

УДК 327.56::351.88(4-672EU)

341.79(497.115)

DOI: 10.5937/pr76-43690

Прегледни рад

**Ненад Цветковић\***

*Министарство одбране Републике Србије*

**Митар Ковач\***

*Факултет за пројектни и иновациони менаџмент, Београд*

## **ЦИВИЛНЕ МИСИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – СЛУЧАЈ МИСИЈЕ *EULEX KOSOVO*\*\***

### **Сажетак**

Европска унија је у периоду од краја прошлог века до данас интензивно развијала Заједничку безбедносну и одбрамбену политику, у оквиру које је тежиште дала спровођењу војних и цивилних мисија и операција различитог обима и садржаја ван граница држава чланица. Цивилне мисије су неприметно заузеле по броју место испред војних мисија у последњих двадесетак година, а највећа цивилна мисија се спроводи управо на територији Републике Србије, односно у АП Косово и Метохија. Од 2008. када је успостављена мисија *EULEX Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX)*, она је имала кључни циљ – успостављање владавине права на Косову и Метохији. У раду ће се дати оцена успеха ове мисије а самим тим и остваривање циљева које је Европска унија одредила на овој територији. Основна претпоставка јесте да *EULEX Kosovo* није испунио очекивања, и да је своје циљеве остварио у мањем обиму од планираног. Истраживање ће се базирати на анализи садржаја званичних докумената, радова и извештаја организација, и појединаца, и компаративној

\* [nenad.cvetkovic@mod.gov.rs](mailto:nenad.cvetkovic@mod.gov.rs).

\*\* У раду ћемо користити назив Косово за означавање самопроглашене и непризнате управе у АП Косово и Метохија, тзв. „Републике Косово”, односно привремене органе самоуправе на Косову и Метохији. Ставови изнети у чланку изражавају личне ставове аутора а не институција у којима су запослени.

анализи одређених статистичких показатеља. Процена је да мисија EULEX Kosovo није задовољила очекивања те да Европска унија треба да унапреди своје људске и организационе капацитете у области цивилних мисија, како би успела да одговори савременим изазовима у сложеним, конфликтним срединама као што су Косово и Метохија.

**Кључне речи:** цивилне мисије Европске уније, EULEX Kosovo, владавина права

## УВОД

Европска унија (ЕУ) је од краја прошлог и почетком овог века направила искорак у области одбране и безбедности концепирањем и спровођењем Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (ЗСБП) а у оквиру ње, као њен део, и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП). Оперативни сегмент ЗБОП обухвата спровођење војних и цивилних мисија и операција ван територија држава чланица ЕУ.

Мисија EULEX Kosovo (EULEX) је до сада најдужа цивилна мисија у историји ЕУ. Уједно је и најскупља и најобимнија према садржају рада. Иако наизглед уско усмерена на поље владавине права, ова област обухвата широк сегмент рада на пољу унутрашње безбедности (полиције, правосуђа, царине, осталих органа задужених за безбедност), које је од кључног значаја за свеукупни напредак на Косову и Метохији.

У раду ће се најпре анализирати сегмент ЗБОП ЕУ и део који се односи на спровођење цивилних мисија у свету, како би се поставиле теоријске поставке истраживања. Овом делу припадају и околности које су довеле до увођења мисије EULEX на Косову и Метохији, као и званични циљеви и задаци које ова мисија има.

У оквиру зависне варијабле ће бити приказани одређени општи показатељи стања у области владавине права на Косову и Метохији, 14 година након спровођења мисије, како би се извели одређени закључци о њеном успеху или неуспеху, и општијим карактеристикама рада институција привремених власти у Приштини у достизању европских и светских стандарда у области владавине права.

## ЗАЈЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И МЕСТО И УЛОГА ЦИВИЛНИХ МИСИЈА

Уговором о стварању Европске уније у Маастрихту, поред поља економије које је било примарно у дотадашњим интеграцијама, предвиђају се и две велике области дефинисаних као „стубови” ЕУ – спољна политика и безбедност – део V, чланови J.1 до J.11 уговора; и правосуђе и унутрашњи послови – део VI, чланови K.1 до K.9 (TEU 1992). Иако издвојена као „стуб” ЗСБП није била предвиђена као политика које ће бити у рангу економских политика већ као међувладин ниво сарадње, земаља чланица са институцијама ЕУ. Циљеви су били да се очува стабилност и безбедност на територији ЕУ и да се у оквиру међународне сарадње по први пут покуша заузимање јединствених спољнополитичких ставова и мера према трећим земљама. Наредним кључним нормативним документима – Уговорима о ЕУ из Амстердама (1999), Нице (2003) и Лисабона (2009) и усвајањем стратегијских докумената – Европска стратегија безбедности: Безбедна Европа у бољем свету, 2003. године и Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику ЕУ – Заједничка визија, заједничко деловање: Јача Европа, 2016. године, стварале су се основе за стратегијско усмеравање и операционализацију ЗБОП као део ЗСБП.

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика данас обезбеђује ЕУ оперативну способност засновану на цивилним и војним капацитетима држава чланица. ЗБОП многи сматрају инструментом „тврде” моћи, док се на спољну политику гледа као на испољавање „меке” моћи. ЗБОП има за циљ да одржи мир, стабилност, безбедност и стекне способност управљања кризама на територији држава ЕУ и у окружењу. Инструменти на оперативном нивоу које примењују су хуманитарне или мировне мисије, војне или цивилне природе (Цветковић 2022, 3). Када је у питању терминологија ЕУ користи термин „операција” када говори о тежишном ангажовању војних снага у спровођењу наведених задатака а термин „мисија” када се тежишно ангажују цивилне структуре.

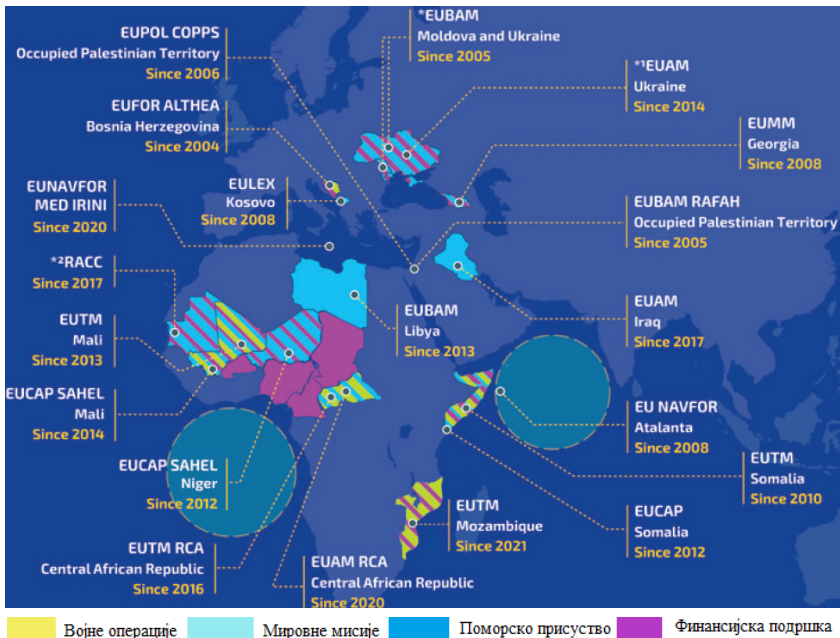
Управљање мировним мисијама и операцијама ЕУ је у надлежности Европске службе за спољне послове (*European External Action Service – EEAS*), којом управља Високи представник ЕУ за ЗСБП. У оквиру ове службе се формира Политички и безбедносни

комитет, који управља посебно војним структурама (Војни комитет ЕУ, Војни штаб, Команданти операција) а посебно цивилним компонентама – Центар за цивилно планирање и руковођење (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), формиран 2007. године, коме су потчињени шефови цивилних мисија (оперативни ниво) и цивилне снаге које спроводе задатке на терену (тактички ниво).

Данашње мировне мисије су добрим делом мултидимензионалне и усмерене на различите сегменте деловања на терену. ЕУ је паралелно са планирањем и организацијом војних ресурса за спровођење мировних операција, планирала и цивилне ресурсе за цивилне мисије. Тако је још 2000. године усвојен од стране ЕС „Водећи цивилни циљ” (*Civilian Headline Goal*), којим су дефинисана приоритетна подручја деловања у кризним подручјима: полицијски задаци, јачање владавине права, јачање цивилне администрације и цивилна заштита. Касније су додати и области мониторинга (посматрачка мисија), пружање подршке специјалним представницима ЕУ и реформа сектора безбедности (полицијско-цивилни аспект). Првобитне обавезе држава чланица су биле да до 2003. године имају на располагању пет хиљада полицајаца за међународне мисије, око две стотине лица из правосуђа и око две хиљаде стручњака у другим областима (Живковић 2017). Ове смернице су у суштини остале сличне до данас када су у питању цивилни капацитети.

Ангажовање ЕУ у операцијама и мисијама ван територија држава чланица је тежишно почело 2003. године и до данас је покренуто укупно 37 мисија и операција, а тренутно је активно 18, од тога 11 цивилних и седам војних у 12 држава. У њима је тренутно ангажовано око четири хиљаде војника, полицајаца и цивилног стручног особља (ЕУ 2022). Број људи у цивилним мисијама је око две хиљаде. Тренутне мисије и операције ЕУ су дате на Слици број 1.

Слика 1. Актуелне мисије и операције Европске уније



Извор: EU 2022.

## УСПОСТАВЉАЊЕ МИСИЈЕ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У АП КОСОВО И МЕТОХИЈА – EULEX KOSOVO

Владавина права је основни принцип правне државе. Успостављање правне државе, а у оквиру ње и владавине права, су велика тековина европске и светске цивилизације.<sup>1</sup> Владавина права обезбеђује легалитет (законитост) одлука државних органа. Закони обавезују извршну и судску власт и прописују обим њихове делатности, а грађани су корисници система законитости, чиме се постиже правна сигурност а избегава самовоља и незаконоће. Принцип владавине права је супротан дискреционим овлашћењима власти, партијској држави или у прошлости вољи краљевске власти. Правна држава је незамислива без постојања принципа владавине права. Владавина права се огледа у остваривању уставности, законитости,

<sup>1</sup> Појам владавине права (*Rule of Law*) први је одредио Алберт Вен Дицеј (*Albert Venn Dicey*) 1885. године, британски судија и правни теоретичар.

правде и правичности у држави. У модерно време се заснива пре свега на независном и етичном судству, као једној од грана власти.

Мисији EULEX је претходила НАТО агресија на СР Југославију, започета 24. марта 1999. године, којом је алијанса по први пут у историји оружаном дејствовала ван граница држава чланица, иако ниједна од њих није била угрожена. У истој су учествовале већина држава ЕУ, отворено се сврставајући на страну Албанаца који су изводили терористичке акције против становништва на Косову и Метохији и државних снага безбедности, преко своје паравојне организације тзв. „Ослободилачке Војске Косова”. Потписивањем Војнотехничког споразум у Куманову, 10. јуна 1999. године прихваћено је повлачење Војске Србије и безбедносних структура из Покрајине, и успостављање Привремене административне мисије Уједињених нација – УНМИК (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) као и долазак оружаних снага НАТО у облику Косовских снага – КФОР (*Kosovo Force – KFOR*), под мандатом Уједињених нација (УН), у складу са Резолуцијом 1244.

Снаге КФОР су од почетних пет бригада и 50 хиљада припадника из 39 држава, до 2008. године смањиле број на 17 хиљада и пет стотина припадника, а сада се процењује да имају око 3770 војника из 28 држава, организованих у две мултинационалне борбене групе, једна са седиштем у бази Бондстил (*Bondstil*) код Урошевца, а друга у кампу Вилађо Италија код Пећи.

Мисија УНМИК данас ради у малом капацитету са око 374 службеника, од којих је свега 18 униформисаних (осам војних посматрача и десет полицијских службеника) а остало су цивилни. Ангажовање мисије се у многоме смањило након 2008. године, када је започела мисија ЕУ – EULEX (видети UNMIK n.d.).

Од доласка трупа УНМИК и КФОР, безбедност пре свега Срба а и другог неалбанског становништва се значајно погоршавала. Од 1999. године око 220.000 Срба и других неалбанаца је изгнано из покрајине, а велики број објеката је девастиран.<sup>2</sup>

Мисија владавине права ЕУ на Косову – EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) је покренута у фебруару 2008. године на основу одлуке Савета ЕУ (уз уздржаност

---

<sup>2</sup> Посебно је у том смислу карактеристичан тзв. Мартовски погром 2004. године. Од 17. до 19. марта 2004. године је од стране Албанаца, око 4 хиљаде лица протерано из домова, а више од 800 кућа је спаљено. Убијено је 28 а око 900 људи је тешко повређено. Оштећено је 35 споменика и цркава. (Којадиновић и Јокић 2004).

Кипра), како би заменила мисију UNMIK.<sup>3</sup> Призната је од стране Савета безбедности УН у новембру 2008. године. Званично се спроводи под окриљем Резолуције 1244 СБ која гарантује очување територијалног интегритета и суверенитета Србије, као сукцесора Савезне Републике Југославије (UNSC, S/RES/1244), што је био пресудан услов Србије да исту прихвати.

Успостављена је као највећа цивилна мисија ЕУ и постала је оперативна у априлу 2009. године. Мисија EULEX је мисија полиције и цивилне администрације која је у почетку бројала око 2 хиљаде припадника, са 1400 полицајаца, 20 тужиоца, 40 судија, а усмерена је пре свега на успостављање владавине права. Почетни буџет мисије за првих 16 месеци је био око 205 милиона евра. Годишњи буџет у 2016/2017. години је износио око 63,3 милиона евра, да би за две године у периоду 2018/2020. било издвојено око 169,8 милиона евра (Rashiti 2017, 3; European Council 2016).

Током 2018. године Савет ЕУ је *продужио мандат мисији по пети пут, и уједно променио* са „извршења” на задатке „посматрања, менторства и саветовања” привремених институција самоуправе у Приштини, у успостављању владавине права. Привремене власти у Приштини су преузеле у овом прелазном периоду све истраге, кривична гоњења и суђења, које је EULEX до тада водио, око 800 случајева укупно (Rashiti 2017, 3). Мандат мисији је у јуну 2021. године продужен до 14. јуна 2023. године, а тренутно броји око 450 службеника (видети EULEX n.d.).

Кључни документ мисије на основу којег је иста успостављена била је одлука Европског савета (*The Council Joint Action 2008/124/CFSP*) на коју су се касније надовезивале и друге сличне одлуке (European Council 2008). Основни *задачи мисије* према овом документу (чл. 3) су да: надгледа, пружа менторство и саветује одговарајуће институције Косова у свим областима везаним за владавину права; обезбеди и унапреди владавину права, јавни ред и безбедност, укључујући и, уколико је то потребно, поништавање одлука привремених институција власти у Приштини; осигура да све косовске службе владавине права, укључујући и царинску службу, раде без политичког утицаја; обезбеди да се случајеви ратних злочина, тероризма, организованог криминала, корупције, међуетнички злочини, економски криминал и друга тешка кривична дела, правилно

<sup>3</sup> Мисија је добила назив спајањем скраћеница *EU* и *LEX* која означава право, пропис, закон, уговор у преводу са латинског.

истраже, гоне, пресуде и изврше, укључујући где је прикладно и учешће међународних истражитеља, тужиоца и судија, заједно са косовским; допринесе јачању сарадње и координације током целог правосудног процеса, посебно у области организованог криминала; допринесе борби против корупције, превара и финансијског криминала; допринесе спровођењу косовске Стратегије за борбу против корупције; преузме остале одговорности самостално или уз подршку косовских органа, у промовисању владавине права, јавног реда и безбедности.

Мисија има данас два стуба: за *надгледање* и за *оперативне послове*.

Послови надгледања подразумевају надгледање одабраних предмета и суђења у оквиру косовског правосуђа, а над којима је EULEX радио под својим претходним мандатом, који је истекао у јуну 2018. године. Ови предмети су након тога пренети на локално правосуђе. Такође надгледа и нове предмете који су од значаја за процену владавине права на Косову и Метохији. У оквиру послова надгледања EULEX пружа подршку Казнено-поправној (затворској) служби привремених власти у Приштини, а такође и пружа техничку подршку примени споразума између Београда и Приштине, који су договорани од 2011. године у новом формату преговора које од тада води ЕУ.

Оперативни послови мисије обухватају одржавање капацитета за интервенисање и подршку полицијским снагама привремених институција у Приштини, у обављању њених задатака. Ови послови обухватају помоћ у контроли масе и нереда, размени информација између тзв. Полиције Косова и Министарства унутрашњих послова Републике Србије, ЕУРОПОЛ (*EUROPOL*), тужилаштва и сл.

## РЕЗУЛТАТИ МИСИЈЕ EULEX KOSOVO

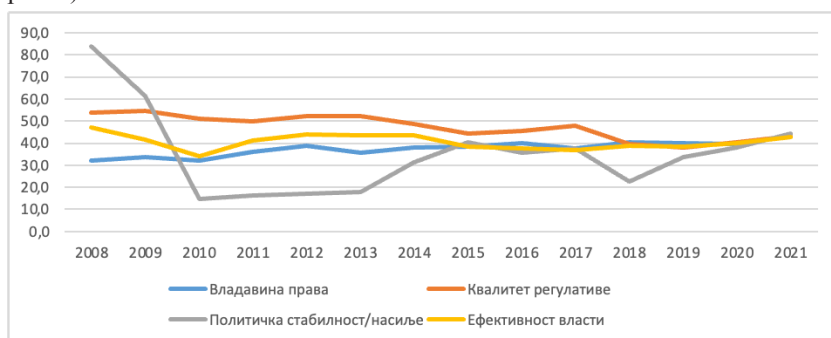
С обзиром на претходно наведено, у смислу циљева и задатака мисије EULEX, као индикаторе и мерила која се могу издвојити за процену успеха мисије могу се издвојити показатељи који се тичу степена владавине права, рада правосудног система, корупције, организованог криминала, опште безбедности. Исти су садржани у анализама и истраживањима различитих међународних организација. Такође, ЕУ кроз процес стабилизације и придруживања прати стање на Косову и Метохији и израђује годишње извештаје о напретку, који садрже и индикаторе који су везани за рад EULEX.



Као достигнућа мисије се углавном наводе подаци о примени одређених споразума између Београда и Приштине, пре свега оног о управљању административном линијом. Приписују се и заслуге за оспособљавање царине тзв. Косова, стварању капацитета привремених власти у Приштини за контролу нереда и протеста, полицијски рад заснован на обавештајним информацијама, и сл. (Zupančič, Pejič, Grilj 2018, 607). У правосуђу специјално тужилаштво EULEX је било укључено у око 1350 случајева, а судије EULEX су донеле преко 600 пресуда до 2018. године, при чему је тада, као што смо напоменули, предато око 800 случајева правосуђу Косова. EULEX је решио и близу 43 хиљада имовинских случајева, путем имовинских захтева (Rashiti 2017, 5).

На Графикону број 1 је приказано кретање четири *индикатора управљања Светске банке* за Косово и Метохију у периоду од 2008. до 2021. године – владавина права, квалитет правне регулативе, политичка стабилност и одсуство насиља, и ефективност власти. Индикатори су приказани вредносно кроз агрегатни коефицијент који се креће од -2.5 (најслабија вредност) до 2.5 (највећа вредност), и кроз процентуалну вредност ранга у свету од 1 (најслабија вредност) до 100 (највећа вредност). Вредности су узете из базе података са сајта Светске банке.

Графикон 1. Кретање вредности индикатора управљања Светске банке на Косову и Метохији од 2008. до 2021. године (процентуална вредност ранга)



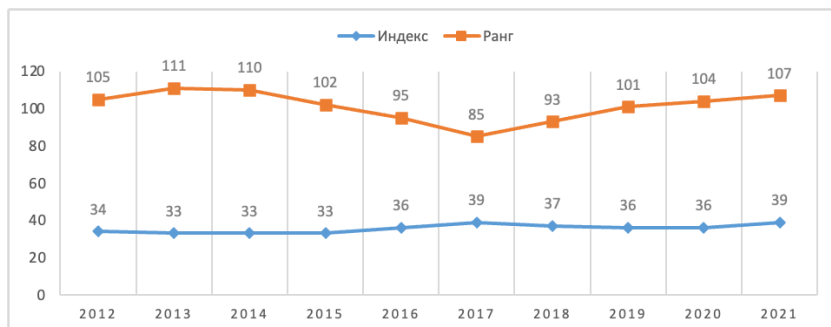
Извор: World Bank 2022.

Подаци указују да су по критеријуму владавине права косовске привремене власти оствариле незнатан напредак, од -0.6 до -0.3 (у рангу са 32 на 43 процентна поена). Код остала три индикатора је

присутно назадовање (политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма, индекс од 1.0 на -0.1, ранг од 83 на 44; квалитет правне регулативе, индекс од 0.0 на -0.3, ранг од 53 на 43 процентна поена), односно стагнирање (ефективност власти, индекс 2008. и 2021. године био 0.2, ранг са 47 на 42 поена). Наведено упућује да по одређеним кључним критеријумима, владавини права пре свега, мисија ЕУ није остварила своје циљеве у дугом 13-годишњем периоду, те да се Косово годинама налази на сличном нивоу безбедносног стања и политичке стабилности, а који је нижи од светског просека и стања у већини држава у свету.

На Графикону број 2 је дат преглед резултата истраживања *перцепције корупције* на Косову и Метохији од 2012. до 2021. године, резултат и ранг, које спроводи међународна организација *Transparency International* из Велике Британије. Истраживање показује стагнацију и незнатан напредак у овом десетогодишњем периоду када је у питању број индексних поена. Одређени подаци указују и да од 1999. године ниједан политичар није осуђен за корупцију на Косову. Чини се да појединачне, повремене акције не могу да замене системску борбу против корупције у коју мора да буде укључено и да свој допринос више институција истовремено. Индекс корупције у најбољем можда одсликава стање свести државних службеника на разним нивоима, као и „успех” мисије EULEX да измени ту свест и успостави оно што се сматра „најбољом европском праксом”. Измена свести у погледу корупције је дуготрајан, али не и немогућ процес, и захтева свеобухватан приступ и подршку јавности.

Графикон 2. Кретање индекса перцепције корупције на Косову и Метохији у периоду 2012–2021. године



Извор: Transparency International 2021.

Када је у питању *супротстављање организованом криминалу* (ОК) на Косову и Метохији, одређен увид даће подаци из извештаја и анализе организације Уједињених нација (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*), објављеним 2020. године, који је обухватио краћи период анализе и приказао одређене податке за период 2013-2017. године. На Графикону број 3 је приказан удео оптужених лица по кривичним делима повезаних са организованим криминалним групама и број лица оптужених и осуђених за кривична дела ОК. Подаци указују пре свега на веома мали број осуђених лица из организованих криминалних група, иако је број оптужених лица порастао, што донекле указује на повећање капацитета за регистровање оваквих лица. Мали број осуда сугерише на слаб одговор правосудних институција у Покрајини, када је у питању организовани криминал. Чињеница је да је постојање албанских организованих криминалних група присутно на глобалном нивоу, а посебно у Европи. Везе албанске дијаспоре која се бави криминалним активностима у иностранству, са матицом, које су у великој мери породичне и клановске, представљале су безбедносни изазов и претњу и у време док је извршну власт на Косову и Метохији контролисала централна власт у Србији. Ове везе је тешко прекинути, посебно у ситуацији када економска ситуација на Косову и Метохији није напредовала. У релативно сиромашној друштвеној средини, профити остварени криминалним активностима бивају примамљиви за одређен део становништва, а такав капитал истовремено има утицај на политичке и полицијско-правосудне структуре, кроз претходну поменути корупцију.

Графикон 3. Удео лица по кривичним делима у ОК, и број оптужених и осуђених лица за дела ОК на Косову и Метохији у периоду 2013-2017. године



Извор: UNODC 2020.

Потребно је рећи да је ЕУ 2016. године закључила са Косовом Споразум о стабилизацији и придруживању. У преамбули и у свим другим документима уговорну страну означава са *Косово\** у складу са Договором о регионалном представљању Косова који је постигнут 24. фебруара 2012. године између Београда и Приштине. Од 2013. године Европска комисија (ЕК) израђује годишње извештаје о напретку Косова у процесу придруживања.

Општа оцена за Косово из последњег извештаја ЕК из 2021. године у области Правосуђа и основних људских права, јесте да се налази у раној фази спремности за чланство (оцена 1) и да је у последњих годину дана имало ограничени, одређени напредак (оцена 3) у усвајању стандарда ЕУ (European Commission 2021, 16).<sup>4</sup> Уколико се оствари увид у први извештај ЕК овакве врсте, из 2015. године, уочава се оцена да је правосудни систем био такође у раној фази спремности за чланство, а да је имао одређени напредак у току године.

У још две кључне области које су битне са становишта рада и утицаја EULEX су област Борбе против корупције и област Правде, слободе и безбедности. У овим областима су идентичне оцене спремности за чланство и напретка биле у 2015. и 2021. години, као и за област Правосуђа – рана фаза спремности за чланство. За корупцију је у извештају 2021. године оцењено да је широко распрострањена и да остаје питање за забринутост. У области организованог криминала неколико усвојених закона није дало резултате. Резултати постигнути од стране тужилаштва и судова остали су слаби (37).

Према подацима из последњег извештаја ЕК из 2021. године, у оквиру привремених власти на Косову и Метохији ради 400 судија, 187 тужилаца, што износи 21 судија и 10 тужилаца на 100.000 становника, и у рангу је европског просека (European Commission 2021, 19).<sup>5</sup> У току 2015. године Косово је имало 350 локалних судија и 33 из мисије EULEX. Број полицијских службеника у 2020. години је износио око 7.200 односно 464 на 100.000 становника (просек у ЕУ је 326). Свеукупна оцена људских ресурса у правосуђу, од

---

<sup>4</sup> Методологија извештавања ЕК оцењује *спремност за чланство* оценама од 1 до 5, где су 1 – рана фаза, 2 – извршен ниво спремности, 3 – умерена спремност, 4 – добар ниво спремности и 5 – веома напредна фаза. Такође се оцењује и *напредак у току године* оценама 1 – назадовање, 2 – нема напретка, 3 – ограничени напредак, 4 – добар напредак, 5 – веома добар напредак.

<sup>5</sup> У ЕУ је просечан број судија 21 и тужилаца 12 на 100.000 становника.

стране ЕК у 2021. години, по критеријуму професионалности и компетенција, посебно за тужиоце, је забрињавајућа, и поред напора који су предузети у обуци. Ефикасност у кривичним случајевима је озбиљно отежана недостацима у кривичном законодавству. За полицију се оцењује да има довољне капацитете и способности за борбу против ОК, али су истраге рањиве на корупцију, политичке притиске и незаконита мешања. У оцени супротстављања трговини дрогом, прању новца и финансирању тероризма, кријумчарењу оружја, трговини људима, кријумчарењу цигарета, ЕК је оценила да Косово не даје обећавајуће резултате (European Commission 2021, 41–44).

Званично мишљење ЕУ о стању на Косову и Метохији је значајно са аспекта политичке будућности Косова, коме се од стране држава ЕУ које су га признале као независно, обећава „европска перспектива” последњих двадесетак година. ЕУ се званично заснива на вредностима поштовања људског достојанства, људских права, слободе, владавине права, и ово ће бити кључни критеријуми за оцену напретка Косова. Тренутне оцене су слабе и као и код других параметара, имају вишегодишњи тренд стагнације, упркос званичним напорима ЕУ да кроз своју мисију исте унапреде. Указује се да је можда једино могуће кроз поменуту перспективу прикључења ЕУ утицати и условљавати промене на локалном нивоу.

Поред ових службених оцена датих са највиших нивоа ЕУ, постоје и друге стручне оцене дате у протеклом периоду од појединих стручњака или организација.

У анализи Аустријског института за међународне односе, израђеној почетком 2022. године у оквиру пројекта који финансира ЕУ, се у уводу оцењује да утицај и захтеви ЕУ у области владавине права, нису зауставили косовски правосудни систем да буде слаб и неефикасан, да касни у достизању правде, гомилајући заостале предмете и подразумевајући корупцију као начин посредовања у решавању предмета. Као главни узрок проблема региструју политичку вољу, а за решавање проблема препоручују даље напоре у јачању правосуђа, реформу дисциплинског система у судству и тужилаштву, и провере лица који су носиоци правосудних функција (Tahiri 2022).

Балканска група за истраживање политика, невладина организација са седиштем у Приштини, је публиковала 2019. године извештај финансиран од стране Норвешке, у коме је оцењено да мисија EULEX приводи свој мандат крају, да је постигла ограничен

успех и да је њена репутација доведена у питање. Указано је на сложене односе и некомпатибилне интересе мисије и локалних власти, који су отежали напредак на пољу владавине права. Након десет година сектори владавине права су и даље слаби, и прожимају их неспособност, корупција, политичко уплитање, низак ниво поверења јавности. Оцењено је да власт није довољно посвећена а да ЕУ не жели да уђе у озбиљније програме са Косовом (Balkans Policy Research Group 2019).

Београдски центар за безбедносну политику је 2017. године објавио анализу ефикасности мисије EULEX, на основу разговора са садашњим и бившим особљем мисије, експертима, представницима држава ЕУ. Закључено је да је политичко-стратешки циљ, очувања мира и безбедности и спречавање ескалације сукоба, постигнут. У току рада мисије ситуација на Косову и Метохији се није погоршала у безбедносном смислу, а дијалог између Београда и Приштине је интензивирао и довео је до конкретних позитивних промена на терену, при чему је EULEX служио као спона између две стране. Оперативни циљ развоја и јачања полиције и царинске службе је постигнут са делимичним успехом. Са друге стране, судска власт није у стању да се носи са озбиљним случајевима корупције и организованог криминала, чије се гоњење одлаже због недостатка стручног особља и краткотрајног радног распоређивања особља мисије, па је мисија делимично неуспешна ако се узме у обзир правосуђе. Претежно мишљење саговорника је било и да је мисија често неефикасна, јер је комплексна и дугорочна (за разлику од осталих цивилних мисија ЕУ које су биле мање). Исплативост мисије је такође оцењена као негативан индикатор јер је потрошено превише новца, уз ниску рентабилност. Мисија није успела и да створи поверење између ЕУ и локалних власти и становништва. У анализи је наведено и да је мисија учинила доста тога доброг, као што су обуке у области владавине права, рад на дијалогу две стране (Beogradski centar za bezbednosnu politiku [BCBP], 2017).

Према одређеним подацима, до средине 2018. године, до када је мисија учествовала у раду судова, донешено је 648 пресуда за корупцију, организовани криминал, прање новца, ратне злочине и трговину људима. Ипак, према мишљењу Андреак Капусела (*Andrea Capussela*), бившег високог службеника Интернационалне цивилне канцеларије (*International Civilian Office – ICO*), који је помагао Косову у првим данима „независности”, и који је написао књигу

*State-building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans*, мисија EULEX је доживела неуспех. Сматра да владавина права није ојачана већ можда и ослабљена. Поменуо је неколико недоказаних оптужби за корупцију EULEX судија (EURACTIV 2018).

У разматрању мисије EULEX треба узети у обзир и оцену њеног рада са аспекта безбедности и испуњења мандата када су у питању становници Косова и Метохије, српске и других неалбанских националности, који су посебно угрожени због конфликта Срба и Албанаца. Сарадња Србије са мисијом EULEX је углавном у протеклом периоду била формална и усмерена на регулисање техничких питања и активности на терену. Она је била нужна, како би се остваривала одређена права грађана Србије у јужној Покрајини. Мисија има отворену канцеларију у Београду, управо из разлога комуникације и размене информација.

Према годишњим извештајима Канцеларије за Косово и Метохију, безбедносна ситуација у Покрајини се већ више година оцењује као изразито нестабилна, уз наставак системских и физичких притисака и напада на Србе који тамо живе. Инциденти и напади на Србе су и даље чести. У току 2021. године је регистровано 128 етнички мотивисаних инцидената и напада на Србе а у 2022. години је тај број тренутно 71 (Канцеларија за Косово и Метохију 2022). Процењује се да је са Косова и Метохије и даље у осталом делу Србије преко 200.000 интерно расељених лица, а да ништа није учињено од стране међународне заједнице да се обезбеди њихов повратак и сигуран живот. Велики су проблеми са узурпираном имовином (некретнинама, земљиштем) избеглих Срба, који не могу да остварују већ више година право својине над истом, а преко правосудног система за који је задужен EULEX постигнути су веома мали резултати. Иако се спроводи у складу са Резолуцијом 1244 СБУН, мисија од свог почетка није предузимала радње које су у корист очувања територијалног интегритета и суверенитета Србије, већ у корист привремених власти у Приштини. EULEX у свему поступа као са независном државом, када је Косово у питању, посебно у делу владавине права где је утицала да се доносе и усвајају бројна законска и стратегијско-планска документа ради усвајања правних тековина ЕУ, потпуно мимо уставно-правног оквира Србије. Такође, велика средства су издвојена за опремање и обуку, за Србију, параполицијских органа, царинске службе, правосудних ресурса. Наравно, ово је одраз чињенице да су 22

државе ЕУ признале Косово као независну државу, које у пракси поступају сходно својим политикама, док се формално придржавају само поштовања договореног назива ове територије у међународним односима – Косово\*. Укупна оцена њене успешности са становишта Србије је упитна управо у том политичком погледу који указује на пристрасност мисије независности Косова и непостојању покушаја да се одржи макар неутралност ако не и покушаји интеграције у политичко-правни систем Србије у складу са Резолуцијом 1244 СБ УН. Ово се посредно одражавало и на заштиту права Срба, која нису унапређена у дугогодишњем периоду након доласка мисије EULEX. Побољшање права Срба на Косову и Метохији треба и мора бити условљавано од стране ЕУ за оцену напретка Косова, уколико она буде доследна својим европским вредностима, а у коликој мери ће до тога доћи, тешко је у овом тренутку проценити.

## ЗАКЉУЧАК

Кроз истраживање су дати општи показатељи владавине права на територији Косова и Метохије, и рада мисије EULEX, без већег простора за детаљнију анализу, која би сигурно резултирала и одређеним мањим позитивним показатељима њеног рада. Изводи се ипак општији закључак да мисија није допринела унапређењу владавине права на Косову и Метохији. Може се рећи да и поред постојећег формалног наратива о улози мисије она није испунила своја очекивања. Циљеви углавном нису остварени или су остварени у мањем обиму од планираног.

Сектори владавине права и правосуђа су и даље слаби на Косову и Метохији, а карактерише их неспособност, корупција и политичко уплитање. Мисија је остваривала одређени ниво правде на територији али без вођења сложенијих случајева против организованог криминала и носиоца криминалних активности, уз слабо решавање бројних имовинских питања, несталих лица, ратних злочина. С обзиром на низак степен безбедности грађана српске националности, честе инциденте, немогућност остваривања основних права у појединим срединама, игнорисања одредби Резолуције 1244 УН која гарантује територијални интегритет Србије на Косову и Метохији, EULEX је у домену заштите интереса Републике Србије, показао и лошије резултате.



Сада се већ ушло у прелазну фазу када мисија завршава полако свој мандат а од институција Косова се очекује да преузму пуну одговорност за безбедност на територији, што према досадашњим резултатима не указује да би брзо могло доћи до унапређења стања. Резултате мисије је потребно детаљно анализирати, као и узроке регистрованих негативних показатеља. Идеје, принципи и смернице ЗБОП ЕУ у великој мери нису успели да се реализују у оквиру мисије на Косову и Метохији за последњих 14 година спровођења. Стручна тела ЕУ треба да искористе негативна искуства из мисије за бољу припрему, планирање и унапређење цивилних ресурса и капацитета ЕУ за спровођење мисија ЕУ овакве врсте, ради адекватног одговора у будућим ангажманима и свеукупног побољшања кредибилитета ЕУ у спровођењу ЗБОП ЕУ.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Живковић, Урош. 2017. *Водич кроз цивилне мисије*. Београд: ISAC Fond.
- Којадиновић, Драган, и Бранко Јокић. 2004. *Мартовски погром на Косову и Метохији: 17–19. март 2004. године*. Београд: Министарство културе Р. Србије.
- Цветковић, Ненад. 2022. „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније и спремност Републике Србије за интеграцију” *Војно дело* 5: 1–14.
- Balkans Policy Research Group [BPRG]. 2019. *Decenija nakon EULEX-a: Novi pristup poboljšanju vladavine prava na Kosovu*. Priština: BPRG.
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku [BCBP]. 2017. *Trajni uticaj EULEX-a? Analiza efikasnosti misije EU na Kosovu*. Beograd: BCBP.
- Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo. “Official Journal of European Union”, L 42/92, 16<sup>th</sup> February 2008.
- EURACTIV. 2018. “Criticism as Kosovo justice mission EULEX closes judicial operations.” *EURACTIV*, 11. June 2018. Last accessed: 03.10.2022. <https://www.euractiv.com/section/-justice-home-affairs/news/criticism-as-kosovo-justice-mission-eulex-closes-judicial-operations/>

- European Commission [EC]. 2021. *Commission Staff Working Document – Kosovo\* 2021 Report*. Strasbourg: SWD. Last accessed: 05.10.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0292>
- European Council [EC]. n.d. “EULEX Kosovo: mandate extended, budget approved.” *European Council of the European Union*. Last accessed: 04.12.2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/-press-releases/2016/06/14/eulex-kosovo-budget/>
- European Union [EU]. n.d. “EU Missions and Operations.” *European Union*. Last accessed: 28.09.2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-missions-and-operations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-missions-and-operations_en).
- Kancelarija za Kosovo i Metohiju. n.d. „Etnički motivisani incidenti na Kosovu i Metohiji, 2021. i 2022. godine.” *Kancelarija za Kosovo i Metohiju*. Poslednji pristup: 22.10.2022. <https://www.kim.gov.rs/lat/incidenti-kim.php>.
- NATO. n.d. “Kosovo Force”. Allied Joint Force Command Naples. *NATO*. Last accessed: 29.09.2022. <https://jfcnaples.nato.int/kfor>.
- Rashiti, Naim, 2019. “Ten years after EULEX Key principles for future EU flagship initiatives on the rule of law.” In *Liberty and Security in Europe*. Brussels: The Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Tahiri, Bardha. 2022. *Is there hope for Kosovo’s rule of law system? Three immediate actions needed*. Vienna: Austrian Institute for International Affairs, WB2EU.
- Transparency International. n.d. “Corruption Perceptions Index.” *Transparency International*. Last accessed: 01.10.2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Treaty on European Union. “Official Journal” C191, 29<sup>th</sup> July 1992. Last accessed: 28.09.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>
- United Nations. n.d. “United Nations Mission in Kosovo”. *UNMIK*. Last accessed: 29.09.2022. <https://unmik.unmissions.org/mandate>.
- United Nations Security Council [UNSC], S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. 2020. *Measuring Organized Crime in the Western Balkans*. Vienna: UNODC.
- World Bank. “Data Bank, Worldwide Governance Indicators.” *World Bank*. Last accessed: 01.10.2022. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>

Zupančič, R., N. Pejič, B. Grilj, and Rodt A. Peen. 2018. “The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: An Effective Conflict Prevention and Peace-Building Mission?” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 20 (6): 599–617.

**Nenad Cvetković**  
*Ministry of Defense Republic of Serbia*

**Mitar Kovač**  
*Faculty of Project and Innovation Management, Belgrade*

## **CIVIL MISSIONS OF THE EUROPEAN UNION – THE CASE OF THE EULEX KOSOVO MISSION**

### **Resume**

By strengthening its internal strength over the years, the European Union as a supranational organization has shown interest and formed capacities for a stronger foreign policy and security influence on the environment in the last twenty years. The EULEX Kosovo mission was the first real and major test of European security policy in the field of civil affairs and internal security in conflict environments. The rule of law is one of the key civilizational achievements that are not easy to establish in modern societies, as was demonstrated in the case of Kosovo and Metohija, a part of the Republic of Serbia that has been accompanied by decades of security problems for the local population. The analysis of certain indicators that evaluate the rule of law, political stability, corruption and work of judicial and police bodies, indicated that the state of internal security in Kosovo and Metohija has not changed much since the establishment of the EULEX mission. Certain capacities of the temporary authorities in Prishtina in the area of customs, police, and justice have been established, especially in the adoption of the strategic and legal framework, and partly in the creation of adequate material working conditions. On the other hand, the fulfilled formal prerequisites did not produce results in the daily work of the institutions to protect the local population and their human, property, security and other rights. The existence of corruption in the judiciary, police, and customs was registered as a bigger problem, which is connected to the political influence of local authorities and their mutual

connections and relations. This is indirectly reflected in the small number of convictions in cases of high corruption and especially organized crime. Kosovo and Metohija still belong to the areas that are highly influenced by organized criminal groups, with the possibility of manifesting terrorism and extremism. The EULEX mission and international forces did not provide the conditions for the return of over 200,000 displaced Serbs, and those who still live in Kosovo and Metohija face the lack of basic security conditions for a normal life. The ideas, principles, and guidelines of the CSDP of the EU have largely failed to be realized within the mission in Kosovo and Metohija for the last 14 years of implementation. There is a need for a detailed analysis by the expert bodies of the EU in order to better prepare and respond to future engagements, and overall to improve the credibility of the EU.

**Keywords:** civil missions of the European Union, EULEX Kosovo, rule of law

---

\* Овај рад је примљен 22. новембра 2022. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. маја 2023. године.