

Сандра Давидовић

Београд

МИСИЈА EULEX – „КОСОВСКИ“ ТЕСТ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

Рад разматра деловање Европске уније на Косову и Метохији, као део њеног настојања да се афирмише као међународни политички и безбедносни актер. Косовска криза постала је важан тест за Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, али и за деловање њене најамбициозније мисије Заједничке безбедносне и одбрамбене политике – EULEX. Политички процес решавања косовског проблема и спољно-политички интереси Уније у том процесу истакли су везаност и испреплетаност овог процеса са њеном политиком проширења, чиме је контекст додатно проблематизован. Сложеност приступа Уније косовском проблему читао се у конфузном правном и политичком статусу мисије EULEX, али утицао и на њен домашај и резултате. Ангажовање на Косову кроз установљење мисије ЗБОП виђено је као катализатор спољног деловања Уније и кључни тест њене делотворности после реформи уведених Лисабонским уговором. Непуних 10 година рада ове мисије заслужује преглед услова њеног настанка и учинке њеног рада, али и оцену досадашњег ангажмана Уније у процесу решавања косовске кризе.

Кључне речи: Европска унија, Заједничка спољна и безбедносна политика, мисија EULEX, Косово и Метохија

Деловање Европске уније на Косову и Метохији представља вишеструко користан оквир за анализу еволуције Уније као међународног политичког и безбедносног актера и развоја њене заједничке спољне, а затим и безбедносне и одбрамбене политике. То стога што је управо у време југословенске кризе Унија започела прогресивни развој Заједничке спољне и безбедносне политике, а њене домашаје настојала да провери активним учешћем управо у решавању косовског питања. Развој ове политике Уније, од Мастрихта 1992, преко Келна 1999, до Лисабона 2007, текао је упоредо са кризама на Балкану, због чега је овај регион постао место провере њене функционалности и домашаја.¹ Једна од основних теза у вези са деловањем Европске уније у процесу распада Савезне Федеративне Републике Југославије тиче се аргумента о „јазу између очекивања и капацитета“ (*capability – expectations gap*).² Велики број оцена управо се кретао у овом оквиру објашњавајући да је „југословенски фијаско“ последица њене „бескичмене политике“ и недостатка војне компоненте која је неопходна да подупре дипломатске и политичке акције. Пропаст њених мировних иницијатива, као и политичка и војна маргинализација од стране Сједињених Америчких Држава били су знак да је Унија пала на задатку, који је сама прогласила „часом Европе“.³ На том увиду никла је решеност Уније да прогресивно крене у стварање установа своје спољне и безбедносне политике, као одговора на тектонске промене у међународним односима које је са собом донео крај Хладног рата. Једнолинијски смер закључака онемогућио је ширу критичку рефлексију, која би осветлила и друге недостатке приступа региону, попут одступања од правила међународног права и сопствених правних начела, као и честа

1 Неке оцене имале су готово идеалистичко виђење о улози Уније на Косову, попут ове Урлиха Бека: “Kosovo could be our military euro, creating a political and defence identity for the European Union in the same way as the euro is the expression of economic and financial intergration”, Наведено према David Cadier, *EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?*, John Hopkins University, 2011, стр. 1.

2 Christopher Hill, “The Capability – Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, London School of Economics, Vol. 31, no. 3, 1993, стр. 305.

3 Крилатица министра спољних послова Луксембурга и председавајућег Савета министара Жака Поса (*Jacques Poos*) из 1992. године, у вези са деловањем Уније у решавању југословенске кризе.

политичка недоследност и пристрасност. На случају Косова може се проверити оправданост овог приступа и утврдити да ли је ова еволуција Уније довела до жељених резултата, готово 25 година после Мадрихта и Босне. Кроз анализу политичких и правних аспеката оснивања мисије *EULEX*, њеног карактера и структуре, настојаћемо да стекнемо увид у то да ли је Унија на Косову успела да „говори једним гласом“ и достигне успех који оправдава покретање њене најамбициозније мисије ЗБОП.⁴

1. МИСИЈА ЕУЛЕКС – КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР

Један од основних концептуалних проблема у анализи спољне политике колективитета какав је Унија представља однос целине и делова, изражен кроз практично питање, када је спољно деловање Уније деловање држава чланица (по правилу најмоћнијих), а када је то спољно деловање Уније као целине, као и да ли тај квалитативни ниво уопште постоји данас?⁵ Преношење овог проблема на деловање Уније у процесу распада СФР Југославије, а затим и у погледу решавања косовске кризе омогућава његово конкретније разматрање. Ако су нејединство приступа и доминација интереса појединих држава чланица у време распада Југославије били последица одсуства уговорно дефинисаних обавеза у овој области у то време, онда би прогресивни развој ове политике значио много јаснији, јединственији и доследнији приступ решавању косовске кризе.⁶ Ипак, нејединство у погледу признања сецесије покрајине Косово и Метохија од Републике Србије и даље деловање Уније у том оквиру још једном је отворило питање способности Уније да „говори једним гласом“. Де-

4 Мисија ЕУЛЕКС је покренута као део Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП). Ипак, будући да је ова политика Уније, након ступања на снагу Уговора из Лисабона, преименована у Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП), у раду ћемо користити скраћеницу ЗБОП.

5 Filip Ejdus, *Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog prisustva do zajedničke spoljne politike*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2008, стр. 33.

6 ЕУ је почела да артикулише своју сопствену спољну политику тек са Уговором из Мадрихта из 1992. године (Уговор о ЕУ), којим је створена нова структура ЕУ „Три стуба сарадње“, при чему се ЗСБП налази у другом, међувладином стубу.

ловање Уније на Косову захтева и испитивање аспекта њене спољне политике који се тиче односа са стратешким интересима америчке администрације, односно њену способност за еманципацију и самосталност од Сједињених Држава и НАТО пакта. Стога је оправдано наведеном концептуалном оквиру додати потпитање, када је спољно деловање Уније артикулисани израз спољних политика њених држава чланица, а када је ЗСБП део система геополитичке стратегије САД и НАТО пакта? Аргумент о томе да је деловање Уније на Косову долазило после кључних одлука америчке администрације и да се њена улога сводила углавном на политички секундарно извршавање одлученог неизоставна је у разумевању овог односа.⁷ Једна од тих одлука која сликовито представља наведено била је одлука да се подржи унилатерална сецесија Косова од Србије. Ова одлука која је поделила Европу била је, пре свега, америчка одлука, с којом су се европске силе постепено, једна за другом саглашавале.

Деловање Уније на Косову подударно се са ставом да „ће у ситуацијама криза Американци одрадити „тврдо“, војни посао а да се од Европљана очекује да после одрађеног посла делимично плате послератну обнову“.⁸ Ова оцена може бити од користи како у погледу изнетог концептуалног проматрања спољног деловања Уније уопште, тако и посебно у случају косовског проблема, где је улога Уније била наглашена тек у периоду пост-конфликтне реконструкције. О томе сведоче и подаци о рачуну које је Унија платила на Косову. До 2003. године у циљу економске обнове, Косово је примило 3.5 милијарди долара помоћи и донација, при чему је удео Европске уније највећи и износи 1.6 милијарди. Ако томе додамо појединачне донације држава чланица у износу од око 400 милиона евра, јасно је колики је терет морала да поднесе Унија. Као део њеног настојања да подржи независност Косова, Унија је организовала донаторску конференцију јуна 2008. године, на којој је сакупљено 1.2 милијарде евра, при чему је удео саме ЕУ био преко 70%.⁹ Наравно, подаци сведоче и о значају које ангажовање на Косову представља за

7 Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, Сремски Карловци, 2016, стр. 188.

8 Pol Tejlor, *Kraj Evropske integracije*, Albatros plus, Beograd, 2010, стр. 22.

9 Слободан, Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, нав. дело. стр. 190.

саму Унију, као и о жељи да поправи учинак на Балкану и афирмише се као важан безбедносни актер. Њено наглашено деловање почеће у време када је у вези са Косовом почела да провејава идеја о коначном решењу статуса, кроз преговоре. У складу са тим, Унија ће добити најистакнутију улогу, како у процесу преговарања (Беч – Брисел), тако и кроз установљење њене највеће и најскупље мисије Европске безбедносне и одбрамбене политике. Ангажовање на Косову кроз установљење мисије ЕБОП виђено је као катализатор спољног деловања Уније и кључни тест њене делотворности после реформи уведених Лисабонским уговором. Значај успешног ангажовања Уније на Косову истакнут је у тексту *Европске стратегије безбедности* (2003), у којој се каже да „кредибилитет спољне политике (ЕУ) зависи од консолидације постигнућа на Балкану“.¹⁰ Стратегијом су створене претпоставке за отпочињање цивилних и војних мисија у склопу ЕБОП, при чему је у првих пет година покренуто двадесет мисија, од чега чак шест на Западном Балкану, што потврђује стратешки значај овог региона наведен у овом документу.¹¹

2. ВРЕМЕ ПОЧЕТКА „ЧАСА УНИЈЕ“ НА КОСОВУ

Извештај о стању на Косову и Метохији, који је сачинио норвешки дипломата Каи Аиде (*Kai Aage Eide*), на захтев Генералног секретара УН, након мартовског погрома из 2004. године, отворио је питање решавања будућег статуса.¹² Мартовско насиље, које је било уперено против Срба, представљало је и насилну опомену управи Уједињених нација. У извештају се наводи да ће потенцијал за немире да расте и предложено је да се ускоро отворе преговори са аргумен- том да „дуже чекање прети да повећа фрустрацију већинског

10 European Council, *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

11 2003: Artemis, EUFOR у Конгу, EUPM БИХ, Concordia Македонија, 2004: EUPOL Proxima Македонија, EUJUST Themis Грузија, 2005: EUSEC Конго, EUPOL Киншаса, Amis 2 Судан, AMMAch Индонезија, JUSTLEX Ирак, EU-VAM Палестина, 2006: EUPAT Македонија, 2007: EUPOL ДР Конго, EUPOL Авганистан, 2008: EUSSR Гвинеја Бисао, EUFOR Чад, EULEX Косово.

12 Извештај је разматран на састанку Савета безбедности, 30. новембра 2005. године, где је одлучено да се да одобрење за почетак преговора о статусу.

становништва на Косову“.¹³ Овај извештај, који је касније објављен у облику „Смерница за преговоре о статусу Косова“, наглашава кључну улогу ЕУ будући да се Косово налази у Европи, те заговара могућност коришћења перспективе чланства као инструмента притиска. Као конкретне области ангажовања у извештају помињу се управо полиција и правосуђе, које ће касније и постати кључни део надлежности мисије. Паралелно са овим дешавањима и унутар саме Уније започето је разматрање платформе о њеном будућем ангажовању на КиМ, после најављених преговора и уз постепено пребацивање овлашћења са УНМИК-а. Ово је уједно време када је Унија започела да ради на преузимању вођства у погледу Косова, што оправдава временску поделу њеног ангажмана у две фазе:

Прва фаза обухвата временски период од 9. марта 1998. до 10. априла 2006. године, када је Унија била један од учесника у решавању кризе. Као прву временску одредницу узимамо састанак Контакт групе у Лондону, чиме је ова неформална групација од 6 моћних држава узела учешће у решавању косовског проблема, чиме је ово питање интернационализовано. Свакако да је вођство Сједињених Америчких Држава унутар овог малог круга држава било кључно и оно није ни на који начин доведено у питање ни у другој фази. Ипак, са аспекта деловања Уније ова подела је оправдана због њеног изузетно ангажованог приступа, који ће свој врхунац достићи установљењем мисије *EULEX*. У првој фази, Унија је била део међународне цивилне и војне управе Уједињених нација, као један од актера међународног присуства, и то у оквиру IV стуба, задуженог за економску обнову и реконструкцију.¹⁴ Истакнуто учешће појединих држава чланица у овој фази решавања косовске кризе не можемо поистоветити са спољним деловањем Уније, будући да постављени концептуални оквир подразумева висок ниво артикулисаности који није био присутан у овом временском одељку.

Друга фаза, у којој ће Унија имати знатно наглашенију улогу, почиње усвајањем прве *Заједничке акције Савета*

13 Kai Eide, Report on the situation in Kosovo, United Nation, Security Council, 30 November 2004, S/2004/932.

14 Међународно присуство на Косову и Метохији након 10. јуна 1999. године чиниле су и друге организације (НАТО, ОЕБС и др.).

Европске уније 10. априла 2006. године, што уједно представља први правни инструмент ЗСБП који је Унија донела у вези са Косовом.¹⁵ Наведеном акцијом предвиђено је установљење Тима ЕУ за планирање (*EU Planning Team*) поводом могуће ЕУ операције управљања кризом на Косову, који ће пуне две године припремати терен за деловање мисије и касније постати њен део. Чињеница да је у поменутом извештају Каи Аидеа предложена реконфигурација УНМИК-а у корист неке европске мисије, навела је Унију да усвоји овај документ, који додуше у хијерархији правних инструмената Заједничке спољне и безбедносне политике представља тек документ оперативног карактера, коме претходе заједничке стратегије и ставови.¹⁶ Од тог тренутка, Унија је донела серију заједничких акција у којима је потврђена доследност у настојању да се ангажује, након преговора који су се паралелно одвијали у Бечу. Динамика одвијања преговора и истовремено доношење аката Уније којим је припремана мисија на Косову обележили су период од доношења прве заједничке акције, априла 2006, до почетка рада мисије, децембра 2008, који уједно представља и временски оквир ове анализе.

3. ИНТЕРЕСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА КОСОВУ

Интерес Европске уније и њених држава чланица да се ангажују на Косову био је вишеструк. Поменути аргумент о томе да Балкан представља полигон за проверу делотворности Заједничке спољне и безбедносне политике провејава кроз текст Безбедносне стратегије и мноштва анализа, уз оправдано питање „који би кредибилитет Унија имала да управља кризама на Блиском истоку, у Африци или Азији ако није способна да реши проблем у властитом дворишту“.¹⁷

15 Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPТ Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L 112/19, 26.4.2006.

16 Slobodan Samardžić, „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija – secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije“, u zborniku: *Srbija u procesu pridruživanja EU* (priredio: Slobodan Samardžić), Službeni glasnik, Beograd 2009, стр. 220.

17 Jacques Rupnik, “The Western Balkans and the EU: the hour of Europe”, Institute

Поред тога, Унија има и безбедносни интерес да се ангажује на Косову. Од укупно пет претњи које идентификује Европска стратегија безбедности, бар три се могу довести у везу са Косовом, и то *регионални конфликти, пропале државе и организовани криминал*. У Стратегији се наводи да ће се суочавање Уније са овим претњама одвијати изван граница ЕУ, при чему се као најбољи инструмент борбе истиче оснаживање балканских држава, будући да одатле долази једна од горућих претњи.¹⁸ Та оцена определиће садржај и мандат мисије на Косову.

Унапређење стратешког циља о стабилизацији Балкана и провера способности Европске безбедносне и одбрамбене политике неспорно су интереси Уније када је реч о ангажовању на Косову. Ипак, то не би било довољно објашњење слања мисије која ће постати не само перјаница ЕБОП, већ и инструмент имплементације плана за независност Косова, односно део „процеса изградње државе“.¹⁹ Аргумент о вези наведених интереса о унапређењу косовских установа и процеса независности, који се у литератури често користи, логички је неодржив, будући да су параметри о стопи криминала, корупције, социо-економском окружењу и владавини права постајали негативнији са добијањем већег степена независности.²⁰ Стога, свеобухватније разумевање мора укључити анализу мисије у напред постављеном концептуалном оквиру, односно у контексту условљености спољног деловања Уније интересима њених моћних чланица, као и САД, које су доследно подржале једнострану сецесију, а посао изградње нове државе препустили Унији. У том контексту треба поменути и да ова два актера немају истоветне интересе на Косову. Америчка логика на Косову била је политички рачун и „ако су се проблеми управљања сукобљавали са њихо-

for Security Studies, June 2011, стр. 19.

18 У стратегији се наводи да 90% хероина у Европи долази од мака узгајаног у Авганистану. При томе, већина се дистрибуира кроз балканске криминалне мреже, које су, по слову Стратегије, одговорне и за око 200.000-700.000 жена жртва сексуалне трговине широм света.

19 Иако овај термин никад није коришћен у заједничким акцијама Уније, треба поменути да тзв. „процес изградње државе“, као део теорије либералног мира, представља основни концептуални оквир највећег броја анализа у вези са проблемом Косова.

20 У последњем делу рада биће изложени подаци који о томе сведоче.

вим интересима Вашингтон је пре него ЕУ био склон да тим интересима да првенство у односу на проблеме управљања, с обзиром на дугорочан развој Косова није био приоритет за САД²¹. Косово не представља никакву претњу Америци од које је удаљено читав океан, док је за Унију од изузетне важности да њено „двориште“ не буде извор нестабилности јер то представља претњу њој самој. Овај увид условиће у великој мери карактер мисије и њене широке надлежности. Проблем непризнавања једностране сецесије од стране пет држава чланица није довео у питање мандат мисије, управо зато што међу тих пет држава није било моћних држава чланица.

Најзад, деловање Уније на Косову у вези је са политиком проширења, која ће у другој фази практично постати део Заједничке спољне политике уније, неизоставан у анализи односа Уније према региону Западног Балкана. У тачки 3. Заједничке акције од 15. септембра 2006. године каже се „Процес стабилизације и придруживања представља стратешки оквир политике ЕУ према Западном Балкану, а инструменти тог процеса су отворени за Косово укључујући и европско партнерство, политички и технички дијалог унутар механизма посебне трасе у оквиру процеса стабилизације и придруживања, као и одговарајући програми помоћи Заједнице“²². Овим је Унија први пут званично довела у везу своје деловање на Косову са програмом Процеса стабилизације и придруживања, а веза и условљеност ова два процеса постаће неизоставни део њеног приступа региону. Један од најизразитијих примера тог приступа представљају и даље актуелни преговори Београда и Приштине о примени „Споразума о принципима нормализације“, у коме је настављена и до врхунца доведена политика везивања две области, кроз процес политичког условљавања страна у преговору.

21 Andrea Lorenc Kapusela, *Izgradnja države na Kosovu: demokratija, korupcija i EU na Balkanu*, Službeni glasnik, Beograd 2016, стр. 181.

22 С обзиром на чињеницу да се Косово и Метохија налази под међународном управом, али и да је фактички одвојено од остатка Србије, Унија је одредила за Косово посебну трасу у оквиру процеса, такозвани *tracking mechanism*. Наведено према: Slobodan Samardžić, „Problem Kosova i Метохије из угла европских интеграција – сецесија Kosova као питање односа ЕУ и Србије“, нав. дело, стр. 222.

4. ПРАВНИ И ПОЛИТИЧКИ ПРЕДУСЛОВИ УСТАНОВЉЕЊА МИСИЈЕ

Период пре званичног установљења мисије *EULEX KOSOVO* и њеног размештања значајан је јер се у њему паралелно одвијао процес преговарања у Бечу и процес прогресивне припреме Уније за рад у изразито сложеном контексту. Он је значајан јер је у њему могуће разматрати у којој је мери Унија превазишла препреке карактеристичне за југословенски сукоб и на који начин је одговорила на кључне изазове који су претходили почетку рада мисије. Тај период се одвијао у оквиру друге фазе, односно од доношења прве заједничке акције до децембра 2008, када је мисија званично започела рад. Преговори, које је водио Специјални представник Генералног секретара УН Марти Ахтисари (*Martti Ahtisaari*), одвијали су се од фебруара 2006. до децембра 2007. Унутар овог временског одељка улога Уније је постала истакнутија пред сам крај преговора, и то у оквиру „Тројке ЕУ, САД и Русије“.²³ Унија је снажно подржавала напоре да се „Свеобухватни предлог за решење статуса Косова“ (Ахтисаријев план) усвоји како би он постао правни основ њене мисије на Косову.²⁴ Наиме, овај предлог је предвидео установљење мисије Европске политике безбедности и одбране у области владавине права, која ће у свему бити део извршавања плана за независност, заједно са Међународном цивилном канцеларијом.²⁵ Пропаст преговора крајем 2007. године и једнострано проглашење независности Косова 17. фебруара 2008. године ставили су на тест и планирану мисију ЕБОП и спољно деловање Уније уопште.

Прво, мисија је изгубила могући међународни правни основ постојања, а друго, Унија је требало да се постави

23 Исто. стр. 221.

24 У Закључцима о Западном Балкану од 27. марта 2007. године Савет министара је „изразио пуну подршку Специјалном изасланику Генералног секретара и његовим напорима у вођењу политичког процеса за одређивање будућег статуса Косова“.

25 Међународна цивилна канцеларија предвиђена је и основана на основу Ахтисаријевог плана, као део инструмената за имплементацију плана (иако он никада није прихваћен). На Косову и Метохији је функционисала од фебруара 2008. до септембра 2012. године.

према чину једностране сецесије територије за коју је мисија увелико била спремна. Њено поступање у односу на оба проблема svelo се на „јединствену произвољност“,²⁶ чиме ће произвести правне и политичке последице које ће довести у питање њен „идентитет на међународној сцени“.

Чин једностране сецесије привремених органа самоуправе десио се пар дана након усвајања заједничке акције којим се установљава мисија *EULEX*.²⁷ Претпоставка је да је Унија акцију усвојила раније, како би избегла блокаду њеног установљења изазвану одлуком дела чланица да не признају овај чин. Дан након проглашења независности, донела је још једну заједничку акцију, којом се одредила ненадлежном по питању сецесије и оставила државама чланицама да се појединачно одреде према том питању, што је супротности са њеним напорима да у међународним пословима „говори једним гласом“. Ипак, у низу својих аката афирмисала је аргумент од томе да Косово представља „случај *sui generis*“, код кога кршење норми међународног права не повлачи одговорност, чиме је указала на правац којим ће поћи. Тиме је Унија поновила грешку карактеристичну за време југословенског фијаска, коју мисија из њене политике безбедности и одбране развијене у међувремену није могла да поправи. Напротив, произвољна примена међународног права и покушај да се низом политичких техника амнестира од те праксе управо ће довести у питање све циљеве ангажовања њене мисије на Косову.

5. ПРАВНИ АСПЕКТИ ОСНИВАЊА EULEX-A

Утврђивање правног основа мисије *EULEX* подразумева идентификовање правног акта Уније, на основу кога је мисија основана (интерни правни основ), као и међународног правног документа којим је предвиђено то оснивање.

26 Израз професорке Радмиле Накараде: Radmila, Nakarada, *Raspad Jugoslavije: problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

27 Мисија је установљена 4. фебруара 2008. године: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, *EULEX Kosovo*.

Интерни правни основ мисије *EULEX* представља *Заједничка акција Савета о Мисији владавине права Европске уније на Косову, EULEX KOSOVO*, од 4. фебруара 2008. године, донета на основу члана 14 и члана 25 Уговора о Европској унији, којом је мисија званично установљена.

Идентификовање међународног правног основа представља знатно тежи задатак, будући да је у циљу успостављања мисије, покренуто мноштво квази правних техника које суштински имају политички карактер и последица су настојања Уније да по сваку цену установи мисију, као и компромиса страна у спору условљених везом са Процесом стабилизације и придруживања и промењеним околностима које је донела 2008. година. Да би нека група држава успоставила мисију владавине права на територији неке друге државе неопходан је пристанак највише власти домаће државе. Будући да је територија Косова и Метохије од 10. јуна 1999. године интернационализована, највишу власт представља УНМИК, а највиши правни акт јесте Резолуција СБ УН бр. 1244. То би значило да међународни правни основ може бити само нови акт Савета безбедности, којим би се постојећа резолуција заменила у циљу преноса овлашћења са УНМИК администрације (установљене Резолуцијом 1244) на мисију Европске уније. Будући да су преговори у Бечу вођени под окриљем Уједињених нација, Ахтисаријев план је могао постати својеврсни правни основ мисије, да су га прихватиле обе стране у спору и да је, као такав, усвојен од стране Савета безбедности. Ипак, будући да су преговори пропали, он је остао акт неформалног карактера и не може представља правни основ.²⁸ Уједињене нације нису донеле нити један документ који бисмо могли идентификовати као међународни правни основ. Извештај Генералног секретара Уједињених нација од 12. јуна 2008. године „констатује об-

28 Свеобухватни предлог за решење статуса Косова (Ахтисаријев план) представља 'План за надгледану независност Косова', због чега и сам излази ван оквира Резолуције 1244, која предлаже преговоре о коначном решењу статуса, али у оквирима ове и претходних Резолуција у вези са Косовом. (1160 (1998) од 31. марта 1998, 1199 (1998) од 23. септембра 1998, 1203 (1998) од 24. октобра 1998. и 1239 (1999) од 14. маја 1999.) Будући да су основна начела наведених Резолуција територијални интегритет и суверенитет СРЈ (Србије) уз давање суштинске аутономије појкрајини Косово и Метохија, овај план излази ван оквира постављених Резолуцијом.

раћање Високог представника ЗСБП Уније о настојањима да се ангажује на Косову под окриљем Резолуције 1244²⁹, али то не може представљати одобрење да се такав ангажман установи. Такође, наредни Извештај Генералног секретара као ни председничко саопштење Савета безбедности од 24. новембра 2008. у коме се „поздрављају континуирани напори Уније да унапреди европску перспективу Западног Балкана и тиме одлучујуће допринесу регионалној стабилности и просперитету“, не могу бити правни основ мисије. Ипак, непосредно пре наведене седнице Савета безбедности постигнут је политички договор српске Владе и Уједињених нација тзв. „План 6 тачака за реконфигурацију међународног присуства на Косову“, који је садржан у поглављу XI извештаја Генералног секретара Бан Ки Муна (*Ban Ki-moon*) у поглављу „Дијалог са Београдом“.²⁹ Постигнути договор предвидео је статусно неутрално ангажовање Уније и то у оквирима Резолуције 1244, што је прихваћено од стране српске владе, као својеврсни гарант да се мисија неће претворити у инструмент за имплементацију Ахтисаријевог плана. Овај извештај, усвојен на седници Савета безбедности 26. новембра 2008. године, представља политички одговор на овај вишеструко сложени проблем у коме се преплићу тежња Уније да коначно активира мисију, политичко трговање у вези са процесом проширења који је упоредо текао, као и тежња да се пронађе одговор на новонастали вакуум. Ипак, аргумент да је овим документом извршена и легализација мисије, није прихватљив из неколико разлога. Прво, реч је о једном поглављу Извештаја Генералног секретара, а Извештај као ни поменуто саопштење нису обавезујући правни акти и не производе правно дејство.³⁰ Друго, сам текст плана помиње пет пута Резолуцију 1244, осам пута мисију УНМИК, али ни на једном месту не помиње ни Европску унију експлицитно нити мисију *EULEX*. Чињеница да је Унија прихватила статусно неутрално ангажовање на Косову и то у складу са Резолуцијом 1244 и овај оквир унела у текст заједничке акције не ствара правни основ да унилатерално успостави мисију која ће

29 *Plan 6 tačaka za rekonfiguraciju UNMIK*, Internet, http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=543851, 15/05/2017.

30 Slobodan Samardžić, „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija – secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije“, нав. дело, стр. 225.

заменити УНМИК, без одобрења Савета безбедности, кроз нову резолуцију. Ипак, упркос дистанцирању од Ахтисаријевог плана и позивању на Резолуцију 1244, текст заједничке акције о оснивању мисије суштински репродукује текст Плана, понављајући дословно или преформулисано кључне одредбе.³¹ Тиме је Унија потврдила суштинско залагање за спровођење овог плана, више пута истакнуто у претходним заједничким акцијама. То не би био проблем да се на њеном дистанцирању од овог плана није пронашао основ за почетак рада мисије, заснован на политичком договору страна. Ова недоследност не само да је довела у питање њену намеру да се ангажује на Косову, већ је произвела структуру и облик мисије, коју су оправдано, многи аутори окарактерисали као „камелеонски прагматизам“.³² Таква, она превазилази границе прагматског приступа и улази у границу нелегалног поступања, чиме је Унија још једном довела у питање способност доследне примене сопствених правних начела.

6. „КАМЕЛЕОНСКИ ПРАГМАТИЗАМ“ И ЊЕГОВЕ ПОСЛЕДИЦЕ

Технички одговор Уније на сложен проблем правног и политичког контекста територије створио је амбивалентан карактер мисије, који се састоји у декларативној неутралности, а суштинском спровођењу Ахтисаријевог плана за независност. То „шизофрено окружење“ отворило је неколико проблема. Прво, Унија је требало да ради на изградњи установа које формално није признала. Друго, пред судије и тужиоце *EULEX*-а појавио се проблем права које треба да примењују. Најзад, камелеонски карактер мисије поставио је суштински проблем њене прихватљивости.³³ „Парадокс изградње државе“ коју део чланица Уније није признао, произвео је практичне проблеме, али је озбиљно довео у питање и интегритет њене спољне политике. Врхунац овог проблема

31 Исто, стр. 226.

32 David Cadier, *EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?*, нав. дело, стр. 21.

33 ‘Камелеонски прагматизам’ – израз на који се у литератури у вези са мисијом ЕУЛЕКС често може срести, а који се односи на његов нејасан правни и политички статус.

оличен је у случају сведочења у вези са легалношћу косовске Декларације о независности, приликом давања саветодавног мишљења Међународног суда правде, где су се чланице Уније нашле на супротним странама.³⁴ Јасно, овако огољена слика нејединства држава чланица Уније у погледу спољне политике последица је недоследне примене сопствених начела у циљу остваривања појединачних политичких интереса. Наведени контекст у коме је мисија започела са радом оличен је у апсурду да су га две стране у спору одбацивале из разлога који се у потпуности међусобно искључују. Албанци нису прихватили деловање *EULEX*-а у оквиру „Плана 6 тачака“ јер су у томе видели препреку развоју суверенитета и истичали Ахтисаријевог план, који је постао део „домаћег права“, уношењем Плана у текст Декларације и новог Устава „Републике Косово“. Иако предложени „План 4 тачака“ Приштине није уврштен у извештај Генералног секретара, након разговора са представницима Уније, приштински званичници прихватили су статусно неутрално ангажовање *EULEX*-а, уз образложење да он заправо представља спровођење Ахтисаријевог плана и да ће мисија деловати у складу са косовским уставом.³⁵ Иако ће убрзо пракса потврдити овај став Приштине, јавно мњење и опозиција одбацивали су мисију тврдећи да се њоме даје уступак Србији. Упркос серији протеста албанске стране, противљење Срба са севера покрајине са собом је истакло већи проблем за мисију јер је довео у питање могућности њеног размештања и рада на Северу, будући да тај део Косова и Метохије није био под фактичком контролом Приштине.

Још једна од последица амбивалентности мисије оличена је у функцији Високог представника Европске уније на Косову и Метохији, који је уједно и Међународни цивилни представник. Персонално сједињавање ове две функције извршено је због разлога ефикасности, без узимања у обзир да

34 Шпанија, Румунија и Кипар одаслале су правне тимове у циљу сведочења против легалности Декларације о независности привремених органа самоуправе, при чему је супротстављена страна укључила 8 других чланица Европске уније.

35 Након што је одбацила План 6 тачака, Приштина је истакла предлог „Плана у 4 тачке“, који је превидео распоређивање мисије у складу са планом Ахтисарија и Уставом Косова, одбацивање плана о шест тачака, сарадња са Елексом и другим установама на принципима независног Косова.

су ове две функције правно установљене документима који се међусобно искључују. Наиме, Ахтисаријевим планом је предвиђено установљење Међународне цивилне канцеларије која се стара о спровођењу Плана за независност, а којом руководи шеф канцеларије, односно Међународни цивилни представник. Са друге, стране, након проглашења независности и пропасти Ахтисаријевог плана, правни оквир мисије постаје, како је претходно представљено, Резолуција СБ УН 1244. Практично, то значи да мисијом политички руководи личност Виског представника у коме је персонално сједињена функција неспојива са правним основом мисије. Поред тога, Међународни цивилни представник добија инструкције од неформалне Међународне управљачке групе (*International Steering Group*), установљене након једностраног проглашења независности Косова, од стране држава које подржавају независност. Ако се има у виду да је Канцеларијом суштински руководила Квинта,³⁶ са водећом улогом САД, те да се функција Међународног цивилног представника сједињава са представником Уније, овим је доведен у питање принцип статусне неутралности мисије.

7. МИСИЈА EULEX – СТРУКТУРА И НАДЛЕЖНОСТИ

Дефинисана као мисија владавине права, ова мисија има своју специфичну структуру, три области надлежности, као и две врсте овлашћења. Надлежност *EULEX*-а обухвата три области, те стога и структура мисије има следеће три компоненте: компоненту полиције, правосудну компоненту, као и компоненту царине.

У складу са основним циљем мисије, да „помаже косовским институцијама (унутар три наведене области) да на одржив начин постану одговорни, независни, мултиетнички и слободни од политичког утицаја“, развијена су два основна оперативна метода рада *EULEX*-а за остварење тих циљева, односно две врсте функција: саветодавне (*EULEX* прати, усмерава и саветује надлежне косовске установе у свим областима везаним за шире поље владавине права: полиција,

36 Квинта обухвата неформалну групу 5 држава: САД, Велика Британија, Немачка, Француска и Италија.

правосуђе, царина) и извршне функције (*EULEX* директно врши одређене правосудне и судске надлежности). Из овако утврђених надлежности произилази да се саветодавне функције односе на све три побројане области надлежности (полиција, правосуђе, царина), док се извршне функције односе на област полиције и правосуђа. Поред тога што су уже по обухвату, оне су и резидуалног карактера, односно њима се прибегава када се „неадекватност поступања козовских органа не може исправити праћењем, усмеравањем или саветовањем“.³⁷ Давање извршних овлашћења мисији *EULEX* представља највећу иновацију у деловању Уније у области цивилног управљања кризама. Ниједна мисија ЕБОП до сада није добила тако широка овлашћења и пандан овако амбициозном мандату може се наћи само у процесима изградње држава које спроводе Уједињене нације, што по циљевима, садржају и мандату далеко превазилази оквир ЕБОП. Два кључна одсека, полиција и правосуђе, одабрана су зато што се унутар њих идентификују узроци претњи по саму Унију идентификовани у Стратегији. При томе, мисија је посебан нагласак ставила на три групе предмета: *ратни злочини и међуетничка кривична дела, затим тероризам, као и организовани криминал и корупција*.³⁸ Овакво одређење *EULEX*-а релативно је јасно, ако се има у виду стање на КИМ у вези са сваком од њих.

Систем на КИМ у првом реду карактерише криминогена државна структура, са елитом која се доводи у везу са ратним злочинима. Према оцени *Freedom House* из 2012. године, Косово представља полуконсолидовани ауторитарни режим. Индикатор који посредно мери изложеност владе притиску бирачког тела и друштва, издваја Косово као далеко најниже рангирано у односу на све друге земље Балкана по структуралној мањкавости политичких институција, односно у погледу тога до које мере могу грађани једне земље да утичу на избор владе. Од установљења УНМИК-а, корупција је константно расла и постала највиша у Европи. У процес системске корупције на Косову и Метохији укључено је на свим нивоима од 20.000 до 80.000 људи односно између 1 и

37 Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, *EULEX Kosovo*.

38 Исто.

5% становништва.³⁹ На основу анализе Светске банке у вези са управљањем на Косову, која се односи на период 2000-2008 године, Косово представља најгори систем управљања на Балкану. Индикатори квалитета управљања (*Worldwide Governance Indicators*), који се односе на период 2004-2013, показују да у односу на почетак рада EULEX-а Косово бележи стагнацију или пад, што је у супротности са општим трендом на Балкану. У погледу учинака у вези са борбом против корупције и криминала, извештај *Doing Business* из 2014. каже да од 2009. Косово стагнира на резултату 46,54% (на скали од 0 до 100), без побољшања, у погледу укупног квалитет система права.⁴⁰ Према овом извештају, Косово је остварило најгоре резултате у ширем контексту Европе и Централне Азије, а интересантно забележило добар напредак у областима које мисија не покрива, као на пример, заштита инвеститора. Поређења *EUROPOL*-ових извештаја о организованом криминалу указују да су криминалне групе које функционишу на Косову ојачале.⁴¹ Постоје процене које кажу да између једне и две трећине укупног БДП-а на Косову представља промет произашао из организованог криминала. Слични закључци Уније могу се наћи и у извештају из 2013. о спремности Косова за визну либерализацију, као и Годишњем извештају о напретку Европске комисије где је указано на то да је корупција највероватније порасла на Косову након упућивања мисије.⁴² Корупционaшки скандали који потресају *EULEX* последњих година чине наведене податке још суморнијим. Општа амбивалентност довела је и до парадоксалних резултата. Мисија која би требало да унапреди владавину права дозвољава да између 30 и 40% места за тужиоце и судије константно остаје непопуњено. Током 2011, мисија је пропустила да изабере главног тужиоца и тужиоца за ратне злочине.⁴³

39 Andrea Lorencо Kapusela, *Izgradnja државе на Косову: демократија, корупција и ЕУ на Балкану*, *Službeni гласник*, Београд 2016, стр. 241.

40 Овај извештај мери број, дужину и цену процедура неопходних да би се остварила легално дата права.

41 Andrea Lorencо Kapusela, *Izgradnja државе на Косову: демократија, корупција и ЕУ на Балкану*, нав. дело, стр. 260.

42 Исто. стр. 261.

43 EULEX је само од УНМИК-а наследио 1187 предмета могућих ратних злочина.

ЗАКЉУЧАК

Деловање Уније на Балкану текло је упоредо са прогресивним развојем њене спољне и безбедносне политике, али овај процес није упоредо праћен и њеном суштинском еманципацијом. Сецесија Косова представља део америчких геостратешких интереса на Балкану, са којима су се чланице постепено усаглашавале, мада Унија ни на Косову није успела да „говори истим гласом“. Тежња Уније да се више ангажује на Косову свела се на довршавање започетог и овај оквир определио је домашаје њене политике и успех мисије *EULEX*. То је довело до све већег прожимања овог процеса са њеном политиком проширења, чиме је оквир могућих решења постао наглашено политизован. Указивањем на одсуство суштинског међународног правног основа и тежњу Уније да по сваку цену установи мисију *EULEX* потврђена је тенденција одступања од међународних правних начела и коришћење политичких техника како би се њено деловање омогућило. Такав приступ створио је системска ограничења оличена у парадоксу да се Унија ангажовала у процесу изградње државе, коју званично није признала. Представљањем структуре и надлежности указано је на могуће капацитете које је мисија имала на располагању. Ипак, подаци о учинцима, иако укратко представљени, указују на поражавајуће домете мисије. Упркос правном и политичком оквиру који је поставио системска ограничења, *EULEX* је имао на располагању значајне ресурсе које није искористио. Напротив, корупционашки скандали који су потресали мисију последњих година створили су парадокс у коме су службеници мисије владавине права постали предмет серије оптужби за корупцију. Најзад, учинци у погледу остваривања независности кроз даљи процес политичких преговора, оправдавају оцену о томе да ова мисија представља случај интервенционистичке праксе Уније, кроз учешће у процесу „изградње државе“, тамо где то налаже политички интерес.

Литература

- Самарцић Слободан, *Европска унија: систем у кризи*, Сремски Карловци, 2016.
- Cadier David, *EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?* John Hopkins University, 2011.
- Ejdus Filip, „Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog prisustva do zajedničke spoljne politike“, *Međunarodna politika*, br. 1132, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd 2008, стр. 32-43.
- Hill Christopher, “The Capability – Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, London School of Economics, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, no. 3, 1993.
- Kapusela Andrea Lorenzo, *Izgradnja države na Kosovu: demokratija, korupcija i EU na Balkanu*, Službeni glasnik, Beograd 2016.
- Nakarada Radmila, *Raspad Jugoslavije: problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Rupnik Jacques, “The Western Balkans and the EU: the hour of Europe”, Institute for Security Studies, June 2011.
- Samardžić Slobodan, „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija – secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije“, u zborniku: *Srbija u procesu pridruživanja EU* (priredio: Slobodan Samardžić), Službeni glasnik, Beograd 2009, стр. 219-230.
- Tejlor Pol, *Kraj Evropske integracije*, Albatros plus, Beograd, 2010.

Документа

- Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo.
- Eide Kai, Report on the situation in Kosovo, United Nation, Security Council, 30 November 2004, S/2004/932.
- European Council, A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.
- Plan 6 tačaka za rekonfiguraciju UNMIK*, Internet, http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=543851, 15/05/2017.

Sandra Davidovic

**MISSION EULEX – KOSOVO’S
TEST OF THE COMMON FOREIGN
AND SECURITY POLICY OF THE
EUROPEAN UNION**

Resume

This paper discusses the activities of the European Union in Kosovo and Metohija crisis as part of EU's efforts to establish itself as an international political and security actor. The Kosovo crisis has become an important test for the EU's Common Foreign and Security Policy, but also for the operation of its most ambitious European Security and Defense Policy mission – EULEX. The political process of solving Kosovo problem and EU's political interests in this process highlighted relation and interdependence with EU Enlargement policy, which additionally problematised context. The complexity of the European Union's approach to the Kosovo problem has shown in a confused legal and political status of the EULEX mission, but it has also affected it's achievements and results. Engagement in Kosovo through establishment of ESDP mission is seen as a catalyst for the foreign activities of EU and a key test of its effectiveness after Lisbon Treaty. About ten years after launching EULEX there is a request for review of political and legal aspects of establishing and impact of its work, as well as review of current EU involvement in the process of solving of Kosovo crisis.

Keywords: European Union, Common Foreign and Security Policy, EULEX mission, Kosovo and Metohija.

■
* Овај рад је примљен 1. новембра 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 15. децембра 2017. године.