ministarstva uslovi za obavljanje akademske delatnosti u kosovskom sistemu. Univerzitet bi mogao da izdaje samo diplome i akademska zvanja obuhvaćena važećom odlukom o akreditaciji.

Kosovski propisi, prema tome, ne uređuju samo mogućnost izvođenja pojedinih studijskih programa na srpskom jeziku, već definišu poseban pravni položaj javnog univerziteta na srpskom jeziku u Severnoj Mitrovici. Taj položaj uključuje određene elemente autonomije i proširene nadležnosti opštine Severna Mitrovica, ali ga istovremeno vezuje za centralni sistem akreditacije, licenciranja i obezbeđivanja kvaliteta.

[44] Zakon br. 04/L-037 o visokom obrazovanju na Kosovu, Službeni list Kosova, br. 14/2011, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2761.

[45] Zakon br. 08/L-110 o Kosovskoj agenciji za akreditaciju, Službeni list Kosova, br. 13/2023, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=76045.

Saradnja sa institucijama Srbije i finansiranje iz Srbije

Kosovski propisi predviđaju da opštine u oblastima svojih nadležnosti mogu da sarađuju sa opštinama, institucijama i državnim organima Srbije, kao i da primaju finansijsku pomoć iz Srbije. Saradnja se uređuje sporazumom i podleže nadzoru zakonitosti, dok se prijem i korišćenje finansijske pomoći uređuju propisima o opštinskim i javnim finansijama.

Saradnja sa institucijama Srbije

Član 30. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi izričito omogućava opštinama da, u okviru svojih nadležnosti, sarađuju sa opštinama i institucijama Srbije, uključujući državne agencije. Saradnja može obuhvatiti finansijsku i tehničku pomoć, angažovanje stručnog osoblja i obezbeđivanje opreme potrebne za vršenje opštinskih nadležnosti. Pošto javno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje predstavlja sopstvenu nadležnost opština, ova mogućnost odnosi se i na oblast obrazovanja.

Član 4. stav 3. Zakona o obrazovanju u opštinama posebno potvrđuje da opštine u okviru svojih obrazovnih nadležnosti mogu sarađivati sa drugim opštinama i organima, uključujući opštine, institucije i državne agencije Srbije.

Pravo na saradnju nije neograničeno. Prema članu 30. stavovima 3–6. Zakona o lokalnoj samoupravi, opština obaveštava ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu i dostavlja nacrt sporazuma. Sporazum treba da utvrdi oblasti i ciljeve saradnje, način angažovanja osoblja i opreme i finansijske aranžmane. Nadležno ministarstvo može zahtevati izmene ili obustaviti saradnju ako utvrđena povreda zakona ne može biti otklonjena, dok opština takvu odluku može osporiti pred sudom.

Finansijska pomoć Srbije

Član 7. stav 1. Zakona o finansijama lokalne samouprave izričito navodi finansijsku pomoć Srbije kao jedan od mogućih izvora finansiranja opštine.[46] Prema stavu 2. istog člana, opštine tim sredstvima upravljaju u skladu sa pravilima o upravljanju javnim finansijama.

Ovaj režim detaljnije uređuje član 59. Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, koji utvrđuje da opštine imaju pravo da primaju finansijsku pomoć iz Srbije.[47] Ta sredstva smatraju se namenskim prihodima opštine i mogu se koristiti samo za svrhe neposredno povezane sa vršenjem njenih nadležnosti. Budući da obrazovanje predstavlja sopstvenu opštinsku nadležnost, sredstva se mogu koristiti i za potrebe povezane sa njenim vršenjem.

Sredstva se moraju položiti na zvanični opštinski račun ili na račun u poslovnoj banci koji je sertifikovala Centralna banka Kosova i evidentirati u računovodstvenom sistemu Trezora. Ako se sredstva primaju preko računa u poslovnoj banci, opština je dužna da o tim primicima i njihovom korišćenju izveštava Trezor.

Finansijska pomoć iz Srbije ne uzima se u obzir prilikom određivanja redovnih grantova i drugih budžetskih izdvajanja za opštinu. Njeno primanje, prema tome, ne predstavlja osnov za umanjenje sredstava koja opština dobija iz kosovskog budžeta.

---

[46] Zakon br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave, konsolidovani tekst, Službeni list Kosova, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=107375.

[47] Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, konsolidovani tekst, Službeni list Kosova, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=119140.

Za Univerzitet u Severnoj Mitrovici postoji i posebno pravilo. Član 14. tačka f) Zakona o obrazovanju u opštinama propisuje obavezu opštine da obezbedi da Univerzitet dobije adekvatne prostorije i sredstva. Finansiranje iz Srbije je dopušteno, ali ono mora biti transparentno i dostupno javnosti, u skladu sa kosovskim zakonima.

Saradnja i pomoć iz Srbije ne zamenjuju redovno finansiranje obrazovanja iz kosovskog budžeta. Član 23. Zakona o finansijama lokalne samouprave predviđa da opštine primaju operativne grantove, među kojima je i poseban grant za obrazovanje. Prema članu 25, ovaj grant namenjen je finansiranju minimalnog standarda predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja. Iznos granta određuje se prema formuli koju utvrđuje Komisija za grantove, na osnovu broja učenika i drugih kriterijuma, uz posebno uvažavanje potreba učenika iz nevećinskih zajednica.

Sadržaj i domet prava

Pravni okvir omogućava opštinama da u oblasti obrazovanja sarađuju sa opštinama i agencijama Srbije, kao i da iz Srbije primaju finansijsku, tehničku, kadrovsku i materijalnu pomoć.

Ove odredbe pravno prepoznaju mogućnost institucionalnih i finansijskih veza sa Srbijom, ali ih smeštaju u okvir kosovskih opštinskih nadležnosti, pravila javnih finansija i centralnog nadzora zakonitosti.

Priznavanje i verifikacija diploma i kvalifikacija

Kosovski pravni okvir predviđa više postupaka kojima se obrazovne isprave stečene izvan redovnog kosovskog obrazovnog sistema mogu koristiti pred kosovskim institucijama. Za obrazovanje na srpskom jeziku posebno su značajni opšti postupak priznavanja visokoškolskih kvalifikacija stečenih izvan Kosova, poseban postupak prihvatanja kvalifikacija stečenih u Srbiji i verifikacija diploma koje su izdale ustanove koje na Kosovu rade prema obrazovnom sistemu Srbije.

Opšti postupak bliže uređuje Administrativno uputstvo br. 16/2016, kojim su utvrđeni principi i procedure za priznavanje diploma, akademskih stepena i kvalifikacija visokih stručnih škola i univerziteta stečenih izvan Kosova.[48] Za diplome visokih stručnih škola i univerzitetska zvanja stečena na teritoriji Srbije doneto je posebno Administrativno uputstvo br. 09/2015, kojim je uređen postupak njihovog prihvatanja u kosovskom pravnom sistemu.[49]

Ovi postupci odnose se na priznavanje ili prihvatanje visokoškolskih kvalifikacija za akademske ili profesionalne svrhe. Njih treba razlikovati od verifikacije diploma koje su izdale obrazovne ustanove na Kosovu koje rade prema obrazovnom sistemu Srbije.

Verifikacija diploma Univerziteta u Severnoj Mitrovici

Za diplome Univerziteta u Severnoj Mitrovici uspostavljen je poseban postupak izdavanja uverenja o validnosti. Uredba br. 21/2015 ovaj postupak određuje kao privremenu afirmativnu meru čiji je cilj da

[48] Administrativno uputstvo (MONT) br. 16/2016 o principima i procedurama priznavanja diploma, akademskih stepena i kvalifikacija visokih stručnih škola i univerziteta stečenih izvan Kosova, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15228.

[49] Administrativno uputstvo (MONT) br. 09/2015 o principima i procedurama prihvatanja diploma visokih stručnih škola i univerzitetskih zvanja stečenih na teritoriji Srbije, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15030.

nosiocima diploma omogući jednak pristup zapošljavanju i doprinese ravnopravnoj zastupljenosti u institucijama javnog sektora.[50] Odredbe Uredbe obavezuju sve javne institucije.

Uverenje o validnosti omogućava korišćenje diplome za:

- konkurisanje za zaposlenje u javnim institucijama;
- sticanje stručnih licenci koje izdaju javne institucije;
- polaganje stručnih ispita koje organizuju javne institucije.

Postupak obuhvata diplome koje je Univerzitet izdavao od premeštanja sedišta u Mitrovicu 2001. godine. Nosiocima uverenja garantuje se jednak tretman u navedenim postupcima, ali se time ne ukidaju opšti uslovi u pogledu stručnih kvalifikacija, sposobnosti, zasluga i sprovođenja otvorenog konkursa.

O zahtevima odlučuje Komisija za verifikaciju diploma. Prema članu 18. Uredbe, Komisija proverava potpunost zahteva i prateće dokumentacije i autentičnost obrazovnih isprava. Odluku donosi u roku od 30 dana, a u slučaju pozitivne odluke izdaje uverenje o validnosti. Protiv odluke Komisije može se podneti žalba nadležnom sudu u roku od 15 radnih dana.

Uverenje nema dejstvo opšteg akademskog priznavanja za sve svrhe, već omogućava korišćenje diplome za namene izričito utvrđene Uredbom. Obrazac uverenja navodi i da ono važi do akreditacije i licenciranja Univerziteta u skladu sa važećim zakonodavstvom.

U oblasti visokog obrazovanja ovaj mehanizam ograničen je na diplome Univerziteta u Severnoj Mitrovici. Diplome Akademije strukovnih studija sa sedištem u Leposaviću nisu njime obuhvaćene, zbog čega njihovi nosioci ne mogu da ih verifikuju u okviru ovog posebnog postupka.

Verifikacija diploma srednjih škola na srpskom jeziku

Mandat Komisije naknadno je proširen i na diplome srednjih škola koje rade prema nastavnom planu i programu Srbije, a koje su izdate na Kosovu. Evropska komisija je u Izveštaju za Kosovo za 2024. godinu zabeležila proširenje mandata Komisije na ovu kategoriju diploma.[51] Kosovski zvanični izvori takođe potvrđuju da se zahtevi za verifikaciju diploma srednjih škola na srpskom jeziku, kao i diploma Univerziteta u Severnoj Mitrovici, mogu podneti preko platforme e-Kosova.[52]

Ovim postupkom kosovske institucije omogućavaju proveru i potvrđivanje diploma srednjih škola koje na Kosovu rade prema obrazovnom sistemu Srbije. I u ovom slučaju verifikaciju diplome treba razlikovati od njenog automatskog i neograničenog priznavanja za svaku akademsku ili profesionalnu svrhu. Domet izdatog uverenja zavisi od propisa i postupka u kojem se diploma koristi.

---

[50] Uredba (VRK) br. 21/2015 o procedurama i kriterijumima za izdavanje uverenja građanima Kosova koji su diplomirali na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici radi konkurisanja za posao, sticanja stručnih licenci i polaganja stručnih ispita pri javnim institucijama, https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/08/RREGULLORE-QRK-NR.-212015-PER-PROCEDURAT-DHE-KRITERET-PER-LESHIMIN-E-CERTIFIKATAVE-SHTETASVE-TE-REPUBLIKES-SE-KOSOVES-TE-CILET-KANE-MARR.pdf.

[51] European Commission, *Kosovo 2024 Report*, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Kosovo+Report+2024.pdf.

[52] Kancelarija za pitanja zajednica, „Apliciranje za verifikaciju diploma srednjih škola i univerzitetskih diploma je omogućeno i preko platforme e-Kosova“, https://zck-kpz-platform.rks-gov.net/sr/obevestenje-apliciranje-za-verifikaciju-diploma-srednjih-skola-i-univerzitetskih-diploma-je-omoguceno-i-preko-platforme-e-kosova/.

Važeći status Komisije

Komisija je ponovo uspostavljena odlukom Vlade iz februara 2023. godine, nakon čega je njen sastav i mandat više puta menjan i produžavan. Prema poslednjoj odluci Vlade, dostupnoj u trenutku pisanja analize, mandat Komisije produžen je za period od 22. juna do 22. septembra 2026. godine.[53]

U sadašnjem obliku mehanizam funkcioniše na osnovu vremenski ograničenog mandata Komisije, koji Vlada periodično produžava. To ga razlikuje od opšteg sistema akademskog i profesionalnog priznavanja, koji je trajno uređen Zakonom o visokom obrazovanju i odgovarajućim administrativnim uputstvima.

Sadržaj i domet priznavanja i verifikacije

Pravni okvir poznaje dva međusobno povezana, ali različita mehanizma:

- priznavanje visokoškolskih kvalifikacija stečenih izvan Kosova, uključujući poseban postupak prihvatanja diploma i univerzitetskih zvanja stečenih u Srbiji;
- verifikaciju diploma Univerziteta u Severnoj Mitrovici i diploma srednjih škola koje na Kosovu rade prema nastavnom planu i programu Srbije.

Ovi mehanizmi nemaju isto pravno dejstvo. Priznavanje ili prihvatanje visokoškolske kvalifikacije omogućava njeno korišćenje u kosovskom sistemu za akademske ili profesionalne svrhe, u skladu sa uslovima konkretnog postupka. Verifikacija potvrđuje validnost određenih diploma i omogućava njihovu upotrebu za propisane svrhe, ali sama po sebi ne predstavlja nužno opšte priznanje za nastavak obrazovanja, zapošljavanje i sve regulisane profesije.

Sinteza normativnog okvira

Posmatran kao celina, kosovski pravni okvir sadrži razrađene odredbe o organizovanju obrazovanja na srpskom jeziku unutar kosovskog obrazovnog sistema. Srpski je definisan kao službeni jezik na celoj teritoriji Kosova, a pravo na javno obrazovanje na srpskom jeziku priznato je na svim nivoima. Propisi utvrđuju i obaveze institucija u pogledu dostupnosti nastave, upotrebe srpskog jezika u obrazovnoj administraciji, očuvanja identiteta zajednica i njihovog učešća u pojedinim procesima odlučivanja.

U preduniverzitetskom obrazovanju zakonski model zasniva se na podeli odgovornosti između centralnih institucija i opština. Centralni nivo definiše obrazovnu politiku, kurikularne i druge standarde, licenciranje nastavnika, obezbeđivanje kvaliteta i inspekcijski nadzor, dok su opštinama povereni poslovi organizovanja i upravljanja javnim predškolskim, osnovnim i srednjim obrazovanjem. Propisi predviđaju i međuopštinsku saradnju, ali kao način zajedničkog vršenja postojećih opštinskih nadležnosti, a ne kao poseban obrazovni sistem izvan centralnog okvira.

Za obrazovanje na srpskom jeziku propisana su i određena posebna rešenja. Škole mogu koristiti nastavne planove, programe i udžbenike iz Srbije kroz poseban postupak obaveštavanja i eventualnog razmatranja njihove usklađenosti sa kosovskim pravom. U visokom obrazovanju zakon definiše poseban položaj javnog univerziteta na srpskom jeziku u Severnoj Mitrovici, uz proširene nadležnosti opštine, ali unutar

[53] Komisija je uspostavljena Odlukom Vlade br. 11/130 od 22. februara 2023. godine, a njen mandat je potom više puta menjan i produžavan. Poslednjom dostupnom Odlukom Vlade br. 05/24 od 19. juna 2026. godine mandat Komisije produžen je od 22. juna do 22. septembra 2026. godine. Vlada Kosova, „Odluke sa 24. sednice Vlade“ (*Vendimet e mbledhjes së 24-të të Qeverisë*), Odluka br. 05/24, https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2026/06/Vendimet-e-mbledhjes-se-24-te-te-Qeverise.pdf.

kosovskog sistema akreditacije, licenciranja i obezbeđivanja kvaliteta. Kosovski propisi takođe predviđaju mogućnost saradnje opština sa institucijama Srbije i prijema finansijske pomoći iz Srbije. Definisani su i postupci priznavanja, prihvatanja i verifikacije koji omogućavaju korišćenje pojedinačnih kvalifikacija stečenih u Srbiji ili u ustanovama koje na Kosovu rade prema obrazovnom sistemu Srbije.

Kosovski normativni okvir za obrazovanje na srpskom jeziku, međutim, razlikuje se od situacije koja postoji na terenu. Srpski obrazovni sistem na Kosovu već funkcioniše kao zasebno organizovana i međusobno povezana celina u okviru obrazovnog sistema Srbije. Ustanove imaju učenike i studente, zaposlene, evidencije, nastavne programe, kvalifikacije, finansiranje i institucionalne i međunarodne veze koje su nastajale i razvijale se izvan kosovskog obrazovnog sistema. Postojanje kosovskih propisa o obrazovanju na srpskom jeziku zato ne znači da je njima pravno obuhvaćen sistem koji trenutno pruža te usluge.

Osnovna razlika, prema tome, nije između postojanja i odsustva prava na obrazovanje na srpskom jeziku. Kosovski propisi takvo pravo definišu i uređuju uslove za njegovo organizovanje. Pitanje koje ostaje otvoreno jeste njihov domet prema sistemu koji nije nastao na osnovu tih propisa i koji već funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru. Upravo ta razlika predstavlja polazište za analizu granica postojećeg normativnog okvira u narednom poglavlju.

Granice postojećeg pravnog okvira: odsustvo režima pravne i institucionalne tranzicije

Prethodna analiza pokazuje da kosovski propisi uređuju niz pitanja relevantnih za organizovanje obrazovanja na srpskom jeziku unutar kosovskog obrazovnog sistema. Njihove granice, međutim, postaju vidljive kada se postavi pitanje da li se taj okvir može primeniti na promenu statusa obrazovnog sistema koji već postoji i funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru.

Ovo poglavlje ne polazi od pretpostavke da će do integracije doći niti razmatra način na koji bi ona trebalo da bude sprovedena. Njegov cilj je da ispita odnos između postojećeg kosovskog pravnog okvira i preduslova koje bi zahtevala eventualna promena statusa srpskog obrazovnog sistema na Kosovu. Pitanja koja se razmatraju u nastavku zato ne predstavljaju predviđanje konkretnih posledica eventualne integracije, već identifikovanje situacija za koje važeći propisi ne sadrže unapred utvrđena pravila.

Srpske obrazovne ustanove na Kosovu nisu ustanove koje tek treba da budu osnovane i započnu sa pružanjem obrazovnih usluga. One već funkcionišu u obrazovnom sistemu Srbije, imaju učenike, studente i zaposlene, primenjuju nastavne programe, organizuju nastavu i ispite, vode evidencije, izdaju obrazovne isprave i povezane su kroz zajedničke programe i obrazovne cikluse.

Postojeći kosovski propisi uređuju redovno osnivanje i funkcionisanje obrazovnih ustanova unutar kosovskog sistema, ali nisu koncipirani kao pravila za prelazak već uspostavljenog obrazovnog sistema iz jednog pravnog i institucionalnog okvira u drugi. Upravo taj raskorak predstavlja predmet analize u nastavku.

Odnos između važećeg normativnog okvira i postojećeg obrazovnog sistema

Redovni postupci osnivanja, registracije, licenciranja i akreditacije određuju pod kojim uslovima obrazovna ustanova može da stekne odgovarajući status za obavljanje obrazovne delatnosti unutar kosovskog sistema. Njima se uređuju osnivač i pravni položaj ustanove, ispunjenost prostornih, kadrovskih, programskih i drugih uslova, nadležnost za licenciranje ili akreditaciju i uslovi njenog budućeg rada. Takvi postupci ne uređuju pravne posledice promene statusa ustanove koja već postoji i obavlja obrazovnu delatnost u drugom sistemu. Oni ne definišu ni pravni položaj učenika i studenata koji se već školuju, priznavanje prethodno završenih razreda i položenih ispita, evidencija i ranije izdatih isprava, postojećih radnih odnosa zaposlenih, načina upravljanja i finansiranja ustanova.

Zbog toga se nedostatak pravila za ovakvu vrstu promene statusa ne može svesti na potrebu donošenja nekoliko podzakonskih akata. Važeći normativni okvir ne sadrži celovit režim kojim bi bili uređeni odnos između postojećeg i eventualnog novog statusa ustanova i pravne posledice promene sistema u kojem one funkcionišu. Osnovna pravila takve tranzicije zahtevala bi posebno normativno uređenje na zakonodavnom nivou, uz odgovarajuću podzakonsku razradu. U odsustvu takvog režima, važeći propisi ne daju jedinstven odgovor na pitanja pravnog statusa postojećih ustanova i njihovog odnosa prema eventualnim novim pravnim licima, kontinuiteta obrazovne delatnosti, nastavka školovanja učenika i studenata, važenja prethodno završenih razreda, položenih ispita i stečenih bodova, preuzimanja školskih i studentskih evidencija, pravnog dejstva ranije izdatih isprava, kontinuiteta uspostavljenih radnih odnosa zaposlenih i dr.

Ova pitanja odnose se na sistem kao celinu i ne mogu se urediti samo nizom međusobno odvojenih odluka o pojedinačnim ustanovama. Odluka o osnivanju ili licenciranju jedne škole, zapošljavanju njenog osoblja ili priznavanju pojedinačne obrazovne isprave ne može utvrditi opšta pravila koja bi istovremeno

važila za sve ustanove, učenike, studente, zaposlene i evidencije obuhvaćene promenom statusa. Pojedinačni postupci ne uspostavljaju pravni kontinuitet obrazovnog sistema kao celine.

Obrazovna prohodnost, evidencije i kvalifikacije

Jedno od pitanja na koje redovni pravni okvir ne daje odgovor odnosi se na obrazovnu prohodnost. U trenutku eventualne promene statusa učenici i studenti nalazili bi se u različitim fazama školovanja. U takvoj situaciji ostaju nedefinisana pitanja važenja već završenih razreda, položenih ispita, stečenih bodova i izdatih obrazovnih isprava, kao i uslova pod kojima bi učenici i studenti mogli da nastave započeto obrazovanje.

Ovo pitanje dodatno usložnjavaju razlike u strukturi dva obrazovna sistema. U sistemu Srbije osnovno obrazovanje traje osam godina i organizovano je u dva ciklusa od po četiri razreda. Na kraju osmog razreda učenici polažu završni ispit, nakon kojeg mogu da nastave obrazovanje u srednjoj školi.[54] Kosovski preduniverzitetski sistem razlikuje petogodišnje primarno i četvorogodišnje niže srednje obrazovanje, tako da obavezno obrazovanje obuhvata ukupno devet razreda. Razlike u trajanju obaveznog obrazovanja i strukturi obrazovnih ciklusa znače da bi se postavilo pitanje u koji razred i obrazovni ciklus bi učenik bio raspoređen, kako bi se vrednovali prethodno završeni razredi i savladani programi i kako bi se postupalo sa učenicima koji bi se u trenutku promene statusa nalazili na prelazu između osnovnog i srednjeg obrazovanja.

Slično pitanje postoji u visokom obrazovanju. Važeći okvir ne sadrži posebna pravila o tome kako bi se u slučaju promene statusa tretirali već položeni ispiti i stečeni ECTS bodovi, kako bi se povezivali sa studijskim programima akreditovanim u drugom sistemu i pod kojim uslovima bi studenti nastavili započete studije. Kontinuitet obrazovanja ne može se svesti na formalni upis studenata u ustanovu sa promenjenim statusom.

Sa obrazovnom prohodnošću neposredno je povezano postupanje sa školskim i studentskim evidencijama i obrazovnim ispravama kojima se dokumentuju završeni razredi, položeni ispiti, stečeni bodovi i kvalifikacije. Važeći okvir ne uređuje kolektivno preuzimanje postojećih evidencija i pravno dejstvo ranije upisanih podataka i izdatih isprava.

Postojeći mehanizmi individualnog priznavanja, prihvatanja ili verifikacije diplome omogućavaju njenu upotrebu u konkretnom slučaju i za određene svrhe, ali ne predstavljaju akreditaciju ili licenciranje ustanove niti obrazovnog ili studijskog programa po kojem je diploma stečena. Takav postupak ne uređuje odnos između prethodnog i budućeg programa obrazovanja niti sam po sebi obezbeđuje kontinuitet već započetog obrazovnog puta.

Položaj zaposlenih, upravljanje i finansiranje

Sličan raskorak postoji u pogledu položaja zaposlenih. Nastavnici, stručni saradnici, administrativno i drugo osoblje već imaju uspostavljene radne odnose u sistemu Srbije. Redovni postupci zapošljavanja koje uređuju kosovski propisi odnose se na zasnivanje radnog odnosa unutar tog sistema. Oni ne uređuju

[54] Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Službeni glasnik Srbije, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 129/2021, 92/2023 i 19/2025, https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/55/1/reg.

kontinuitet prethodno uspostavljenih radnih odnosa niti određuju kako bi se u slučaju promene statusa tretirali prethodni radni staž, stručne kvalifikacije i licence, zarade, socijalno i penzijsko osiguranje i druga prava i obaveze.

Važeći okvir ne sadrži ni posebna pravila o kontinuitetu upravljanja tokom promene statusa. Postojeće škole i Univerzitet imaju organe upravljanja i rukovođenja uspostavljene prema propisima Srbije, dok kosovski propisi definišu postupke izbora i imenovanja organa obrazovnih ustanova unutar kosovskog sistema. Redovna pravila ne određuju odnos između postojećih i eventualno novih organa, pravno dejstvo ranije donetih odluka niti način prenosa prava, obaveza i odgovornosti.

Finansiranje predstavlja još jedno područje u kojem postojeći propisi uređuju redovno funkcionisanje sistema, ali ne i prelazak iz jednog već uspostavljenog režima u drugi. Postojeći srpski obrazovni sistem finansira se kroz institucije Srbije, dok kosovski pravni okvir predviđa finansiranje javnog obrazovanja kroz kosovski budžetski sistem i dopušta određene oblike finansijske pomoći Srbije. Važeći propisi ne uređuju način eventualnog prelaska između tih režima, kontinuitet isplate zarada i drugih redovnih rashoda, finansiranje objekata i nastavnog procesa niti postupanje sa obavezama nastalim pre promene statusa.

Granice postojećih pravnih mehanizama

Postojanje pojedinih pravnih instituta relevantnih za obrazovanje na srpskom jeziku ne popunjava ovu pravnu prazninu. Opštinske nadležnosti, međuopštinska saradnja, korišćenje nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije, mogućnost finansijske pomoći Srbije, poseban položaj Univerziteta u Severnoj Mitrovici i postupci priznavanja i verifikacije diploma uređuju različita pitanja unutar postojećeg kosovskog pravnog okvira. Nijedan od njih nije koncipiran kao mehanizam tranzicije već postojećeg obrazovnog sistema.

Međuopštinska saradnja uređuje zajedničko vršenje pojedinih poslova iz opštinskih nadležnosti, ali ne podrazumeva promenu statusa postojećih obrazovnih ustanova. Korišćenje nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije uređuje određeni aspekt nastavnog procesa, ali ne garantuje kontinuitet rada škola. Finansijska pomoć Srbije predstavlja dopušten izvor finansiranja u okviru opštinskih nadležnosti, ali ne uređuje prelazak sa postojećeg na novi režim finansiranja.

Postupci priznavanja, prihvatanja i verifikacije kvalifikacija odnose se na korišćenje pojedinačnih obrazovnih isprava za određene akademske ili profesionalne svrhe. Oni ne predstavljaju postupak kojim bi se uredilo pravno dejstvo prethodno ostvarenih obrazovnih ishoda za sve učenike i studente.

Poseban pravni položaj Univerziteta u Severnoj Mitrovici uređuje način na koji kosovski propisi definišu javni univerzitet na srpskom jeziku unutar kosovskog sistema. On ne uređuje pravni kontinuitet Univerziteta koji trenutno funkcioniše u obrazovnom sistemu Srbije, status postojećih studenata i zaposlenih, prethodno ostvarene rezultate studiranja, postojeće evidencije i kvalifikacije niti kontinuitet međunarodnih projekata, sporazuma i članstava.

Domet pravnog okvira u odnosu na postojeći sistem

Osnovna granica postojećeg pravnog okvira nije u tome što kosovski propisi ne poznaju obrazovanje na srpskom jeziku. Prethodna analiza pokazuje da oni uređuju niz prava, nadležnosti i postupaka relevantnih za njegovo organizovanje. Granica je u tome što oni ne uređuju promenu statusa sistema koji već postoji i funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru.

Zbog toga se eventualna promena statusa srpskih obrazovnih ustanova ne bi mogla svesti na primenu postojećih pravila o osnivanju, registraciji, licenciranju i akreditaciji niti na njihovu tehničku razradu kroz nekoliko podzakonskih akata. Postojeći okvir ne sadrži celovit normativni režim koji bi uredio pravne posledice promene statusa ustanova za učenike, studente, zaposlene, evidencije, kvalifikacije, upravljanje i finansiranje. Redovni propisi određuju pod kojim uslovima ustanova može da obavlja obrazovnu delatnost u kosovskom sistemu. To, samo po sebi, ne garantuje kontinuitet školovanja učenika i studenata, pravno dejstvo evidencija i isprava ustanova ili kontinuitet uspostavljenih pravnih odnosa zaposlenih.

Postojeći sistem funkcioniše u obrazovnom sistemu Srbije i povezan je sa njegovim institucijama kroz nastavne programe, evidencije, kvalifikacije, finansiranje i radnopravne odnose. Kosovski normativni okvir uređuje način na koji obrazovanje na srpskom jeziku može biti organizovano unutar kosovskog sistema, ali ne sadrži režim kojim bi bila uređena promena statusa obrazovnog sistema koji već funkcioniše u sistemu Srbije uz očuvanje kontinuiteta obrazovanja i uspostavljenih pravnih odnosa. Pojedina pitanja proizvode pravno, obrazovno ili finansijsko dejstvo u oba sistema i ne bi mogla u potpunosti da budu uređena samo aktima kosovskih institucija. Značaj sporazuma postignutih u dijalogu Beograda i Prištine za oblast obrazovanja za srpsku zajednicu na Kosovu predmet je narednog poglavlja.

Značaj sporazuma iz dijaloga za obrazovanje na srpskom jeziku

Obrazovanje na srpskom jeziku nije uređeno jednim posebnim i zaokruženim sektorskim sporazumom postignutim u dijalogu Beograda i Prištine. Ipak, više sporazuma postignutih u okviru Briselskog dijaloga uređuje pitanja koja su relevantna za položaj obrazovanja na srpskom jeziku. Ona se odnose na kolektivno delovanje opština sa srpskom većinom, delovanje u oblasti obrazovanja, pružanje određenih usluga, finansijsku podršku Srbije i priznavanje diploma.

Cilj ovog poglavlja jeste da utvrdi koja su pitanja od značaja za obrazovanje srpske zajednice već obuhvaćena dijalogom, kakav je domet postignutih dogovora i koja pitanja eventualne promene statusa postojećeg srpskog obrazovnog sistema na Kosovu ostaju izvan njihovog neposrednog sadržaja.

Briselski sporazum: međuopštinska koordinacija u oblasti obrazovanja

„Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine“ iz 2013. godine, poznatiji kao „Briselski sporazum“, predviđa uspostavljanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom. [55] Prema tački 4. Briselskog sporazuma, opštine članice imaju pravo da preko Asocijacije/Zajednice kolektivno sarađuju u vršenju svojih nadležnosti. Obrazovanje je izričito navedeno kao jedna od oblasti delovanja Asocijacije/Zajednice, ali konkretan sadržaj i domet njene uloge u toj oblasti nisu precizno određeni. Tačka 5. predviđa mogućnost da joj centralne vlasti delegiraju dodatne nadležnosti, a tačka 6. utvrđuje njenu predstavničku ulogu prema centralnim vlastima.

Ove odredbe uvode nivo kolektivnog delovanja opština sa srpskom većinom koji prevazilazi vršenje obrazovnih nadležnosti svake opštine pojedinačno. Sporazum predviđa mogućnost da opštine preko Asocijacije/Zajednice zajednički deluju u oblasti obrazovanja i zastupaju svoje interese pred centralnim institucijama. On predviđa kolektivno delovanje i koordinaciju opština, ali ne precizira da li bi Asocijacija/Zajednica neposredno upravljala obrazovnim ustanovama, pružala zajedničke obrazovne usluge ili prvenstveno koordinirala delovanje opština.

Sporazum iz 2015. godine: institucionalni kapaciteti za obavljanje obrazovnih funkcija

„Opšti principi/ključni elementi“ iz 2015. godine detaljnije razrađuju predviđenu institucionalnu strukturu Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom.[56] Dokument predviđa da ona ima svojstvo pravnog lica, sopstvene organe i administraciju, budžet, kao i pravnu sposobnost da poseduje imovinu i zaključuje ugovore. Među njenim ciljevima izričito je navedeno i delovanje u oblasti obrazovanja, zajedno sa pružanjem funkcija i usluga opštinama članicama, zastupanjem njihovih zajedničkih interesa i

[55] Skupština Kosova je Briselski sporazum ratifikovala kao međunarodni sporazum. Prema članu 19. Ustava Kosova, ratifikovani međunarodni sporazumi nakon objavljivanja postaju deo unutrašnjeg pravnog poretka i imaju primat nad domaćim zakonima. Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji Prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Kosova i Srbije, Službeni list Kosova, br. 38/2013, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8892&langid=2.

[56] Association/Community of Serb Majority Municipalities in Kosovo – General Principles/Main Elements, European External Action Service (EEAS), https://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf.

saradnjom sa centralnim institucijama. Predviđeno je i finansiranje iz više izvora, uključujući finansijsku podršku Srbije.

Dokument iz 2015. godine, prema tome, predviđa organizacione, administrativne, pravne i finansijske kapacitete koji nisu bili detaljno utvrđeni Sporazumom iz 2013. godine. Među njima su pravno lice, organi i administracija, budžet, mogućnost pružanja funkcija i usluga opštinama članicama, zastupanje njihovih zajedničkih interesa i finansiranje iz više izvora, uključujući podršku Srbije. Dokument, međutim, ne određuje precizno kakva bi bila uloga Asocijacije/Zajednice u oblasti obrazovanja niti kako bi se ta uloga odnosila prema postojećim obrazovnim ustanovama.

Dodatno ograničenje za primenu ovog sporazuma predstavlja presuda Ustavnog suda Kosova iz decembra 2015. godine, doneta povodom ocene Opštih principa.[57] Sud je utvrdio da Opšti principi iz 2015. godine nisu u celosti usklađeni sa duhom i standardima Ustava. Zbog toga je zahtevao da budući pravni akt kojim bi Asocijacija/Zajednica bila uspostavljena, kao i njen statut, budu usklađeni sa Ustavom. Asocijaciju/Zajednicu pritom je smestio u okvir međuopštinske saradnje i naglasio da njen pravni akt i statut moraju ostati u granicama ustavnog i zakonskog položaja opština kao osnovnih jedinica lokalne samouprave.

Sporazum iz 2015. godine, prema tome, predviđa institucionalne kapacitete koji bi mogli biti relevantni za zajedničko delovanje opština sa srpskom većinom u oblasti obrazovanja, ali ne uspostavlja zaokružen model organizovanja obrazovanja na srpskom jeziku. On ne uređuje postupak eventualne promene statusa postojećeg srpskog obrazovnog sistema niti sadrži pravila o kontinuitetu školovanja.

Sporazum iz 2023. godine: mehanizam samoupravljanja

„Sporazum o putu ka normalizaciji“ iz 2023. godine predviđa posebne aranžmane i garancije radi obezbeđivanja odgovarajućeg nivoa samoupravljanja srpske zajednice, mogućnosti pružanja usluga u određenim oblastima i finansijske podrške Srbije.[58] Obrazovanje nije izričito navedeno u članu 7. Sporazuma. Njegova moguća uključenost u ove aranžmane proizlazi iz zajedničkog čitanja te odredbe sa članom 10, kojim se potvrđuje obaveza sprovođenja svih prethodnih sporazuma iz dijaloga, kao i sa sporazumima iz 2013. i 2015. godine, u kojima je obrazovanje izričito navedeno kao oblast delovanja Asocijacije/Zajednice.

Implementacioni aneks iz Ohrida predviđa da Kosovo odmah pokrene pregovore u okviru dijaloga pod okriljem Evropske unije o uspostavljanju ovih aranžmana i garancija, u skladu sa relevantnim prethodnim sporazumima koje odredi posrednik EU.[59] Sporazum iz 2023. godine i Implementacioni aneks time predviđaju uspostavljanje posebnih aranžmana za samoupravljanje za srpsku zajednicu na Kosovu, pružanje usluga i finansijsku podršku Srbije, uz upućivanje na sprovođenje relevantnih prethodnih

[57] Ustavni sud Kosova, Presuda u slučaju br. KO130/15 o oceni saglasnosti „Opštih principa/glavnih elemenata Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu“ sa Ustavom, 23. decembar 2015, br. ref. AGJ877/15, https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ko_130_15_srb.pdf.

[58] European External Action Service (EEAS), „Agreement on the Path to Normalisation between Kosovo and Serbia“, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en.

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

sporazuma. Ovi dokumenti, međutim, ne definišu konkretno kako bi trebalo da bude uređeno pružanje obrazovnih usluga za srpsku zajednicu.

Sporazumi o diplomama

Pitanje prihvatanja diploma prvi put je posebno uređeno u tehničkom dijalogu 2011. godine.[60] Dogovor je predvideo da diplome koje izdaju ovlašćene visokoškolske ustanove najpre potvrdi međunarodno akademsko telo koje je uspostavila Evropska univerzitetska asocijacija. Nakon takve potvrde, kvalifikacije su mogle biti podnete nadležnim institucijama druge strane radi nastavka obrazovanja ili zapošljavanja u javnom sektoru. Mehanizam se, prema tome, nije zasnivao na neposrednom priznavanju diplome, već na njenoj prethodnoj sertifikaciji i naknadnom postupku pred institucijama druge strane.

Zaključci i smernice usaglašeni u okviru dalje razrade sporazuma 2016. godine preciznije su uredili postupak priznavanja.[61] Profesionalno priznavanje odnosilo se na korišćenje kvalifikacije radi zapošljavanja, dok je akademsko priznavanje bilo omogućeno za nastavak studija. Njima je predviđeno i proširenje obuhvata sa visokoškolskih diploma na osnovno, srednje i stručno obrazovanje, kao i na kvalifikacije petog nivoa Evropskog okvira kvalifikacija. Sporazum o putu ka normalizaciji iz 2023. godine ovo pitanje postavlja šire. Član 1. predviđa uzajamno priznavanje dokumenata, među kojima su izričito navedene i diplome.

Dogovori koji se odnose na diplome tako odgovaraju na potrebu da kvalifikacija stečena u jednom obrazovnom sistemu proizvede odgovarajuće dejstvo pred institucijama drugog sistema. Time doprinose obrazovnoj i profesionalnoj prohodnosti pojedinaca, ali ne uređuju status obrazovnih ustanova niti pitanja koja bi se otvorila u slučaju eventualne promene njihovog statusa. Njihov domet je, prema tome, ograničen na priznavanje kvalifikacija u pojedinačnim situacijama, a ne na uređenje kontinuiteta obrazovnog sistema kao celine u slučaju eventualne institucionalne tranzicije.

Domet sporazuma iz dijaloga u odnosu na eventualnu promenu statusa ustanova

Posmatrani zajedno, sporazumi postignuti u dijalogu uređuju nekoliko pitanja relevantnih za položaj obrazovanja na srpskom jeziku. Oni predviđaju kolektivno delovanje opština sa srpskom većinom i delovanje u oblasti obrazovanja, određene organizacione, administrativne i finansijske kapacitete Asocijacije/Zajednice, mogućnost finansijske podrške Srbije i mehanizme za priznavanje diploma između dva sistema. Njihov domet je, međutim, ograničen. Sporazumi ne uređuju promenu statusa postojećih obrazovnih ustanova kao funkcionalno povezane celine.

Pitanje obrazovanja u sporazumima je, dakle, uređeno samo na opštem nivou, dok njegova dalja razrada ostaje predmet nastavka dijaloga i dodatnih dogovora između strana. Sličan pristup primenjen je i u

[60] Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlada Srbije, „Univerzitetske diplome“, u okviru stranice „Pregovarački proces sa Prištinom“, https://www.kim.gov.rs/lat/p10.php.

[61] Office of the Prime Minister of Kosovo, „EU Guidance on Mutual Diploma Recognition Based on the Original Agreement from 2011”, https://kryeministri.rks-gov.net/en/news/eu-guidance-on-mutual-diploma-recognition-based-on-the-original-agreement-from-2011/.

oblastima policije i pravosuđa, gde su opšti principi iz Briselskog sporazuma naknadno detaljnije uređivani posebnim dogovorima i implementacionim aranžmanima.

Sporazumi iz dijaloga zato ne predstavljaju poseban režim pravne i institucionalne tranzicije obrazovnog sistema. Njihov značaj nalazi se u tome što pojedina pitanja koja bi takva promena otvorila već prepoznaju kao pitanja odnosa Beograda i Prištine. To se naročito odnosi na institucionalne veze sa Srbijom, finansijsku podršku Srbije i pravno dejstvo obrazovnih kvalifikacija u oba sistema.

Istovremeno, postojeći sporazumi ne daju odgovor na pitanje kako bi već uspostavljeni obrazovni sistem prešao iz jednog pravnog i institucionalnog okvira u drugi. Oni zato ne popunjavaju pravnu prazninu identifikovanu u prethodnom poglavlju, ali pokazuju da deo pitanja koja bi se pojavila prilikom eventualne promene statusa ne može biti celovito uređen samo unutrašnjim pravom jedne strane.

Diskusija: tri preduslova eventualne institucionalne tranzicije

Prethodna poglavlja pokazuju da pitanje eventualne promene statusa srpskih obrazovnih ustanova ne može da se svede na njihovo pojedinačno osnivanje, registraciju, licenciranje ili akreditaciju u kosovskom sistemu. Na Kosovu već funkcioniše teritorijalno rasprostranjen i funkcionalno povezan obrazovni sistem koji obuhvata različite nivoe obrazovanja, učenike, studente i zaposlene, zajedničke nastavne programe, evidencije, ispite, kvalifikacije i uspostavljene veze sa obrazovnim sistemom Srbije.

Istovremeno, kosovski normativni okvir uređuje niz prava, nadležnosti i postupaka relevantnih za organizovanje obrazovanja na srpskom jeziku, ali ne sadrži poseban režim za promenu statusa sistema koji već funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru. Sporazumi Beograda i Prištine uređuju pojedina pitanja od značaja za obrazovanje, uključujući kolektivno delovanje opština u oblasti obrazovanja, finansijsku podršku Srbije i priznavanje diploma, ali ni oni ne sadrže celovit režim tranzicije postojećeg obrazovnog sistema.

Nalazi anketnog istraživanja dodatno pokazuju da je među ispitanicima iz srpske zajednice protivljenje integraciji obrazovnih ustanova gotovo jednoglasno, dok je poverenje u kosovske institucije veoma nisko. Zabrinutosti se odnose na nastavne programe, srpski jezik i identitet, priznavanje diploma, položaj zaposlenih, finansiranje i veze sa obrazovnim sistemom Srbije. Posebno je značajno da među ispitanicima koji imaju decu školskog uzrasta gotovo tri četvrtine navodi da dete ne bi zadržalo u školi koja bi nakon integracije funkcionisala u kosovskom sistemu.

Analiza ne polazi od pretpostavke da je institucionalna tranzicija potrebna ili poželjna. Međutim, ukoliko bi se uopšte pristupilo promeni statusa postojećeg sistema, prethodni nalazi ukazuju na tri međusobno povezana preduslova bez kojih bi ključna pravna i institucionalna pitanja ostala neuređena. To su poseban tranzicioni pravni okvir, institucionalni mehanizam sa dometom na celoj teritoriji Kosova i sporazum Beograda i Prištine o pitanjima koja proizvode dejstvo u oba obrazovna sistema.

Tranzicioni pravni okvir za očuvanje kontinuiteta

Prvi preduslov proizlazi iz razlike između redovnog pravnog režima za osnivanje i rad obrazovnih ustanova i promene statusa sistema koji već funkcioniše. Kosovski propisi uređuju način osnivanja, licenciranja i akreditacije ustanova i uslove njihovog rada unutar kosovskog sistema. Kako je pokazano u prethodnom poglavlju, oni ne uređuju odnos između postojećeg i eventualnog novog statusa ustanova niti pravne posledice prelaska iz jednog obrazovnog sistema u drugi.

U postojećem sistemu obrazovni procesi već traju. Učenici i studenti nalaze se u različitim fazama školovanja, zaposleni imaju uspostavljene radne odnose, a ustanove vode evidencije, organizuju ispite i izdaju obrazovne isprave. Zato redovni postupci namenjeni ustanovama koje se osnivaju ili počinju da rade ne daju odgovor na pitanja kontinuiteta već uspostavljenih pravnih odnosa.

Uloga tranzicionog pravnog okvira bila bi da definiše status postojećih ustanova, nastavak školovanja učenika i studenata, važenje prethodno završenih razreda, položenih ispita i stečenih bodova, preuzimanje i dalje vođenje evidencija, pravno dejstvo ranije izdatih obrazovnih isprava, kontinuitet uspostavljenih radnih odnosa zaposlenih, upravljanje i finansiranje. Kod visokog obrazovanja dodatno bi se postavila pitanja kontinuiteta studijskih programa i međunarodne saradnje.

Poseban značaj ovog pitanja proizlazi iz položaja učenika i studenata. Pravo na obrazovanje na srpskom jeziku nije isto što i kontinuitet već započetog obrazovanja. Postojanje mogućnosti da se nastava na srpskom jeziku organizuje u kosovskom sistemu samo po sebi ne određuje da li će učeniku biti priznati

već završeni razredi, studentu položeni ispiti i ostvareni ECTS bodovi niti pod kojim uslovima će moći da nastave školovanje. Isto važi i za pitanje evidencija i obrazovnih isprava.

Institucionalni mehanizam sa dometom na celoj teritoriji Kosova

Drugi preduslov proizlazi iz teritorijalne rasprostranjenosti i funkcionalne povezanosti postojećeg obrazovnog sistema. Obrazovne ustanove na srpskom jeziku nalaze se u opštinama na severu Kosova, opštinama sa srpskom većinom južno od Ibra i sredinama koje pripadaju opštinama u kojima srpska zajednica nije većinska. Povezanost predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja istovremeno prevazilazi granice bilo koje pojedinačne opštine.

Kosovski pravni okvir upravljanje preduniverzitetskim obrazovanjem u velikoj meri poverava opštinama. Takva podela nadležnosti, međutim, sama po sebi ne uspostavlja institucionalnu povezanost ustanova koje se nalaze u različitim opštinama. Ovo pitanje posebno je važno za škole i izdvojena odeljenja u opštinama u kojima srpska zajednica nije u većini.

Međuopštinska saradnja omogućava zajedničko vršenje pojedinih poslova iz opštinskih obrazovnih nadležnosti, uspostavljanje zajedničkih administrativnih struktura i osnivanje zajedničkih javnih ustanova. Ona ipak predstavlja oblik zajedničkog vršenja opštinskih nadležnosti i ne uspostavlja jedinstven institucionalni okvir koji bi obuhvatio sve ustanove postojećeg obrazovnog sistema, naročito one koje se nalaze izvan opština sa srpskom većinom.

Ukoliko bi se pristupilo promeni statusa postojećih ustanova, institucionalni mehanizam sa dometom na celoj teritoriji Kosova bio bi potreban da poveže ustanove i opštine u kojima se one nalaze i da očuva njihove zajedničke funkcije. Njegova uloga mogla bi da obuhvati koordinaciju ustanova u različitim delovima Kosova, zajedničke stručne i administrativne poslove, povezivanje različitih nivoa obrazovanja i predstavljanje zajedničkih pitanja pred Ministarstvom i drugim centralnim institucijama.

Potreba za takvim mehanizmom posebno je vidljiva kod pitanja koja su zajednička većem broju ili svim ustanovama. Primer predstavlja korišćenje nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije. Prema postojećem pravnom okviru, škola je dužna da pre njihovog korišćenja obavesti Ministarstvo i dostavi odgovarajući materijal, nakon čega Ministarstvo može da uloži prigovor. Kada veći broj škola koristi isti program ili nastavni materijal, pojedinačno postupanje svake ustanove dovodilo bi do niza istovrsnih postupaka o istom pitanju.

Objedinjeno postupanje u takvim slučajevima zahtevalo bi izričito pravno ovlašćenje. Postojeća pravila o međuopštinskoj saradnji sama po sebi ne određuju da zajednički mehanizam može da predstavlja sve obuhvaćene obrazovne ustanove pred centralnim institucijama. Funkcija zajedničkog mehanizma odnosila bi se na pitanja koja proizlaze iz povezanosti obrazovnog sistema kao celine. Zbog toga bi odnos takvog mehanizma prema centralnim institucijama morao da bude precizno određen.

Sporazumi postignuti u dijalogu Beograda i Prištine relevantni su za ovo pitanje jer predviđaju kolektivno delovanje opština sa srpskom većinom, pored ostalog, u oblasti obrazovanja, kao i zastupanje prema centralnim institucijama. Kako je pokazano u prethodnom poglavlju, oni ipak ne određuju konkretna obrazovna ovlašćenja takvog mehanizma niti način na koji bi njime bile obuhvaćene ustanove u opštinama u kojima srpska zajednica nije većinska.

Institucionalni mehanizam ograničen samo na teritoriju opština sa srpskom većinom zato ne bi mogao da obuhvati postojeći obrazovni sistem kao celinu. Kako bi se očuvalo njegovo teritorijalno i

funkcionalno jedinstvo, mehanizam bi trebalo da ima mogućnost povezivanja svih obuhvaćenih ustanova nezavisno od opštine u kojoj se nalaze.

Sporazum Beograda i Prištine

Treći preduslov odnosi se na pitanja koja proizvode pravno, obrazovno ili finansijsko dejstvo u oba sistema. Kosovsko zakonodavstvo može da uredi status ustanova, opštinske nadležnosti, licenciranje, akreditaciju, upravljanje i finansiranje unutar kosovskog sistema. Ono, međutim, ne može jednostrano da odredi pravno dejstvo koje bi promena statusa ustanova imala u obrazovnom i pravnom sistemu Srbije.

Pitanja koja povezuju dva sistema ne mogu zato biti potpuno uređena jednostranim aktima bilo koje strane. Priznavanje obrazovnih isprava u Srbiji, mogućnost nastavka školovanja u njenom obrazovnom sistemu, nastavak finansijske podrške Srbije i položaj zaposlenih u odnosu na institucije Srbije zavise od odluka tih institucija.

Postojeći sporazumi iz dijaloga već potvrđuju potrebu za sporazumnim uređivanjem pojedinih pitanja koja proizvode dejstvo u oba sistema. Ovi sporazumi, međutim, ne sadrže poseban sektorski dogovor kojim bi bila uređena eventualna promena statusa postojećeg obrazovnog sistema. Ukoliko bi se takvoj promeni pristupilo, sporazumno uređivanje bilo bi potrebno za ona pitanja čije puno pravno dejstvo ne može da proizvede unutrašnji akt samo jedne strane.

To se posebno odnosi na buduće dejstvo obrazovnih isprava i kvalifikacija u Srbiji. Ako bi obrazovna ustanova promenila status, bilo bi potrebno unapred razjasniti pravno dejstvo njenih ranije i buduće izdatih isprava, kao i mogućnost nastavka obrazovanja njihovih nosilaca u oba sistema.

Slična dimenzija postoji kod finansiranja i položaja zaposlenih. Kosovsko zakonodavstvo predviđa mogućnost finansijske pomoći Srbije, ali odluka o njenom nastavku, obimu i uslovima pripada i institucijama Srbije. Pojedina pitanja radnog, socijalnog i penzijskog statusa zaposlenih takođe ne mogu biti u potpunosti rešena samo promenom njihovog položaja u kosovskom sistemu.

Međusobna povezanost tri preduslova

Tri identifikovana preduslova odnose se na različite dimenzije iste pravne i institucionalne dileme koja bi pratila eventualnu promenu statusa srpskih obrazovnih ustanova na Kosovu. Tranzicioni pravni okvir odnosio bi se prvenstveno na pravne posledice promene statusa i kontinuitet obrazovnih i drugih odnosa. Institucionalni mehanizam trebalo bi da odgovori na teritorijalnu rasprostranjenost i funkcionalnu povezanost ustanova. Sporazum Beograda i Prištine bio bi potreban za pitanja čije puno pravno, obrazovno ili finansijsko dejstvo zavisi od odluka institucija oba sistema.

Međusobna povezanost tri identifikovana preduslova proizlazi iz karaktera postojećeg srpskog obrazovnog sistema na Kosovu. Promena formalnog statusa pojedinačnih ustanova ne prenosi automatski učenike, studente, zaposlene, evidencije, programe, finansijske odnose i druge veze na kojima se zasniva njegovo funkcionisanje. Institucionalna tranzicija, ukoliko bi do nje uopšte došlo, trebalo bi zato da obuhvati ne samo status pravnih lica već i obrazovne puteve i pravne odnose koji već postoje.

U tom smislu, tri preduslova ne predstavljaju predlog konkretnog modela integracije. Oni označavaju tri grupe pitanja za koje prethodna analiza pokazuje da ne mogu ostati neuređene ukoliko bi se pristupilo promeni statusa postojećih ustanova i sistema. Njihovo zapostavljanje otvorilo bi rizik od prekida ili poremećaja u pružanju obrazovnih usluga za srpsku zajednicu na Kosovu.

Ovaj rizik posebno je važan u svetlu rezultata anketnog istraživanja. Gotovo jednoglasno protivljenje integraciji, veoma nizak nivo poverenja u kosovske institucije i spremnost značajnog dela roditelja da u nepovoljnim okolnostima razmotri školovanje dece u Srbiji ili odlazak porodice sa Kosova pokazuju da je zabrinutost zbog mogućeg diskontinuiteta u obavljanju obrazovne delatnosti u srpskim sredinama veoma izražena. Pitanje eventualne institucionalne tranzicije zato ne može biti odvojeno od pravne sigurnosti, poverenja korisnika i očuvanja dostupnosti obrazovanja u sredinama u kojima postojeće ustanove funkcionišu.

Centralni nalaz diskusije jeste da pravo na obrazovanje na srpskom jeziku nije isto što i pravno i institucionalno uređen kontinuitet postojećeg obrazovnog sistema. Ukoliko bi se uopšte pristupilo promeni njegovog statusa, ona bi zahtevala prethodno uređivanje unutrašnje pravne tranzicije, institucionalnog povezivanja ustanova i pitanja koja proizvode dejstvo u oba obrazovna sistema.

Zaključak

Srpsko obrazovanje na Kosovu danas ne postoji samo kao pravo utvrđeno propisima niti kao skup pojedinačnih ustanova koje pružaju nastavu na istom jeziku. Reč je o već uspostavljenom i funkcionalno povezanom obrazovnom sistemu koji funkcioniše u okviru obrazovnog sistema Srbije. Njegove ustanove obuhvataju različite nivoe obrazovanja i povezane su nastavnim programima, obrazovnim ciklusima, pravilima ocenjivanja i polaganja ispita, evidencijama, obrazovnim ispravama i kvalifikacijama. U okviru tog sistema već postoje obrazovni putevi učenika i studenata, uspostavljeni radni i drugi pravni odnosi zaposlenih, sistemi upravljanja i finansiranja, kao i međunarodne veze.

Kosovski normativni okvir istovremeno sadrži niz odredaba relevantnih za organizovanje obrazovanja na srpskom jeziku unutar kosovskog sistema. Njime su uređeni pravo na obrazovanje i upotrebu srpskog jezika, opštinske nadležnosti u oblasti obrazovanja, korišćenje nastavnih planova, programa i udžbenika iz Srbije, pojedini oblici saradnje i finansijske podrške Srbije, poseban pravni položaj javnog univerziteta na srpskom jeziku i postupci priznavanja, prihvatanja i verifikacije obrazovnih kvalifikacija. Ove odredbe, međutim, uređuju uspostavljanje i funkcionisanje obrazovanja unutar kosovskog pravnog sistema. One nisu koncipirane kao poseban režim za promenu statusa obrazovnog sistema koji već postoji i funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru.

Upravo u tome nalazi se osnovna granica postojećeg pravnog okvira u odnosu na eventualnu promenu statusa srpskih obrazovnih ustanova. Redovni postupci osnivanja, registracije, licenciranja i akreditacije određuju pod kojim uslovima obrazovna ustanova može da obavlja obrazovnu delatnost unutar kosovskog sistema. Oni sami po sebi ne uređuju pravne posledice promene statusa ustanove koja već funkcioniše u drugom sistemu, niti odnos između njenog postojećeg i eventualnog novog statusa.

Eventualna promena statusa postojećih srpskih obrazovnih ustanova ne bi predstavljala uspostavljanje obrazovanja na srpskom jeziku od početka. Ona bi se odnosila na ustanove u kojima obrazovni procesi već traju, učenike i studente koji se nalaze u različitim fazama školovanja, zaposlene sa već uspostavljenim pravnim odnosima i evidencije i obrazovne isprave koje su već nastale. U tom kontekstu, formalna mogućnost da ustanova ubuduće radi u kosovskom sistemu nije isto što i kontinuitet obrazovanja koje je u njoj već započeto.

Analiza pokazuje da važeći pravni okvir ne daje unapred utvrđene odgovore na niz pitanja koja bi takva promena otvorila. Ona obuhvataju nastavak školovanja učenika i studenata, važenje prethodno završenih razreda, položenih ispita i stečenih bodova, preuzimanje i dalje vođenje evidencija, pravno dejstvo ranije izdatih obrazovnih isprava, kontinuitet uspostavljenih radnih i drugih pravnih odnosa zaposlenih, kao i prelazak između različitih sistema upravljanja i finansiranja. Razlike u strukturi dva obrazovna sistema dodatno pokazuju da se kontinuitet obrazovnih puteva ne može podrazumevati samo na osnovu promene formalnog statusa ustanove.

Sporazumi postignuti u dijalogu Beograda i Prištine uređuju pojedina pitanja od značaja za obrazovanje na srpskom jeziku. Oni se odnose na kolektivno delovanje opština sa srpskom većinom, pored ostalog, u oblasti obrazovanja, određene institucionalne i finansijske kapacitete Asocijacije/Zajednice i finansijsku podršku Srbije. Njihov domet ipak ostaje ograničen u odnosu na eventualnu promenu statusa postojećeg obrazovnog sistema. Oni ne sadrže zaokružen režim kojim bi bio uređen prelazak ustanova, njihovih učenika, studenata, zaposlenih, evidencija i drugih pravnih odnosa iz jednog sistema u drugi.

Rezultati anketnog istraživanja pokazuju da pravna i institucionalna pitanja nisu odvojena od načina na koji korisnici obrazovnih usluga iz srpske zajednice doživljavaju eventualnu promenu statusa. Među ispitanicima postoji gotovo jednoglasno protivljenje integraciji i veoma nizak nivo poverenja da bi kosovske institucije u takvom procesu zaštitile prava srpske zajednice. Posebno su izražene zabrinutosti

u pogledu nastavnih programa, kvaliteta obrazovanja, srpskog jezika i identiteta, priznavanja diploma, položaja zaposlenih, finansiranja i institucionalnih veza sa Srbijom. Među ispitanicima koji imaju decu školskog uzrasta, 74,7% navodi da dete ne bi zadržalo u školi koja bi nakon integracije funkcionisala u kosovskom sistemu.

Pitanje kontinuiteta obrazovanja prevazilazi formalni pravni status pojedinačnih ustanova. Ukoliko bi promena statusa dovela do poremećaja u nastavku školovanja, korišćenju postojećih obrazovnih usluga ili funkcionisanju ustanova u pojedinim sredinama, njene posledice mogle bi da se odraze i na položaj srpske zajednice u celini.

Na osnovu pravnih, institucionalnih i empirijskih nalaza, analiza identifikuje tri međusobno povezana preduslova koja bi morala biti razmotrena ukoliko bi se promeni statusa uopšte pristupilo. Prvi je poseban tranzicioni pravni okvir kojim bi se uredio kontinuitet već uspostavljenih obrazovnih i pravnih odnosa. Drugi je institucionalni mehanizam sa dometom na celoj teritoriji Kosova koji bi mogao da obuhvati teritorijalno rasprostranjen i funkcionalno povezan sistem. Treći je sporazum Beograda i Prištine za pitanja čije puno pravno, obrazovno ili finansijsko dejstvo zavisi od odluka institucija oba sistema.

Ovi preduslovi ne predstavljaju predlog konkretnog modela integracije niti polaze od pretpostavke da je promena statusa potrebna ili poželjna. Oni označavaju grupe pitanja koja ne bi mogla ostati neuređena ukoliko bi se takvoj promeni pristupilo.

Centralni nalaz analize zato nije da kosovski pravni okvir ne poznaje obrazovanje na srpskom jeziku. Njegova granica nalazi se u tome što pravila namenjena redovnom organizovanju obrazovanja unutar kosovskog sistema ne predstavljaju istovremeno i pravila za tranziciju obrazovnog sistema koji već funkcioniše u drugom pravnom i institucionalnom okviru. Pravo na obrazovanje na srpskom jeziku nije isto što i pravno i institucionalno obezbeđen kontinuitet već postojećeg obrazovanja. Sistem koji već postoji ne može se pravno tretirati na isti način kao ustanova koja tek treba da bude osnovana.

Zbog toga eventualna promena statusa postojećih ustanova ne bi mogla da se svede na njihovu registraciju, licenciranje ili formalno uključivanje u kosovski obrazovni sistem. Ukoliko bi se takvoj promeni uopšte pristupilo, prethodno bi morala biti uređena pitanja od kojih zavise kontinuitet obrazovanja, pravna sigurnost njegovih korisnika i očuvanje funkcionalnih veza na kojima se postojeći sistem zasniva. Bez ispunjavanja prethodno identifikovanih preduslova, svako nastojanje da se promeni status postojećih ustanova nosilo bi rizik od ugrožavanja stečenih prava učenika i studenata, narušavanja kontinuiteta uspostavljenih radnih odnosa zaposlenih i poremećaja u pružanju obrazovnih usluga u srpskim sredinama na Kosovu. Takve posledice ne bi ostale ograničene na oblast obrazovanja, već bi mogle dodatno da otežaju položaj srpske zajednice na Kosovu.

Izvori i literatura

Administrativno uputstvo (MONT) br. 09/2015 o principima i procedurama prihvatanja diploma visokih stručnih škola i univerzitetskih zvanja stečenih na teritoriji Srbije. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15030.

Administrativno uputstvo (MONT) br. 16/2016 o principima i procedurama priznavanja diploma, akademskih stepena i kvalifikacija visokih stručnih škola i univerziteta stečenih izvan Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15228.

Akademija strukovnih studija. http://ves-pec.edu.rs/.

ENIC–NARIC Networks. „Individuals wishing to study/work abroad". https://www.enic-naric.net/page-individuals-wishing-study-work-abroad.

European Centre for Minority Issues Kosovo. *Education in Serbian Language in Kosovo*. November 2018. https://www.ecmikosovo.org/wp-content/uploads/2023/04/Education-in-Serbian-Language-_ENG.pdf.

European Commission. *Kosovo 2024 Report*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Kosovo+Report+2024.pdf.

European External Action Service (EEAS). „Agreement on the Path to Normalisation between Kosovo and Serbia". https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en.

European External Action Service (EEAS). „Association/Community of Serb Majority Municipalities in Kosovo – General Principles/Main Elements". https://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf.

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

European External Action Service (EEAS). „Transcript of EUSR for Dialogue Sørensen's Press Remarks". 14 March 2026. https://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/transcript-eusr-dialogue-sorensen%E2%80%99s-press-remarks_en.

Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlada Srbije. „Univerzitetske diplome". U okviru stranice „Pregovarački proces sa Prištinom". https://www.kim.gov.rs/lat/p10.php.

Kancelarija za pitanja zajednica. „Apliciranje za verifikaciju diploma srednjih škola i univerzitetskih diploma je omogućeno i preko platforme e-Kosova". https://zck-kpz-platform.rks-gov.net/sr/obevestenje-apliciranje-za-verifikaciju-diploma-srednjih-skola-i-univerzitetskih-diploma-je-omoguceno-i-preko-platforme-e-kosova/.

Kosovo Online. „Zaporožac: U srpskim sredinama na Kosovu imamo preko 15.000 učenika, cilj da ih bude još više“. 2. jun 2021. https://www.kosovo-online.com/vesti/drustvo/zaporozac-u-srpskim-sredinama-na-kosovu-imamo-preko-15000-ucenika-cilj-da-ih-bude-jos.

Office of the Prime Minister of Kosovo. „EU Guidance on Mutual Diploma Recognition Based on the Original Agreement from 2011“. https://kryeministri.rks-gov.net/en/news/eu-guidance-on-mutual-diploma-recognition-based-on-the-original-agreement-from-2011/.

Republički zavod za statistiku Srbije. „Obrazovanje – metapodaci“. Odeljak 03.7 „Referentno područje“. https://data.stat.gov.rs/Metadata/11_Obrazovanje/Html/11_ESMS_G0_2016_2.html.

University of Priština in Severna Mitrovica. „ERASMUS+“. https://en.pr.ac.rs/international/international-programmes/erasmus/.

University of Priština in Severna Mitrovica. „Networks & Cooperations“. https://en.pr.ac.rs/international/networks-cooperations/.

University of Priština in Severna Mitrovica. „PIC & OID Numbers“. https://en.pr.ac.rs/international/international-programmes/erasmus/pic-oid-numbers/.

Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Severnoj Mitrovici. https://pr.ac.rs/.

Uredba (VRK) br. 21/2015 o procedurama i kriterijumima za izdavanje uverenja građanima Kosova koji su diplomirali na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici radi konkurisanja za posao, sticanja stručnih licenci i polaganja stručnih ispita pri javnim institucijama. https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/08/RREGULLORE-QRK-NR.-212015-PER-PROCEDURAT-DHE-KRITERET-PER-LESHIMIN-E-CERTIFIKATAVE-SHTETASVE-TE-REPUBLIKES-SE-KOSOVES-TE-CILET-KANE-MARR.pdf.

Ustav Kosova. Konsolidovani tekst. Službeni list Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=97703.

Ustavni sud Kosova. Presuda u slučaju br. KO130/15 o oceni saglasnosti „Opštih principa/glavnih elemenata Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu“ sa Ustavom. 23. decembar 2015. Br. ref. AGJ877/15. https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ko_130_15_srb.pdf.

Vlada Kosova. „Odluke sa 24. sednice Vlade“ (*Vendimet e mbledhjes së 24-të të Qeverisë*). Odluka br. 05/24. https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2026/06/Vendimet-e-mbledhjes-se-24-te-te-Qeverise.pdf.

Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika. Službeni list Privremenih institucija samouprave na Kosovu. Br. 10/2007. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2440&langid=2.

Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi. Službeni list Kosova. Br. 28/2008. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530&langid=2.

Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu. Konsolidovani tekst. Službeni list Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=100298.

Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Konsolidovani tekst. Službeni list Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=119140.

Zakon br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave. Konsolidovani tekst. Službeni list Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=107375.

Zakon br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Kosova. Konsolidovani tekst. Službeni list Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=106682.

Zakon br. 04/L-010 o međuopštinskoj saradnji. Službeni list Kosova. Br. 7/2011. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2749&langid=2.

Zakon br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju na Kosovu. Službeni list Kosova. Br. 17/2011. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2770&langid=2.

Zakon br. 04/L-037 o visokom obrazovanju na Kosovu. Službeni list Kosova. Br. 14/2011. 9. septembar 2011. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2761.

Zakon br. 04/L-115 o izmenama i dopunama zakona koji se odnose na okončanje međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova. Službeni list Kosova. Br. 25/2012. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2840.

Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji Prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Kosova i Srbije. Službeni list Kosova. Br. 38/2013. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8892&langid=2.

Zakon br. 08/L-110 o Kosovskoj agenciji za akreditaciju. Službeni list Kosova. Br. 13/2023. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=76045.

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju. Službeni glasnik Srbije, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 129/2021, 92/2023 i 19/2025. https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/55/1/reg.

Usaglašene preporuke

1. Svaku potencijalnu integraciju definisati kao pravno i institucionalno priznanje, a ne asimilaciju

U svakoj budućoj diskusiji o statusu obrazovnog sistema kosovskih Srba treba jasno naglasiti da potencijalna integracija ne bi trebalo da podrazumeva asimilaciju postojećih obrazovnih institucija u obrazovni sistem Kosova na način kojim bi se poništili njihova institucionalna posebnost i kontinuitet. Umesto toga, svako potencijalno menjanje statusa treba posmatrati kao proces pravne i institucionalne legitimizacije i priznavanja postojećeg obrazovnog sistema kosovskih Srba unutar uzajamno dogovorenog okvira. Takav pristup treba da očuva kontinuitet obrazovanja, posebna pravna rešenja koja uređuju obrazovanje kosovskih Srba, kao i legitimne obrazovne, institucionalne i finansijske veze sa Srbijom. Ovu razliku treba jasno utvrditi pre razmatranja konkretnih modela budućeg institucionalnog uređenja.

2. Sprovesti sveobuhvatnu pravnu analizu i obezbediti pravnu jasnoću pre svake potencijalne promene statusa

Postojeći pravni okvir Kosova sadrži niz odredaba relevantnih za obrazovanje na srpskom jeziku. Pre razmatranja bilo kakve potencijalne promene statusa obrazovnog sistema kosovskih Srba, potrebno je sprovesti sveobuhvatnu pravnu analizu radi procene praktične primene postojećeg okvira, utvrđivanja eventualnih pravnih praznina ili oblasti koje zahtevaju dodatna pojašnjenja i ustanovljavanja da li bi bila potrebna dodatna pravna ili institucionalna rešenja. Posebnu pažnju treba posvetiti školama koje se nalaze izvan opština sa srpskom većinom. Svaki budući pristup treba da se zasniva na dovoljnom stepenu pravne jasnoće kako promene institucionalnog statusa ne bi stvorile pravnu nesigurnost niti narušile kontinuitet obrazovanja pripadnika zajednice kosovskih Srba.

3. Obezbediti suštinsku koordinaciju sa zajednicom kosovskih Srba i izbeći jednostrane mere

Svaki budući proces u vezi sa statusom obrazovnog sistema kosovskih Srba treba da se zasniva na suštinskoj koordinaciji i dogovoru sa zajednicom kosovskih Srba. Nijedna odluka niti mera koja utiče na njegov status, organizaciju ili funkcionisanje ne treba da se donosi ili sprovodi bez saglasnosti zajednice. Predstavnici institucija u okviru obrazovnog sistema kosovskih Srba, zajedno sa nastavnicima, roditeljima, učenicima i studentima, kao i drugim neposredno pogođenim akterima, treba od samog početka da budu delotvorno uključeni u oblikovanje svakog potencijalnog rešenja.

4. Razmotriti ulogu Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom u budućem institucionalnom uređenju

Postojeći sporazumi postignuti u okviru dijaloga Beograda i Prištine već sadrže elemente relevantne za buduće institucionalno uređenje u oblasti obrazovanja, naročito kroz predviđenu Asocijaciju/Zajednicu opština sa srpskom većinom. Zbog toga bi njeno uspostavljanje trebalo da bude sastavni deo svakog šireg razmatranja budućeg institucionalnog okvira obrazovnog sistema kosovskih Srba, uključujući mehanizme koordinacije, obavljanja zajedničkih funkcija i zastupanja zajedničkih interesa. Svako buduće rešenje stoga treba da se zasniva na elementima koji su već dogovoreni u okviru dijaloga, uz istovremeno utvrđivanje dodatnih mehanizama neophodnih za obezbeđivanje funkcionalne i teritorijalne koherentnosti obrazovnog sistema kosovskih Srba.

5. Obezbediti potpuno i uzajamno priznavanje diploma i obrazovnih kvalifikacija

Beograd i Priština, uz podršku međunarodnih posrednika, treba da obezbede potpuno i dosledno sprovođenje postojećih sporazuma postignutih u okviru dijaloga o priznavanju diploma i obrazovnih kvalifikacija. Postojeće mehanizme verifikacije i priznavanja treba očuvati i, kada je potrebno, ojačati kako bi diplome i kvalifikacije bile priznate i praktično upotrebljive za nastavak obrazovanja i zapošljavanje i na Kosovu i u Srbiji. Ovim treba obuhvatiti potrebe svih pogođenih grupa, kao i kvalifikacije koje trenutno nisu obuhvaćene postojećim mehanizmima.

6. Promovisati jasnu i uravnoteženu komunikaciju sa javnošću

Institucije Kosova, predstavnici zajednice kosovskih Srba i međunarodni partneri treba da podrže nepristrasnu komunikaciju sa javnošću o statusu i budućnosti obrazovnog sistema kosovskih Srba. Komunikacija sa javnošću treba da se odvija na oba službena jezika i da pruža jasne i pristupačne informacije o postojećem pravnom okviru, pravu na obrazovanje na srpskom jeziku i obrazovnom sistemu kosovskih Srba. Posebnu pažnju treba posvetiti suzbijanju dezinformacija, propagande i etnički polarizujućih narativa na obe strane, koji mogu produbiti strahove i nepoverenje unutar zajednice kosovskih Srba, a istovremeno podsticati ogorčenost i pogrešne predstave među kosovskim Albancima. Komunikacija sa javnošću treba da doprinese stvaranju uslova za informisanu raspravu i da dopuni suštinske konsultacije, pravnu jasnoću i politički dogovor.