

УДК: 341.79(497.115)
Biblid 1451-3188, 24 (2025)
Год XXIV, бр. 90-91, стр. 34–51
Изворни научни рад
Рад примљен 23. 5. 2025. године
Рад одобрен 12. 6. 2025. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.90_91.3
CC BY-SA 4.0

АНАЛИЗА УЧИНАКА МИСИЈЕ ЕУЛЕКС: ИЗМЕЋУ НОРМАТИВНОГ ДЕЛОВАЊА И ПОЛИТИЧКИХ ИНТЕРЕСА ЕУ

Невена СТАНКОВИЋ*

Апстракт: Покретање мисије ЕУЛЕКС на Косову 2008. године део је прокламоване намере ЕУ за постизањем шире друштвене нормализације између Београда и Приштине, која се тичала потребе превазлажења тзв. *наслеђа прошлости*, укључујући кривично гоњење починиоца међуетничких ратних злочина, идентификацију несталих особа и подршку повратку избеглица. Кључни задаци мисије ЕУЛЕКС односили су се на потребу успостављања владавине права на територији КиМ и стварања безбедног окружења за међуетничку динамику. Сложеност мисије огледа се у динамичном карактеру њеног мандата, који еволуира у континуитету и интегрише нове изазове, на које адекватан одговор често изостаје. Упркос присуству и раду мисије више од 16 година, владавина права на територији КиМ и даље је отежана, чиме се додатно усложњава процес друштвене нормализације односа између косовских Срба и косовских Албанаца. Додатно, деловање мисије открило је структурну асиметрију између стратешких циљева ЕУ и реалних капацитета деловања у специфичном локалном контексту. Ово је проблематизовало питање њених стварних могућности да допринесе трансформацији постконфликтног друштва, у складу са прокламованим циљевима. У раду се испитују учинци и кључна ограничења деловања ЕУЛЕКС-а на темељу нормативног приступа ЕУ. У раду ће бити указано на дубљу институционалну и политичку неусклађеност између

* Институт за међународну политику и привреду, Београд, E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1800-6227>.

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2025. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2025. године.

нормативних очекивања Европске уније и комплексне друштвено-политичке стварности на терену. Истраживање се ослања на методу анализе садржаја релевантних званичних докумената и анализу дискурса.

Кључне речи: ЕУЛЕКС, Европска унија, КиМ, владавина права, нормативна моћ

1) УВОД

Мисија ЕУЛЕКС (EULEX – *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) представља цивилну мисију Европске уније, која је покренута 2008. године с циљем да подржи развој и функционисање институција владавине права на Косову и Метохији. Од почетка мандата, деловање ЕУЛЕКС-а одвијало се унутар поларизованог политичког и друштвеног амбијента, у којем су бројни актери, како на локалном тако на међународном нивоу, имали супротстављене ставове у погледу будућег статуса тзв. Косова и саме улоге коју би мисија требало да има. Постконфликтно друштво, унутар кога је мисија започела свој рад, карактерисала је изразита етничка подељеност између приближно 1,6 милиона косовских Албанаца и око 120.000 косовских Срба. Приближно половина српског становништва била је концентрисана на северу Косова, у областима које се граниче са Републиком Србијом и које су географски одвојене од већински албанског становништва реком Ибар, док се преостали део српске заједнице налазио у расутим енклавама широм територије КиМ. Почетак рада ЕУЛЕКС-а делом је обележила политичка конфузија око његовог статусно – неутралног – мандата, али и заостатка предмета наслеђених од УНМИКА-а. У условима непостојања јасних граница између српских, косовских и међународних институција на северу КиМ, период који је претходио отпочињању Бриселског дијалога и усвајању првог Бриселског споразума, пратило је често преклапање њихових надлежности. У изазовном контексту јужне српске покрајине непосредно након једностраног проглашења независности тзв. Косова, који су између осталог обележили спорови око примене закона на полицију, правосуђе и царинске службе, ЕУЛЕКС је на нормативном нивоу формално дефинисан као подршка у области владавине права.¹ Како је активност мисије у пракси требало да обухвата и шири спектар питања унутрашње безбедности, који се реализује кроз интегрисану полицијску, правосудну и царинску компоненту, мисија је у јавном дискурсу представљена као битан аспект вишеслојног процеса друштвене нормализације односа Београда и Приштине под окриљем ЕУ, чија политика поред међувладиног, укључује и локални ниво. Са оваквом поставком, мисија је имала амбицију не само да привремено замени функционалне празнине у

¹ Представници власти косовских Срба на северу КиМ примењивали су „законе УНМИК-а“, док су представници косовских Албанаца спроводили нове тзв. косовске законе.

локалном правосуђу на КиМ, већ и да делује као механизам за изградњу поверења јавности у правни систем, у склопу настојања ЕУ да у измењеном међународном окружењу остане доследна идентитету нормативног актера. Нормативни идентитет ЕУ у овом контексту, заснива се на упостављању нових стандарда у међународној политици, који почивају на космополитским нормама људских права, владавине права, мира и одрживог развоја.² С друге стране, Европска унија у оквиру своје политике управљања кризама, покретање цивилних мисија представља као интегрални део шире стратегије за реализацију својих спољнополитичких и безбедносних циљева. У раду се анализирају донети и ограничења мисије ЕУЛЕКС на КиМ, која је сагледана као инструмент нормативног деловања ЕУ, у оквиру ширег процеса изградње мира у постконфликтном друштву. Анализа ће бити усмерена на кључне аспекте деловања ЕУЛЕКС-а, који су у нормативном дискурсу ЕУ представљени као стубови у функцији стабилизације и институционалног јачања Косова.

2) ПРАВНИ ОКВИР ДЕЛОВАЊА МИСИЈЕ

Мисија ЕУЛЕКС покренута је као замена за Мисију привремене управе Уједињених нација на Косову (УНМИК) и представља део Европске безбедносне и одбрамбене политике, која након ступања на снагу Уговора из Лисабона, бива преименована у Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП). Правни оквир за успостављање и функционисање мисије ЕУЛЕКС заснива се на Резолуцији Савета безбедности Уједињених нација 1244 из 1999. године (UNSC, S/RES/1244), која представља темељни међународноправни акт за присуство међународне заједнице на КиМ, а потом и Заједничкој акцији Савета Европске уније од 4. фебруара 2008. године (2008/124/CFSP), којом је ова мисија формално успостављена као део ЗБОП-а, као и накнадним Одлукама Савета. Последњом Одлуком Савета Европске уније (CFSP 2023/1095) уређују се мандат и надлежност мисије у актуелном безбедносном и политичком контексту. У заједничкој акцији о покретању мисије Европске политике безбедности и одбране на КиМ, коју је Савет усвојио у фебруару 2008. године, чланом 2.1 је прецизирано да ће ЕУЛЕКС „помагати косовским институцијама, судским и извршним властима у њиховом напредовању ка одрживом и одговорном амбијенту, и у даљем развоју и јачању мултиетничког правосудног система, мултиетничке полиције и царинске службе, обезбеђујући слободу ових институција од политичког уплитања и ослањајући се на признате међународне стандарде“.³ На трагу прокламованих

² Thomas Diez, “The EU in a Changing World order: in Defence of Normative power 2.0”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 29. No.1, 2021. p. 6.

³ Council Joint Action 2008/124/CFSP, Official Journal of the European Union, L 42/92, 16. 2. 2008.

циљева мисије, најпре се могла уочити дистинкција између њене саветодавне функције, која је присутна у све три побројане области надлежности (полиција, правосуђе, царина) и извршне функције, која се примарно односила на област полиције и правосуђа.⁴ С тим вези, пети по реду продужетак мандата мисији од стране Савета ЕУ у 2018. године, пратила је и значајна трансформација њеног ангажмана. Ранији приступ у коме су задаци мисије били усмерени на непосредно обављање извршних функција у области владавине права, преусмерен је ка улози која је превасходно саветодавна, менторска и надзорна. У таквом оквиру, фокус мисије стављен је на подршку локалним институцијама (и Специјализованим већима Косова у Хагу) у развоју одрживих и независних механизма владавине права, уз нагласак на поштовање европских и међународних стандарда.⁵ Ова промена се могла тумачити у контексту ширег процеса постепене европеизације КиМ и јачања институционалне одговорности привремених институција самоуправе у Приштини, као и прокламовану тежњу Европске уније да ојача локалне капацитете, уместо да задржава директну контролу над правосудним и полицијским процесима. На тим основама, мандат ЕУЛЕКС-а продужаван је у више наврата, учинивши је једном од најдужих, најскупљих и уједно најобимнијих цивилних мисија у историји ЕУ. Са последњом ревизијом, из јуна 2023. године, мандат мисије продужен је до 14. јуна 2025. године, са додељеним износом од око 58,5 милиона евра за покривање трошкова спровођења мандата.⁶ ЕУЛЕКС тренутно броји 396 службеника и предвођен је италијанским генерал-мајором Ђовани Пјетро Барбаном (*Giovanni Pietro Barbano*). Упркос декларативном залагању ЕУЛЕКС-а за владавину права засновану на „одговорности и укључености локалних актера“, рана сарадња мисије са косовским цивилним друштвом била је ограничена, неформална и углавном сведена на једносмерно информисање. Према евалуацији Европске канцеларије за везу у области изградње мира (*European Peacebuilding Liaison Office*), бројне организације цивилног друштва критиковале су извршна овлашћења ЕУЛЕКС-а и његову тзв. *статусну неутралност*, указујући на тензију између очекивања за ефикасном реформом и осетљивости на нарушавање суверенитета.⁷ Иако је у

⁴ Andrea Capussela, *State-building in Kosovo: Democracy, corruption and the EU in the Balkans*. London: I.B. Tauris & Co Ltd. 2015, p. 45.

⁵ “FDH for EULEX: Undisputed contribution, unfulfilled expectations”, *Telegrafi*, 2025. Интернет: <https://telegrafi.com/en/fdh-per-eulex-kontributi-pakontestueshem-pritshmerite-te-papernbushura/#:~:text=According%20to%20the%20decision%20of,relations%20between%20Kosovo%20and%20Serbia,15. 12. 2024>.

⁶ Council Decision (CFSP) 2023/1095, *Official Journal of the European Union*, L 146/22, 6. 6. 2023.

⁷ Chris van der Borgh, Puck le Roy, Floor Zweerink, “Coordinating international interventions in complex settings. An analysis of the EU peace and state-building efforts in post-independence Kosovo”, *Peacebuilding*, Vol. 6, No. 3, 2018, Routledge, pp. 248–263.

каснијим фазама рада мисије, интеракција са цивилним сектором постепено појачана, перцепција мисије остала је углавном негативна, уз изражене разлике у ставовима косовских Албанаца и косовских Срба. Тако је легитимитет мисије на северу КиМ, дуго био оспораван од стране локалног српског становништва (уз подршку званичног Београда), што је делом умањило могућности њеног деловања и капацитете ЕУ у региону уопште. У условима јаким етничких подела, локално становништво, претежно на северу покрајине, мисију неретко карактерише као пристрасну и неефикасну, а суштину својих замерки на рачун мисије, највећим делом своди на нарушавање прокламоване статусне неутралности. Додатно, покушаји тзв. косовских власти да успоставе контролу над севером КиМ током лета 2011. године, те насилни сукоби који су резултирали барикадама, претњама припадницима ЕУЛЕКС-а и потребом за ангажовањем КФОР-а, умногоме су ограничили способност ЕУЛЕКС-а за сарадњу са локалним актерима, о чему ће бити речи у другом делу рада. До данашњих дана, деловање ове мисије предмет је обимних и у значајној мери оправданих критика, усмерених на уочене недоследности у процесима планирања и имплементације, као и на нејасноће у дефинисању мандата и ангажовању особља.

3) КА ИНСТИТУЦИОНАЛНОЈ ИЗГРАДЊИ И ВЛАДАВИНИ ПРАВА

У складу са визијом ЕУ и прокламованим циљевима мисије конкретан утицај ЕУЛЕКС-а на унапређење владавине права на КиМ, у досадашњим научним и академским истраживањима, евалуиран је у односу на кључне аспекте његовог деловања, укључујући подршку јачању правосудног и полицијског система, борбу против корупције и организованог криминала, као и ангажовање у реформским процесима у оквиру правосудног сектора.⁸ Важни сегменти у односу на који је улога ЕУЛЕКС-а оцењивана, односе се и на процесуирање ратних злочина, као и општи допринос очувању стабилности и безбедности у региону. Поред стручних анализа о резултатима рада ЕУЛЕКС-а, значајне оцене његове ефикасности до данашњих дана дошле су од независних експерата, истраживачких центара, као и невладиних организација, које прате развој владавине права и процес европских интеграција у региону.⁹ И док су резултати једних указали на значајну улогу коју је ЕУЛЕКС имао у изградњи

⁸ О ефикасности рада ЕУЛЕКС-а до 2023. године видети: Ненад Цветковић, Митар Ковач, „Цивилне мисије Европске уније – случај мисије EULEX КОСОВО“, *Политичка ревија*, Бр. 2/2023, Институт за политичке студије, Београд.

⁹ Анализа деловања мисије ЕУЛЕКС била је део истраживачког рада Београдског центра за безбедносну политику, Балканске групе за истраживање политика са седиштем у Приштини, Центра за европску перспективу из Словеније и др.

институционалних капацитета и борби против организованог криминала и корупције, други су критички оценили његову ефикасност, истичући недовољну транспарентност, спорост у процесирању случајева и ограничени утицај на правосудни систем КиМ. Коначно, када је у питању анализа деловања мисије, не треба занемарити званичне оцене изнете од стране институционалних структура Европске уније, које ће у већој мери послужити као референтни оквир за ово истраживање. Како је претходно напоменуто, у првим фазама свог деловања мисија је имала извршна овлашћења која су јој омогућила да води истраге, подиже оптужнице и доноси пресуде у случајевима од високе друштвене и политичке осетљивости на КиМ, као што су ратни злочини, организовани криминал и корупција на високом нивоу. Но, у периоду од јуна до децембра 2018. године, ЕУЛЕКС је завршио пренос релевантних предмета на локалне полицијске, тужилачке и судске власти. Постепена транзиција ЕУЛЕКС-а са извршног мандата у надзорну и саветодавну улогу, у јавном дискурсу представљена је као део развојне стратегије саме мисије, чиме се промовише шири приступ Уније у јачању домаћих институција, са акцентом на одржавање надзора, а у циљу осигурања усклађености са европским стандардима. С друге стране, прелазак мисије на саветодавну улогу значио је губитак директних овлашћења у спровођењу норми у домену истрага и доношења судских пресуда. Последично, оваква институционална транзиција овлашћења ЕУЛЕКС-а учинила је мисију зависном од локалних институција и актера, који су у највећем броју случајева испољили ограничену спремност за доследну примену европских стандарда. Узроци томе леже како у политичком утицају на правосудје и безбедносне органе тако и у упорној појави корупције унутар самог система. Примера ради, Косово је током 2023. године заузимало 83. место на Индексу перцепције корупције, што је указало на битан раскорак између нормативног оквира и реалног стања на локалном нивоу.¹⁰ Битно је истаћи да и сама ЕУ, у оквиру процеса стабилизације и придруживања, прати ситуацију на КиМ, где на основу прикупљених података израђује годишње извештаје о напретку, укључујући и конкретне индикаторе у вези са деловањем мисије ЕУЛЕКС. У извештајима који су објављивани током претходних година, оцењивани су различити аспекти функционисања система кривичног и грађанског права, уз примену како системског тако и тематског приступа. Поред мониторинга, извештаји су нудили и низ препорука упућених институцијама задуженим за владавину права, с циљем да допринесу унапређењу поштовања правног оквира на КиМ и усклађивању са међународним стандардима заштите људских права. Међутим, упркос одређеним институционалним помацима који су укључили кадровско јачање и извесну нормативну хармонизацију, што је у извештајима представљено,

¹⁰ Corruption Perceptions Index 2023, *Transparency International*, 2023. Интернет: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, 9. 5. 2025.

дугорочни ефекти деловања ЕУЛЕКС-а до данашњих дана могу се оценити амбивалентно. Када је реч о области јачања институција, званични извештаји ЕУ показују да је мисија пружила подршку реформама, што се могло очитовати кроз обуку и изградњу капацитета локалних полицијских и правосудних органа, чиме је допринела успостављању професионалнијих стандарда у раду полиције и судства, утичући на унапређење њихове независности.¹¹ Ово је нарочито видљиво у области обуке правосудног кадра, где је више од 1.000 судија и тужилаца прошло кроз различите програме стручног усавршавања. Поред тога, значајан напредак постигнут је у унапређивању процедура у раду тзв. косовске полиције и подршци процесу интеграције српских полицијских службеника у њен састав, што је оцењено као важан корак ка изградњи инклузивних безбедносних структура и унапређењу међуетничке сарадње. У домену транзиционе правде, ЕУЛЕКС је активно сарађивао са Институтом за судску медицину у Приштини на идентификацији несталих лица, што је требало да допринесе ширем друштвеном процесу нормализације односа и јачању поверења у институције. Додатно, мисија је олакшала и унапређење размене информација између косовске полиције и међународних организација Интерпол и Еуропол, као и директну сарадњу са полицијом Републике Србије. У периоду до 2016. године, ЕУЛЕКС је посредством Специјалног тужилаштва учествовао у обради приближно 1350 случајева, док су судије ове мисије до 2018. године донеле више од 600 пресуда. Током истог периода, око 800 случајева предато је косовским правосудним органима, а мисија је успела да реши и преко 40 хиљада имовинских случајева, путем имовинских захтева.¹² С друге стране, готово сви ЕУЛЕКС-ови Извештаји о надгледању правосуђа из претходних година сугеришу на чињеницу да је у значајном броју предмета тзв. „високог профила“ забележен спор напредак, како током истражних тако током судских поступака. Ово је често укључивало понављање суђења, чиме се додатно отежавало и одлагало доношење пресуда, што је препознато као једно од кључних ограничења успостављању ефикасног правосудног система.¹³ Ограничена подршка реформама у правосудном систему од стране ЕУЛЕКС-а (укључујући унапређење инфраструктуре и процедура), великим делом лежи у политичким и етничким поделама на КиМ. У том смислу, локалне институције нису показале довољан ангажман и спремност на сарадњу са ЕУЛЕКС-ом, као ни за спровођење потребних промена, у оквиру чега су

¹¹ Видети Извештаје ЕУЛЕКСА о надгледању правосуђа за 2020, 2021, и 2022. годину, Мисија ЕУ за владавину права. Интернет: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/Raporti_Serbisht.pdf.

¹² “Council Decision (EU) 2016/1841”, *Official Journal of the European Union*, L 282/1, 19 October 2016.

¹³ Извештај о надгледању правосуђа, Мисија ЕУ за владавину права на Косову – ЕУЛЕКС, Новембар 2024. Интернет: [https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/\(01.08.2025\)misija-eu-za-vladavinu-prava-izve%C5%A1taj-o-nadgledanja-pravosuda-2024.pdf](https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/(01.08.2025)misija-eu-za-vladavinu-prava-izve%C5%A1taj-o-nadgledanja-pravosuda-2024.pdf), стр. 10.

активности ЕУЛЕКС-а често коришћене као оправдање за њихову неактивност. Додатну потврду ниске ефикасности ЕУЛЕКС-а у процесуирању случајева високе корупције и организованог криминала представљају и налази садржани у Извештају о праћењу правосуђа, који је у мају 2024. године представио шеф ЕУЛЕКС-ове Јединице за праћење случајева, Ек Костер (*Hubert van Eck Koster*). Како је том приликом наведено, третман тзв. високопрофилних случајева није дао значајне резултате, при чему је део тих предмета у ризику од застаревања. У периоду од септембра 2022. до маја 2024. године, од укупно 821 праћеног судског саслушања чак 230 је оцењено као непродуктивно, што указује на висок степен нефункционалности и структурних слабости у процесу одлучивања.¹⁴ Костер је у својим саопшењима такође истакао да се велики број рочишта одвија без конкретног напретка, често уз непотребна одлагања, што подрива поверење у капацитет правосудног система да ефикасно решава комплексне случајеве. Посебну забринутост у овом контексту изазивају и суђења за ратне злочине, која се, према доступним подацима, суочавају са бројним оперативним и доказним изазовима, где је већина предмета стара више од 15 година, што значајно отежава истражне и судске поступке.¹⁵ Недостатак материјалних доказа у великом броју случајева, утиче да се судски поступци у великој мери ослањају на исказе сведока, чиме се отварају додатни изазови у погледу поузданости доказа и заштите сведока.¹⁶ Овакви налази засигурно сугеришу да се КиМ и даље суочава са потребом за дубинском реформом правосудног сектора, услед слабих капацитета за истрагу и процесуирање сложених кривичних дела. Скроман домет ЕУЛЕКС-а у домену борбе против корупције и организованог криминала, као битних делова предметних области мисије, у дискурсу ЕУ често је приписиван слабости локалних институција и инхерентним политичким ограничењима на КиМ.¹⁷ Премда се од мисије очекивало да владавину права унапреди и кроз утврђивање кривичне одговорности за корупцију, организовани криминал и

¹⁴ „ЕУЛЕКС-ов извештај о правосуђу: Застаревају случајеви високог профила, напредак у кажњавању ратних злочина“, *Контакт Плус*, 11. 11. 2024. Интернет: <https://radio.kontaktplus.org/vesti/eulex-ov-izvestaj-o-pravosudju-zastarevaju-slucajevi-visokog-profila-napredak-u-kaznjavanju-ratnih-zlocina/86496/>, 15. 1. 2025.

¹⁵ Од покретања истраге до доношења правоснажне пресуде често протекне више од пет година, што указује на системску неефикасност и оптерећеност судова.

¹⁶ EULEX i ratni zločini, The European External Action Service. Интернет: <https://www.eulex-kosovo.eu/sr/news/000427.php>, 5. 1. 2025.

¹⁷ ЕУЛЕКС тежишта одговорности за ограничене резултате ставља на недавно формирану Специјалну истражну јединицу (СИЈ), која као кључно тело за откривање и истраживање случајева корупције делује без јасне правне основе и још увек мањка са неопходном стручном квалификацијом. Видети: Извештај о надгледању правосуђа, Мисија ЕУ за владавину права на Косову – ЕУЛЕКС, *op. cit.*, стр. 40–41.

политичко мешање, годишњи извештаји ЕК упућују да је корупција на КиМ широко распрострањена, те да дугорочно остаје питање од велике забринутости.¹⁸ Идеја поновне успоставе демократије, иако је наишла на снажну подршку већине међународне заједнице, још није успела да превазиђе дубоко укоренење структурне недостатке и традицију друштвене неуређености, у чијем је оквиру корупција и даље опстала на изразито високом нивоу. На тој основи, бивши званичници ЕУ, укључујући и некадашњег специјалног представника ЕУ Питера Фејта (*Peter Faith*), ограничену способност ЕУЛЕКС-а да се ефективно суочи са овим проблемима делом су објашњавали одсуством јасне стратегије, као и недовољном политичком подршком кључних држава чланица ЕУ и САД. Оштрији приступ према косовском политичком естаблишменту, у том смислу, био је избегнут због страха од угрожавања стабилности региона. У јануару 2010. године, мисија ЕУЛЕКС отпочела је рад на својим првим високоприоритетним предметима из области организованог криминала, док су први случајеви високорангиране корупције у јавним институцијама започети у јулу исте године. Иако су накнадним ажурирањима мандата мисије ове области додатно наглашене, ЕУЛЕКС-ови извештаји континуирано указују на дестабилишућу улогу корупције у процесу успостављања владавине права. Антикорупцијски ангажман мисије у последњих деценију и по био је у великој мери ограничен политичким околностима и капацитетом домаћих елита да ометају институционалне процесе.¹⁹ Системска корупција и политички утицај косовских елита повезаних са организованим криминалом, према оцени Европског ревизорског суда трасирали су пут тзв. „заробљеној држави“.²⁰ Тако су у условима трајања бриселског дијалога, бројни предмети, само против високих званичника Демократске странке и Демократске лиге Косова били обустављени, услед честих претњи политичких странака да ће напустити коалицију или блокирати дијалог Београда и Приштине.²¹ Овакве околности сугеришу да је уместо доследне примене владавине права, ЕУЛЕКС често био принуђен да своје деловање прилагођава политичком контексту, што је довело до селективног приступа у процесуирању случајева корупције. Како је у стручној јавности уочено, високорангирани актери укључујући бивше припаднике ОВК, били су заштићени од кривичног гоњења, што је већим делом поткопало кредибилитет мисије у домену владавине права. С тим у вези, уочава се да значајни случајеви корупције долазе након 2014. године и

¹⁸ SWD (2021) 292 final, Kosovo*2021 Report, European Commission, Strasbourg, 19. 10. 2021.

¹⁹ *Impunity in Kosovo: the Fight Against High Profile Corruption*, Policy Paper, No.1/16, Kosovar Institute for Policy Research and Development.

²⁰ “European Union Assistance”, European Court of Auditors, p. 22.

²¹ “Compact Progress Reports”, 2010–2016. pp. 23–31. Интернет: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,53>.

преузимања политичког примата Српске листе, чиме се границе између „српског“ и „косовског“ на локалном нивоу полако бришу, а та два система почињу међусобно да се преплићу.²² Неповољан развој догађаја, условљен латентним политичким уједињењем руководства доминантних српских странака на КиМ и у Србији, био је мотивисан управо могућношћу приступа буџетским средствима и остваривању утицаја на терену. У том светлу, не изненађује ни чести случајеви заједничког учешћа косовских Срба и Албанаца у већим коруптивним радњама. У контексту наведеног, недавни извештаји релевантних невладиних организација на терену, систематско сузбијање корупције, првенствено на централном нивоу у Приштини, утврђују као кључни (правни и морални) предуслов за покретање ефикасних антикорупцијских истрага и мера и у општинама са већинским српским становништвом.²³ Чињеница да упркос иницијалним покушајима процесуирања, већина случајева како корупције тако организованог криминала никада није резултирала правноснажним пресудама, указала је на структурну асиметрију између стратешких циљева ЕУ и стварне могућности деловања унутар локалног контекста. Испоставило се да је ЕУЛЕКС (као и ЕУ у ширем смислу) у настојању да спроведе своју реформску агенду, неретко бирао сарадњу са истим политичким елитама, за које се сматрало да нису искрено заинтересоване за реформе. Додатно, кредибилитет саме мисије последњих година био је озбиљно нарушен корупционашким аферама унутар саме мисије, што је додатно подстакло јавну сумњу у интегритет и транспарентност њеног деловања.²⁴ Само је у новембру 2017. године бивши судија ЕУЛЕКС-а Малколм Симонс (*Malcolm Simmons*) поднео оставку, оптуживши мисију и неколико виших чланова за корупцију, уз тврдње да су под политичким утицајем. Одговор ЕУЛЕКС-а свео се на тврдњу да је сам Симонс био под истрагом због оптужби по истој основи, карактеришући његове изјаве као дезинформациону кампању.²⁵ На трагу побројаних чињеница, губитак поверења јавности у независност и ефикасност мисије, као и изостанак конкретних резултата антикорупцијских иницијатива, представљају логичну последицу системских слабости саме мисије и њеног приступа реформама. Када је реч о укупном доприносу мисије ЕУЛЕКС стабилизацији и унапређењу безбедносне ситуације на Косову и Метохији, доминантна оцена јесте да ова мисија, упркос

²² Исак Воргучић, *Корупција наша свакодневна*, студија случаја, АКТИВ, 2023, стр. 8.

²³ *Ibid.*, стр. 15.

²⁴ Jacqué, J. P., "Review of the Eulex Kosovo Mission's Implementation of the Mandate with a particular focus on the handling of the recent allegations", *Report to the attention of High Representative/Vice President of the European Commission Ms Federica Mogherini*, 31 March 2015.

²⁵ "EULEX Claims Resigned Judge 'Was Under Investigation", *BalkanInsight*, Novembar 2017. Интернет: <https://balkaninsight.com/2017/11/16/eulex-claims-its-resigned-judge-was-under-investigated-11-16-2017/>, 15. 1. 2025.

оствареним одређеним помацима у области јачања владавине права и институционалне изградње, није у потпуности испунила очекивања у погледу дугорочног доприноса стабилности. Упркос последњем Споразуму о путу нормализације односа Београда и Приштине из 2023. године, процес стабилизације међуетничких односа остао је озбиљно нарушен, што се најконкретније огледа у неповољној безбедносној ситуацији у јужној српској покрајини, а безбедносни проблеми на овом простору и даље су један од главних извора нестабилности у читавом региону. Ово стање додатно компликују различити дестабилизујући фактори, посебно на северу КиМ, где су присутне изражене тензије и ризик од даљег продубљивања постојећих конфликтних структура.²⁶ У прилог овоме говори податак да је само период од 2021. године до 2024. године обележила серија цикличних криза, које су примарно биле условљене политичким сукобљавањима на северу покрајине. Насиље у Звечану из маја 2023, а потом и оружани сукоб у Бањској, који је наступио као кулминација инцидента у којој је страдало четворо људи, протекло је без конкретнијег ангажмана и координације ЕУЛЕКС-а и КФОР-а. У том смислу се примећује да су учестали случајеви политичког и етнички мотивисаног насиља, изостанак супстантивне комуникације између етничких заједница, ускраћеност основних права косовским Србима, недостатак напретка у повратку интерно расељених лица, само су неки од квалитативних показатеља изостанка нормализације односа на локалном нивоу.²⁷

4) ОГРАНИЧЕЊА И ПРОТИВРЕЧНОСТИ НОРМАТИВНОГ ДЕЛОВАЊА МИСИЈЕ У ПОСТКОНФЛИКТНОМ КОНТЕКСТУ

Јачање мандата ЕУЛЕКС мисије може се сагледати као инструмент спољнополитичког деловања Европске уније, који је у складу са њеним нормативним приступом у оквиру међународних односа.²⁸ Такав приступ заснива се на вредностима демократије, владавине права и заштите људских права, као и на подстицању изградње функционалних и инклузивних

²⁶ Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине за период од 1. јануара 2021. године до 30. јуна 2021. године, Канцеларија за Косово и Метохију Влада Републике Србије, 2020. Интернет: <https://www.kord-kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Izvestaj%20o%20dijalogu%20jul%202021%20sr%20cir.pdf>.

²⁷ Невена Станковић, *Србија и Европска унија: спољнополитичке дилеме, ограничења, импликације* – Поглавља 35 и 31, ИМПП, Београд, 2024. стр. 73–95.

²⁸ Драгана Дабић, „Европска избегличка криза као изазов теорији о нормативној моћи Европске уније“, у: *Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности*, ИМПП, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Београд, Нови Сад, 2017. стр. 52–72.

институција, посебно у мултиетничким друштвима. Премда је мандат ЕУЛЕКС-а имао за циљ јачање институционалног оквира КиМ као предуслова за дугорочну стабилност, демократизацију и економски развој региона, у пракси су се могли уочити бројни изазови у реализацији ових циљева. Наиме, извршни део мисије ЕУЛЕКС у великој мери био је усмерен на „нормативно деловање“ кроз директно пружање услуга у области владавине права (кроз полицијску, правосудну и царинску компоненту), што је у одређеној мери маргинализовало локалне институције.²⁹ Такав приступ мисије почивао је на претпоставци да ће постепеним укључивањем и надзирањем локалних актера доћи до њиховог професионалног оснаживања и институционалне зрелости. Међутим, ситуација на терену показује да је пренос извршних функција на домаће институције веома ограничен и спор, што доводи у питање дугорочну одрживост мисије. Упркос формалној сарадњи, мисија се на терену суочила са бројним изазовима у координацији са локалним властима, посебно у северном делу Косова, који се од старта намеће као политичко-безбедносни осетљивији простор. Премда је на северу мисија функционисала као *de facto* спроводилац закона, а сарадња са тзв. косовском полицијом у званичним извештајима мисије оцењена као функционална, проблеми неповерења и перцепција пристрасности остају изражени, нарочито међу српском заједницом. Последишно, припадници српске заједнице често доживљавају ЕУЛЕКС као политички пристрасног или недовољно активног у заштити њихових интереса, нарочито у спровођењу мониторинга рада полиције тзв. Косова. Тај утисак је додатно појачан након инцидената пребијања мештанина у Северној Митровици у октобру 2024. године, након чега су поједине српске невладине организације и политички представници, најавили прекид сарадње са мисијом, услед одсуства реакције на дискриминаторни третман и прекомерну употребу силе од стране косовске полиције.³⁰ Упркос ЕУЛЕКС-овим мерама успостављања рада локалног суда у Северној Митровици, као и традиционалних облика обезбеђивања јавног реда (патролирања и интервенисања током међуетничких инцидената), чињеница је да север покрајине и даље пати од безбедносног вакуума, који продубљује међуетничке тензије и институционалну фрагилност. С тим у вези, иако често непримерено употребљена, тзв. моћ принуде коју ЕУЛЕКС легитимно поседује, у стручној јавности идентификована је као важан елемент у дугорочном процесу изградње мира и стабилности на Косову.³¹ Слично као у случају мисије

²⁹ Rok Zupančič, Nina Pejič, *Limits to the European Union's Normative Power in a Post-conflict Society. EULEX and Peacebuilding in Kosovo*, Springer Open, January 2018, pp. 83–84.

³⁰ „Istraga povodom optužbi o prebijanju meštaniina Severne Mitrovice“, *Radio Slobodna Evropa*, 26. октобар 2024, Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/policija-kosovo-milos-subotic/33174398.html>.

³¹ Ewa Mahr, “Differences in the local perception of EULEX and KFOR in their security-related tasks”, *European Security*, 2021, Vol. 30, No. 1, pp. 43–64.

КФОР, принудна моћ ЕУЛЕКС-а ослањала се на присуство полицијског и војног особља, чиме је добила капацитет да обликују безбедносне институције на Косову и утиче на расподелу моћи међу локалним актерима. Међутим, потенцијална супротстављеност тзв. мера принуде локалним очекивањима обеју страна, унутар међуетничних односа, није на време препозната као фактор који битно сужава простор деловања мисије и њен стратешко-оперативни наступ. Коначно, питање легитимности мисије ЕУЛЕКС остаје један од кључних аспеката њеног нормативног деловања на Косову. Посматрано из угла албанске заједнице, перцепције о мисији су током времена еволуирале и постале амбивалентне. У почетној фази, ЕУЛЕКС је био дочекан са позитивним очекивањима, како због планираног ангажовања у контексту латентне подршке процесу независности тзв. Косова тако због фокуса на приоритете који су били усаглашени са потребама локалног становништва, нарочито у домену реформе правосудног система и борбе против корупције. Потоње промене у перцепцији мисије биле су делом условљене учесталим међуетничким инцидентима и тензијама на релацији Београда и Приштине. Последишно, чинило се да је Европска унија у деловању мисије приоритет померала ка краткорочним безбедносним циљевима, чиме је, према мишљењу дела јавности, владавина права била маргинализована, те подређена геополитичкој стабилности. У том смислу, могло би се закључити да је ЕУЛЕКС мисија све више виђена као инструмент очувања *status quo*-а, а не као фактор дубинских институционалних реформи. Ово је довело до делимичног губитка поверења међу делом албанске јавности и проблематизовања питања стварног капацитета мисије да допринесе трансформацији постконфликтног друштва у складу са прокламованим циљевима. Сличан амбивалентан однос према ЕУЛЕКС мисији присутан је и у српској заједници, у којој се мисија углавном перципира као пристрасна у корист тз. косовских институција. Иако је ЕУЛЕКС приликом почетног распоређивања на територију КиМ добио сагласност Владе Републике Србије, у српској јавности и институцијама присутан је изражен отпор према појединим аспектима њеног деловања, од самог почетка мандата. Као што је напоменуто, посебан предмет критике представља блиска сарадња мисије са тзв. косовском полицијом, која се са српске стране тумачи превасходно као имплицитна подршка косовској независности. У том контексту, сарадња са ЕУЛЕКС-ом често се доживљава као политички осетљива тема, а легитимитет мисије се у српским круговима доводи у питање.³² Сарадња Републике Србије и мисије ЕУЛЕКС током претходних година углавном је била ограничена на формални ниво, са фокусом на техничка питања и практичну координацију на терену. У том смислу, ЕУЛЕКС поседује званичну канцеларију у Београду, чија је

³² Истовремено, српска страна традиционално више поверења полаже у сарадњу са мисијом КФОР-а, што додатно релативизује значај ЕУЛЕКС-а у очима српских политичких и безбедносних структура.

улога пре свега усмерена на комуникацију и размену информација. Упркос постојању бројних несугласица и супротстављених ставова око кључних питања везаних за статус тзв. Косова, део стручне јавности остаје при ставу да је сарадња са ЕУЛЕКС-ом за Србију од значаја, будући да представља механизам за заштиту права грађана Србије на територији КиМ. На том трагу, заступају се и становишта да је ЕУЛЕКС ипак успео да оствари одређен степен изолације од политичког уплитања, те да је независним надзором делимично редуковао корупцију.³³ Ипак, ограничени легитимитет мисије, условљен спољнополитичким и унутрашњим притисцима, негативно је утицао на јасноћу њених овлашћења и правне основе. То је довело до слабљења поверења у капацитет мисије, те до учесталих критика како од стране локалних актера тако и од стране међународне заједнице.

5) ИЗВОРИ

- Capussela, Andrea, *State-building in Kosovo: Democracy, corruption and the EU in the Balkans*, I.B. Tauris & Co Ltd, London, 2015.
- "Compact Progress Reports", 2010–2016. pp. 23–31. Интернет: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,53>.
- "Corruption Perceptions Index 2023, *Transparency International*, 2023. Интернет: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, 9. 5. 2025.
- "Council Decision (EU) 2016/1841", *Official Journal of the European Union*, L 282/1.
- "Council Decision (CFSP) 2023/1095", *Official Journal of the European Union*, L 146/22, 6. 6. 2023.
- "Council Joint Action 2008/124/CFSP", *Official Journal of the European Union*, L 42/92.
- Diez, Thomas "The EU in a changing world order: in defence of normative power 2.0", *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 29, No.1, 2021.
- "EULEX Claims Resigned Judge 'Was Under Investigation", *BalkanInsight*, Novembar 2017. Интернет: <https://balkaninsight.com/2017/11/16/eulex-claims-its-resigned-judge-was-under-investigated-11-16-2017/>, 15. 1. 2025.
- "Impunity in Kosovo: the Fight Against High Profile Corruption", *Policy Paper*, No. 1/16., Kosovar Institute for Policy Research and Development.

³³ Christopher M. Jackson, "The EU and rule of law development in Kosovo: EULEX, domestic spoilers, and a two-level commitment problem", *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 7, Dec 2019. pp. 8–9.

- „Istraga povodom optužbi o prebijanju meštanina Severne Mitrovice“, *Radio Slobodna Evropa*, 26. oktobar 2024. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/policija-kosovo-milos-subotic/33174398.html>.
- Jackson, Christopher M., “The EU and rule of law development in Kosovo: EULEX, domestic spoilers, and a two-level commitment problem”, *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 7, Dec 2019.
 - Jacqué, Jan Paul, “Review of the Eulex Kosovo Mission’s Implementation of the Mandate with a particular focus on the handling of the recent allegations”, *Report to the attention of High Representative/Vice President of the European Commission Ms Federica Mogherini*, 31 March 2015.
 - Mahr, Ewa, “Differences in the local perception of EULEX and KFOR in their security-related tasks”, *European Security*, Vol.30, No. 1, 2021.
 - “SWD (2021) 292 final, Kosovo* 2021 Report”, European Commission, Strasbourg, 19. 10. 2021.
 - Van der Borgh, Chris, Le Roy, Puck, Zweerink, Floor, “Coordinating international interventions in complex settings. An analysis of the EU peace and state-building efforts in post-independence Kosovo”, *Peacebuilding*, Vol.6, No. 3, 2018.
 - Zupančič, Rok, Pejič, Nina, “Limits to the European Union’s Normative Power in a Post-conflict Society EULEX and Peacebuilding in Kosovo”, *Springer Open*, January 2018.
 - Воргучић, Исак, *Корупција наша свакодневна, студија случаја*, АКТИВ, 2023.
 - Дабић, Драгана, „Европска избегличка криза као изазов теорији о нормативној моћи Европске уније“, у: *Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности*, ИМПП, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Београд, Нови Сад, 2017.
 - „ЕУЛЕКС-ов извештај о правосуђу: Застаревају случајеви високог профила, напредак у кажњавању ратних злочина“, *Контакт Плус*, 11. 11. 2024. Интернет: <https://radiokontaktplus.org/vesti/eulex-ov-izvestaj-o-pravosudju-zastarevaju-slucajevi-visokog-profila-napredak-u-kaznjavanju-ratnih-zlocina/86496/>, 15. 1. 2025.
 - „Извештај о надгледању правосуђа“, Мисија ЕУ за владавину права на Косову – ЕУЛЕКС, Новембар 2024. Интернет: [https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/\(01.08.2025\)misija-eu-za-vladavinu-prava-izve%C5%A1taj-o-nadgledanja-pravosuda-2024.pdf](https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/(01.08.2025)misija-eu-za-vladavinu-prava-izve%C5%A1taj-o-nadgledanja-pravosuda-2024.pdf).
 - „Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине за период од д 1. јануара 2021. године до 30. јуна 2021.године“, Канцеларија за Косово и Метохију Влада Републике Србије. 2020. Интернет: <https://www.kordkim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Izvestaj%20o%20dijalogu%20jul%202021%20sr%20cir.pdf>.

- Станковић, Невена, *Србија и Европска унија: спољнополитичке дилеме, ограничења, импликације – Поглавља 35 и 31*, ИМПП, Београд, 2024.
- Цветковић, Ненад, Ковач, Митар „Цивилне мисије Европске уније – случај мисије EULEX КОСОВО*“, Политичка ревија, Бр. 2/2023, Институт за политичке студије, Београд.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализа извештаја Европске уније о раду мисије ЕУЛЕКС указује да је званична комуникација мисије, која се обраћа различитим циљним групама (албанској, српској и европској јавности), у великој мери усмерена на стварање позитивне перцепције мисије међу становништвом на Косову и Метохији. У том светлу, могло се приметити да се рад мисије често представља на неутемељено позитиван начин, што се може тумачити у контексту последица политичког притиска од стране држава чланица Европске уније које су признале једнострано проглашену независност Косова. Последично годишњи извештаји о напретку, који потичу из званичних извора ЕУЛЕКС-а, морају се тумачити критички и не могу се сматрати у потпуности непристрасним. Сагледано кроз призму стварног доприноса институционалном развоју, владавини права и изградњи одрживог мира, ЕУЛЕКС мисија остварила је извесне успехе у свом деловању, конкретно у погледу јачања националних капацитета Косова и рационализације функционисања локалних институција. У том смислу, може се рећи да је мисија имала улогу у процесу институционалног обликовања и увођењу европских стандарда у правосудни систем, али с друге стране, изостао је континуиран напредак у успостављању потпуно функционалног, непристрасног и одговорног правосуђа. Честе критике у погледу селективности у кривичном гоњењу, политичког утицаја на рад правосудних органа, као и ограничене транспарентности у поступању самог ЕУЛЕКС-а, утицале су на ерозију поверења јавности и релативизацију постигнутих резултата. Закључно, учинак мисије у области владавине права може се посматрати као процес са делимичним и контекстуално условљеним успесима, али без остварења почетно постављених стратешких циљева у пуној мери. Лоша перцепција јавности и ограничена способност мисије да ефикасно испуни своју извршну улогу поставили су додатне изазове, чије се превазилажење очекује у будућности. Имајући у виду да се КиМ налази у прелазној фази, у којој би мисија требало постепено да оконча свој мандат, од косовских институција се очекује да преузму пуну одговорност за одржавање безбедности на територији јужне покрајине. Имајући у виду досадашње резултате, тешко је очекивати да ће у скорије време доћи до неопходних и конкретних помака у том правцу, тим пре јер локалне институције неретко настоје да представе виши степен функционалности и професионализма него што то показују резултати на терену. Овакво понашање додатно компликује

процену стварне потребе за даљим ангажовањем ЕУЛЕКС-а, стварајући утисак формалне спремности за преузимање одговорности од стране локалних институција, чији суштински капацитети нису довољно развијени. Учинак ЕУЛЕКС-а био је, пре свега, видљив кроз вођење дискусија о међуетничким односима, где се мисија позиционирала као „комуникациони мост“ између тзв. Косова и Србије. Ипак, упркос одређеним постигнућима, мисија није успела да на адекватан начин истражи етнички мотивисане злочине, нити да обезбеди безбедно окружење за припаднике мањинских заједница. Посебно је проблематичан напредак у нормализацији друштвених односа на локалном нивоу, јер страх и даље представља значајан елемент свакодневног живота косовских Срба. С тим у вези, широко је распрострањено уверење да је обим међуетничког насиља (нарочито на северу КиМ) знатно већи од онога што наводе званични извештаји институција Европске уније. У тежим случајевима физичког насиља, често постоји перцепција да се инциденти игноришу или намерно одлажу. Следствено, прокламовани напори ЕУ усмерени ка „суочавању са прошлошћу“, укључујући кривично гоњење ратних злочина и идентификацију несталих лица, донели су ограничене резултате.

Упркос присуству ЕУЛЕКС-а и његовом мандату у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, безбедносни изазови и даље представљају значајан фактор ризика, не само на територији Косова и Метохије већ и за шири регион Западног Балкана. Трајне етничке тензије, институционална слабост, недостатак поверења у правосудне органе и периодичне ескалације насиља, указују на ограничену ефикасност мисије у спречавању нестабилности и изградњи одрживог безбедносног окружења. У том светлу, деловање ЕУЛЕКС-а открива лимите ангажмана мисије Европске уније у дубоко политизованим, постконфликтним срединама, у којима нису само институционални капацитети, већ и сам легитимитет мисије често предмет оспоравања. Додатно, недовољна координација с другим међународним актерима, као и изостанак јасне политичке подршке свих страна укључених у процес нормализације односа, утицали су на релативну ограниченост резултата рада мисије у остварењу нормативних циљева Европске уније.

**ASSESSING THE IMPACT OF THE EULEX MISSION:
BETWEEN NORMATIVE ASPIRATIONS AND EU POLITICAL INTERESTS**

Nevena STANKOVIĆ*

Abstract: The launch of the EULEX mission in Kosovo in 2008 was part of the European Union's declared objective to promote broader societal normalisation between Belgrade and Pristina. This goal encompassed efforts to overcome the so-called legacy of the past, including the prosecution of perpetrators of interethnic war crimes, the identification of missing persons, and support for the return of refugees. The mission's core tasks were centred on the establishment of the rule of law in Kosovo and Metohija and the creation of a secure environment for interethnic relations. The complexity of the mission is reflected in the dynamic nature of its mandate, which has evolved and incorporated new challenges. Despite the presence and work of the mission for more than 16 years, the rule of law in Kosovo and Metohija remains difficult, further complicating the process of social normalisation of relations between Kosovo Serbs and Kosovo Albanians. In addition, the mission's activities have revealed a structural asymmetry between the EU's strategic goals and the real capacities for action in the specific local context. That has raised the issue of its real possibilities to contribute to the transformation of a post-conflict society, in accordance with the proclaimed goals. The paper examines the effects and key limitations of EULEX's actions, based on the EU's normative approach. In conclusion, the paper will point to a deeper institutional and political disconnection between the Union's normative expectations and the complex socio-political reality. The research relies on the method of content analysis of relevant official documents and discourse analysis.

Keywords: EULEX, European Union, Kosovo and Metohija, the rule of law, normative power.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade, E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1800-6227>.