

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nina Hojnik

Odnos Evropske unije do kosovskega vprašanja

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nina Hojnik

Mentorica: doc. dr. Petra Roter

Somentor: asist. mag. Jure Požgan

Odnos Evropske unije do kosovskega vprašanja

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*Zahvaljujem se mentorici doc. dr. Petri Roter ter somentorju asist. mag. Juretu Požganu za
neprecenljive napotke in usmeritve.*

Hvala najbližjim za podporo in spodbude.

Odnos Evropske unije do kosovskega vprašanja

V diplomskem delu sem analizirala odnos Unije do kosovskega vprašanja v obdobju od prve opozoritve Parlamenta na razmere na Kosovu leta 1989 do izrednega zasedanja GAERC-a 18. februarja 2008, dan po razglasitvi DOI Kosova. Diplomsko delo sem analitično razdelila na dva dela. V prvem delu sem s pomočjo kazalnikov, ki sem jih določila, ter analize številnih primarnih in sekundarnih virov proučila odnos Unije do kosovskega vprašanja od leta 1989 do leta 1999, ko je bila pod okriljem OZN ustanovljena misija UNMIK. V drugem delu sem analizirala vpliv kosovske krize na zunanje delovanje Unije ter na razvoj EVOP in koncepta civilnega upravljanja konfliktov. Analizirala sem tudi problem podrugostebrenja v zunanjem delovanju Unije, ožje na področju civilnega upravljanja konfliktov, ki vpliva na koherentnost zunanjega delovanja Unije. Diplomsko delo je pokazalo, da je Unija skozi obravnavano obdobje imela interes delovanja na Kosovu, vendar za to ali ni imela ustreznih instrumentov ali pa ni bilo zadostne politične volje držav članic, ki krojijo zunanjo politiko Unije. Diplomsko delo je na primeru analize EULEX Kosovo pokazalo tudi, da pristojnosti Komisije in Sveta v zunanjem delovanju niso jasno opredeljene ter da izhajajo iz institucionalne strukture, ki jo določajo mednarodne pogodbe/sporazumi. To je še posebej vidno na področju civilnega upravljanja konfliktov. Zaključila sem, da bi v primeru koherentnega delovanja Unija na področju civilnega upravljanja konfliktov dosegla več ter da obstaja jasna potreba po natančni opredelitvi pristojnosti institucij EU v zunanjem delovanju.

Ključne besede: Kosovo, Evropska unija, civilno upravljanje konfliktov, EVOP, podrugostebrenje.

Attitudes of the European Union towards the Kosovo Question

The thesis discusses attitudes of the EU towards the Kosovo question in the period from the first warning, in 1989, by the European Parliament on the situation in Kosovo until the GAERC meeting, on 18 February 2008, i.e. the day after Kosovo had adopted its Declaration of Independence. The analysis is based on various primary and secondary sources and divided into two parts. In the first part, the thesis analyses EU's attitudes towards the Kosovo question from 1989 until the establishment of UNMIK under the auspices of the UN in 1999. The second part analyses the impact of the Kosovo crisis on the external action of the EU, specifically on the establishment of the ESDP and of civil conflict management. The issue of second-pillarisation in the Union's external action is analysed, especially in the field of civil conflict management because of its relevance for the EU's attitude(s) towards the Kosovo question. The thesis has shown that the interest of the EU to be active in Kosovo has been present throughout the examined period, but it has been hindered either by the lack of instruments or of political will of the member states who conduct Union's foreign policy. The thesis has also shown that responsibilities of the EU's institutions in external action as defined by various international treaties trigger turf battles that are very common in the field of civil conflict management. The analysis of the EULEX Kosovo has shown that second-pillarisation in civil conflict management hinders prospects for coherent external action and that there is a clear need for an exact definition of competences of the institutions in external action.

Key words: Kosovo, European Union, civil conflict management, ESDP, second-pillarisation.

1	UVOD	10
1.1	OPREDELITEV PROBLEMA	10
1.2	STRUKTURA NALOGE IN METODOLOGIJA	17
2	CIVILNO UPRAVLJANJE KONFLIKTOV	23
2.1	RAZVOJ EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE	26
2.2	KONCEPT CIVILNEGA UPRAVLJANJA KONFLIKTOV V EVROPSKI UNIJI	31
2.3	PRISTOJNOSTI SVETA IN KOMISIJE TER NJUNA VLOGA V ZUNANJEM DELOVANJU UNIJE	33
3	ODNOS EVROPSKE UNIJE DO KOSOVA V ČASU JUGOSLOVANSKE KRIZE	37
3.1	POBUDA PARLAMENTA V ZAČETNI FAZI JUGOSLOVANSKE KRIZE	37
3.1.1	Pogojevanje gospodarskega sodelovanja in finančne pomoči med Skupnostjo in Jugoslavijo s spoštovanjem človekovih pravic na Kosovu	39
3.1.2	Badinterjeva komisija	41
3.2	VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC (1991–1995)	44
3.2.1	Razvoj dogodkov na Kosovu in reakcije Sveta na pobude Parlamenta	45
3.2.2	Nadaljnje sankcije Sveta in njihov postopen umik	47
3.3	KONČANJE JUGOSLOVANSKE KRIZE IN NEUSPEH POLITIKE IBRAHIMA RUGOVE	50
3.3.1	Deklaracija o priznanju Zvezne republike Jugoslavije in prva večja razhajanja med institucijami Evropske unije	52
4	ESKALACIJA KONFLIKTA IN POSKUS MIRNE REŠITVE SPORA	54
4.1	ESKALACIJA KONFLIKTA	55
4.2	POSKUS MIRNE REŠITVE SPORA	55
4.2.1	Sporazum iz Rambouilleta	58
4.3	NATOVA OFENZIVA	59
4.3.1	Amsterdamska pogodba in njene posledice za zunanje delovanje Unije	61
4.3.2	Vpliv spremenjenega odnosa med Unijo in Natom na oblikovanje obrambne in varnostne politike Unije	62
5	DELOVANJE INSTITUCIJ V OBDOBJU OD USTANOVITVE UNMIK-A DO ZAČETKA POGAJANJ O POLITIČNEM STATUSU KOSOVA	64
5.1	DELOVANJE INSTITUCIJ UNIJE V ČASU OD USTANOVITVE UNMIK-A DO USTANOVITVE PRVE UNIJINE MISIJE UPRAVLJANJA KONFLIKTOV	65
5.1.1	Osrednja vloga Komisije	65

5.1.2 Delovanje Sveta in Parlamenta z namenom omogočiti delovanje Komisije v UNMIK-u	68
5.1.3 Vprašanje političnega statusa Kosova	69
5.2 INSTITUCIONALNE SPREMEMBE V OBDOBJU OD USTANOVITVE UNMIK-A DO SPREJETJA EVROPSKE VARNOSTNE STRATEGIJE	71
6 PRIPRAVE NA POGAJANJA O STATUSU KOSOVA	73
6.1 INSTITUCIONALNE SPREMEMBE V SKUPNI ZUNANJI IN VARNOSTNI POLITIKI OD LETA 2003..	75
6.2 STRUKTURIRANJE ODNOSA Z ORGANIZACIJO ZDRUŽENIH NARODOV IN NATOM NA PODROČJU UPRAVLJANJA KONFLIKTOV	76
6.2.1 Solunski Evropski svet in sprejem Evropske varnostne strategije decembra 2003 ...	78
6.2.2 Priprave na začetek pogajanj o bodočem statusu Kosova	79
7 AKTIVNE PRIPRAVE UNIJE NA PRIHODNJO VLOGO NA KOSOVU	82
7.1 PRIPRAVE UNIJE NA MOREBITNO MISIJO NA KOSOVU.....	85
7.2 SKLEPNA FAZA PRIPRAV NA MISIJO EULEX KOSOVO.....	88
8 ZAKLJUČEK	92
9 LITERATURA	100

SEZNAM KRATIC

AU	Afriška unija
BiH	Bosna in Hercegovina
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction and Development</i> (Pomoč Skupnosti za obnovo in razvoj)
CEPS	<i>Center for European Policy Studies</i>
CER	<i>Center for European Reform</i>
CMI	<i>Crisis Management Initiative</i> (Pobuda za civilno upravljanje)
CPCC	<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i> (Civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij)
CPO	Centralna proračunska oblast
DIIS	<i>Danish Institute for International Studies</i>
DOI	<i>Declaration of Independence</i> (Deklaracija o neodvisnosti)
DVR	države v razvoju
EAR	<i>European Agency for Reconstruction</i> (Evropska agencija za obnovo)
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> (Ekonomska skupnost zahodnoafriških držav)
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija, tudi Komisija
EOA	Evropska obrambna agencija
EP	Evropski parlament, tudi Parlament
EPC	<i>European Political Cooperation</i> (Evropsko politično sodelovanje)
ES	Evropska skupnost, tudi Skupnost
ESP	Evropska sosedska politika
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija, tudi Unija
EUISS	<i>European Union Institute for Security Studies</i>
EUMC	<i>European Union Military Committee</i> (Vojaški odbor Evropske unije)
EUMS	<i>European Union Military Staff</i> (Vojaški štab Evropske unije)
EUPT	<i>European Union Planning Team</i> (Skupina Evropske unije za načrtovanje)
EVOI	Evropska varnostna in obrambna identiteta
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika

EVS	Evropska varnostna strategija
FYROM	<i>The former Yugoslav Republic of Macedonia</i> (Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, tudi Makedonija)
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
HSRP	<i>Human Security Report Project</i>
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICO	<i>International Civilian Office</i>
ICTY	<i>International Tribunal for the former Yugoslavia</i> (Mednarodni kazenski tribunal za vojne zločine na območju nekdanje Jugoslavije)
IFOR	<i>Implementation Force</i> (Sile za uresničitev)
ISIS	<i>International Security Information Service Europe</i>
JVE	Jugovzhodna Evropa
KEK	<i>Kosovo Electric Company</i>
KPC	<i>Kosovo Protection Force</i> (Kosovski zaščitni korpus)
KVM	<i>Kosovo Verification Mission</i> (Misija nadzora na Kosovu)
KVSE	Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
MCP	Mednarodni civilni predstavnik
NAC	<i>North Atlantic Council</i> (Severnoatlantski svet)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija Severnoatlantske pogodbe)
OAS	<i>Organisation of American States</i> (Organizacija ameriških držav)
OVK	Osvobodilna vojska Kosova (<i>Kosova Liberation Army – KLA</i> oziroma <i>Ushtria Çlimentare e Kosovë – UÇK</i>)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PES	Pogodbe o Evropski skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PISG	<i>Provisional Institutions of Self Government</i> (Institucije začasne samouprave)
PPEU	Posebni predstavnik Evropske unije
PVO	Politično-varnostni odbor

QMV	<i>Qualified Majority Vote</i> (glasovanje s kvalificirano večino)
RRM	<i>Rapid Reaction Mechanism</i> (Mehanizem za hitro ukrepanje)
SAA	<i>Stabilisation and Association Agreement</i> (Sporazum o stabilizaciji in približevanju)
SAP	<i>Stabilisation and Association Process</i> (Proces stabilizacije in približevanja)
SČG	Srbija in Črna gora
SEU	Svet Evropske unije, tudi Svet
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SIEPS	<i>Swedish Institute for European Policy Studies</i>
STM	<i>SAP Tracking Mechanism</i> (Nadzorni mehanizem procesa stabilizacije in približevanja)
SVZP	Skupna zunanja in varnostna politika
TAFKO	<i>Task Force for the Reconstruction of Kosovo</i> (Delovna skupina za obnovo Kosova)
UL OZN	Ustanovna listina Organizacije združenih narodov
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Visoki komisar Združenih narodov za begunce)
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i> (Začasna misija Združenih narodov na Kosovu)
UNOSEK	<i>United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo</i> (Urad Posebnega odposlanca za Kosovo pri Združenih narodih)
VP/GS	Visoki predstavnik za SZVP/Generalni sekretar SEU
VS OZN	Varnostni svet OZN
ZDA	Združene države Amerike
ZEU	Zahodnoevropska unija
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija
ZRN	Zvezna republika Nemčija

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Pogajanja o končnem statusu Kosova so se uradno zaključila 10. decembra 2007, ko je bil postavljen rok za oddajo poročila Skupine za stike (*Contact Group*)¹ o pogajanjih pod vodstvom Trojke² Generalnemu sekretarju Organizacije združenih narodov (OZN). Zaradi še vedno diametralno nasprotnih stališč srbske in kosovske strani končnega dogovora ni bilo – kljub mednarodnemu posredovanju. Jasno je bilo edino to, da *status quo* ni več realna možnost, saj je bil položaj Kosova pod okriljem Začasne misije Združenih narodov na Kosovu (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* – UNMIK) nevzdržen.

Varnostni svet OZN (VS OZN) je na osnovi tega poročila 19. decembra 2007 sklical zasebno zasedanje (*private meeting*), na katerem sem bila v okviru svojega dela na Predstavništvu Slovenije pri OZN tudi osebno navzoča. Tega zasedanja sta se udeležila tudi predsednik srbske vlade Vojislav Koštunica in predsednik Kosova Fatmir Sejdiu. Kljub napetosti, ki je vladala na sestanku, je bilo jasno, da se ne bo zgodilo nič. Evropski svet je v pripravah na to zasedanje VS OZN 14. decembra 2007 odločil, »da gre v primeru Kosova za *sui generis* primer, ki ne predstavlja precedensa« (Evropski svet 2007, 67. tč.). Članice EU, ki so bile tudi članice VS OZN,³ so na tem zasebnem zasedanju VS OZN, skladno z zaključki, sprejetimi na Evropskem svetu 14. decembra, povedale predvsem, da so pogajanja izčrpana in da jih ni smotrno nadaljevati v tem ali kakršnemkoli drugem formatu. Poudarile so, da podpirajo zaključke Evropskega sveta v Bruslju, sprejetimi pet dni prej, ko je ta izrazil obžalovanje nad dejstvom, da se strani, kljub naporom Trojke, nista uspeli sporazumeti. Poleg tega so poudarile še, da *statusa quo* ni mogoče več ohranjati ter da se je potrebno soočiti z novo politično realnostjo in sprejeti odločitev glede prihodnjega statusa Kosova.

The Economist (2007, 50) je ob tem zapisal, da je v diplomatskih krogih krožila šala: »Kaj pride po 10. decembru? Odgovor: 11. december.« In tako je tudi bilo. Do izida srbskih volitev.⁴ V času, ko je svet čakal na volilne rezultate, je bilo le še vprašanje datuma, kdaj bo Kosovo razglasilo neodvisnost. Mednarodna skupnost je bila v pripravljenosti. 17. februarja 2008 je Kosovo, od leta 1999 sicer mednarodni protektorat pod skrbništvom OZN, sprejelo

¹ Skupino za stike so sestavljale Združene države Amerike (ZDA), Velika Britanija, Francija, Italija, Ruska federacija in Nemčija.

² Trojko so sestavljale ZDA, Ruska federacija in Evropska unija (EU, tudi Unija).

³ Francija in Velika Britanija kot stalni članici; poleg njiju so imele status nestalnih članic Italija (do konca leta 2008), Slovaška (do konca leta 2007) in Belgija (do konca leta 2008).

⁴ Predčasne predsedniške volitve v Srbiji so potekale 21. januarja in 3. februarja 2008.

Deklaracijo o neodvisnosti (*Declaration⁵ of Independence – DOI*). Osrednje vprašanje, tj. vprašanje končnega statusa Kosova, o katerem članice tako EU kot OZN niso uspele poiskati skupnega stališča, je bilo na nek način 'rešeno'. Mednarodna skupnost se od takrat sooča z novo politično realnostjo. Kosovo je *de facto* neodvisno, čeprav se s tem zaradi notranjepolitičnih razmer ne strinjajo tiste države članice, katerih del so skupnosti oziroma entitete, ki bi prav tako lahko želele razglasiti neodvisnost (med drugimi Ruska federacija, Kitajska in Španija). V tej novi politični realnosti je osrednjo vlogo pri upravljanju Kosova, z namenom oblikovati pravno državo po vzoru zahodnih demokracij, prevzela Unija z ustanovitvijo misije EULEX Kosovo in že pred tem v okviru UNMIK-a, z delovanjem Evropske komisije (EK; tudi Komisija).

Odnos EU do Kosova že nekaj let kaže, da za Kosovo ni druge alternative, kot je evropska prihodnost. Mednarodne organizacije so si v obdobju do izbruha krize⁶ problematiko Kosova dobesedno podajale. Prva je na problematiko opozorila ravno Unija,⁷ natančneje Evropski parlament (EP, tudi Parlament),⁸ ki je 13. aprila 1989 sprejel Resolucijo o razmerah na Kosovu in v južni Jugoslaviji. Skoraj dve desetletji kasneje je Unija na Kosovu prevzela vodilno vlogo. To je bilo jasno že pred začetkom pogajanj o končnem statusu. Kosovo naj bi bilo že zaradi svoje lege evropska zadeva oziroma evropski problem, kot se je izrazil Tziampiris (2005, 285).

Za kosovsko problematiko je uporaba različnih oznak za razmere na Kosovu vsebinsko pomembna, saj odraža odnos mednarodne skupnosti, tudi Unije, do Kosova in kaže na intenzivnost ukvarjanja s to problematiko. Od začetka zaostrovanja razmer na Kosovu (pred jugoslovansko krizo in med njo) je Unija uporabljala besedni zvezi *Situation in Kosovo* ali *the Kosovo Issue*, kar v nalogi prevajam kot razmere na Kosovu in kosovsko vprašanje. Ko se je nasilje stopnjevalo in so mednarodne institucije (EU, OZN, Organizacija Severnoatlantske pogodbe (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*, tudi Zaveznštvo) in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE) Kosovo uvrstile na dnevni red, je bilo govora o kosovskemu problemu (*the Kosovo Problem*). Leta 1998, ko so se razmere na Kosovu stopnjevale v konflikt, je tekla razprava o kosovski krizi (*the Kosovo Crisis*). O kosovskem konfliktu (*the Kosovo conflict*) govorimo v času manifestnega konflikta na

⁵ Poleg Španije Kosova med članicami Unije niso priznale Slovaška, Romunija, Ciper in Grčija.

⁶ Kosovska kriza v literaturi in dokumentih mednarodnih organizacij označuje obdobje v letih 1998 in 1999 (do zaključka Natove ofenzive in s tem sprejetja resolucije VS OZN 1244 10. junija 1999).

⁷ Takrat še Evropska skupnost (ES, tudi Skupnost).

⁸ Takrat še Parlament evropskih skupnosti.

Kosovu, torej oboroženih spopadov na Kosovu (to je v obdobju od leta 1998 do konca Natove ofenzive 10. junija 1999).⁹

V nalogi bom analizirala odnos EU in njenih institucij do Kosova v obdobju od marca 1989 do razglasitve neodvisnosti Kosova in izrednega zasedanja Sveta Evropske unije (SEU, tudi Svet) 18. februarja 2008, pri čemer se bom ukvarjala z odnosi posameznih institucij do kosovskega vprašanja in s pozornostjo, ki so jo te institucije namenile temu vprašanju, ter z vlogo EU v upravljanju kosovskega konflikta. Problematika odnosa EU do Kosova je relevantna predvsem v obdobju od prvega opozorila EP na razmere na Kosovu aprila 1989 do leta 1999, ko je bila ustanovljena misija UNMIK in je Kosovo postal protektorat pod skrbništvom OZN, ki je takrat prevzel vodilno vlogo v upravljanju kosovskega konflikta. Na osnovi analize primarnih in sekundarnih dokumentov bom ugotavljala, katera izmed institucij EU je imela vodilno vlogo pri obravnavanju kosovskega vprašanja in kako je mogoče pojasniti delovanje in vlogo različnih institucij EU. Vlogo Unije pri obravnavanju kosovskega vprašanja bom primerjala z drugimi mednarodnimi subjekti, pri čemer se bom osredotočila na OZN zaradi njegove univerzalne narave in primarne odgovornosti za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti.

Zaradi aktivne vpletenosti Unije v misijo UNMIK od leta 1999 in zaradi dejstva, da je v tem časovnem obdobju »na vrhunskem srečanju v Solunu /junija 2003/ Evropski svet prvič jasno potrdil, da je celotnemu Zahodnemu Balkanu,¹⁰ vključno s Kosovom¹¹ /.../ usojeno, da se priključi Evropski uniji« (SEU¹² 2005a), bom proučevala odnos Unije in njenih institucij do Kosova tudi v obdobju od ustanovitve UNMIK-a do sprejetja DOI. Evropski svet v Solunu je ocenil tudi, da bo »imela Unija, da bi zagotovila skladnost s procesom evropske integracije, pomembno vlogo pri proučevanju /bodočega/ statusa Kosova« (*ibidem*). S tem je Unija prvič javno predstavila svoje ambicije in interese v zvezi s Kosovom.¹³ Na istem

⁹ Od sprejetja resolucije S/RES/1244, sprejete na 4011. srečanju VS OZN, 10. junija 1999, v nadaljevanju Resolucije VS OZN 1244 (1999) se Kosovo navaja z opombo, da gre za Kosovo, v skladu z navedeno resolucijo.

¹⁰ Zahodni Balkan do osamosvojitve Kosova zajema: Srbijo, Črno goro, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo (*The Former Yugoslav Republic of Macedonia* – FYROM, tudi Makedonija), Albanijo, Bosno in Hercegovino (BiH) in Kosovo v okviru Resolucije VS OZN 1244 (1999) (Portal EU 2007).

¹¹ Zaključki Evropskega sveta v Solunu, 19. in 20. junija 2003 izrecno ne omenjajo Kosova, kot tudi ne naštevajo, katere države, ki so del Zahodnega Balkana, naj bi se priključile EU. V dokumentu (Evropski svet 2003a, 40.–43. tč.) je med zaključki o Zahodnem Balkanu izražena podpora evropski perspektivi za celotno regijo, ko bodo države izpolnile zahtevane kriterije.

¹² Zaključke je sprejel Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (*General Affairs and External Relations Council* – GAERC), 21. februarja 2005, v katerih je ob navajanju zaključkov Solunskega Evropskega sveta dodal omembo Kosova.

¹³ Prvič je bilo povedano, da je prihodnost Kosova, ne glede na rešitev vprašanja statusa, v EU. Pred tem je Unija svojo pripravljenost, da prevzame vodilno vlogo v gospodarski obnovi Kosova ter v upravi na Kosovu izrazila že v času pogajanj v Rambouilletu. Več v poglavju 4.2.1.

zasedanju leta 2005 je GAERC ponovno opozoril tudi, »da je bila Unija tesno vpletena v ta proces, ne da bi pri tem prejudicirala vlogo OZN pri določanju bodočega statusa Kosova« (*ibidem*). Iz tega je razvidno, da je Unija, kljub svojim jasno izraženim interesom, vodilno vlogo v procesu priznavala OZN. Časovno obdobje od ustanovitve UNMIK-a do danes je za zunanje delovanje Unije izjemnega pomena, saj predstavlja leto 1999 mejnik v razvoju EU in v mednarodnih odnosih. Leta 1999 je v Uniji namreč prišlo do institucionalnih sprememb, ki so ključno vplivale na podobo zunanjega delovanja Unije.¹⁴

Uniji njeno zunanje delovanje, kljub njenim številnim izkušnjam in strokovnemu znanju, ki ga je pridobila v letih delovanja v okviru Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), Evropske obrambne in varnostne politike (EVOP) in skupnostnih politik v svoji neposredni soseščini in globalno, še vedno predstavlja izziv. Glavni vzrok za to je bila sprememba v naravi in obsegu konfliktov, ki so zaznamovali obdobje po hladni vojni (Nowak 2006c, 9). »Večina konfliktov v 90-ih letih 20. stoletja¹⁵ se je odvijala v notranjosti držav in ni imela mednarodnih razsežnosti, kar je predstavljalo izziv mednarodni skupnosti« (CMI 2001, 3).¹⁶ Unija je to spremembo najbolj neposredno izkusila ravno s soočanjem s konflikti na Zahodnem Balkanu in s pokonfliktno obnovo na tem območju. Ta izkušnja je namreč vplivala na odločitve držav članic, da razvijejo zmožnosti EU za odzivanje na krize v okviru EVOP,¹⁷ kot tudi, da se politično zavežejo k preprečevanju nasilnih konfliktov (Nowak 2006c, 9). Jugoslovanska kriza je bila, kot ocenjuje Karnitsching (2006, 324), »katalizator za razvoj zunanjih instrumentov Evrope in leta 1999 je /Unija/ sprejela ambiciozen političen okvir za Zahodni Balkan kot celoto – proces stabilizacije in približevanja.«¹⁸

¹⁴ Mejniki je predstavljala sama ofenziva Nata na Kosovu, saj je predstavljala prvo vojaško delovanje Zaveznitva brez mandata VS OZN, ki je bilo izvedeno v okviru doktrine humanitarne intervencije. Po tej nelegalni intervenciji Nata je VS OZN ustanovil UNMIK. O legitimnosti in (ne)legalnosti ofenzive več v poročilu Komisije za Kosovo (2000).

¹⁵ Raziskave projekta Poročila o človekovi varnosti (*Human Security Report Project – HSRP*) so pokazale, da se je tako število meddržavnih kot tudi notranjih konfliktov po koncu hladne vojne v primerjavi z obdobjem hladne vojne, zmanjšalo (Human Security Report 2005, 17). V poročilu je zapisano, da je to najverjetneje posledica povečanja mednarodnega aktivizma pod vodstvom OZN (Human Security Report 2005, 155).

¹⁶ Navedena razprava *Crisis Management Initiative* (CMI) se osredotoča na mednarodne organizacije in na spremembo njihove vloge zaradi spremenjene narave konfliktov.

¹⁷ Sprva je bilo govora o skupni evropski varnostni in obrambni politiki, s čimer so države članice EU želele pokazati, da ustanavljajo ločen politično - vojaški projekt s svojo lastno institucionalno strukturo in pomembno vojaško zmogljivostjo (Howorth 2000, 377 v Wolff in Peen Rodt 2008, 9). Ustanovitev EVOP odraža razhajanje med državami članicami EU o obstoju tovrstne politike. Nekatere članice so npr. tradicionalno politično nevtralne in tudi ne sodelujejo v vojaškem vidiku EVOP (Danska, Avstrija, Finska). EVOP predstavlja kompromisno rešitev.

¹⁸ Komisija je Proces stabilizacije in približevanja (*Stabilisation and Association Process – SAP*) oblikovala leta 1999. Uradni začetek SAP je bilo srečanje na vrhu v Zagrebu, novembra 2000.

Odločitev za oblikovanje EVOP je bila sprejeta le nekaj dni pred koncem Natove ofenzive in s tem sprejetjem Resolucije VS OZN 1244, na srečanju na vrhu EU v Kölnu.¹⁹ Za razvoj skupne obrambne politike je po oceni A. Björkdahl in M. Strömvik (2008, 7) Evropski svet v Kölnu »sprejel zgodovinsko odločitev /.../, saj so se vlade /držav članic/ EU dogovorile, da je čas, da EU na dnevni red uvrsti tudi obrambne in vojaške zadeve.« Odločitev je bila zgodovinska tudi z vidika premika v razvoju obrambne politike, saj sta bili ideja in razprava o skupni obrambi do izbruha kosovske krize bolj ali manj na mrtvi točki vse od začetka 50-ih let (*ibidem*).²⁰ Kot ocenjujeta Cornish in Edwards (2001, 587):

Izkušnja EU na Kosovu je bila tista, ki je razpravo /o EVOP/ skokovito premaknila naprej. Ne glede na argumente, ki so botrovali odločitvi o uporabi sile na Kosovu in njihove posledice, kar je bilo najpomembnejše, tako med analitiki evropskih varnostnih zmogljivosti in institucij, kot tudi med evropskimi voditelji, je bil razširjen občutek razočaranja, frustracije in celo neuspeha nad obsegom evropskih sil v primerjavi s silami ZDA.

Pri proučevanju odnosa EU do Kosova sem si zaradi ugotovitve, da je kosovska kriza vplivala na razvoj EVOP in s tem na institucionalne spremembe v Uniji,²¹ poleg omenjene problematike odnosa EU do kosovskega vprašanja, zastavila raziskovalno vprašanje – vpliv kosovske krize (in izkušnje na Balkanu nasploh) na razvoj EVOP in na institucionalne spremembe EU, in sicer na področju zunanjega delovanja od leta 1999 naprej. Zanimalo me je, katere politike je Unija na področju zunanjega delovanja (pre)oblikovala zaradi svoje izkušnje na Kosovu in na Balkanu nasploh. Zunanje delovanje Unije je namreč sestavljeno iz zunanjih odnosov Unije v okviru Komisije, zunanje politike Unije (SZVP) in zunanjih odnosov ter delovanja (multilateralnega in bilateralnega) držav članic EU izven okvirov Unije.²² V diplomskem delu se bom osredotočila na problem med-institucionalnega odnosa, predvsem na odnos med Komisijo in Svetom na področju zunanjega delovanja. Pri tem bom

¹⁹ Zaključki Predsedstva, Kölnski Evropski svet, 3. in 4. junij 1999 (Evropski svet 1999a).

²⁰ V 50-ih letih je v Evropi obstajala ideja o Evropski varnostni skupnosti (*European Defence Community*), kateri je francoska narodna skupščina leta 1954 nasprotovala, in ideja o evropski obrambi je zamrla za skoraj štiri desetletja (Latawski in Smith 2003; Björkdahl in Strömvik 2008). Vmes so, ločeno od institucij ES, države članice ustanovile Evropsko politično skupnost (*European Political Community*, EPC), v okviru katere so razpravljale o vprašanjih zunanjega delovanja in varnosti, ni pa bila del institucionalne strukture Skupnosti. Poleg tega je Pogodba o Evropski uniji (PEU, podpisan 7. februarja 1992, v veljavo stopil 1. novembra 1993, poznan tudi kot Maastrichtska pogodba) napovedala skupno varnostno in obrambno politiko, zaradi politične situacije znotraj Skupnosti in konfliktov v neposredni soseski pa je ni uvedla. V času po kosovskem konfliktu so bile razmere primerne za razpravo o varnostni in obrambni politiki.

²¹ Unija je bila v obravnavanem obdobju podvržena korenitim institucionalnim spremembam, ki jih, razen za potrebe obrazložitve določenih politik, v nalogi ne bom pojasnjevala. Do največjih sprememb je prišlo z naslednjimi sporazumi: PEU; Amsterdamska pogodba (podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo stopila 1. maja 1999); Pogodba iz Nice (podpisana 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003); Lizbonska pogodba (podpisana 13. decembra 2007). Več o spremembah, ki so jih uvedle navedene pogodbe, v Nugent (2006) ter Wallace in Wallace (2005). Več o spremembah, ki jih bo prinesla Lizbonska pogodba, ko bo stopila v veljavo, v Whitman (2008) ter Hill in drugi (2008). Več o spremembah na področju zunanjih odnosov v Hill in Smith (2005).

²² O zunanjem delovanju in predstavnstvu Unije in njunih nejasnostih v Edwards in Rijks (2008).

upoštevala dejstvo, da so ravno v primeru odnosa EU do Kosova ključno vlogo odigrale države članice s svojimi posamičnimi stališči do vprašanja končnega političnega statusa Kosova, kar je Uniji onemogočilo sprejem skupnega stališča do vprašanja statusa Kosova.

Odločitvam Kölnskega Evropskega sveta (1999a), med katerimi je za obravnavano problematiko najpomembnejša Deklaracija Evropskega sveta o krepitvi skupne evropske politike o varnosti in obrambi,²³ je z odločitvijo Evropskega sveta v Santa Maria de Feiri junija 2000 sledilo spoznanje, da je za uspešno upravljanje konfliktov potrebno oblikovati tudi strukture za civilno posredovanje in upravljanje konfliktov.²⁴ Ta koncept je toliko bolj relevanten, saj je misija EULEX Kosovo operacija civilnega upravljanja konfliktov, natančneje Misija EU za vladavino prava. Civilno upravljanje konfliktov EU je tudi koncept, kot ugotavlja R. Dwan (2004, 1), ki je edinstven. Pod takim imenom druge mednarodne organizacije ne ustanavljajo mirovnih operacij. Ahtisaari (2005) je opozoril, da so »izkušnje z Balkana in iz Afganistana pokazale, da je za uspešno posredovanje potrebna kombinacija civilnih in vojaških instrumentov. Ravno ta pristop je ena ključnih lastnosti EVOP in tista, ki EVOP ločuje od ostalih konceptov.«

Za zunanje delovanje Unije so pomembne njena struktura in pristojnosti posameznih institucij. Kosovsko vprašanje sodi v prvi vrsti v okvir SZVP in EVOP, ki je del SZVP (drugi steber). Poleg tega so za delovanje EU v odnosu do Kosova pomembne t. i. Skupnostne politike²⁵ v okviru Komisije (prvi steber), med katere sodi tudi SAP, ki pa državam (in entitetam), ki so del te politike, obljublja članstvo. To kaže na zavedanje članic Unije, da je kljub nenaklonjenosti nadaljnji širitvi bolje integrirati celotno regijo in s tem zagotoviti njeno varnost in stabilnost. Pri odnosu Unije do kosovskega vprašanja je za Unijo ključnega pomena tudi vzpostavljanje vloge regionalnega in predvsem globalnega politično-varnostnega akterja. Za proučevanje problematike odnosa EU do Kosova je pomembno, da Unija kosovsko vprašanje in s tem Kosovo obravnava v okviru vseh treh stebrov, pri čemer delitev pristojnosti med institucijami EU ni natančno opredeljena. Za zunanje delovanje

²³ V tej deklaraciji je Svet odločil, da mora biti Unija zmožna samostojno reagirati na krizne situacije, ne da bi pri tem prejudicirala delovanje Nata, z namenom vzpostaviti vlogo relevantnega mednarodnega akterja. Države članice EU so si zastavile tudi cilj, da razvijejo učinkovito upravljanje konfliktov pod vodstvom EU, pri katerem lahko sodelujejo tudi tretje države. Ta deklaracija vsebuje tudi odločitev o postopni integraciji ZEU v EU ter poudarja, da ostaja Nato temelj kolektivne obrambe članic EU (*ibidem*).

²⁴ V Zaključkih Evropskega sveta v Feiri so določena štiri področja civilnih zmogljivosti: policija, vladavina prava, civilna administracija/upravljanje in civilna zaščita (Evropski svet 2000).

²⁵ Skupnostne politike (pomembne za zunanje odnose, saj imajo vse svojo zunanjo dimenzijo): razvoj, širitev, sodelovanje (v okviru urada za sodelovanje – *EuropeAid*), zunanji odnosi in Evropska sosedska politika (ESP), človekoljubna pomoč (v okviru Oddelka za človekoljubno pomoč (*Humanitarian Aid Department*) v okviru Urada Evropske skupnosti za človekoljubno pomoč (*European Community Humanitarian Office – ECHO*)) in trgovina (Nugent 2006, 161).

Unije so najbolj problematične ravno nejasnosti v pristojnostih Komisije in Sveta, ki so posledica (tri)stebne strukture, ki je bila vzpostavljena s PEU.

Pri tem prihaja do podvajanja dela Komisije²⁶ in Sveta, saj v praksi delitev institucionalnih pristojnosti, ki v PEU sicer obstaja, ni jasna.²⁷ Prihaja pa tudi do dvojnosti politik, kar po mnenju več avtorjev (Nowak 2006a; Anesi in Aggestam 2008; Edwards in Rijks 2008) kaže na potrebo po večji koherentnosti²⁸ pristopa k civilnemu upravljanju konfliktov. PEU (3. čl.) namreč s svojo formulacijo, da sta »Svet in Komisija v skladu vsak s svojimi pristojnostmi soodgovorna za zagotavljanje konsistentnosti«, pušča veliko prostora za interpretacijo. Edwards in Rijks (2008, 30) ugotavljata, da je ta oblika besedila med Svetom in Komisijo ustvarila konflikt o pristojnostih na celotnem področju zunanjega delovanja EU. Stroka²⁹ govori o t. i. podrugostebrenju (*second pillarisation*) ali politizaciji prvega stebra. Povezava med prvim in drugim stebrom, torej med zunanjimi odnosi ter zunanjo in varnostno politiko, še posebej med razvojno in varnostno politiko EU,³⁰ je ključna, ker se najbolj odraža ravno pri civilnem upravljanju konfliktov, s katerim se bom v diplomskem delu podrobneje ukvarjala. Tudi rivalstvo med Komisijo in Svetom je na tem področju najmočnejše (Edwards in Rijks 2008, 32). »Razvojno-varnostna povezava je postala osrednja v holističnem konceptu globalne vloge EU« (Anesi in Aggestam 2008, 98). C. Gourlay (2006, 103–4) ocenjuje, da je »civilno upravljanje konfliktov zaznamovano s stalnimi spori o tem, kje naj bi bila meja med skupnostnim razvojnim sodelovanjem in SZVP.« Komisija trdi, da se Svet ukvarja s problematikami, ki spadajo med njene

²⁶ Za obravnavano tematiko je najpomembneje opozoriti, da so del skupnostnih politik razvojna politika in človekoljubna pomoč in cel spekter politik, s katerimi se od oblikovanja civilnega vidika EVOP ukvarja tudi Svet, kar vodi do institucionalnega spora o pristojnostih.

²⁷ Za razpravo v tem diplomskem delu je pomembno podvajanje politik na področju upravljanja konfliktov, kjer delujeta tako Komisija kot Svet, a ne vedno koordinirano. Zaradi širokega spektra dejavnosti, ki jih zajema civilno upravljanje konfliktov, tako prihaja do podvajanja na človekoljubnem področju, na področju trajnostnega razvoja, varstva človekovih pravic, gospodarskih in drugih sankcij, saj civilno upravljanje konfliktov zajema večino tradicionalno skupnostnih politik. V vseh primerih se uporabljajo instrumenti prvega in drugega stebra (Edwards in Rijks 2008, 28–29).

²⁸ Koherentnost je sposobnost uporabiti najrazličnejša sredstva in politike ter tiste osebe in institucije, ki zanje odgovarjajo in jih imaš na razpolago, kot skupno učinkovito celoto, sposobno delovanja in uspešnega posredovanja. Ta celota mora biti odporna na poskuse tretjih strank, da bi izkoristile notranje delitve (Hill 2008, 12). V primeru EU to pomeni, da morajo institucije delovati v prvi vrsti konsistentno, torej ne v nasprotju s temeljnimi načeli in cilji Unije ter medsebojno usklajeno (koherentno), da dosežejo zastavljeni cilj.

²⁹ Npr. Anesi in Aggestam (2008), Edwards in Rijks (2008), Björkhdal in Strömviik (2008), Gourlay (2006), Nowak (2006a); torej raziskovalci, ki delujejo v raziskovalnih inštitutih, kot so *International Security Information Service Europe (ISIS)*, *Center for European Reform (CER)*, *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, *Center of European Policy Studies (CEPS)*, *Danish Institute for International Studies (DIIS)* in *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)*.

³⁰ Gre za t. i. imenovano varnostno-razvojno povezavo (*security-development nexus*), ki predstavlja, po mnenju Edwardsa in Rijksa (2008), osrednji problem pri učinkovitosti zunanjega delovanja EU, s poudarkom na podvajanju na področju civilnega upravljanja konfliktov.

pristojnosti, kot je na primer človekoljubna pomoč, ki je hkrati del civilnega vidika EVOP, in jih s tem politizira.

Nekateri avtorji (npr. Nowak 2006c, 11; Anesi in Aggestam 2008, 114) gredo v svoji oceni delovanja EU na področju upravljanja konfliktov tako daleč, da trdijo, da stebrna struktura omejuje učinkovitost delovanja EU pri upravljanju konfliktov in da je glavni vzrok za neskladja med razvojno in zunanjo/varnostno politiko. Dejstvo, da Lizbonska pogodba, v nasprotju s Pogodbo o ustavi za Evropo,³¹ *de facto* ohranja stebrno strukturo (*de iure* pa jo odpravlja),³² ne pušča veliko prostora za optimizem glede napredka v delitvi pristojnosti med osrednjima institucijama, ki sta pristojni za civilno upravljanje konfliktov. Ob tem je potrebno opozoriti, da Lizbonsko pogodbo zaznamujejo koherentnost, konsistentnost, koordinacija in sodelovanje,³³ kar kaže na zavedanje o obstoječem problemu in predstavlja poskus njegove rešitve, ne zagotavlja pa nujno tudi uspeha. Hkrati gre pri Lizbonski pogodbi za politizacijo zunanjih odnosov, kar pomeni (še) večjo moč Sveta v primerjavi s Komisijo pri nekaterih skupnostnih politikah, ki imajo izrazito zunanjo dimenzijo, in pri sami funkciji Visokega predstavnika za zunanjo politiko in varnost.³⁴

Odnos Komisije in Sveta v zunanjem delovanju Unije bom analizirala na osnovi njihovih pristojnosti na tem področju. Cilj je prikazati obstoj podrugostebrenja na področju civilnega upravljanja konfliktov kot posledico institucionalnega razvoja in strukture Unije. Kot študijo primera bom analizirala misijo EULEX Kosovo, kot je bila zasnovana na dan ustanovitve, 4. februarja 2008. Na podlagi opredelitve pristojnosti obeh institucij v misiji bom ugotavljala, ali se politike Sveta in Komisije podvajajo oziroma ali so pristojnosti obeh institucij natančno opredeljene in ali gre tudi v primeru te misije za primer podrugostebrenja, ki je posledica institucionalne strukture Unije.

1.2 STRUKTURA NALOGE IN METODOLOGIJA

Naloga ima poleg uvoda in zaključka še šest poglavij. Časovni okvir naloge zajema obdobje od prvega opozorila EP na razmere na Kosovu 13. aprila 1989 do izrednega zasedanja GAERC 18. februarja 2008, dan po sprejemu DOI. V skladu z obravnavano problematiko in raziskovalnim vprašanjem bom nalogo razdelila na dva dela. V prvem delu,

³¹ Pogodba o ustavi za Evropo, podpisana v Rimu, 24. oktobra 2004.

³² Na področju SZVP bo veljala t. i. deljena odgovornost, kar je v bistvu *de facto* enako kot doslej, *de iure* pa pomeni, da stebrne strukture ne bo več. Za pristojnosti Komisije in Sveta ne prinaša bistvenih sprememb.

³³ V angleškem izvorniku so to t. i. *the four Cs: Coherence, Co-operation, Co-ordination in Consistency*.

³⁴ Bodoči Visoki predstavnik za zunanjo politiko in varnost bo lahko učinkovito deloval samo v primeru soglasja držav članic (Brady in Barysch 2007, 3). To krepi medvladni značaj zunanjega delovanja Unije.

do ustanovitve UNMIK-a, bom proučevala odnos Unije do Kosova in vlogo EU pri reševanju kosovskega vprašanja v primerjavi z drugimi mednarodnimi institucijami, predvsem z OZN. V drugem delu bom obravnavala obdobje od leta 1999 in se osredotočila na institucionalne spremembe v EU na področju zunanjega delovanja, pri čemer bom hkrati analizirala odnos Unije do Kosova.

Poglavja si sledijo kronološko. Po časovnih obdobjih bom analizirala primarne vire in svoje ugotovitve, kjer bo mogoče, podkrepila z analizo sekundarnih virov. Z namenom proučiti obravnavano problematiko odnosa EU in njenih institucij do kosovskega vprašanja ter vloge EU v upravljanju kosovskega konflikta v primerjavi z drugimi subjekti mednarodne skupnosti bom obravnavala spekter kazalnikov, s katerimi bom ocenila odnos Unije in njenih institucij (EK, SEU in EP) do Kosova (kosovskega vprašanja). Ti kazalniki so:

1. Stališča Unije in njenih institucij glede (končnega) političnega statusa Kosova. Stališča Unije bom opredelila na osnovi analize dokumentov, izdanih na srečanjih na vrhu (zaključki Evropskega sveta), stališča institucij pa na osnovi primarnih dokumentov teh institucij.

2. Odnos institucij EU do kosovskega vprašanja. V vseh obdobjih bom analizirala Komisijo, Svet (ter odločitve Evropskega sveta) in Parlament ter ocenila, katera institucija je imela vodilno vlogo pri obravnavanju kosovskega vprašanja. To bom ocenila na podlagi analize primarnih dokumentov, pri čemer bom ugotavljala, katera institucija je bistveno vplivala na delovanje Evropskega sveta kot osrednjega izvršnega organa Unije, kar bom ugotovila na podlagi analize zaključkov Evropskega sveta.³⁵ Pri tem bom upoštevala tudi pristojnosti posamezne institucije, saj so se te v obravnavanem obdobju, zaradi institucionalnih sprememb Unije, spreminjale, kar se lahko odraža v odnosu posamezne institucije do kosovskega vprašanja.

3. Vloga Unije³⁶ v primerjavi z drugimi mednarodnimi institucijami. Najprej me bo zanimalo, ali je vloga Unije vodilna ali stranska, pri čemer je vloga Unije vodilna, ko je pobuda za obravnavanje kosovskega vprašanja (in v začetnem obdobju v glavnem jugoslovanskega) ali sprejemanje sankcij na njeni strani; stranska pa takrat, ko (samo) sledi odločitvam in pobudam drugih mednarodnih institucij. Zanimalo me bo, kakšne so bile institucionalne omejitve Unije in s kakšnimi mehanizmi je Unija razpolagala ter kaj je bil vzrok za določeno delovanje Unije. V času razpada Socialistične federativne republike

³⁵ Zaključki Evropskega sveta so tisti, ki predstavljajo glavne prelomnice v politikah EU, zato jim v nalogi pripisujem poseben pomen.

³⁶ Unijo razumem v skladu s konceptom koherentnosti, kot ga pojmuje Hill (2008), torej celotno zunanje delovanje pri čemer Unija uporabi vse razpoložljive politike, da doseže željen učinek.

Jugoslavije (SFRJ, tudi Jugoslavije) Unija npr. še ni oblikovala SZVP in ni imela skupne zunanje politike. Edina oblika zunanjega delovanja ES/EU je bilo delovanje preko skupnostnih politik.

V drugem delu naloge bom tem kazalnikom, z namenom proučiti vpliv kosovske krize na institucionalne spremembe EU na področju zunanjega delovanja po letu 1999, dodala še:

4. Institucionalne spremembe na področju zunanjega delovanja EU. Analizirala bom mehanizme in strukture, ki jih je Unija razvila od leta 1999, in sicer kot posledico kosovske krize. V nalogi bom pokazala kako je kosovska kriza vplivala na oblikovanje EVOP. Analizirala bom tudi kako je vplivala na koncept civilnega upravljanja konfliktov. Na osnovi tega bom kosovsko krizo povezala z razvojem koncepta civilnega upravljanja konfliktov, ki je edinstven za Unijo in ključen za prisotnost Unije na Kosovu.

5. Sodelovanje EU z drugimi relevantnimi mednarodnimi organizacijami in vpliv tega odnosa na oblikovanje EVOP. Kot ključna za oblikovanje EVOP v nalogi obravnavam odnos med EU in Natom ter EU in OZN. Odnos z Natom je ključno vplival na oblikovanje vojaškega upravljanja konfliktov (in EVOP) in hkrati omogočil, da je Unija (kasneje) večji poudarek dala razvoju civilnih zmogljivosti. Odnos med EU in OZN je najbolj vplival na podobo civilnega upravljanja konfliktov, saj organizaciji na tem področju intenzivno sodelujeta.

Poglavja si sledijo kronološko. V poglavjih od 2 do 4 bom analizirala prvi sklop kazalnikov, v poglavjih od 5 do 7 jim bom dodala še drugi sklop kazalnikov. V drugem poglavju bom predstavila koncept civilnega upravljanja konfliktov kot edinstven za zunanje delovanje Unije, saj nobena druga organizacija ne ustanavlja (mirovnih) operacij pod tem imenom in nima primerljivega koordinacijskega mehanizma, kot je mehanizem v okviru EVOP (Dwan 2004, 1; Nowak 2006b, 17). Hkrati bom analizirala problem podrugostebrenja, s katerim se Unija sooča na področju zunanjega delovanja in še posebej na področju civilnega upravljanja konfliktov, kot s posledico nejasnosti delitve pristojnosti med Komisijo in Svetom. Namen poglavja je analizirati koncept civilnega upravljanja konfliktov in pokazati, da je (tudi) razvoj tega koncepta povezan s kosovsko krizo, pri čemer bom uporabila analizo sekundarnih virov in analizo primarnih virov od leta 1999 do konca leta 2007, ko je SEU sprejel Glavni civilni cilj 2010.³⁷

Tretje poglavje zajema obdobje od prvega opozorila EP na razmere na Kosovu leta 1989 do eskalacije konflikta, ko so se po podpisu Daytonskega sporazuma leta 1995, iz katerega je

³⁷ Glavni civilni cilj 2010 (*Civilian Headline Goal 2010*), sprejet 19. novembra 2007 (SEU 2007f).

bilo Kosovo izpuščeno, zaradi neuspeha politike nenasilja Ibrahima Rugove kosovski Albanci začeli organizirano oboroženo upirati srbskim oblastem. Poglavje je razdeljeno na tri ožja časovna obdobja, kar omogoča natančnejši prikaz vloge EU v reševanju takrat predvsem jugoslovanskega a tudi kosovskega vprašanja. V prvem podpoglavju bom pokazala, da je takratna ES imela vodilno vlogo v obravnavanju predvsem jugoslovanskega vprašanja, v okvir katerega je v tem obdobju (še) sodilo tudi Kosovo (od leta 1989 do odločitve Badinterjeve komisije,³⁸ da je Jugoslavija v procesu razpada). V drugem podpoglavju bom zajela obdobje od odločitve Badinterjeve komisije, da je SFRJ v procesu razpada, do podpisa Daytonskega sporazuma, ko so mednarodne institucije pozornost posvečale v glavnem vojnem v nekdanji SFRJ, Unija pa je bila v obdobju korenitih institucionalnih sprememb. Analizirala bom vpliv mnenj Badinterjeve komisije na status Kosova in vpliv razmer na Kosovu na politike Unije do Jugoslavije.³⁹ Analiza primarnih in sekundarnih dokumentov bo v tretjem podpoglavju pokazala prva razhajanja med institucijami EU zaradi Deklaracije o priznanju Zvezne republike Jugoslavije

V četrtem poglavju bom zajela obdobje od eskalacije kosovskega konflikta konec leta 1998, ko se je začel poskus mirne rešitve spora s strani mednarodnih subjektov, v katerem je imela Unija ponovno vidnejšo vlogo, do sprejetja Resolucije VS OZN 1244 (1999) in ustanovitve UNMIK-a 10. junija 1999. Namen poglavja je analizirati delovanje Unije in (relevantne) institucionalne spremembe v Uniji v času do ustanovitve UNMIK-a. Poglavje bom razdelila na dve podpoglavji. V prvem podpoglavju bom predstavila poskus mirne rešitve spora in vlogo Unije pri tem, v drugem pa bom zajela obdobje Natove ofenzive in analizirala spremembe v Uniji v tem obdobju. Celotno obdobje je namreč pomembno, ker je zaradi nezmožnosti (uspešnega) posredovanja v konfliktu neposredno po kosovski krizi prišlo do velikih premikov v razvoju EU na področju zunanjega delovanja. Cilj poglavja je tako analizirati vpliv kosovske krize na spremembe v EU ter oceniti vpliv spremenjenega odnosa med EU in Natom na razvoj EVOP, saj brez spremembe tega odnosa EVOP ne bi bil, kar je.

V petem poglavju bom analizirala delovanje Unije (v tem obdobju predvsem EK) na Kosovu v okviru UNMIK-a do leta 2003, ko je Unija na Solunskem Evropskem svetu junija 2003 prvič oznanila, da je prihodnost celotnega Zahodnega Balkana v EU, in ko je prišlo do korenitih strukturnih sprememb v odnosu Unije z Natom in z OZN, ki so ključno vplivale na

³⁸ Badinterjevo komisijo so sestavljali ustavni sodniki iz Francije (Robert Badinter), Italije (Aldo Corrasanti) in Nemčije (Roman Herzog).

³⁹ V obravnavanem obdobju je SFRJ razpadla, politike (poudarek je na sankcijah) so bile tako usmerjene na novo ustanovljene republike in na Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ).

podobo operacij vojaškega in misij civilnega upravljanja konfliktov, ki jih ustanavlja Unija. Cilj poglavja je analizirati institucionalne spremembe v Uniji na področju zunanjega delovanja do leta 2003 in odnos Unije do Kosova v času, ko je vodilno vlogo med mednarodnimi institucijami na Kosovu prevzel OZN. Unija je v tem obdobju na Kosovu delovala v okviru UNMIK-a.

V šestem poglavju bom predstavila institucionalne spremembe v Uniji na področju zunanjega delovanja v obdobju med letoma 2003 in 2005 ter priprave mednarodne skupnosti na pogajanja o statusu Kosova. V tem obdobju je bila sprejeta za Kosovo ključna politika – 'standardi pred statusom', ki je zaradi počasnega napredka v procesu doseganja standardov jasno pokazala omejitve delovanja UNMIK-a in izpostavila potrebo po rešitvi vprašanja statusa. Za Unijo je to obdobje pomembno predvsem zato, ker je ustanovila svojo prvo (civilno) misijo upravljanja konfliktov, ki so ji sledile tako operacije vojaškega kot misije civilnega upravljanja konfliktov, na osnovi katerih je Unija izpopolnjevala svoje vojaško in civilno upravljanje konfliktov. To je tudi obdobje, ko je Unija ocenila, da je prihodnost Kosova evropska, in s tem oznanila, da bo prevzela vodilno vlogo na Kosovu. Takšno vlogo ji je v svojem (drugem) poročilu pripisal tudi Posebni odposlanec Generalnega sekretarja OZN za Kosovo Kai Eide (VS OZN 2005b).

Namen sedmega poglavja je analizirati vlogo EU v času pogajanj Trojke in proces priprave EU na misijo na Kosovu. Poglavje bom razdelila na dve podpoglavji. V prvem podpoglavju bom analizirala proces priprav Unije na misijo na Kosovu, ko je Unija, ki je v procesu določitve bodočega statusa Kosova, pod vodstvom Posebnega odposlanca Generalnega sekretarja za prihodnji status Kosova Marttija Ahtisaarija, prevzela vodilno vlogo, ter vzporedno iskala možnosti za ustanovitev misije na Kosovu. V drugem podpoglavju bom analizirala dogajanje v EU v sklepnih fazi priprav na EVOP misijo na Kosovu, ko je Unija, klub nestrinjanju med članicami o morebitnem priznanju Kosova, uspela ustanoviti misijo EULEX Kosovo. Časovno se diplomsko delo zaključuje z izrednim zasedanjem GAERC-a 18. februarja 2008. Namen tega poglavja je prikazati dogajanje v času, ko je svet čakal na razglasitev neodvisnosti Kosova in ko so potekale sklepne priprave EU na ustanovitev EULEX Kosovo in je Unija znova igrala vodilno vlogo v procesu odločanja o končnem političnem statusu Kosova. V drugem delu tega podpoglavja bom analizirala strukturo misije EULEX Kosovo in na osnovi tega opredelila delitev dela med Komisijo in Svetom. Analiza koncepta misije bo pokazala, ali se politike Sveta in Komisije na primeru EULEX Kosovo podvajajo. Na osnovi ugotovitev bom iskala odgovore na vprašanje, ali civilno upravljanje konfliktov (zaviralno) vpliva na zunanje delovanje Unije,

ob predpostavki, da bi Unija v primeru, ko se politike ne bi podvajale in bi se dopolnjevale, na podlagi enakega ali celo manjšega vnosa dosegla več.

2 CIVILNO UPRAVLJANJE KONFLIKTOV

Za Unijo velja, da je skozi vso svojo zgodovino neprestano iskala ravnovesje med svojo ekonomsko močjo in političnim vplivom, kar je bilo glavno vodilo njenega razvoja. Z vsakim razočaranjem in neuspehom, od jomkipurske vojne do prve Zalivske vojne in razpada Jugoslavije od leta 1991 naprej, so si države članice prizadevale za reforme z različnimi pogodbami (od PEU do Amsterdamske pogodbe do pogodbe iz Nice, kjer so se odločile za EVOP) (Edwards 2005, 54), ki opredeljujejo pristojnosti Unije in njenih institucij v zunanjem delovanju Unije. Upravljanje konfliktov s strani EU je v skladu s PEU, ki opredeljuje pristojnosti Sveta in Komisije na področju zunanjega delovanja, primarno problematika SZVP (Nowak 2006c, 10). Civilno upravljanje konfliktov je v okviru EVOP del medvladne politike. Skupnostne politike kljub dejstvu, da je primarna odgovornost za SZVP dodeljena Svetu, predstavljajo pomemben del zunanjega delovanja Unije, ki je zelo kompleksno. V prvi vrsti je zunanje delovanje EU poleg delovanja Unije same sestavljeno še iz delovanja posameznih držav članic in delovanja institucij EU, ki pa ni zmeraj usklajeno, kar delovanje Unije naredi (še bolj) nepregledno in nerazumljivo tako notranjemu kot zunanjemu opazovalcu.

Institucionalno se je SZVP razvijal v smeri nastajanja uradov, ki so imeli podobne naloge. Tak primer sta npr. Politična enota (*Policy Unit*) v okviru urada Visokega predstavnika (za SZVP) in Generalnega sekretarja Sveta (VP/GS) in Direktorat E (za zunanje odnose) v sekretariatu Sveta. Zaradi medvladnega značaja SZVP težijo države članice k zagotovitvi konsistentnosti skupnostnih politik z medvladnimi in jih delajo podrejene medvladnim. Gre za politizacijo prvega stebra oziroma podrugostebrenje.

Civilno upravljanje konfliktov je del zunanjega delovanja Unije, prek katerega Unija vzpostavlja vlogo mednarodnega in globalnega akterja mednarodne skupnosti. Razvit je na osnovi evropskega koncepta varnosti, ki varnost razume zunaj tradicionalnega vojaškega koncepta in predvideva tudi civilni vidik, ki dopolnjuje vojaškega. V EU je ključnega pomena teza, da sta razvoj in varnost medsebojno povezana in odvisna. V Evropski varnostni strategiji (*European Security Strategy – EVS*) (Evropski svet 2003b) je zapisano, da je »varnost predpogoj za razvoj«,⁴⁰ kar Evropski konsenz za razvoj (2005) popravi in odnos opredeli kot vzajemen. Evropsko razumevanje varnosti ustreza širšemu pojmovanju varnostnega koncepta o čemer govori koncept človekove varnosti, ki v središče postavlja

⁴⁰ Že ob koncu 80-ih let 20. stoletja je v razvojnih krogih dozorelo razmišljanje, da (pravičen) razvoj izkorenini številne družbenopolitične pogoje, ki ogrožajo mir in da je mir potrebna osnova za razvoj (Ball 2001).

posameznika in ne več (zgolj) države. Država se mora tako na nacionalnem nivoju ukvarjati tudi s vprašanjem virov (energetskih, človeških), na nivoju posameznika pa tudi s človekovo varnostjo (Bučar, Prezelj in Vogrin 2008, 8). Na mednarodnem nivoju to pomeni ukvarjati se (tudi) z ekonomskimi in okoljskimi vprašanji (*ibidem*).⁴¹ Sila kot sredstvo za zagotavljanje (človekove) varnosti dobi sekundaren pomen (Bučar, Prezelj in Vogrin 2008, 28). Unija je ustanovila posebno skupino za proučevanje koncepta človekove varnosti v Evropi, ki je svoje prvo poročilo izdala leta 2004 (t. i. poročilo iz Barcelone), drugega pa leta 2007 (t. i. madridsko poročilo).⁴²

Civilno upravljanje konfliktov je koncept, ki je edinstven za EU, saj nobena druga organizacija ne ustanavlja (mirovnih) operacij pod tem imenom in nima primerljivega koordinacijskega mehanizma v okviru EVOP (Dwan 2004, 1; Nowak 2006b, 17). Terminološko je bilo civilno upravljanje konfliktov sprva uporabljeno v okviru razvoja nevojaških zmogljivosti, ki naj bi jih uporabljali za politike drugega stebra v okviru SZVP, kot je odločil Helsinški Evropski svet decembra 1999. Pri tem je potrebno opozoriti, da se je Skupnost že dolgo udeleževala v širokem spektru dejavnosti, s katerimi je nudila pomoč tretjim državam v krizi, in da je ravno zaradi tega delovanja ES/EU tradicionalno razumljena kot civilna sila.⁴³

Iz tega dejstva izhaja tudi problem pristojnosti EK in SEU, ki s pravnega vidika za področje zunanjega delovanja pogosto niso jasno določene. PEU (3. čl.) določa, da sta Svet in Komisija v skladu s svojimi pristojnostmi skupaj odgovorna za zagotavljanje konsistentnosti v zunanjem delovanju EU, v kontekstu zunanjih odnosov Unije, varnosti, ekonomskih in razvojnih politik. Ta opredelitev pušča veliko prostora za interpretacijo, kar povzroča boj za pristojnosti med institucijama za celotno področje zunanjega delovanja Unije.

⁴¹ Koncept človekove varnosti se je razvil po koncu hladne vojne, ko se je spremenila narava konfliktov in je v ospredje prišlo razmišljanje, da v primeru hujših kršitev človekovih pravic mednarodna skupnost lahko kljub načelu nevmešavanja v notranje zadeve, posreduje v prid zaščite posameznikov. Povod za takšno razmišljanje in koncept t. i. humanitarne intervencije so bili predvsem dogodki v Ruandi in BiH v začetku 90-ih let (Bučar, Prezelj in Vogrin 2008, 7). Slovenija je kot članica t. i. Mreže za človekovo varnost (*Human Security Network*) na tem področju zelo dejavna. Več o konceptu človekove varnosti (*human security*) npr. na spletni strani HSRP (<http://www.humansecurityreport.info>), več o dejavnostih Republike Slovenije v Mreži človekove varnosti na spletni strani ministrstva za zunanje zadeve (<http://www.mzz.gov.si>).

⁴² V izvorniku *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities* (2004) in *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report* (2007).

⁴³ Komisija je nudila človekoljubno pomoč, vzpostavljala gospodarske odnose (preko predvsem trgovinske politike), pomagala preko programov za trajnostni razvoj, katerih del je tudi dodelitev nepovratnih sredstev. Poleg tega je delovala preko politike preprečevanja konfliktov in pokonfliktne obnove, ki sta obstajali še pred SZVP in EVOP.

Komisija na področju zunanjih odnosov deluje prek širokega spektra politik in programov. Politike so razdeljene na naslednje skupine: razvojna politika in države v razvoju (DVR), širitvena politika, zunanje politike (odnosi s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami), človekoljubna pomoč, človekove pravice v svetu, mednarodna trgovina in mednarodni trgovinski sporazumi, ESP, EU v svetu ter programi zunanjega sodelovanja⁴⁴ (Portal EU 2007). Kosovo spada pod Širitveno politiko, kar mu, tako kot drugim državam (entitetam), ki so v tem okviru tudi del SAP, obljublja članstvo v primeru izpolnjevanja koebenhavskih kriterijev.⁴⁵

Zaradi narave politike civilnega upravljanja konfliktov je boj za delovanje med Komisijo in Svetom najbolj izrazit na tem področju, saj predstavlja delovanje Unije na področjih, za katere imata pristojnosti tako Svet kot Komisija. Delovanje Unije na tem področju zaznamuje problem konsistentnosti delovanja institucij EU in koherentnosti zunanjega delovanja Unije.⁴⁶ Prihaja do podvajanja skupnostnih in medvladnih politik, kar nedvomno vpliva na učinkovitost Unije na področju civilnega upravljanja konfliktov. Svet v okviru SZVP pokriva obrambno politiko, preprečevanje konfliktov, civilno upravljanje konfliktov ter neširjenje sredstev za množično uničevanje in razoroževanje. Misije civilnega upravljanja konfliktov so ustanovljene v okviru EVOP. V skladu s tem prihaja do nejasnosti glede pristojnosti med Komisijo in Svetom, saj Komisija preko skupnostnih politik prav tako deluje ravno na tem področju. K temu je potrebno dodati, da je civilno upravljanje v okviru EU širši koncept kot zgolj nevojaško upravljanje konfliktov, saj zajema širok spekter instrumentov, politik in programov, ki so na voljo za predkonfliktne situacije, delovanje med samim konfliktom in v pokonfliktnih razmerah (Nowak 2006b, 18). Civilno upravljanje konfliktov je v praksi torej tako del medvladnih kot tudi in skupnostnih politik, čeprav konceptualno v celoti spada pod SZVP.⁴⁷

V okviru EVOP je Svet skladno s sklepi Evropskega sveta v Feiri leta 2000 oblikoval šest področij, za katera Unija ustanavlja misije civilnega upravljanja konfliktov: policija, krepitev

⁴⁴ Programe zunanjega sodelovanja Komisija izvaja v okviru EuropeAid-a, ki pokrivajo področja od enakosti spolov, boju proti lakoti, migracijami in azilom, okoljsko problematiko, upravljanjem itd.. Več o programih EK na spletni strani EuropeAid-a (http://ec.europa.eu/europeaid/what/index_en.htm).

⁴⁵ Koebenhavski kriteriji, ki jih je Evropski svet sprejel junija 1993 v Koebehavnu, so pogoji za države kandidatke za članstvo EU: 1) delujoče tržno gospodarstvo, ki se je sposobno soočiti s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami znotraj EU; 2) stabilne institucije, ki zagotavljajo delujočo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice in pravice manjšin, ter 3) sposobnost sprejeti obveznosti članstva EU, vključno s skladnostjo s cilji ekonomske in politične unije (*acquis communautaire*) (Portal EU 2009).

⁴⁶ Konsistentno delovanje je v okviru EU delovanje institucij EU, držav članic EU, ki ni v nasprotju z načeli in cilji Unije in kot tako prispeva h koherentnemu (zunanjemu) delovanju Unije, katerega odraz je večja učinkovitost.

⁴⁷ PEU v svojem 17. členu opredeljuje SZVP (PEU, 17. čl.). Lizbonska pogodba umešča EVOP in s tem tudi civilno upravljanje konfliktov pod SZVP (Lizbonska pogodba, 28 (1). čl.).

vladavine prava, krepitev civilne administracije, civilna zaščita, civilni nadzor (*monitoring*) in krepitev uradov posebnih predstavnikov EU. Unija poleg povsem civilnih in povsem vojaških operacij ustanavlja še mešane operacije, ki imajo tako vojaški kot civilni del.

Marca 2009 je imela Unija ustanovljenih 27 operacij v okviru EVOP, od tega 13 zaključenih in 14 delujočih (ISIS Europe 2009). Med aktivnimi operacijami sta konec maja 2009 (Portal EU 2009) dve civilno-vojaški (v Gvineji Bissau in Demokratični republiki Kongo), dve vojaški operaciji (Althea v BiH in Navfor ob obalah Somalije) in šest civilnih misij (v BiH, na Kosovu, v Gruziji, dve na področju Palestinskega okupiranega ozemlja, v Afganistanu, Demokratični republiki Kongo in v Iraku).⁴⁸ Najbolj obsežna je misija EULEX Kosovo.

2.1 RAZVOJ EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE

Prve spodbude za razvoj EVOP je mogoče najti v sami naravi EU. Ideja, vsebovana v konceptu funkcionalne integracije (Monnetova metoda), je imela bistven vpliv na voditelje celinske EU. Najbolj izrazit vpliv je imela v Franciji in Zvezni republiki Nemčiji (ZRN), saj sta ti državi vseskozi delovali kot vodilni združevalni sili v procesu evropske integracije (Latawski in Smith 2003, 120).⁴⁹ Velika Britanija je imela do srečanja na vrhu v St. Malu decembra 1998 zaviralno vlogo v tem procesu. Latawski in Smith (2003, 133) ugotavljata, da je zaradi časovnega sovpadanja kosovske krize in oblikovanja EVOP logično sklepati, da je oblikovanje EVOP neposredna posledica kosovske krize, kar pa z analizo dejavnikov, ki so vplivali na spremembo takratne britanske politike, ovržeta in zaključita, da je »kosovska kriza nedvomno pomagala oblikovati britansko politiko leta 1998, malo verjetno pa je, da je bila ključen dejavnik spremembe, saj so obstajali tudi drugi dejavniki pritiska, /.../ ki bi najverjetneje tudi pripeljali do zaključkov na vrhu v St. Malu.« O povezavi med kosovsko krizo in razvojem EVOP ni dvoma. Predmet razprave je edino, za kakšne vrste povezavo gre.⁵⁰

Kljub temu da je Unija tradicionalno civilna sila, je bil v času vzpostavljanja struktur SZVP in EVOP poudarek na vojaških zmogljivostih Unije, z izgradnjo katerih je Unija nameravala postati pomemben vojaški akter v mednarodnih odnosih. Osrednji povod za to je

⁴⁸ Unija za vojaško upravljanje konfliktov uporablja naziv operacija, za civilno upravljanje pa misija.

⁴⁹ Razmišljanje v smislu funkcionalne integracije predlaga, da je proces oblikovanja Evrope neprekinjeno gibanje naprej, ki temelji na učinku prelivanja (*spillover effect*), kar pomeni, da se integracija v enem sektorju odraži v integraciji v drugem sektorju. Že v Rimski pogodbi ni bil določen končni cilj, saj pogodba govori o »vse tesnejši zvezi med narodi Evrope« (Latawski in Smith 2003, 121).

⁵⁰ Več o tej vsebinski razpravi v Latawski in Smith (2003, 5. pogl.).

bilo razočaranje nad nezmožnostjo posredovanja v balkanskih konfliktih v 90-ih letih, saj so izbruhi nestabilnosti na evropskem dvorišču dramatično izpostavili manko vojaških zmogljivosti Evrope, pri čemer so se morale evropske države obrniti na ZDA (Wouters in Ruys 2006, 229). Razprava, ki je potekala okrog ustanovitve EVOP, je v odnosu do Nata izpostavila problem, ki bi ga predstavljala izgradnja popolnoma ločenih vojaških zmogljivosti EU, ki bi konkurirale Natovim. Kljub frustraciji in občutku nemoči so članice EU sčasoma ugotovile, da je nesmiselno tekmovati z vojaškimi zmogljivostmi ZDA in s tem Nata.⁵¹ Ob ustanovitvi EVOP in zastavitvi Glavnega vojaškega cilja je tako VP/GS za SZVP Javier Solana jasno povedal, da namen Unije ni ustvariti zmogljivosti, ki bi konkurirale Natu, ampak takšne, ki bodo Natove zmogljivosti dopolnjevale (Solana 2000).⁵² Članice Unije so v veliki meri tudi članice Nata in zato je ugotovitev držav članic EU logična in ekonomsko smiselna.⁵³ Hkrati je potrebno opozoriti, da to nepopolno prikrivanje članstva v procesih odločanja v okviru EVOP predstavlja tudi problem, saj imajo odločitve nečlanic EU, ki so članice Nata, posreden vpliv na odločitve v okviru EVOP, ki so vezane na zmogljivosti Nata. V praksi to lahko pomeni, da če npr. ZDA nimajo interesa za sprejem določene odločitve v okviru Nata, ki pa je pomembna za odločitev v okviru EVOP, je lahko EVOP ohromljena. Za odnos med Natom in EU je to bistvenega pomena, saj je npr. Turčija ob integraciji ZEU v EU, ko je izgubila neposreden vpliv v razpravi o evropski varnosti, blokirala proces Berlin plus do leta 2000 (Howorth 2005, 186).⁵⁴

Enako velja tudi na sprejemanje odločitev za EVOP, ki niso nujno vezane na Nato, pri čemer članice EU, ki niso tudi članice Nata, predstavljajo oviro pri sprejemanju teh odločitev.⁵⁵ Takšne razmere seveda vplivajo tudi na med-institucionalno konsistentnost in koherentnost zunanjega delovanja Unije. Unija je tekom razvoja EVOP razvila mehanizme,

⁵¹ Sprememba odnosa med EU in Natom je bila logična posledica konca hladne vojne, saj se je moral Nato prilagoditi spremembam v mednarodni skupnosti, spreminjala pa se je tudi Unija. Z vlogo odnosa med Rusijo in Natom se na tem mestu ne bom ukvarjala. Za natančne spremembe v odnosu med EU in Natom in obliki operacij, ki jih na osnovi tega odnosa lahko ustanavlja EU, v Hagman (2002) in v Latawski in Smith (2003).

⁵² V izvorniku *to complement not to compete*.

⁵³ 21 od 27-ih članic Unije je tudi članic Nata (Portal EU 2009; Nato online 2009)

⁵⁴ S to blokado je Turčija dosegla sporazum med Natom in EU o intenzivnem posvetovanju med Natom in nečlanicami EU in PVO-jem Sveta. Na vrhunskem srečanju Nata v Berlinu leta 1996 so se odločili o oblikovanju evropske varnostne in obrambne identitete (EVOI), ki je predstavljala premik k samostojni evropski obrambni in varnostni politiki.

⁵⁵ Danska npr. tradicionalno ne sodeluje v vojaških operacijah v okviru SZVP, Finska je politično nevtralna in prav tako ni aktivna na vojaškem področju. Tudi Avstrija zagovarja politično nevtralnost. Poleg tega se države članice pogosto ukvarjajo s tematikami, ki so uvrščene na dnevni red SZVP zaradi interesa velikih članic EU (tako v demografskem in predvsem v smislu politične moči).

ki ji omogočajo sprejemanje odločitev tudi v primeru pomanjkanja interesa nekaterih držav članic in z Natom vzpostavila odnos, ki ji omogoča ustanovitev samostojnih operacij/misij.⁵⁶

Leto 1999 je bila pomembna prelomnica v mednarodnih odnosih za EU, ki je po nezmožnosti posredovanja najprej v jugoslovanski in kasneje v kosovski krizi le nekaj dni pred koncem Natove ofenzive na Kosovu, in s tem sprejetjem Resolucije VS OZN 1244 (1999), sprejela prelomno odločitev o oblikovanju skupne obrambne politike, in sicer na srečanju na vrhu EU v Kölnu.⁵⁷

Kölnski Evropski svet je ob pobudi za uporabo in razvoj (že obstoječih) vojaških zmogljivosti držav članic EU in ustanovitve obrambnega dela zunanje politike ustanovil še Pakt stabilnosti,⁵⁸ ki je zajemal štiri področja. Poleg delovne skupine za varnostno problematiko so bile ustanovljene še regionalna skupina, skupina za demokratizacijo in človekove pravice ter skupina za gospodarsko obnovo, razvoj in sodelovanje (Latawski in Smith 2003, 73). Tri od štirih skupin so bile torej namenjene civilnemu delu izgradnje miru. Te tri skupine sodijo med skupnostne politike. Čeprav je bila pobuda za Pakt stabilnosti podana s strani EU, je bila to regionalna pobuda, ki so jo izvajale tudi druge evropske institucije, predvsem OVSE in Svet Evrope (*ibidem*).

V prvi vrsti je spoznanje o nezmožnosti posredovanja EU v oboroženih konfliktih, ki je sledilo (tudi) iz kosovske krize, vodilo do oblikovanja politik, katerih namen je bila realizacija odločitev Kölnskega Evropskega sveta. Ta je odločil, da »mora imeti Unija zmogljivosti za avtonomno akcijo, okrepljeno s primernimi vojaškimi silami, sredstvi odločanja o njihovi uporabi ter pripravljenostjo to tudi storiti z namenom, da se odzove na mednarodne krize« (Evropski svet 1999a v Björkdahl in Strömvik 2008, 7). Unija se je leta 1999 osredotočila na razvoj vojaškega dela EVOP in s tem predvsem njenih vojaških zmogljivosti za uspešno posredovanje v konfliktih ali za uspešno upravljanje konfliktov.

Na podlagi izkušenj z Balkana in neposredno s Kosova je Unija ocenila, da je lahko njena prednost v hitri pripravljenosti manjših enot. V času jugoslovanskih vojn in pred kosovskim

⁵⁶ Več o mehanizmi v procesu sprejemanja odločitev na področju SZVP v poglavjih 4.3.1, 5.2, 6.2 in 7.2; o spremembah v odnosu z Natom pa v poglavjih 4.2.2 in 6.2.

⁵⁷ Alternativa ideji o evropski varnostni skupnosti (*European Defence Community*) iz 50-ih let je predstavljala ustanovitev ZEU s podpisom Rimskih pogodb; prišlo je tudi do ustanovitve skupnega trga. Evropska vojaška dimenzija je tako ostala v ozadju v celotnem obdobju hladne vojne. Logika funkcionalne integracije je zagotovila, da se ideja morebitne vojaške integracije ni nikoli povsem izgubila. Po hladni vojni je septembra 1990 prišlo do prvega javnega predloga v zvezi z vojaško dimenzijo, ko je tedanji italijanski zunanji minister Gianni de Michelis predlagal pripravo Zahodnoevropske unije (ZEU) na integracijo v tedanjo ES, kar bi pomenilo, da bi ES dobila obrambno strukturo, čeprav nerazvito (*underdeveloped*) in temelječo na političnih in vojaških posvetovalnih odborih ZEU (Latawski in Smith 2003, 5. pogl.).

⁵⁸ Pakt stabilnosti je bil ustanovljen z namenom trajnega miru, napredka in stabilnosti v jugovzhodni Evropi (JVE) (Stability Pact online).

konfliktom se je postopoma oblikoval odnos med Unijo in Natom, ki je privedel do postopne integracije ZEU v SZVP.⁵⁹ Do največjih sprememb je prišlo ravno v času Natove ofenzive na Kosovu, kar je odločilno vplivalo na podobo EVOP, saj je prišlo na vrhu Nata v Washingtonu konec aprila do dogovora, da lahko Unija ustanavlja tudi samostojne operacije.⁶⁰ To je t. i. formula 'Berlin plus', ki je bila uradno potrjena s sporazumom med Unijo in Natom šele 6. decembra 2002, predstavlja pa podlago, na osnovi katere je Unija lahko ustanavljala samostojne operacije (vojaškega) upravljanja konfliktov. V okviru Unije je odločitvam Kölnskega sveta o izgradnji vojaških zmogljivosti, z odločitvijo Evropskega sveta v Santa Maria de Feiri junija 2000, sledilo spoznanje, da je za uspešno upravljanje konfliktov potrebno oblikovati tudi strukture za civilno posredovanje in upravljanje konfliktov.

Na to odločitev je pomembno vplivalo evropsko pojmovanje varnosti, ki temelji na tezi, da v sodobnih mednarodnih odnosih mednarodna in notranja varnost nista več jasno ločeni. Evropa mora, bolj kot ZDA, poskrbeti za varnost v njeni neposredni geografski bližini. Evropski pristop do varnosti je utemeljen na prepričanju, da so vojaška sredstva zgolj en element učinkovite in trajnostne obrambne politike in po navadi ne najbolj pomemben. Iz tega torej izhaja prepričanje, da vsakega problema ni mogoče rešiti z vojaškimi sredstvi. To vodi do širšega razumevanja zmogljivosti (*capability*): tj. sposobnost upravljati (*manage*) krize ali jih preprečiti (*prevent*). Prednost Evrope je videna ravno v tej mešanici z varnostjo povezanih ukrepov in dejavnosti (*measures and activities*) (Hagman 2002, 12).⁶¹

Po oceni Hagmana (*ibidem*) je v Evropi najprimerneje k dodatnim zmogljivostim prispevati s povečano koordinacijo in sodelovanjem na vseh področjih, relevantnih za varnost, vključno z diplomatskim, vojaškim, s policijskim, s področjem nujne civilne zaščite, pokonfliktno obnovo, z mednarodno trgovino in gospodarskimi ukrepi. V bistvu gre za izziv Uniji, kako iz manjših prispevkov dobiti več, torej kako delovati koherentno z namenom učinkovitega zunanjega delovanja, predvsem na področju civilnega upravljanja konfliktov.

⁵⁹ ZEU sicer uradno še ni povsem integriran v EU.

⁶⁰ Unija lahko uporablja sredstva Nata za samostojno operacijo v primeru, ko druge članice Nata nimajo interesa posredovati (v okviru Nata) na območju, za katerega Unija potrebuje Natove zmogljivosti. Unija je tako za svoje prve vojaške operacije (na območju Zahodnega Balkana) uporabila Natove zmogljivosti.

⁶¹ Madridsko poročilo skupine strokovnjakov pod vodstvom M. Kaldor (Kaldor in drugi 2007) je opredelilo šest načel človekove varnosti, ki naj bi prispevala k jasnosti in h koherentnosti delovanja Unije na področju zunanjih odnosov: 1) primarnost človekovih pravic; 2) legitimna politična oblast; 3) pristop od spodaj navzgor; 4) učinkovit multilateralizem; 5) integriran regionalni pristop; 6) jasna in transparentna strateška usmeritev. Za kosovsko vprašanje je relevantna aplikacija tega poročila na udejstvovanje EU na Kosovu. Več v Šabovič (2007).

Razvoj takega pristopa je bil postopen. Po Kölnskem Evropskem svetu junija 1999 so članice EU na decembrskem Evropskem svetu v Helsinkih sprejele t. i. Glavni cilj 2003 (*Headline Goal 2003*), s katerim so si zastavile kvantitativne in kvalitativne cilje. Glavni cilj 2003 odraža frustracije in lekcije iz leta 1999, ki so sledile kosovski krizi in izzivom, s katerimi se je Evropa soočala pri nameščanju še ene velike formacije na Balkan.⁶² Hagman (2002, 35) je ocenil, da tudi kvantitativni cilji odražajo balkansko izkušnjo. Helsinški Evropski svet je poleg vojaških ciljev, ki so bili predstavljeni v Glavnem cilju 2003, poudaril tudi nevojaške vidike, tj. civilni del upravljanja konfliktov, le da ti niso bili neposredno vključeni v Glavni cilj (Hagman 2002, 25). Z namenom priznati primerjalne prednosti EU na tem področju so se članice odločile, da »bo /u/stanovljen mehanizem nevojaškega upravljanja konfliktov, ki bo na voljo državam članicam, z namenom boljše koordinacije in učinkovitosti raznih civilnih sredstev, vzporedno z vojaškimi« (Evropski svet 1999b, 28. tč.). Vzroki za usmeritev Unije v razvoj civilnih zmogljivosti pa niso bili altruistične narave, kot bi bilo mogoče sklepati iz odločitve Evropskega sveta, vendar je šlo predvsem za neke vrste izhod v sili, ker so države članice ugotovile, da razvoj vojaške dimenzije ne bo tako hiter in obsežen, kot so predvidevale. Interesi in stališča držav članic do razvoja vojaških zmogljivosti so se razlikovali in procesi odločanja v okviru SZVP so zavrli njihov hitrejši razvoj. Neenotnost zunanjih politik držav članic se odraža neposredno skozi SZVP. Hill in Smith (2005, 69) to argumentirata s samim imenom politike, saj ocenjujeta, da že ime skupna zunanja politika pove, da ne gre za enotno zunanjo politiko. Ob tem je pomemben pokazatelj problema neenotnosti zunanjega delovanja Unije tudi obstoj dvojnih politik za ista področja (skupnih stališč Sveta in uredb Komisije).⁶³

Unija ima primerjalno prednost v preprečevanju konfliktov v koordinirani uporabi diplomatskih in ekonomskih ukrepov ter v upravljanju konfliktov s civilnim in vojaškimi sredstvi, ne pa v visoko intenzivnem bojevanju. Iz navedenega razloga bi bilo napak soditi o vojaških zmogljivostih Unije ločeno od njenih zmogljivosti za preprečevanje in upravljanje konfliktov, saj so lahko te v določenih primerih pomembnejše od vojaških. Potreba po civilnih zmogljivostih narašča (Hagman 2002, 104). To je razvidno tudi iz aktualne sheme operacij EU.

⁶² J. Howorth (2005, 190) je ocenila, da je izvorno razmišljanje o Glavnem cilju, sprejetem na Evropskem svetu v Helsinkih leta 1999, izhajalo iz izkušnje na Kosovu. Govori celo o t. i. kosovskem cilju (*Kosovo objective*), kar pomeni, da je bil cilj zastavitve SZVP/EVOP sposobnost (učinkovito) posredovati v situaciji, kot je bila na Kosovu.

⁶³ Več o kritiki SZVP in vzrokih za razvoj civilne dimenzije upravljanja konfliktov v Hill in Smith (2005).

Razloge za hitrejši razvoj civilnega upravljanja konfliktov v primerjavi z vojaškim je potrebno iskati tako v počasnem doseganju vojaških zmogljivosti, kot tudi v povečani potrebi po civilnih operacijah. Poleg tega je Unija EVOP zastavila tako, da za primere vojaških operacij potrebuje mandat VS OZN, kar ji preprečuje avtonomne vojaške akcije. Primer Kosova je ravno tak primer. Za vojaško operacijo potrebuje EU mandat VS OZN, kar pomeni, da bi moral VS OZN sprejeti novo resolucijo, ki bi nadomestila Resolucijo VS OZN 1244 (1999). Pravno vprašanje je bilo tudi tisto, ki je bistveno vplivalo na odločitev, da je misija EULEX Kosovo do sprejema nove resolucije VS OZN v celoti civilna.

V prvi polovici leta 2001 je civilno upravljanje konfliktov v EU zasenčilo vojaške elemente EVOP, pri čemer je bil obseg kriznega upravljanja in preprečevanja konfliktov bistveno razširjen, tudi preko meja petersberških nalog (Hagman 2002, 26).⁶⁴ Poteze, s katerimi je Unija ustanavljala civilne zmogljivosti, ki dopolnjujejo vojaške zmogljivosti, so sovpadale s podobnimi ukrepi v OZN in OVSE. Ti ukrepi temeljijo na spoznanju, da morajo biti civilne zmogljivosti, vključno s ponovno vzpostavitvijo vladavine prava ter reda in miru, integralni del vsake operacije vzdrževanja miru. V procesu razvijanja civilnih zmogljivosti je Unija imela dve prednosti, ki sta jo ločevali od ostalih medvladnih organizacij: imela je neposredni nadzor nad visoko kvalificiranimi civilno-administrativnimi zmogljivostmi, ki so nujno potrebne za podporo vojaškim operacijam tako vzdrževanja, kot tudi vsiljevanja miru (*peace keeping* in *peace enforcement*); in imela je tudi neposredni nadzor nad širokim spektrom ekonomskih vzvodov, kot so trgovinske pobude, sankcije in razvojna pomoč (ICG 2001, 43).

2.2 KONCEPT CIVILNEGA UPRAVLJANJA KONFLIKTOV V EVROPSKI UNIJI

Civilno upravljanje konfliktov je C. Lindborg (2002, 4) definirala kot »posredovanje z nevojaškim osebjem v krizi, ki je lahko nasilno ali ne, z namenom preprečiti nadaljnjo eskalacijo krize in spodbujati rešitve.« Pri tej definiciji je potrebno upoštevati tudi razliko med kriznim upravljanjem in upravljanjem konfliktov, pri čemer se slednje uporablja v primeru, ko je nasilje že izbruhnilo (ICG 2001, 2). Definicija ni splošno sprejeta. Sama C. Lindborg se za pojasnitev pojmov obrača na *International Crisis Group* (ICG). Pojem je širok in težko opredeljiv. Zaradi svoje narave civilno upravljanje konfliktov velikokrat zajema tudi problematike pokonfliktne obnove. Kot ocenjuje ICG (2001, 2), »se je dejstvo, da civilno

⁶⁴ Petersberške naloge, sprejete na vrhu ZEU junija 1992, so bile integrirane v PEU (17. čl.) in so sestavni del EVOP, obsegajo pa štiri področja: človekoljubne in reševalne misije, vzdrževanje miru, krizno upravljanje in vzpostavljanje miru (*peacemaking*).

upravljanje konfliktov potencialno zajema več nivojev in več akterjev ter da dogovor o njegovi definiciji ne obstaja, odrazilo v zmedu o civilnem upravljanju konfliktov na ravni EU.«

Na obliko civilnega upravljanja konfliktov v okviru EU je neposredno vplivala tudi kosovska kriza, kar se odraža v praktičnem pristopu EU k razvoju civilnih zmogljivosti. »Vse od začetka oblikovanja EVOP je bila poudarjena potreba bo celovitem pristopu k upravljanju konfliktov s strani EU, kar je bilo potrjeno s sprejetjem EVS decembra 2003. Kakorkoli, začetne izkušnje v okviru EVOP so izpostavile problem koordinacije med civilnimi in vojaškimi dejavnostmi ter med Svetom in Komisijo« (Quille in drugi 2006, 17). Civilno-civilna povezava, t. i. razvojno-varnostna povezava⁶⁵ je za odnos EU do Kosova po letu 1999 in ustanovitvi SZVP pomembnejša, saj lahko na osnovi te povezave opredelimo odnos med Svetom in Komisijo na področju civilnega upravljanja konfliktov.

Izraz civilno upravljanje konfliktov je bil sprva uporabljen v okviru razvoja nevojaških zmogljivosti, ki naj bi jih uporabljali za politike drugega stebra v okviru SZVP. V EU sta se na začetku, ko je Unija šele oblikovala ta koncept, nedosledno in izmenično uporabljali oznaki nevojaško in civilno upravljanje konfliktov. Unija je imela instrumente civilnega upravljanja konfliktov v okviru skupnostnih politik že nared in jih je tudi že vrsto let uporabljala v okviru pomoči državam v krizi. Unija/Skupnost je tradicionalno civilna sila, saj je celotno delovanje EK predstavljalo civilni vidik preprečevanja ali upravljanja konfliktov. Poleg tega SZVP temelji na nekdanjem EPC, kar je pomembno predvsem zaradi načina sprejemanja odločitev. Konsenz kot način sprejemanja odločitev EU na področju zunanjih odnosov namreč izvira iz EPC iz 70-ih let, ko so se tedanje članice odločile, da o večjih političnih dilemah poiščejo skupno stališče. Edwards (2005, 41) ocenjuje, da je bil EPC jasno nastavljen kot medvladno sodelovanje in ne supranacionalno, vendar ga je retorika, ki ga je spremljala, videla kot prvi korak k politični uniji. S širitvijo ES in kasneje EU je doseganje soglasja posledično čedalje kompleksnejša in težavnejša naloga, ki tudi hromi delovanje Unije na tem področju. Na začetku vzpostavljanja SZVP ni bilo ravnovesja med skupnostnimi politikami in politikami Sveta. Teža je bila močno na strani EK in s tem razvojnega sodelovanja, demokratizacije ter človekovih pravic v primerjavi z diplomatskimi sredstvi preprečevanja (in upravljanja) konfliktov (ICG 2001, ii).

Civilni vidiki upravljanja konfliktov EU so slabše opredeljeni kot vojaški, saj potencialno obsegajo širši spekter politik in instrumentov, ki jih je potrebno implementirati v okviru

⁶⁵ V izvorniku *development-security nexus* oz. problem podrugostebrenja.

skupnostnega in medvladnega stebra (Nowak 2006c, 10). Udejstvovanje EU na področju civilnega upravljanja konfliktov je drugačno od udejstvovanja drugih mednarodnih institucij, ki so dejavne na tem področju (OZN, OVSE in druge neevropske regionalne organizacije, kot so npr. Afriška unija – AU in Ekonomska skupnost zahodno-afriških držav (*Economic Community of Western African States – ECOWAS*), Organizacija ameriških držav (*Organisation of American States – OAS*).⁶⁶ Poleg tega delovanje EU na tem področju spada v okvir zunanjega delovanja Unije, kar dela EU edinstveno, saj nima nobena druga mednarodna organizacija skupne zunanje politike in ne vzdržuje svojih zunanjih odnosov (prek delegacij, predstavništev in misij), kar potencialno vpliva na vpletenost EU v upravljanje konfliktov, saj mora Unija pri svojem delovanju upoštevati ne samo svoje politične cilje, ampak tudi druge interese in prioritete Unije in njenih članic (Nowak 2006c, 10). M. Kaldor s t. i. madridsko skupino predlaga, da bi morala biti človekova varnost osnova za zunanje delovanje EU. Ključno pri operacijah (tako vojaških kot civilnih) upravljanja konfliktov bi moralo biti, da jih vodijo civilisti (Kaldor in drugi 2007, 5). Na primeru EULEX Kosovo temu ni tako. Yves de Kermabon ima namreč izrazito vojaško ozadje. Je namreč upokojeni vojaški general, ki je med drugim poveljeval tudi štabu Mehanizma za hitro ukrepanje (*Rapid Reaction Mechanism – RRM*).

Glavni civilni cilj 2008 (SEU 2004b) pojasnjuje spekter delovanja EU na področju upravljanja konfliktov: »Razvoj civilne dimenzije je del celotnega pristopa EU o rabi civilnih in vojaških sredstev z namenom koherentnega odziva s celotnim spektrom nalog upravljanja konfliktov, kot so preprečevanje konfliktov, vzdrževanje miru in naloge bojnih sil ter upravljanja kriz, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo« (Nowak 2006c, 11). Glavni civilni cilj 2010 nudi pregled doseženih in nedoseženih ciljev iz Glavnega civilnega cilja 2008. Poudarki ostajajo enaki. Izpostavljena je predvsem potreba po koherentnem delovanju na področju civilnega upravljanja konfliktov, in to med vsemi tremi stebri Unije ter po izgradnji zmogljivosti, ki bodo Uniji omogočale koherentno delovanje v upravljanju konfliktov (SEU 2007f). Vsi zastavljeni cilji naj bi vodili do koherentnega zunanjega delovanja Unije na področju civilnega upravljanja konfliktov.

2.3 PRISTOJNOSTI SVETA IN KOMISIJE TER NJUNA VLOGA V ZUNANJEM DELOVANJU UNIJE

V priročniku, ki ga je izdala Komisija o odnosu EU do sveta (*The EU in the World 2007*), je zapisano (EK 2007, 8):

⁶⁶ Regionalne organizacije večinoma ustanavljajo operacije v sodelovanju z OZN, redko samostojno.

Sporazumi EU z njenimi partnerji po svetu presegajo meje trgovine in tradicionalne razvojne pomoči. Pokrivajo podporo gospodarskim reformam, zdravju in izobraževanju, infrastrukturnim programom in v nekaterih primerih sodelovanje na področjih, kot sta raziskovanje in razvoj ter okoljska politika. Nudijo tudi okvir za razpravo o političnih temah, kot sta demokracija in človekove pravice. Nedavni sporazumi od partnerjev tudi zahtevajo, da se obvežejo k neširjenju orožja za množično uničevanje.

Leta 2004, leto po sprejemu EVS, je Komisija v svojem priročniku o zunanjih odnosih EU zapisala, da »širitev miru in varnosti onstran meja EU sedaj predstavlja glavni izziv Uniji. Da bi dosegla ta cilj, razvija SZVP v smeri, ki ji bo omogočila delovanje kot sili stabilizacije, sodelovanja in razumevanja širše v svetu« (EK 2004). Zunanje delovanje Unije je težko opredeljivo, saj na teoretičnem nivoju ne obstaja strinjanje o načinu opisovanja vloge EU na mednarodnem prizorišču. Hill in Smith (2005, 1. pogl.) npr. opredelita EU kot posebnega mednarodnega akterja, pri čemer predstavita tri perspektive: EU kot podsistem mednarodnih odnosov; EU in procesi mednarodnih odnosov in EU kot sila v mednarodnih odnosih.

Pri predstavljanju EU navzven se je razvilo splošno neravnovesje med Komisijo in Svetom v smislu (diplomatskih) instrumentov na terenu. »Zaradi izostanka /Komisije v SZVP/ je Svet najmočnejši akter v SZVP s splošnim pregledom nad vsemi tremi stebri, ki ga izvršuje Evropski svet« (Edwards in Rijks 2008, 16). Kljub temu je obseg instrumentov, ki jih ima SEU na voljo, omejen. Za lokalno predstavništvo se zanaša skoraj izključno na predstavništvo predsedujoče države članice in čedalje pogosteje, na VP za SZVP. Povečala se je tudi uporaba imenovanja Posebnih predstavnikov EU, še posebej za območja ali krizne situacije, kjer ima EU posebne interese (*ibidem*). Pristojnosti Komisije so v okviru SZVP omejene. Kljub temu da se prevlada institucionalnih struktur in sredstev držav članic in Sveta nadaljuje, je Komisija prek svoje povezanosti z implementacijo pri sprejemanju odločitev v okviru SZVP postopoma pridobila nekaj vpliva (*ibidem*). Njena moč v smislu zunanjega predstavljanja Unije je v prvi vrsti v razvejanosti predstavništev EK po svetu, zbiranju informacij preko njih in vplivu, ki ga Komisija ima na odnose z drugimi državami preko svojih predstavništev. Komisija ima po nenapisanem pravilu predstavništva v državah, kjer je predstavništev držav članic malo. Velikokrat je to tudi na območjih, kjer Unija ustanavlja misije/operacije. Tudi primer Kosova je tak. Poleg tega Komisija bdi nad proračunom (tudi misij) in preko tega posredno vpliva na SZVP.

Med obema ključnima institucijama za civilno upravljanje konfliktov sicer obstaja strinjanje, da je potrebno koordinacijo izboljšati in doseči bolj koherentno delovanje Unije na tem področju, saj bi s tem bilo to tudi učinkovitejše. Povečala bi se tudi kredibilnost Unije kot mednarodnega (regionalnega in globalnega) akterja. Da bi to dosegli, pa ni dovolj zgolj

strinjanje o nameri, vendar so potrebne konkretne institucionalne spremembe oziroma natančna definicija pristojnosti obeh institucij na tem področju. Takšne opredelitve ni. Odnos med njima mora biti jasneje opredeljen. To se, kot je zastavljena Lizbonska pogodba, še ne bo kmalu zgodilo, kljub temu da jo zaznamujejo koherentnost, konsistentnost, sodelovanje in koordinacija, saj pristojnosti Komisije in Sveta na področju zunanjega delovanja ne opredeljuje natančneje, ohranja pa tudi dualnost procesov odločanja.

Lizbonska pogodba *de facto* ohranja stebrno strukturo in pušča veliko prostora za optimizem glede napredka v delitvi pristojnosti med osrednjima institucijama, ki sta pristojni za civilno upravljanje konfliktov. »Nadaljnja disperzija zunanjih politik ohranja medvladni značaj SZVP, pri čemer izključuje preveč eksplicitno vlogo skupnostnih institucij« (Justaert in Nasra 2008, 7). Kot ugotavljata Edwards in Rijks (2008, 31), je bilo v zgodovini sprejemanja odločitev v okviru EVOP veliko primerov, ko so države članice EU in Svet stremele k podrejenosti skupnostnih politik SZVP. Taka sta primera odločitev za Ruando leta 1994, ki je vsebovala tudi določbe o razvojnem sodelovanju in gospodarski obnovi, in za Mostar med leti 1994 in 1996, kjer je politična in finančna odgovornost spadala pod Svet namesto vsaj deloma pod Komisijo. V tem obdobju sicer še ni šlo za misije upravljanja konfliktov v okviru EVOP.

Edwards in Rijks (2008, 30) ugotavljata, da je oblika besedila PEU med Svetom in Komisijo ustvarila konflikt o pristojnostih na celotnem področju delovanja EU v zunanjih odnosih. Stroka govori o podrugostebrenju ali politizaciji prvega stebra. Povezava med prvim in drugim stebrom, in s tem med razvojno in varnostno politiko EU, je ključna, ker se najbolj odraža ravno pri civilnem upravljanju konfliktov. Tudi rivalstvo med Komisijo in Svetom je na tem področju najmočnejše (Edwards in Rijks 2008, 32). C. Gourlay (2006, 105) ocenjuje, da je na področju civilnega upravljanja konfliktov še posebej viden problem koherentnosti in integracije, saj gre za kakovostno podobne dejavnosti, ki bi jih lahko podprli tako z instrumenti prvega kot drugega stebra. Na primeru misije EU v Gvineji Bissau gre za misijo reforme varnostnega sektorja in razorožitve, demobilizacije in ponovne integracije (nekdanjih pripadnikov uporniških skupin) v družbo,⁶⁷ ki je misija v okviru EVOP, čeprav gre za tradicionalno skupnostne politike. Tudi vladavina prava, relevantna za Kosovo, je tradicionalno skupnostna politika, ki sedaj sodi (tudi) pod EVOP.

Anesi in Aggestam (2008, 159) na podlagi študij preteklih operacij civilnega upravljanja konfliktov ugotavljata, da dualnost politik v Bruslju kot taka še ne zavira pragmatičnega

⁶⁷ V izvorniku gre za t. i. *Security Sector Reform (SSR) in Disarmament, Demobilisation in Reintegration Process (DDR)*.

sodelovanja in koordinacije na terenu. Grevi (v Edwards in Rijks 2008, 51) dodaja, da sodelovanje na terenu poteka bolj gladko kot v Bruslju, kjer imajo prednost pravni in politični argumenti. Analiza preteklih operacij civilnega upravljanja konfliktov je pokazala,⁶⁸ da je sodelovanje med Posebnim predstavnikom Evropske unije (PPEU) in vodjo misije najbolj odvisno od njunega medosebnega odnosa, saj le tako lahko zaobideta birokratske omejitve in zaplete.⁶⁹ Doslej najučinkovitejša rešitev za premostitev tovrstnih težav in povezavo med Svetom in Komisijo je bilo imenovanje ene osebe z obema relevantnima naslovoma (t. i. *double-hatting*), kar je posledično pomenilo, da je bil PPEU hkrati tudi vodja misije. Tak primer je bilo imenovanje Erwana Fouereja za vodjo delegacije EK in PPEU v Makedoniji (Edwards in Rijks 2008, 53).

⁶⁸ Več o podrobnejših izsledkih analize preteklih EVOP operacij v Anesi in Aggestam (2008).

⁶⁹ PPEU in vodja misije sta imenovana s strani Komisije in Sveta, kar pomeni, da ne odgovarjata isti instituciji. PPEU odgovarja Komisiji, vodja misije pa Svetu. Kljub temu: če je PPEU iz vrst Komisije, mora za SZVP odgovarjati izključno Svetu, proračunsko pa je odgovoren Komisiji, kar povečuje moč Komisije. Kandidat za *double-hatting* mora biti iz vrst Komisije, če pa ni njen član, se ji mora pred imenovanjem pridružiti. Tak je primer imenovanja tedanjega veleposlanika Belgije pri OZN Koena Vervaeka kot PPSE za AU in hkrati vodjo delegacije EK pri AU decembra 2007 (Edwards in Rijks 2008, 53).

3 ODNOS EVROPSKE UNIJE DO KOSOVA V ČASU JUGOSLOVANSKE KRIZE

Po koncu hladne vojne so se narava vzdrževanja miru in sredstva upravljanja konfliktov (kriznih razmer) temeljito spremenili. Dejstvo, da se večina aktualnih konfliktov dogaja v notranjosti držav in nima mednarodnih razsežnosti, predstavlja izziv mednarodni skupnosti (CMI 2001, 3). Osrednji organizaciji, od katerih so drugi akterji mednarodne skupnosti pričakovali največ, EU/ES in OZN, sta v času jugoslovanske krize kot tudi kosovskega konflikta odigrali stransko vlogo in se soočali s svojimi omejitvami in pomanjkljivostmi. Unija je bila na obseg razmer in njihovo kompleksnost nepripravljena in ni odigrala vloge, ki so jo od nje pričakovali drugi subjekti mednarodnih odnosov (npr. ZDA) (Trifunovska 1997, 525; Edwards 1992 in 1997). Tziampiris (2005, 294) je ocenil, da je ES, v času, ko je Jugoslavija nasilno razpadla, predstavila nekaj institucionalne izvirnosti in veliko začetne volje, da se sooči z vrsto kriz in vojn, spodletelo pa ji je predstaviti koherentno, enotno in uspešno držo.

Stališča držav članic EU glede politike do SFRJ in kasneje do posameznih nekdanjih republik so bila različna. Razlikovale so se tudi ideje o smeri razvoja SZVP. V času razpada SFRJ ter na začetku vojne v BiH in na Hrvaškem Unija še ni razvila ustreznih mehanizmov in politik, kot je SZVP, ter struktur preprečevanja in/ali upravljanja konfliktov. Jugoslovanska kriza je bila, kot ocenjuje Karnitsching (2006, 324), »katalizator za razvoj zunanjih instrumentov Evrope«.

3.1 POBUDA PARLAMENTA V ZAČETNI FAZI JUGOSLOVANSKE KRIZE

Pri iskanju odgovora na vprašanje, katera mednarodna institucija je na svoj dnevni red prva uvrstila Kosovo, sem pri pregledu primarnih dokumentov ugotovila, da je prvi na razmere na Kosovu s sprejemom Resolucije o razmerah na Kosovu in v južni Jugoslaviji 13. aprila 1989 opozoril EP,⁷⁰ ko je reagiral na srbski odvzem avtonomije Kosovu marca 1989.⁷¹

⁷⁰ Analizirala sem primarne dokumente v obdobju od pojava prvih napetosti na Kosovu leta 1989, natančneje od 28. marca 1989, »po tem, ko je srbska skupščina samovoljno izglasovala ustavne amandmaje in tako rekoč ukinila njegovo avtonomijo« (Pirjevec 2003, 462). Pred tem so pod nadzorom srbskih sil pripadniki kosovske skupščine 23. marca 1989 izglasovali ustavne amandmaje, ki so jih v Beogradu 28. marca potrdili (Malcolm 1998, 344). Začetna faza se v moji analizi zaključuje z razglasitvijo Badinterjeve komisije novembra 1991, da je Jugoslavija v procesu razpada.

⁷¹ Na začetku zaostrovanja razmer v nekdanji Jugoslaviji prevladovalo prepričanje, da so razmere najbolj napete ravno na Kosovu (Pirjevec 2003, 462).

Razmere na Kosovu je označil za »eksplozivno situacijo, ki meji na državljansko vojno«, ter opozoril na »spor med silami reda ter prebivalci albanskega rodu na Kosovu« (EP 1989, tč. A). »Upoštevajoč strahove, ki jih je izrazila večina prebivalcev Kosova, da bi lahko ustavne spremembe, izvedene s strani srbske vlade, ogrozile njegovo identiteto« (EP 1989, tč. C), se je Parlament »obrnil na srbske oblasti, da pokažejo razumevanje za strahove albanskih prebivalcev Jugoslavije in pozval albansko večino, ki živi v pokrajini Kosovo, da spoštuje pravice srbske manjšine« (EP 1989, 4. čl.). Opozoril je tudi na grožnjo miru, ki bi, če bi nacionalistična čustva ostala razgreta, lahko imela globoke posledice za Evropo. Pri tem je potrebno poudariti, da EP ni govoril o grožnji mednarodnemu miru in varnosti, saj bi to imelo ključne mednarodnopravne posledice. Opozoril pa je na nevarnost, da se lahko ta notranji konflikt razširi preko meja SFRJ in dobi mednarodne razsežnosti in s tem ogrozi mir in stabilnost Evrope.

Skupnost oz. Unija je bila torej prva mednarodna institucija, ki je opozorila na razmere na Kosovu. Na dnevni red VS OZN je Kosovo prišlo šele po razpadu SFRJ, avgusta 1993, ko ZRJ ni odobrila vstopa misije OVSE⁷² na njeno ozemlje, potem pa je kosovsko vprašanje do leta 1998 ponovno poniknilo v ozadje dogajanja v BiH in na Hrvaškem (Černivec 2008, 24).

V tej začetni fazi, ko so se pojavljale prve napetosti v SFRJ in ko so se razmere na Kosovu s sprejemanjem na stotine zakonov in odredb, ki so močno vplivali na položaj albanskega prebivalstva na Kosovu, iz meseca v mesec zaostrovale, lahko na podlagi analize primarnih dokumentov ES ugotovim, da je bil EP pobudnik in tista institucija, ki je opozarjala na razmere na Kosovu in predlagala ukrepe Svetu in Komisiji. V obdobju do ustanovitve Badinterjeve komisije 27. avgusta 1991 je EP sprejel skupno štiri resolucije, ki so obravnavale razmere na Kosovu.

Prva, zgoraj omenjena Resolucija o razmerah na Kosovu (EP 1989), je opozarjala na stanje človekovih pravic na Kosovu in potencialno eskalacijo etničnih napetosti. Z drugo sprejeto resolucijo, tj. Resolucijo o razmerah na Kosovu in spoštovanju človekovih pravic, sprejeto 15. februarja 1990, je EP pozval Svet in Komisijo k čim prejšnjemu in pozitivnemu odzivu na prošnjo Markovićeve vlade po novem Dogovoru o sodelovanju, saj je ugotovil, da se Markovićeve vlada trudi izboljšati gospodarske razmere, uvesti politični pluralizem in izboljšati odnose z ES. Pozval ju je tudi k hitremu oblikovanju tretjega finančnega

⁷² OVSE je bil takrat še KVSE (Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi).

protokola.⁷³ Ta sklep je posledica ugotovitve, da bi lahko »nadaljnja zaostritev napetosti regijo pahnila v nemire, povečala razlike med republikami in spodbudila etnične nemire« (EP 1990a, tč. D).

Po razglasitvi neodvisnosti Kosova znotraj Jugoslovanske federacije 2. julija 1990 ter po posledični razpustitvi kosovskega parlamenta s strani srbskih oblasti je EP 12. julija 1990 sprejel novo resolucijo,⁷⁴ v kateri ponovno opozoril za razmere na Kosovu. EP je v prvi točki obsodil razpustitev kosovskega parlamenta in podreditev radia in televizije na Kosovu srbskim oblastem ter pozval k takojšnjemu umiku 'izrednega stanja' in ukrepov, uperjenim proti svobodi izražanja in združevanja (EP 1990b). Tedanji srbski predsednik Slobodan Milošević je ob tem 7. julija priredil slavje, ki pa so ga veleposlaniki držav članic ES diplomatsko bojkotirali. Pet dni kasneje je EP sprejel obravnavano resolucijo. Zaradi poročil o kršitvah človekovih pravic na Kosovu in zaostrene situacije je EP (še posebej) pozval srbske oblasti, da spoštujejo ustavo iz leta 1974, albanski populaciji priznajo pravico do kulturne in politične avtonomije,⁷⁵ ustavijo odstranitev Albancev s Kosova in 'projekt ponovne poselitve' (EP 1990b, 4. tč.). V tej resoluciji je zaradi zavedanja, da prihaja do kršitev človekovih pravic tudi na albanski strani, pozval k spoštovanju pravic srbskega in črnogorskega prebivalstva na Kosovu. Na takšne okoliščine in kršitve človekovih pravic⁷⁶ so se odzvali tudi kosovski Albanci. Uporabili so dva načina upora – njihova kampanja je bila sestavljena iz protestov in nesodelovanja s srbskimi oblastmi (Salla 1995, 37).

3.1.1 Pogojevanje gospodarskega sodelovanja in finančne pomoči med Skupnostjo in Jugoslavijo s spoštovanjem človekovih pravic na Kosovu

Z vidika ukrepov, ki jih je sprejemala Skupnost, je bistveno, da je EP v julijski Resoluciji o človekovih pravicah na Kosovu pozval EK, da pri pogajanjih o finančnem protokolu upošteva kakršnikoli napredek v spoštovanju človekovih pravic na Kosovu (EP 1990b). Ta poziv se je s četrto resolucijo,⁷⁷ ki jo je EP sprejel 11. oktobra 1990, stopnjeval do te mere, da je zaradi nadaljnjega ne-izboljšanja razmer, poleg poziva srbskim oblastem o umiku vojaških in civilnih sil, ter prenehanja kršitev človekovih pravic (EP 1990c, 2. tč.), »prosi// Komisijo,

⁷³ V tem času sta se ES in SFRJ pogajala za tretji finančni protokol in odobritev kredita SFRJ. V ES je prevladovalo prepričanje, da je napetosti v SFRJ mogoče umiriti s finančno in gospodarsko pomočjo (Lukic in Lynch 1996).

⁷⁴ Resolucija o človekovih pravicah na Kosovu (EP 1990b).

⁷⁵ O avtonomiji so do leta 2005 govorile vse institucije EU/ES, ki so želje po osamosvojitvi celo strogo obsojale.

⁷⁶ Začela so se množična odpuščenja. Do leta 1993 je službo izgubilo približno 115.000 zdravnikov, učiteljev, novinarjev, državnih uradnikov in vodilnih ljudi v gospodarstvu. (Pirjevec 2003, 463)

⁷⁷ Resolucija o Kosovu (EP 1990c).

naj bodo pogajanja o finančnem protokolu med Jugoslavijo in Skupnostjo popolnoma odvisna od primernega spoštovanja človekovih pravic na Kosovu in Helsinške sklepne listine« (EP 1990c, 7. tč.).

V obravnavanih resolucijah so vodilna problematika kršitve človekovih pravic na Kosovu.⁷⁸ EP se v celotnem obravnavanem obdobju obrača na jugoslovansko ustavo iz leta 1974, v skladu s katero je imelo Kosovo status avtonomne pokrajine. O neodvisnosti v tem obdobju tudi iz strani kosovskih Albancev ni bilo razprave. To je tudi obdobje, ko mednarodna skupnost še ni razpravljala o jugoslovanskem konfliktu, saj Slovenija in Hrvaška še nista razglasili neodvisnosti in vojna na ozemlju nekdanje Jugoslavije še ni izbruhnila. Razmere na Kosovu in v SFRJ do izbruha vojne niso veljale za grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, kar se odraža z odsotnostjo iz dnevnega reda mednarodnih institucij, še posebej OZN in ES/EU ter KVSE.

Zaradi nadaljevanja kršitev človekovih pravic na Kosovu se je Parlament v začetku leta 1991, 21. februarja, odzval z Resolucijo o krizi na Kosovu in javno obtožil zaprtje albanskega gledališča in knjižnice na Kosovu, ter zasego arhivov s strani srbskih oblasti. Izrazil je tudi upanje, da bo napredek na področju spoštovanja človekovih pravic in varstva manjšin vplival na pogajanja o tretjem finančnem protokolu. S tem je besedišče resolucije bistveno šibkejšo od besedišča resolucije iz 11. oktobra 1990, v kateri je EP prosil EK, naj bodo pogajanja o finančnem protokolu povsem odvisna od spoštovanja človekovih pravic na Kosovu. Politiki EP je sledila Komisija, ki je v svojem Programu za leto 1991 zapisala, da bo povečano sodelovanje med ES in Jugoslavijo odvisno od razvoja notranjih dogodkov.⁷⁹

Mednarodna skupnost, vključno z EU, je Kosovu, kljub temu da so bile razmere na Kosovu napete ter da je prihajalo do množičnih kršitev človekovih pravic, posvetila pozornost šele po resni zaostritvi razmer v provinci konec 90-ih let. V začetnem obdobju jugoslovanske krize, ko je mednarodna skupnost na čelu z EU/ES, stremela k ohranitvi ozemeljske celovitosti SFRJ, so mednarodni subjekti, med katerimi so vodilno vlogo imele mednarodne organizacije, pred pojavom oboroženega boja za neodvisnost Kosova in eskalacijo konflikta, pozornost posvečale predvsem drugim tedanjim aktualnim kriznim območjem. Kosovo je bilo na dnevni red mednarodnih institucij uvrščeno sporadično. Vzroke za to je mogoče iskati tudi v razmerah na Kosovu, kjer konflikt, zaradi miroljubnega

⁷⁸ »Da bi okrepile srbsko prisotnost v pokrajini, so oblasti izdale po letu 1989 na stotine zakonov in odredb, ki so močno zapostavljali Albance, katerim je bilo med drugim prepovedano, da bi prodajali ali kupovali nepremičnine brez poprejšnjega dovoljenja pristojnih državnih služb« (Pirjevec 2003, 463).

⁷⁹ Politično pogojevanje zunanje pomoči Unije/Skupnosti je bilo vsebovano že v PEU (Anesi in Aggestam 2008, 116), iz dokumentov EK pa je po oceni Smitha (2005, 168) razvidno, da je Komisija politično pogojevanje institucionalizirala leta 1995, neposredno po jugoslovanskih vojnah.

upora pod vodstvom Ibrahima Rugove in njegove Demokratične zveze Kosova, ni eskaliral do te mere, da bi kosovski Albanci pridobili zadovoljivo pozornost mednarodne skupnosti.

Kljub temu da je Skupnost/Unija opozorila na razmere na Kosovu in da je svoje gospodarske odnose celo pogojevala s spoštovanjem človekovih pravic na Kosovu, je v času jugoslovanske krize, kot tudi kasneje kosovskega konflikta, kljub pričakovanjem mednarodne skupnosti imela stransko vlogo in se soočala s svojimi pomanjkljivostmi (npr. vojaške zmogljivosti, neobstoje SZVP, pomanjkanje politične volje za skupno akcijo). Ob tem je potrebno poudariti, da pa je imela v začetni fazi razpada SFRJ vodilno vlogo v upravljanju jugoslovanske krize, kar je razvidno iz pobud o ustanovitvi Badinterjeve komisije in predlogov v VS OZN (Edwards 1997).

Institucionalne omejitve, ki jim je bila ES/EU podvržena v času začetka razpada SFRJ, so bile eden izmed razlogov za nezmožnost posredovanja/upravljanja jugoslovanske krize. ES je bila namreč preobremenjena s pogajanjem o notranjih institucionalnih spremembah, saj je ravno decembra 1991 potekala najbolj intenzivna sklepna faza pogajanj o PEU in njeni vsebini. Delovanje Unije v zunanjih odnosih je bila ena izmed ključnih tem. SZVP je bila še v povojih. Razvoj dogodkov v SFRJ je vplival tudi na podobo SZVP.

3.1.2 Badinterjeva komisija

V razpravi o vlogi EU/ES v reševanju kosovskega vprašanja in kasnejših poskusih preprečitve kosovskega konflikta, je potrebno analizirati vlogo ES/EU pri poskusih preprečitve, upravljanja in reševanja jugoslovanske krize, ki je imela na dnevnem redu ES/EU, kot je razvidno iz analize primarnih dokumentov njenih institucij, prednostno mesto. Tovrstni pristop EU/ES je mogoče razložiti z neprimerno institucionalno strukturo Unije v tedanjem času, neobstoje skupne zunanje politike in z nepripravljenostjo mednarodne skupnosti in mednarodnih institucij na spremenjeno naravo aktualnih konfliktov.

»Tektonske spremembe, katerim je bil podvržen mednarodni red v 90-ih letih, so bile še posebej vidne v /JVE/. Ta regija je opazno izkusila delno zamenjavo meddržavnih z notranje-državnimi konflikti/.../« (Karnitsching 2006, 323). Širitev in kompleksnost sodobnih konfliktov je izzvala zmoglosti mednarodnih (vladnih in nevladnih) organizacij za rešitev konflikta (CMI 2001, 3). »/Unija/ je to spremembo najbolj neposredno izkusila ravno s soočanjem s konflikti na Zahodnem Balkanu, poleg tega pa tudi v zadnjih desetih letih pokonfliktne obnove na tem območju« (Nowak 2006c, 9).

S kosovskim vprašanjem se mednarodne institucije niso intenzivneje ukvarjale vsaj do zaključka jugoslovanskih vojn s podpisom sporazuma v Daytonu, natančneje do pojava oboroženega boja albanskega prebivalstva na Kosovu leto kasneje. Ključno vlogo pri določanju bodočega statusa republik (in pokrajin) nekdanje Jugoslavije, je imela Svetovalna arbitražna komisija za Jugoslavijo, t. i. Badinterjeva komisija.⁸⁰

Badinterjeva komisija je bila imenovana in ustanovljena s strani ES 27. avgusta 1991, tri mesece po slovenski in hrvaški deklaraciji o neodvisnosti. To je storila z izdajo skupne izjave 3. septembra 1991, tj. teden dni pred začetkom mednarodne konference o Jugoslaviji pod vodstvom lorda Carringtona v Haagu. Svetovalna mnenja, ki jih je podala v zvezi z (ne)zmožnostjo (mednarodnopravnega) uveljavljanja pravice nekdanjih sestavnih delov SFRJ (republik in avtonomnih pokrajin) do samoodločbe in ustanovitve neodvisne in suverene države, so imela ključen vpliv na odločitev mednarodnih akterjev v zvezi z njihovim političnim statusom. »Kljub temu, da /svetovalna mnenja/ niso bila /pravno/ zavezujoča,⁸¹ so predstavljala racionalizacijo za kasnejšo prakso držav, kar je imelo /.../ pomembne posledice za Kosovo« (Caplan 1998, 744). Sklep, ki ga je Badinterjeva komisija sprejela novembra 1991, je bil še posebej relevanten: »Socialistična federativna republika Jugoslavija je v procesu razpada« in »republike, ki želijo neodvisnost, niso uporniške entitete, ampak nove države/.../ ustanovljene na ozemlju nekdanje SFRJ« (Caplan 1998, 747). Nove, suverene države, bi tako imele vse pripadajoče pravice (ključna je bila predvsem pravico do obrambe), kar pa ni veljalo za avtonomni pokrajini, poleg Vojvodine torej tudi Kosovo (Pellet 1992).

V zvezi s Kosovom je bilo mnenje Badinterjeve komisije, da Kosovo ni republika, ker ima večinsko (albansko) prebivalstvo svojo nacionalno državo zunaj ozemlja SFRJ (v Albaniji),⁸² ključnega pomena. Pravna podlaga svetovalnih mnenj Badinterjeve komisije je bil ustava SFRJ iz leta 1974, po kateri Kosovo ni bila republika, ampak avtonomna pokrajina. Zaradi tega je mednarodna skupnost vztrajala na zagotovitvi avtonomnega statusa za Kosovo.

Poleg tega si v primeru Kosova nasprotujeta dve načeli mednarodnega prava, in sicer pravica do samoodločbe in načelo ozemeljske celovitosti, saj je v skladu z občim običajnim mednarodnim pravom, ki je zapisano v Deklaraciji OZN o prijateljskih odnosih, edina omejitev pravice do samoodločbe, načelo ozemeljske celovitosti obstoječih držav (Lukic in Lynch 1996, 33). Ne more se ga uporabiti, če narod nima svojega ozemlja ali če je država, od

⁸⁰ Badinterjeva komisija je dobila ime po njenem predsedniku, francoskem ustavnem sodniku, Robertu Badinterju.

⁸¹ Več o mednarodnopravnem vidiku oblikovanja, imenovanja in mnenj Badinterjeve komisije v Trifunovska (1997).

⁸² Enako je veljalo za prebivalstvo Vojvodine madžarskega porekla, katerega izvorna dežela je bila Madžarska.

katere se želi odcepiti, legitimna in legalna (Generalna skupščina OZN 1970;⁸³ Lukic in Lynch 1996, 33). Doktrina ozemeljske celovitosti je bila tista, katero so oblasti SFRJ poskušale uporabiti, da bi upravičile agresijo in vojne, ki so jih sprožile proti Hrvaški in Sloveniji, pri čemer sta obe republiki imeli poleg pravice do samoodločbe še pravico do odcepitve (Lukic in Lynch 1996, 34).⁸⁴

Konferenca o Jugoslaviji, ki jo je Skupnost organizirala septembra 1991, je pod vodstvom lorda Carringtona sprejela številne konvencije, s katerimi so zagotovili 'poseben status'⁸⁵ pripadnikom narodnih ali etničnih manjšin, ki so tvorile večino, na območju, kjer so njihovi pripadniki živeli. Kot še dodaja Caplan (1998, 747), »so bili kosovski Albanci očitna ciljna populacija, katere status je ES poskušala izboljšati.«

Imenovanje Badinterjeve komisije in upoštevanje njenih svetovalnih mnenj kaže na vodilno vlogo ES/EU v času začetka jugoslovanske krize v upravljanju te problematike. Naslednji odločilen korak je ES naredila 16. decembra 1991, ko so zunanji ministri ES na izrednem zasedanju EPC v Bruslju, izdali Deklaracijo o smernicah in priznanju novih držav v vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi. To deklaracijo je spremljala Deklaracija o Jugoslaviji.⁸⁶ Kot piše Rich (1993, 42), sta ta dokumenta bistveno vplivala na mednarodne reakcije na temo priznanja novo-nastajajočih držav vzhodne Evrope in verjetno spremenila pravo o priznanju. Ta poteza ES je bila, kot dodaja Rich (*ibidem*), hkrati tudi vabilo vsem republikam nekdanje Jugoslavije, da se morajo, če želijo mednarodno priznanje, teh smernic držati in izpolniti zahtevane standarde. Türk (1993, 67) je ocenil, da mednarodna skupnost ni pravilno razumela zgodovinskega konteksta in se posledično ni bila zmožna realistično soočiti s situacijo, ter sprejeti nekih oprijemljivih zaključkov, vključno s časovnimi omejitvami priznanja držav naslednic nekdanje Jugoslavije.

Razmere v SFRJ je ES/EU obravnavala kot notranji konflikt. »ES, ki je bila do septembra 1991 edina v nemire na /Zahodnem/ Balkanu vpletena večja mednarodna sila, se je močno zanašala na idejo ohranitve Jugoslavije kot ene države« (Türk 1993, 67). Dokaz za takšno razumevanje situacije je na primer tudi Resolucija o razmerah v Jugoslaviji,⁸⁷ v kateri je EP zgolj opazal, da politična in gospodarska kriza, ki majeta temelje jugoslovanske federacije,

⁸³ V deklaraciji je to zapisano v 7. odst. člena o načelu enakih pravic in pravice do samoodločbe narodov.

⁸⁴ Za Slovenijo je bila pravica do samoodločbe naroda ključnega pomena. Slovenija je uporabljala argument, da, če je bila federalna država Jugoslavija ustanovljena na osnovi svobodne volje sestavnih narodov, potem odhod enega ali več narodov iz države ne predstavlja odcepitve, ampak razpad države, kar ima pomembne mednarodnopravne posledice (Bučar 1996, 34).

⁸⁵ Posebni status so tvorili: dvojno državljanstvo, lasten izobraževalni sistem, lastno zakonodajno telo, administrativna struktura in sodstvo.

⁸⁶ Omenjena dokumenta sta v celoti objavljena v Türk (1993).

⁸⁷ Sprejeta 15. marca 1991 (EP 1991b).

grozita, da bodo razmere postale neobvladljive in lahko privedejo do razpada federacije. Izrazil je tudi upanje (EP 1991c, 1. tč.), »da bi pogajanja, ki trenutno potekajo znotraj zveznega predsedstva SFRJ, proizvedla ustavo, ki bo s spoštovanjem pravic vseh ljudstev Jugoslavije, omogočila, da Jugoslavija obstane.« Tudi v naslednji Resoluciji o razmerah v Jugoslaviji⁸⁸ je Parlament ponovil preferenco ES za ohranitev federalne Jugoslavije in vztrajal, da ob tem ne gre tolerirati podjarmljenja in kršitev človekovih pravic (EP 1991c).

EP je v svojih resolucijah jasno izrazil prepričanje, da je vsaka republika posebej odgovorna za kršitve človekovih pravic znotraj svojih meja in obsojal kršitve, ki so se zgodile, še posebej tiste na Kosovu. Iz tega je jasno vidno razmišljanje, ki je prevladovalo v ES/EU in je razvidno tudi iz kasnejših dokumentov, namreč, da bodo države zaradi izpolnjevanja danih kriterijev in konsolidacije demokracije, same poskrbele za notranje konflikte. »Računali so na to, da bodo nove države uredile politiko tako, da bodo zajezile etnične konflikte in s tem zajezile poglavitni vzrok za konflikte na tem območju« (Caplan 1998, 748). Takšno razmišljanje je bilo tudi v ozadju kasnejšega priznanja ZRJ. Izpolnitev kriterijev pa ni prinesla končanja ali učinkovitega upravljanja notranjih konfliktov.

3.2 VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC (1991–1995)

Obdobje od leta 1991, ko se je s hrvaško in slovensko razglasitvijo neodvisnosti uradno začela jugoslovanska kriza, do leta 1995, ko je bil podpisan Daytonski sporazum, je poleg delovanja Badinterjeve komisije, ki je postala mehanizem ES/EU za priznanje držav razpadlih federacij, na podlagi analize dokumentov Parlamenta, Sveta in Komisije, zaznamovalo nenehno pozivanje institucij ES/EU k spoštovanju človekovih pravic in pravic manjšin.

Do sprejetja PEU je Parlament ohranil vlogo pobudnika. V vseh šestih resolucijah iz leta 1991⁸⁹ je Parlament strogo obsodil kršitve človekovih pravic na Kosovu in pozval k njihovem spoštovanju. Vedno znova je obsodil tudi nasilje v Jugoslaviji. Dotaknil se je morebitne (in kasnejše) osamosvojitve republik (nekdanje) Jugoslavije. V Resoluciji o razmerah v Jugoslaviji, sprejeti 15. marca, je Parlament »sprejel, da morajo imeti sestavne

⁸⁸ Sprejeta 16. maja 1991 (EP 1991c).

⁸⁹ Resolucija o razmerah v Jugoslaviji, sprejeta 15. marca. 1991 (EP 1991b); Resolucija o dogodkih v Jugoslaviji, sprejeta 10. novembra 1991 (EP 1991d); Resolucija o krizi na Kosovu, sprejeta 21. februarja 1991 (EP 1991a); Resolucija o razmerah v Jugoslaviji, sprejeta 22. novembra 1991 (EP 1991e); Resolucija o razmerah v Jugoslaviji, sprejeta 11. septembra. 1991 (EP 1991č); Resolucija o razmerah v Jugoslaviji, sprejeta 16. maja 1991 (EP 1991c).

republike in avtonomni pokrajini⁹⁰ Jugoslavije pravico do svobodne, miroljubne in demokratične določitve svojega bodočega statusa na podlagi priznanih notranjih in mednarodnih mej« (EP 1991b). Ta sklep je EP ponovil tudi v naslednjih dveh istoimenskih resolucijah, sprejetih 16. maja 1991 (EP 1991c) in 11. septembra 1991 (EP 1991č).

EP je bil v tem obdobju, v skladu s svojo vlogo pobudnika, prva izmed institucij ES/EU, ki je v Resoluciji o dogodkih v Jugoslaviji, sprejeti 10. novembra, sklenil, da »Jugoslavija, kot je bila, ne obstaja več« (EP 1991d, 1. tč.). Poleg tega je izrazil šok nad aktivnostmi zvezne vojske in srbskih paravojaških enot na Kosovu in na albanski meji (EP 1991d, 8. tč.). Ocenil je, da bi bilo nevarno poslati oborožene sile na območje Jugoslavije, največ, kar bi bilo smotno poslati, so mirovne sile (9. tč.). Razmere v SFRJ so se kljub podpisu Brionskega sporazuma 7. julija 1991 tako zaostriale (Bučar 1996, 37) da je Badinterjeva komisija 29. novembra 1991 v svojem Mnenju št. 1 potrdila ugotovitve Parlamenta in zapisala, da »je SFRJ v procesu razpada« (Türk 1993, 69).

3.2.1 Razvoj dogodkov na Kosovu in reakcije Sveta na pobude Parlamenta

Leta 1991, ko so kosovski Albanci nadaljevali z mirnim uporom, je Svet na pobudo Parlamenta sprejel prve sankcije za SFRJ. Kosovska skupščina je nadaljevala z zasedanji ter 22. septembra 1991 razglasila Kosovo za suvereno in neodvisno državo. Na tajnem referendumu, ki ga je organizirala skupščina se je 99,87 odstotka tistih, ki so volili, odločilo, da želijo suvereno in neodvisno Kosovo (Salla 1995, 37). »Na omenjene izzive se je Beograd odzval tako, da je 28. septembra objavil novo ustavo, ki je tudi formalno odpravljala posebni status Vojvodine in Kosova, ter v slednjem oklical 'izredno stanje'« (Pirjevec 2003, 463). Ravno razglasitev tega izrednega stanja je bil povod za sprejem kasnejših resolucij EP, ki so zahtevale njegovo ukinitv.

V času po tajnem referendumu na Kosovu in več resolucijah Parlamenta je Svet sprejel prve resnejše sankcije proti Jugoslaviji. Najprej so 5. julija 1991 države članice sprejele odločitev o uvedbi embarga na orožje. V resolucijah Parlamenta do septembra 1991 sta ves čas izpostavljena finančni protokol in Sporazum o sodelovanju med Evropskimi skupnostmi in Jugoslavijo. S sklepi, ki jih je Svet sprejel 11. novembra,⁹¹ je s SFRJ ukinil gospodarske

⁹⁰ Po ustavi SFRJ iz leta 1974 sta to bili Vojvodina in Kosovo; EP se je več časa naslanjal na to ustavo in ne na ustavne spremembe iz leta 1989, ki so tema dvema pokrajinama avtonomijo odvzele.

⁹¹ 91/586/ESPJ: Sklep Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta 11. novembra 1991, ki začasno razveljavlja uporabo dogovorov med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami ter Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SEU 1991a); 91/587/ESPJ: Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta 11. novembra 1991, ki odpoveduje dogovor med državami članicami

odnose Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ). Z uredbama,⁹² ki jih je sprejel posledično, je prekinil tudi trgovinske koncesije, ki jih je predvideval Dogovor o sodelovanju med EGS in SFRJ ter ESPJ in SFRJ. Dokončna ukinitvev Dogovora o sodelovanju je nastopila z odločitvijo Sveta (91/602/EGS) 25. novembra.⁹³ Za to potezo je Svet podpora Parlamenta dobil v Resoluciji o razmerah v Jugoslaviji, kjer je EP podprl namen držav članic, da spodbudijo VS OZN k uvedbi embarga na gorivo in poostriitvi tedanjega embarga na orožje (EP 1991e). Pobuda za embargo na orožje je prišla iz EP, VS OZN jo je kasneje sprejel na pobudo evropskih članic.⁹⁴

Leto kasneje se odnos institucij ES/EU do Kosova ni bistveno spremenil. Osrednja tematika resolucij, ki so kakorkoli omenjale Kosovo, je bilo spoštovanje človekovih pravic, pri čemer so bile izpostavljene in obsojene kršitve pravic kosovskih Albancev ter Albancev drugod po Jugoslaviji. EP je vseskozi poudarjal, da stanje človekovih pravic na omenjenih območjih ovira normalne odnose med Skupnostjo in (nekdanjo) Jugoslavijo. Zahteval je umik srbskih sil s kosovskega ozemlja in obsodil razglasitev izrednega stanja,⁹⁵ ki je srbskim oblastem omogočalo nehumano ravnanje s pripadniki manjšin (tako v Vojvodini kot še posebej na Kosovu)⁹⁶ in zahteval njegovo ukinitvev. Začel je opozarjati na položaj medijev⁹⁷ na Kosovu in pozval srbske oblasti, da dovolijo objave v albanskem jeziku. V isti resoluciji je tudi pozval, da naj se na Kosovo (in Vojvodino) pošlje mednarodne opazovalce, ki bodo svetovno javnost obveščali o dejanskem razvoju dogodkov. Misijo opazovalcev z nalogo, da sledijo lokalnim razmeram, je na Kosovo poslal KVSE avgusta 1992 (Pirjevec 2000, 466).

V Resoluciji o odnosih med Evropsko skupnostjo in republikami nekdanje Jugoslavije, sprejeti 11. junija 1992, je EP prvič sklenil, da Jugoslavija kot federacija šestih republik, ne obstaja več (EP 1992b, 2. tč.). Hkrati je zavrnil prenos vseh pravic in dolžnosti nekdanje Jugoslavije na (samooklicano naslednico nekdanje SFRJ) unijo Srbije in Črne gore, ZRJ.⁹⁸

Evropske skupnosti za premog in jeklo ter Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SEU 1991b); 91/589/ESPJ: Odločitev predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta 11. novembra 1991, ki umika Jugoslavijo s seznama koristnic sheme posplošenih tarifnih preferenc Skupnosti za leto 1991 (SEU 1991c).

⁹² Uredba sveta 3300/91 iz dne 11. novembra 1991, ki ukinja trgovinske koncesije, ki jih predvideva Dogovor o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SEU 1991č) in uredba sveta št. 91/589/ESPJ za ESPJ (SEU 1991c).

⁹³ 91/602/EGS, Sklep sveta iz dne 25. novembra 1991 o ukinitvi dogovora o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo ter Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SEU 1991d).

⁹⁴ Resolucija VS OZN 713 (1991): Socialistična federativna republika Jugoslavija (VS OZN 1991).

⁹⁵ Resolucija o krizi na Kosovu, sprejeta 9. aprila 1992 (EP 1992a).

⁹⁶ Resolucija o razmerah v Jugoslaviji, sprejeta 16. maja 1991 (EP 1991c).

⁹⁷ Resolucija o razširjajočem se konfliktu v nekdanji Jugoslaviji, sprejeta 19. novembra 1992 (EP 1992c).

⁹⁸ Srbija in Črna gora sta ZRJ ustanovili leta 1992, leta 2003 se je na pobudo EU ZRJ preimenovala v (državno unijo) Srbijo in Črno goro; leta 2006, po referendumu o osamosvojitvi, sta ustanovljeni Republika Srbija in Republika Črna gora. V skladu s tem uporabljam nazive tudi v nalogi.

Zavzel je stališče, da je pri priznanju unije Srbije in Črne gore⁹⁹ potrebno upoštevati spoštovanje človekovih pravic v Vojvodini in na Kosovu, ter opazil, da bi priznanje te unije pomenilo takojšnje povečanje zavezujočih dolžnosti OZN in EGS glede vojaške dejavnosti proti BiH in Hrvaški, saj bi takšna dejavnost s strani federacije predstavljala kršitev mednarodnega prava v odnosu do dveh neodvisnih držav (EP1992b, 16. tč.).¹⁰⁰

V tem obdobju se odnos do političnega statusa Kosova ni spremenil. EP je o statusu Kosova zapisal,¹⁰¹ da je »zagotovitev primerne stopnje avtonomije znotraj srbske države, poleg samoodločbe v obliki osamosvojitve, edini način, da se zagotovijo legitimne pravice ljudi.« Parlament je po razvoju dogodkov v BiH (in celotni nekdanji Jugoslaviji) postal kritičen do ES kot celote. V svoji Resoluciji o grozeči katastrofi v Bosni in kršitvah človekovih pravic v nekdanji Jugoslaviji, sprejeti 29. oktobra 1992, je odziv mednarodne skupnosti in obeh predsedstev ES (luksemburškega in britanskega) označil za 'premalo in prepozno' ter dodal, da »vztraja, da Skupnost in njene članice svoje besede udejanjijo« (EP 1992c, 8. tč.). Poleg vloge pobudnika je EP prevzel tudi vlogo kritika politik ES/EU.

3.2.2 Nadaljnje sankcije Sveta in njihov postopen umik

ES je 1. junija 1992 uvedla trgovinski embargo za SFRJ. Z odločitvijo visokih predstavnikov vlad ES je Svet, v dogovoru s Komisijo, prepovedal trgovanje med ESPJ¹⁰² in EGS¹⁰³ ter unijo Srbije in Črne gore. Tema uredbama je septembra sledila uredba,¹⁰⁴ ki je pod določenimi pogoji in pooblastilom članic dovoljevala trgovino med ES/EU, Hrvaško, BiH in Makedonijo. Konec aprila leta 1993 je Svet natančno definiral obseg trgovinskega embarga (SEU 1993a). Trgovati je bilo prepovedano s stvarmi, ki prihajajo, izvirajo ali so v prehodu čez ZRJ ter čez vsa varovana območja (pod nadzorom OZN). Temu dokumentu je posledično sledila še enaka prepoved v okviru ESPJ (SEU 1993b).

⁹⁹ Unija je vse do priznanja ZRJ leta 1996 uporabljala ime 'unija Srbije in Črne gore', saj bi uporaba imena ZRJ deloma priznavala novo državo.

¹⁰⁰ V skladu z Ustanovno listino (UL) OZN bi v primeru priznanja ZRJ šlo za agresijo ene neodvisne in suverene države proti dvema drugima neodvisnima in suverenima državam, kar bi pomenilo kršitev mednarodnega prava, saj ne bi šlo več za notranje-državni konflikt, ampak za mednarodnega. Posledično bi zaradi ogrožanja mednarodnega miru in varnosti VS OZN moral reagirati na podlagi sedmega poglavja.

¹⁰¹ Resolucija o odnosih med Evropsko skupnostjo in republikami nekdanje Jugoslavije (EP 1992b).

¹⁰² Uredba Sveta 92/285/ESPJ iz 1. junija, ki prepoveduje trgovanja med Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in republikama Srbijo in Črno goro (SEU 1992a).

¹⁰³ Uredba Sveta št. 1432/92 iz 1. junija 1992, ki prepoveduje trgovanje med Evropsko gospodarsko skupnostjo in republikama Srbijo in Črno goro (SEU 1992b).

¹⁰⁴ Uredba sveta št. 2656/92 iz 8. septembra 1992, ki zadeva določene tehnične modalnosti v povezavi z aplikacijo Uredbe sveta št. 1432/92, ki prepoveduje trgovanje med Evropsko gospodarsko skupnostjo in republikama Srbijo in Črno goro (SEU 1992c).

Na tem mestu je potrebno poudariti, da zaradi dogodkov v ostalih delih nekdanje Jugoslavije Kosova v letih 1993 in 1994 praktično ni bilo na dnevnem redu institucij ES/EU, kar je razvidno iz majhnega števila sprejetih dokumentov, ki so obravnavali kosovsko problematiko.¹⁰⁵ To kaže tudi na nizko stopnjo aktivnosti institucij ES/EU v zvezi s Kosovom v tem časovnem obdobju. EP se je odzval na srbsko zahtevo po umiku opazovalcev KVSE (junija 1993), ko je v Resoluciji o stanju človekovih pravic v nekdanji Jugoslaviji pozval države članice, naj, z namenom, da preprečijo poslabšanje razmer, ohranijo svoje opazovalce na Kosovu (EP 1993). Svet je sprejel nekaj novih sankcij, ki pa niso bile posledica odziva na dogajanje na Kosovu.

V tem časovnem obdobju je prišlo tudi do sprememb v vlogi institucij, kar je bila posledica korenitih institucionalnih sprememb, ki jih je bila ES deležna v tem obdobju, saj je bila z implementacijo PEU 1. novembra 1993 uvedena stebrna struktura in ustanovljena Unija. Drugi steber je predstavljal SZVP, za katerega je primarno odgovornost dobil Svet. Pristojnosti institucij so se spremenile. Svetu je bila dodeljena vodilna vloga na področju SZVP. Zunanje delovanje EU je tako dobilo bolj medvladni značaj in ne toliko supranacionalnega. Pristojnosti za zunanje delovanje Unije je PEU razdelil med Svet in Komisijo. Meja med pristojnostmi obeh institucij ni bila jasno določena.

V okviru PEU je Svet dobil nove instrumente za delovanje v zunanjih odnosih. Uvedena sta bila instrumenta skupnih stališč in skupnih ukrepov. V tem obdobju je odločitve za prekinitve gospodarskih odnosov sprejemal Svet, v dogovoru s Komisijo. S sprejetjem novih sporazumov, ki opredeljujejo pristojnosti zunanjega delovanja Unije, se je delovanje Unije na tem področju izoblikovalo v neko posebno obliko, katere del je SZVP z EVOP, delovanje držav članic v svojih zunanjih odnosih in delovanje EK, preko skupnostnih politik.

Svet je 11. julija 1994 prepovedal izplačilo odškodnine ZRJ zaradi posledic embarga,¹⁰⁶ oktobra je bila podaljšanja prekinitve trgovinskih stikov s Srbijo in Črno goro, kateri je bila dodana še prepoved trgovanja z območji BiH, ki so bila pod nadzorom bosanskih Srbov.¹⁰⁷ Zaradi srbskega sodelovanja pri reševanju krize v BiH je VS OZN z Resolucijo 943 (1994) in posledično tudi Svet začel ukinjati določene elemente embarga ZRJ. Istega dne (10. oktobra) je Svet sprejel prvi delni umik sankcij. Ponovno so bili dovoljeni civilni poleti brez tovora, v

¹⁰⁵ V letih 1993 in 1994 so obravnavane institucije EU sprejele le pet dokumentov. Od tega je eno poročilo o azilski problematiki v Jugoslaviji, ostala so pisna vprašanja naslovljena na Svet (EULEX Kosovo 2009).

¹⁰⁶ Uredba sveta št. 1733/94 iz 11. julija 1994, ki prepoveduje zadovoljitev terjatev z ozirom na pogodbe in transakcije, na katerih delovanje je vplivala Resolucija Varnostnega sveta Združenih narodov št. 757 (1992) (SEU 1994a).

¹⁰⁷ Uredba sveta št. 2471/94, ki predstavlja nadaljnjo prekinitve gospodarskih in finančnih odnosov med Evropsko skupnostjo in področji Bosne-Hercegovine pod nadzorom sil bosanskih Srbov (SEU 1994b).

okviru SZVP pa je Svet tudi odločil,¹⁰⁸ da je poleg civilnih poletov dovoljena tudi civilna plovba ter, s pooblastili držav članic, tudi prevoz tovora (SEU 1994c). Te omejitve embarga, kot tudi trgovinski embargo, je Svet naslednje leto z uredbami¹⁰⁹ najprej podaljševal (na koncu do 18. marca 1996), 4. decembra,¹¹⁰ po sprejetju Daytonskega sporazuma (uradno je bil dokument podpisan 14. decembra v Parizu, sprejet pa že 24. novembra v Daytonu), pa je umaknil trgovinski embargo ZRJ, razen delu BiH pod nadzorom bosanskih Srbov, kot tudi odpravil omejitve embarga (dovoljeni so bili civilni leti in plovba).

Uredbe Sveta so skozi vse leto 1995 podaljševale sankcije proti Srbiji in Črni gori, Parlament pa je že na samem začetku leta ponovno poudaril katastrofalno stanje neodvisnih medijev v nekdanji Jugoslaviji in znova pozval Svet in Komisijo, da naj bo nadaljnji umik sankcij pogojen s svobodo (neodvisnih) medijev.¹¹¹ EP je 26. oktobra¹¹² pozval Komisijo, da bi skupaj sprejela poseben program za podporo neodvisnim in demokratičnim medijem na Hrvaškem, v BiH in ZRJ, vključno s Kosovom. Posebni poudarek naj bi bil na jezikovni raznolikosti (uporaba jezikov manjšin) (EP 1995b).

Stališče institucij EU glede političnega statusa Kosova se ni spremenilo in je bilo enotno. Kosovu naj bi bila zagotovljena visoka stopnja avtonomije znotraj ZRJ. V poročilu GEARC-a 18. oktobra 1995 zasledimo: »Vprašanje Kosova je potrebno rešiti na podlagi tako zagotovitve visoke stopnje avtonomije kot tudi spoštovanja mednarodno priznanih meja Srbije in Črne gore. EU predvideva takojšnjo in popolno spoštovanje človekovih pravic na Kosovu« (SEU 1995e).

V obravnavanem obdobju je vse ukrepe, ki jih je sprejemal Svet, izvrševala Komisija. Vloga Komisije je tako vidna predvsem kot oblikovalke politik, ki jih je Svet potrdil, po tem pa izvajala Komisija. Celotni nabor politik Unije, ki jih je le ta uporabljala za svoje zunanje delovanje na Kosovu in širše v nekdanji SFRJ je izraz delovanja Komisije, v okviru katere so instrumenti za tovrstno posredovanje obstajali (ukrepi krepitve zaupanja, nepovratna pomoč, vprašanje beguncev ipd.), saj v začetni fazi SZVP še ni obstajala in tudi sicer se skupnostne politike, predvsem na civilnem področju, velikokrat izkažejo za bolj primerne in nepogrešljive, saj so instrumenti upravljanja konfliktov v okviru SZVP omejeni (Edwards in Rijks 2008, 31). Za nadaljnje odnose s tretjimi državami je izjemnega pomena uvedba

¹⁰⁸ Sklep Sveta (94/673/SZVP) (SEU 1994c).

¹⁰⁹ Uredbe sveta št. 109/95 (SEU 1995a), 984/95 (SEU 1995b), 1673/95 (SEU 1995c), 2229/95 (SEU 1995d) in 95/150/SZVP (SEU 1995c).

¹¹⁰ Uredba sveta št. 2815/95 (SEU 1995f).

¹¹¹ Resolucija o položaju neodvisnosti medijev v državah naslednicah nekdanje Jugoslavije (EP 1995a).

¹¹² Resolucija o medijih v nekdanji Jugoslaviji (EP 1995b).

političnega pogojevanja za pomoč, ki se je pojavila ravno s pogojevanjem z razmerami na Kosovu v času jugoslovanske krize.

3.3 KONČANJE JUGOSLOVANSKE KRIZE IN NEUSPEH POLITIKE IBRAHIMA RUGOVE

Na žalost, kot piše Schwartz (2000, 137), Dayton Kosovu ni prinesel pravice. Kosovo v Daytonskem sporazumu ni bilo omenjeno, »kar je hujše, Milošević je nenadoma užival ugled kot ključna figura pri ohranjanju miru v BiH« (*ibidem*). Kosovski Albanci pa se niso bili za zmeraj pripravljeni podrežati mednarodni skupnosti, ki jih je očitno imela za pogrešljive. Poleg tega se je začel razkol na albanski strani. Vse glasnejše so bile kritike Rugove in njegove politike ter neuspeha doseči stanje, v katerem Srbi ne bi več pobijali in zapirali Albancev. Ko se je začela kriza na nenasilni strani, se je pričakovano pojavila Osvobodilna vojska Kosova (OVK),¹¹³ ki je svoje prve napade začela leta 1996 (*ibidem*). Na to je opozoril Malcolm (1998, 353), ki je zapisal, da »/k/onec vojne v Bosni ni prinesel konca krize na Kosovu. To dejstvo samo je bilo udarec prestižu Rugove: porabil je štiri leta, da je svoje ljudi prepričeval, naj bodo potrpežljivi in počakajo, da mednarodna skupnost uvede končno rešitev za nekdanjo Jugoslavijo, v kateri bodo upoštevani tudi njihovi interesi. Ampak odločitev /.../ v Daytonu /.../ je kosovske Albance pustila natanko tam, kjer so bili.«

EP je na dan uradnega podpisa Daytonskega sporazuma 14. decembra 1995 v Parizu izdal Resolucijo o nekdanji Jugoslaviji, v kateri je opozoril, da bi »neuspeh vztrajanja na spoštovanju človekovih pravic v Srbiji, še posebej na Kosovu, pred umikom sankcij, predstavljal zadostno priložnost za prihodnji konflikt« (EP 1995c, 3. tč.). V osmi točki istega dokumenta je zapisal, da verjame, da Daytonski sporazum predstavlja priložnost in nalaga dolžnost Uniji in njenim državam članicam, da težijo k spodbujanju človekovih in ustavnih pravic na Kosovu in Vojvodini (EP 1995c, tč. 8a), vrnitvi beguncev (EP 1995c, tč. 8d) in notranje razseljenih oseb ter izpustitvi političnih zapornikov (EP 1995c, tč. 8f). Evropski svet je dva dni kasneje na svojem srečanju v Madridu z Deklaracijo o nekdanji Jugoslaviji pozdravil podpis zgodovinskega sporazuma, vendar je opozoril, da to nikakor ni čas za sprostitev in da zdaj nastopa čas, ko bo potrebno pokazati vzdržnost in pogum (Evropski svet 1995).

Unija je upala, da bo zagotovitev neodvisnosti Kosovu v vsem razen v imenu pripomogla k izoginitvi podpihovanja nacionalizma v Srbiji, medtem ko bi zadovoljila albanske cilje,

¹¹³ *Kosova Liberation Army – KLA oziroma Ushtria Çlimentare e Kosovë – UÇK.*

vendar je bilo to napačno razumljeno stališče kosovskih Albancev. Do sredine 90-ih je večina Albancev zagovarjala neodvisnost z odcepitvijo (King in Mason 2006, 42).

Miroljuben upor je vodil Ibrahim Rugova. Razvoj politike vzporednih institucij se je začel z razpustitvijo skupščine avtonomne pokrajine 5. julija 1990, ko je skupščina razglasila ustavno deklaracijo o Kosovu, kot o neodvisni in enakopravni enoti (Salla 1995, 37). Ustanovili so vzporedni zdravstveni, izobraževalni, medijski, finančni, športni in druge sisteme. Chomsky (1999, 34) je politiko nenasilja ocenil cinično: »Za vodenje miroljubne politike so bili od zahodnih držav nagrajani s prijaznimi sprejemi in stiski rok.« Caplan (1998, 746) je podobnega mnenja: »K/o je bila mednarodna skupnost, do določene mere pripravljena tolerirati določeno stopnjo /srbskega/ nadzora na Kosovu«, se je zgodilo, da ji »ni uspelo nuditi učinkovite pomoči kosovskim Albancem v njihovem boju za samoodločbo, zaskrbljenosti za njihovo prošnjo navkljub, kar je vodilo v naraščajoče število tistih, ki so v prid oboroženemu boju opustili nenasilen upor.« OVK se je pojavil kot alternativa temu nenasilnemu upor, ki ni imel zadostne medijske podpore: »To je ideja, da naj bi se nekaj tako velikega, kot je suverenost države, pojavilo iz /.../ organiziranega nasilja s strani političnih enot, torej vojne. Vse ostalo je nevredno državnosti in pozornosti mednarodnih državnikov in medijev« (Salla 1995, 41).

Zaradi Daytonskega sporazuma je prišlo do vsesplošnega umika sankcij proti ZRJ. Kljub temu je po sprejetju Resolucije VS 1021 (1995) Svet izrazil mnenje,¹¹⁴ da je v času namestitve Sil za uresničitev (*Impementation Force* – IFOR)¹¹⁵ embargo na orožje ZRJ, BiH in Hrvaški potrebno podaljšati ter da to od svojih članic tudi zahteva. S Priporočilom o potrebi po zgodnji rešitvi spora o prihodnosti Kosova je EP v prvi točki zahteval, da naj bosta popolno diplomatsko priznanje ZRJ in nadaljnji umik sankcij zagotovljena samo v primeru zadovoljive rešitve med Miloševićem in izvoljenimi predstavniki ljudstva na Kosovu (EP 1996a, 1. tč.). Ta zahteva kasneje ni bila povsem izpolnjena, kar jasno kaže ne dejansko nemoč EP v primerjavi s Svetom, ki izhaja iz (zelo) omejenih pristojnosti EP na področju zunanjega delovanja, saj je njegova vloga zgolj posvetovalna (PEU, čl. J.6). Svet je v svojem Konceptu za politiko do nekdanje Jugoslavije zapisal, da mora biti kosovsko vprašanje rešeno na osnovi tako zagotovitve (visoke stopnje) avtonomije kot tudi spoštovanja mednarodno priznanih meja ZRJ. Zapisal je še, da »v tem kontekstu EU pripisuje velik pomen ustanovitvi prisotnosti Unije na Kosovu« (SEU 1996c). Unija je kasneje in, kot je

¹¹⁴ Skupno stališče Sveta 96/184/SZVP (SEU 1996a).

¹¹⁵ IFOR je bila operacija pod okriljem Nata, ki je imela enoletni mandat za delovanje v BiH (od 20. decembra 1995 do 20. decembra 1996) (Nato online 2008).

navedeno tudi v Deklaraciji o priznanju ZRJ (SEU 1996b), priznala ZRJ tudi zaradi tega, ker je ZRJ pred tem priznala Makedonijo (Troebst 1998, 56).

3.3.1 Deklaracija o priznanju Zvezne republike Jugoslavije in prva večja razhajanja med institucijami Evropske unije

Deklaracija o priznanju ZRJ, ki jo je Predsedujoča Uniji izdala 9. aprila 1996, je med pogoji za vzpostavitev normalnih odnosov ZRJ z mednarodno skupnostjo in za priznanje ZRJ določila zagotovitev visoke stopnje avtonomije Kosova znotraj (mednarodno priznanih) meja ZRJ. Poleg tega so bili navedeni naslednji pogoji: 1) vzajemno priznanje republik nekdanje Jugoslavije, s posebnim poudarkom na zgladitvi odnosov s Hrvaško; 2) sodelovanje z mednarodnim kazenskim tribunalom za vojne zločine na območju nekdanje Jugoslavije (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*); 3) popolno sodelovanje pri implementaciji dogovora o Vzhodni Slavoniji; 4) dogovor vseh držav nekdanje Jugoslavije o nasledstvu; 5) spoštovanje človekovih pravic, pravic manjšin in pravice beguncev in razseljenih oseb do vrnitve. Do konca leta 1996 se stališče Sveta o statusu Kosova ni spremenilo. Iz deklaracije je razviden pristop EU, ki predvideva, da bodo države, ki jih bo mednarodna skupnost zaradi izpolnjevanja zastavljenih kriterijev, priznala, same uredile zakonodajo na način, ki bo rešila notranje, predvsem etnične konflikte, Unija pa bo nadzorovala implementacijo v teh kriterijih vsebovanih načel. Unija se v deklaraciji namreč obrača na Pariški mirovni sporazum (Daytonski sporazum) in opozori, da bo doseganje v sporazumu zastavljenih standardov natančno spremljala. Izpostavi tudi, da daje posebni poudarek človekovim pravicam in pravicam narodnih in etničnih manjšin (SEU 1996b).

S to deklaracijo se pokažejo prva večja nasprotovanja med institucijami EU, predvsem SEU in EP. Medtem ko je Svet v imenu članic praktično priznal ZRJ, je Parlament že 18. aprila 1996 z Resolucijo o razmerah v Jugoslaviji izrazil obžalovanje nad prezgodnjim priznanjem ZRJ s strani nekaterih držav članic in hkrati pozval Svet in Komisijo, da organizirata mednarodno konferenco, ki se bo ukvarjala samo s Kosovom. Poleg tega je vztrajal, naj Beograd začne pogajanja z izvoljenimi predstavniki Kosova, preden EU normalizira diplomatske odnose z ZRJ in umakne še preostale sankcije (EP 1996b). Svoj poziv po takojšnjih in brezpogojnih pogajanjih med Miloševićem in Rugovo ter po organizaciji mednarodne konference na temo statusa Kosova je EP ponovil v Resoluciji o Evropskem svetu v Firencah 4. julija (EP 1996c).

Neučinkovitost pobud EP je v tem primeru mogoče pojasniti s pristojnostmi, ki jih je Parlament imel na področju zunanjega delovanja Unije, ki so bile v skladu s PEU zelo omejene. Resolucije EP namreč niso pravno zavezujoče. Razlike v pristojnostih institucij vplivajo na konsistentno med-institucionalno in zunanje delovanje, ki vpliva tudi na podobo Unije kot mednarodnega varnostnega akterja. V primeru, ko institucije ne delujejo konsistentno z državami članicami, kot je v primeru sprejetja te Deklaracije, ima to posledice za Unijo in za njene članice, saj delujejo nekredibilno. Poudariti je tudi potrebno, da gre v tem primeru za deklaracijo Predsedujoče Svetu (v tem primeru Irske), ne pa npr. deklaracijo, ki bi jo sprejel Evropski svet kot najvišje izvršno telo Unije. Problem, ki ga predstavlja institucija Predsedujoče v EU, je predvsem v nekontinuiranosti zunanjega delovanja, saj se politike med različnimi Predsedujočimi spreminjajo. Država, ki predseduje Svetu, kljub temu, da naj bi se vedla v dobro Unije, prioritete Predsedovanja prilagaja svojim lastnim interesom. Tudi to zmanjšuje kredibilnost Unije kot mednarodnega akterja.

Za analizo odnosa Unije do kosovskega vprašanja je to bistveno, saj je Unija s to Deklaracijo – kljub celi vrsti opozoril EP, številnim pobudam v obliki resolucij in deklaratorni zaskrbljenosti na nivoju Evropskega sveta – posredno priznala ZRJ, in sicer ne glede na vse kršitve človekovih pravic, za katerih zaščito se ta mednarodna institucija tako bori. Delovanje srbskih oblasti na Kosovu je Unija na najvišjem nivoju spregledala in na nek način dopustila, da so se razmere razvile v oborožen konflikt. Sredstev za učinkovito posredovanje pa Unija tudi z ratifikacijo PEU (še) ni imela.

4 ESKALACIJA KONFLIKTA IN POSKUS MIRNE REŠITVE SPORA

Po razočaranju nad Daytonskim sporazumom in neuspehom politike nenasilja Ibrahima Rugove se je po letu 1996 na Kosovu pojavila organizirana oblika oboroženega upora, ki so jo v veliki večini financirali kosovski Albanci iz diaspore (BBC News Online 2001). Oči mednarodne skupnosti so se s pojavom organiziranega nasilja s strani OVK obrnile na Kosovo. Kosovski Albanci so dosegli pozornost mednarodne skupnosti.

Pozimi leta 1997 je Svet prvič odločil (SEU 1997a; SEU 1997c), da se mora iskati rešitve za kosovsko problematiko v okviru meja ZRJ (Troebst 1998, 58). Spomladi istega leta je to postala s sklepom Sveta postala uradna doktrina Unije (SEU 1997č), kar je na pogovorih s tedanjim ministrom za zunanje zadeve ZRJ Milutinovičem potrdil evropski komisar za zunanje odnose Van den Broek (v Troebst 1998, 56). V skladu s tem je Svet tudi zagovarjal mnenje, da je Kosovu potrebno zagotoviti visoko stopnjo avtonomije, ki mora temeljiti na vzajemnem dogovoru med vlado ZRJ in predstavniki kosovskih Albancev (SEU 1997č).

Parlament in njegov odbor za zunanje zadeve, varnostno in obrambno politiko, je redno razpravljajal o Kosovu (Troebst 1998, 62). Med številnimi pobudami, ki so bile rezultat teh razprav so najbolj opazne pobude o odprtju urada EK v Prištini (EP 1996b), sklicu mednarodne konference, ki bi se ukvarjala samo s Kosovom (EP 1997a), ter predlog imenovanja PPEU za Kosovo (EP 1998a). Predsedujoči EP je Predsedujočemu EU »predlagal, da nominira PPEU kot primerno sredstvo za prvi korak v smeri bolj neposredne in dejavne vpletenosti ter vodstva Unije v preprečevanju nadaljnje eskalacije konflikta na Kosovu. Mandat mora odražati resnost in obseg predanosti EU in mora zajemati ustanovitev delovne skupine, ki mu bo v podporo (SEU 1997b v Troebst 1998, 64–65). Poleg tega je EP še zahteval, da Unija svoj odnos z ZRJ pogojuje z razmerami na Kosovu (EP 1997a).

S stališča institucionalnih sprememb na področju zunanjega delovanja EU predstavlja to obdobje čas skrbne priprave na Amsterdamsko pogodbo in dopolnitev PEU ter njeno implementacijo. Zaznamovale so ge notranjepolitične razmere v državah članicah, ki so bile vzrok za manj 'revolucionarno' pogodbo in njeno počasno ratifikacijo (Nugent 2006). To se je odrazilo predvsem v premoči medvladne politike (SZVP) nad skupnostnimi politikami in njeno odvisnostjo od interesov držav članic EU.

4.1 ESKALACIJA KONFLIKTA

S pojavom oboroženega upora na čelu z OVK leta 1996 lahko govorimo o eskalaciji konflikta na Kosovu. Razmere so se vztrajno zaostrovale, kršitve človekovih pravic so bile kljub zahtevam mednarodne skupnosti čedalje hujše. Unija je ostro obsojala neprekinjeno represijo nad kosovskim prebivalstvom in pozivala srbske oblasti, da sodelujejo s kosovskimi Albanci ter začnejo neposredna pogajanja o statusu pokrajine. S pojavom OVK so se začele obsodbe institucij EU njenemu delovanju, in sicer po tem, ko je Robert Gelbard¹¹⁶ 23. marca 1998 OVK označil za teroristično skupino in s tem »posredno priznal oblastem pravico, da se proti njej borijo in jo skušajo zatreti« (Pirjevec 2003, 470). Dejanja OVK so ostro obsojale tudi institucije EU in pozivale k politiki nenasilja.

Do Resolucije EP 15. maja 1997¹¹⁷ je bila v diskurzu o Kosovu zmeraj uporabljena besedna zveza 'razmere na Kosovu', kar je politično nevtralnno, s to resolucijo pa Parlament začne govoriti o kosovski problematiki, tj. o problemu, kar jasno kaže na dodatne zaostritve na območju. V Sporočilu Predsedujoče Uniji (srbskim) oblastem (31. julija 1997), torej v predvolilnem času v ZRJ, je Unija ugotovila, da so določeni standardi iz Deklaracije o priznanju ZRJ neizpolnjeni in da so se napetosti na Kosovu v nasprotju s primernimi zakonitimi standardi nedavno zaostrole (SEU 1997d).

Svet je imel v tem obdobju vlogo poročevalca. V svojih poročilih iz tega obdobja ugotavlja, da ni prišlo do nikakršnega napredka v zvezi z zagotovitvijo avtonomije Kosovu, in se vedno znova obrača na Daytonski sporazum in na neizpolnjene standarde, ki jih sporazum določa. V teh poročilih je Kosovo omenjeno v povezavi s srbskim neizpolnjevanjem demokratičnih standardov (EP 1997a; EP 1997b; EP 1998; EP 1999a; EP 1999b; EP 1999c).

4.2 POSKUS MIRNE REŠITVE SPORA

Unija se je na (še bolj) zaostrene razmere na Kosovu odzvala s sprejemanjem sankcij. Povod za sankcije EU je bilo dogajanje na Kosovu, saj se je Unija s tem odzivala na dogajanje v pokrajini. Kosovo je bilo posledično uvrščeno na dnevni red institucij EU, predvsem Evropskega sveta, kot najvišjega medvladnega izvršilnega organa Unije. Režim sankcij EU je konec leta 1998 obsegal razne ekonomske in diplomatske sankcije. Po

¹¹⁶ Tedanji Posebni odposlanec ZDA za Balkan.

¹¹⁷ Resolucija o poročilih Komisije o možnosti za razvoj regionalnega sodelovanja za države nekdanje Jugoslavije in kaj bi Skupnost lahko naredila, da bi spodbudila to sodelovanje (EP 1997b).

dogodkih v Drenici konec februarja 1998 in Donjem prekazu ter Lauši marca¹¹⁸ so akterji mednarodne skupnosti reagirali z obsodbami tovrstnih dejanj in s sprejemanjem sankcij. »Evropski komisar za zunanje odnose Hans Van den Broek je medtem v Bruslju izjavil, da kosovskih nemirov ni več mogoče šteti za notranje jugoslovansko vprašanje« (Pirjevec 2003, 471). Tovrstna 'grožnja' je dala vedeti, da možnost interveniranja s strani mednarodnih institucij ni izključena, saj grožnje in kršitve mednarodnega miru in varnosti zahtevajo (re)akcijo mednarodne skupnosti. Sledilo je obdobje poskusa miroljubne rešitve spora.

EP je v Resoluciji o razmerah na Kosovu¹¹⁹ opozarjal na širitev konflikta in nevarnost vojne, vztrajal pri zagotovitvi avtonomije Kosovu brez spreminjanja evropskih meja in obžaloval zatekanje k nasilju s strani kosovskih Albancev za doseg političnih ciljev. Pozval je tudi k namestitvi preventivnih sil na območje Kosova (EP 1998).

Svet je teden dni kasneje (19. marca) napovedal in hkrati tudi uvedel nove sankcije. Uvedena je bila prepoved izdajanja vizumov višjim predstavnikom Srbije in ZRJ, odgovornim za represivno akcijo varnostnih sil na Kosovu, podaljšan pa je bil tudi embargo na orožje (SEU 1998a).¹²⁰ Uvedene so bile nadaljnje ekonomske sankcije. Prepovedani sta bili prodaja in dobava izdelkov, ki izvirajo iz ZRJ, ter finančna podpora, garancije in posojila ZRJ (SEU 1998b).¹²¹ Maja je ameriški predsednik Bill Clinton na pogovore v Belo hišo povabil Ibrahima Rugovo, kar je sprožilo dodatno nasilje nad kosovskimi Albanci na Kosovu. Prišlo je do ofenzive na Dečane (Pirjevec 2003, 475).¹²² Temu sta sledili zamrznitev sredstev ZRJ v tujini (SEU 1998c) ter prepoved letov med ES in ZRJ (SEU 1998č). Prepoved letov je bila dodatno zaostrena z uredbo Sveta,¹²³ ki je prepovedala tudi jugoslovanske civilne lete. Med sprejemanjem sankcij je Parlament neprestano pozival k njihovi zaostritvi ter k dodatnim sankcijam, kar kaže, da je poleg ohranjanja vloge pobudnika prevzel tudi vlogo kritika delovanja EU kot celote. Izvršno vlogo je v skladu s svojimi pristojnostmi imel Svet, ki je v Deklaraciji EU o celovitem pristopu do Kosova podprl delo Skupine za stike in pozval k čimprejšnjemu začetku neposrednih pogajanj o bodočem statusu Kosova (SEU 1998e).

¹¹⁸ V teh krajih je prišlo do množičnih pobojev albanskega prebivalstva na območjih, za katere je veljalo, da tam živijo in delujejo pripadniki OVK. Akcije je izvajal srbski represivni aparat (policija in vojska). Po navedbah poročila *Human Rights Watch* (HRW): *Week of Terror in Drenica: Humanitarian Law Violations in Kosovo*, je bilo med žrtvami tudi veliko srbskih policistov, ki so te akcije izvajali (HRW 1998).

¹¹⁹ Resolucija o razmerah na Kosovu, 12. marec 1998.

¹²⁰ Skupno stališče Sveta 98/240/SZVP (SEU 1998a).

¹²¹ Uredba sveta št. 926/98 iz dne 27. aprila 1998, ki zadeva omejitve določenih gospodarskih odnosov z ZRJ.

¹²² Za dogodke v Dečanih je bil obtožen nekdanji kosovski predsednik vlade, Ramush Haradinaj, ki pa mu krivde pred ICTY niso uspeli dokazati in je bil aprila 2008 oproščen.

¹²³ Uredba Sveta št. 1901/98 (SEU 1998d).

Cardifski Evropski svet je junija 1998 s sprejemom Deklaracije o Kosovu (Evropski svet 1998) opozoril na dogajanje na Kosovu ter ga ocenil kot resno grožnjo regionalnemu miru, ki zahteva združeno reakcijo mednarodne skupnosti. Od predsednika Miloševića je zahteval, da nemudoma ukrepa z namenom, da se razmere na Kosovu izboljšajo.¹²⁴ Opozoril je še, da bodo v primeru, da teh zahtev ne bo izpolnil, potrebni drugačni ukrepi, tudi v okviru VS OZN in v skladu s sedmim poglavjem UL OZN, saj predstavlja grožnjo (regionalnemu) miru in varnosti. Leta 1998 grožnja Evropskega sveta v Cardiffu ni bila izpolnjena.

V svoji resoluciji z naslovom Vloga Unije v svetu: implementacija Skupne zunanje in varnostne politike za 1998 je Parlament ostro kritiziral delovanje Sveta v preteklem letu: »Parlament verjame, da je bil odziv EU /.../ na konflikt na Kosovu neprimeren, in poziva Svet, da sprejme jasne politike in odigra aktivnejšo vlogo.« Nadalje EP (EP 1999c)

/m/očno kritizira Svet zaradi pomanjkanja primerne pobude EU glede Kosova, in sicer še pred izbruhom nasilja spomladi 1998, kljub temu da je Parlament že januarja /1998/ namenil pozornost nevarnim razsežnostim konflikta in moledoval za ukrepe za krepitev zaupanja pod okriljem EU, ki bi lahko preprečili nadaljnjo eskalacijo konflikta in veliko humanitarno in gospodarsko škodo, ki jo zdaj trpijo tako sprti strani kot tudi članice EU, ki bodo morale plačevati v prihodnosti.

Ta dokument ponovno nakaže razkol med institucijami EU in poudari neenotnost ter neusklajenost med njimi, kar je vplivalo tudi na odnos Unije do Kosova.

Ko se je konflikt začel zaostrovať do te mere (poboji v Račku januarja 1999),¹²⁵ da mednarodna skupnost ni več mogla ostati nedejavna, je Predsedujoči Svetu¹²⁶ v pismu Miloševiću zapisal,¹²⁷ da ga poziva, da prekliče razglasitev vodje Misije za nadzor Kosova (*Kosovo Verification Mission – KVM*), veleposlanika Williama Walkerja, za *persono non grato*, saj pomanjkanje sodelovanja s KVM resno spodkopava možnosti za politično rešitev, sprejemljivo za obe strani. Nadalje se od njega pričakuje, da odpokliče svoje vojaške in para-vojaške enote ter preneha izvajati nasilje nad civilnim prebivalstvom Kosova. Unija je v pismu izrazila tudi pričakovanje nad konstruktivnim sodelovanjem s Skupino za stike in z EU za doseg neposrednih pogajanj med sprtima stranema z mednarodno udeležbo ter izrazila pripravljenost, da pri rešitvi konflikta prevzame vodilno vlogo. Unija je tudi

¹²⁴ Takojšnje ukrepanje Miloševića je Evropski svet zahteval na štirih področjih: 1.) prenehanje operacij varnostnih sil, ki prizadevajo civilno prebivalstvo in umik sil, ki nad civilnim prebivalstvom izvajajo represivne ukrepe; 2.) omogočanje učinkovitega in neprekinjenega mednarodnega nadzora na Kosovu; 3.) vrnitev beguncev in razseljenih oseb na svoje domove ter nemoten dostop človekoljubnih organizacij; 4.) hiter napredek v političnem dialogu z vodstvom kosovskih Albancev.

¹²⁵ Poboji v Račku so vodili tudi do zahteve Unije do srbskih oblasti, da sodelujejo z ICTY.

¹²⁶ Takrat je SEU predsedovala Nemčija, funkcijo Predsedujočega je imel nemški zunanji minister Joschka Fischer.

¹²⁷ Pismo predsednika Sveta Evropske unije, zunanjega ministra Fischerja, predsedniku ZRJ Miloševiću, 20. januarja 1999 (SEU 1999a).

posvarila Miloševića, da bo v primeru neizpolnitve zahtev svojo državo pahnil v nadaljnjo izolacijo in ji nakopal nadaljnje sankcije. Predsedujoči je v pismu zahteval tudi dovoljenje za namestitev skupine strokovnjakov na prizorišče pobojev.¹²⁸

Stopnjevanje paravojaške dejavnosti OVK je vplivalo na odnos EU do albanske strani. Predsedujoči SEU Fischer je v imenu EU v istem pismu zapisal, da se zaveda, da je krivda tudi na albanski strani, saj je tudi ta kršila premirje (podpisano 27. decembra 1998). Na albanski strani je s pojavom OVK prišlo do neenotnosti, na posledice katere je ob zaostritvi konflikta (poboji v Račku) opozarjal Svet in v Poročilu GAERC 25. januarja 1999 (SEU 1999b) zapisal, da »v primeru neuspeha združitve albanske strani, ta tvega, da močno škoduje ljudem Kosova«. Svet je na tem zasedanju še poudaril, da Unija ostaja predana pomagati tako pri prihodnji implementaciji politične rešitve statusa Kosova, kot pri obnovi. Unija je ponudila sredstva prek skupnostnih politik in SZVP (*ibidem*).

4.2.1 Sporazum iz Rambouilleta

V nasprotju z razhajanjem in neenotnostjo med Svetom in Parlamentom v zvezi z Deklaracijo o priznanju ZRJ sta bili ti instituciji glede pogajanj in rezultata v Rambouilletu enotnega mnenja. Vladala je splošna podpora predlogom Skupine za stike, zaradi izida pogajanj pa tudi strinjanje o upravičenosti oziroma legitimnosti (in ne o zakonitosti oziroma legalnosti) intervencije Nata.

Pogajanja v Rambouilletu so bila osnovana na istem principu kot prej pogajanja v Daytonu. Pogovori v Rambouilletu, kjer ni prišlo do neposrednih pogajanj med srbsko in albansko delegacijo, so se začeli 6. februarja 1999. Parlament je 11. februarja v svoji Resoluciji o razmerah na Kosovu podprl pogovore v Rambouilletu in mirovni načrt Skupine za stike, ki je predvideval triletno prehodno obdobje za doseg zadostne avtonomije za kosovsko regijo (EP 1999a, 5. tč.). Tudi na srečanju na vrhu EU in Rusije 18. februarja so predstavniki podprli ta načrt in v skupni izjavi zapisali, da se strinjajo z nujnostjo rešitve kosovske krize (SEU 1999c). Zaradi podaljševanja končnega roka za sklenitev sporazuma je Svet na svojem zasedanju 21. februarja sprti strani opozoril, da naj v primeru nesklentve sporazuma pomislita na posledice za svoje ljudi, in hkrati izrazil pripravljenost Unije za prevzem pobude za gospodarsko obnovo in izgradnjo skupnosti, ter hkraten umik sankcij, kar bi olajšalo celoten proces pokonfliktne obnove (SEU 1999č). V Resoluciji o razmerah na Kosovu, sprejeti 18. marca 1999, je EP izrazil podporo sporazumu in (ponovno) zapisal, da je

¹²⁸ Unija je že za poboje leta 1998 na Kosovo poslala skupino strokovnjakov (Varnostni svet 1999b).

Unija pripravljena prevzeti vodilno vlogo pri implementaciji predlaganega sporazuma ter tudi v gospodarski, politični in socialni obnovi Kosova (EP 1999b).

Do dejanskega podpisa sporazuma kljub pritiskom ZDA in držav članic EU na obe strani ni prišlo. V samem sporazumu je jasno vidna predvidena vloga EU, kar je, glede na predvidena področja delovanja, pomenilo vodilno vlogo EK. Poglavji 4A in 4B, ki se ukvarjata z gospodarsko obnovo in humanitarno pomočjo, jasno opredelita odgovornost EU.¹²⁹ S tem se EU zaveže k delovanju na področjih, ki jih je predvidel EP in so vsebovana v njegovih resolucijah (npr. obnova gospodarstva in zasebnega sektorja ter infrastrukture). Unija je na podlagi sicer nesprejetega sporazuma, in po sprejetju Resolucije VS OZN 1244 (1999) prevzela skoraj najbolj nehvaležen del obnove Kosova (King in Mason 2006). Nehvaležen zaradi več desetletnega zanemarjanja gospodarstva v pokrajini in temu primerne stanja kosovskega gospodarstva.

Iz same preambule sporazuma je mogoče razbrati, da je imela Unija, poleg Skupine za stike, v tem obdobju poskusa mirne rešitve spora med mednarodnimi akterji vodilno vlogo, pri čemer se stališče piscev sporazuma glede političnega statusa Kosova ni spremenilo. Že v preambuli sporazuma je jasno zapisano, da mednarodna skupnost zagovarja demokratično samoupravo Kosova znotraj meja ZRJ ter da je potrebno upoštevati suverenost in ozemeljsko celovitost ZRJ.

Na osnovi dogajanja med pogajanjmi in analize samega sporazuma iz Rambouilleta je mogoče sklepati, da je Unija napovedala svojo bodočo vodilno vlogo na Kosovu še pred ofenzivo Nata, ki je bila posledica ultimata ZDA. Pred in med ofenzivo se je Unija soočila z resnimi omejitvami tako na vojaškem kot tudi na civilnem področju. Instrumente za posredovanje v konfliktih je v okviru SZVP razvila šele po končanju konflikta na Kosovu. Tekom mandata UNMIK se je Unija pripravljala na to vodilno vlogo, ki jo je napovedala že leta 1999 na pogajanjih v Rambouilletu. Analiza institucionalnih sprememb v Uniji v obdobju mandata UNMIK (do ustanovitve EULEX Kosovo) na tem področju sledi v naslednjih poglavjih.

4.3 NATOVA OFENZIVA

V času Natove ofenzive na Kosovu (od 24. marca do 10. junija 1999) se je Unija osredotočila na problematiko (kosovskih) beguncev in notranje razseljenih oseb (kasneje se v

¹²⁹ V več točkah poglavij 4A in 4B je referenca na EK in EU ter njuno pripravljenost na prevzem vodilne vloge ali ponujeno pomoč (Sporazum iz Rambouilleta 1999).

EU zaradi neljube izkušnje na Kosovu vzpostavi prenovljen sistem za tovrstno problematiko).¹³⁰ Evropski Svet je v tem času zaostril svoja stališča glede predsednika Miloševića. Tako je na izrednem zasedanju v Luksemburgu 8. aprila 1999 poudaril, da gre odgovornost za oborožen konflikt pripisati izključno njemu in njegovemu režimu, ki je namenoma deloval tako, da je uničil možnosti diplomatske rešitve, za katero so se ostali tako trudili. Luksemburški izredni Evropski svet je tudi odločil, da zaostri sankcije, in povzel zahteve Unije, kar je kasneje postalo znano kot 'pet zahtev mednarodne skupnosti'. Teh pet zahtev mednarodne skupnosti je v Pismu predsedniku VS OZN posredoval namestnik stalnega predstavnika Nemčije, takratne predsedujoče SEU. Od Miloševića je Svet pričakoval, da ve, kaj mora narediti: zagotoviti prenehanje vsakršne vojaške aktivnosti in takojšnje prekinitve ubijanja; zagotoviti umik vojaških, paravojaških in policijskih sil; strinjati se z namestitvijo mednarodnih mirovnih sil; strinjati se z brezpogojno vrnitvijo vseh deportirancev in zagotoviti dostop človekoljubnih organizacij do njih; nuditi verodostojno zagotovilo za svojo pripravljenost sodelovanja pri izdelavi dogovora o političnem okviru za Kosovo, ki bo v skladu z mednarodnim pravom in UL OZN (SEU 1999č).

Teden dni kasneje (29. aprila) je Svet v Pismu Predsedujočega Generalnemu sekretarju OZN sklenil, da je bistveno, da se ustanovi začasna mednarodna administracija, katero bi lahko prevzela Unija (Varnostni svet 1999b). Obenem si je Svet še zmeraj prizadeval za demokratično, avtonomno in večetnično Kosovo. GAERC je ponovil pet zahtev mednarodne skupnosti in izrazil podporo maksimalnemu pritisku na predsednika Miloševića. Sprejel je nov niz sankcij (SEU 1999d). Uveljavil je prepoved potovanj za predsednika Miloševića in njegovo družino, zamrznitev sredstev, ki sta jih imela ZRJ in srbska vlada v tujini, prepoved transakcij v zasebnem sektorju, prepoved investicij in obširno prepoved letov (med EU in ZRJ). Te odločitve je kasneje Svet s Skupnim stališčem 1999/318/SZVP tudi uzakonil (SEU 1999e).

Že pred začetkom Natove ofenzive je Unija jasno ločevala med Srbijo in njenim predsednikom ter Črno goro, ki je nasprotovala njegovi politiki. Unija (Komisija) je v času ofenzive in po njej tako Črni gori kot tudi ostalim sosednjim državam dodelila sredstva za (po)kritje škode, ki so jo utrpeli zaradi krize na Kosovu. Zaradi velikega števila beguncev, ki so jih te države sprejele, so od EU dobile dodatna sredstva, ki naj bi jim zagotovila primerno

¹³⁰ Tik pred ofenzivo Nata na Kosovu je bilo na Kosovu od 200.000 do 300.000 razseljenih oseb. Število se je v času ofenzive bistveno povečalo, na kar mednarodne institucije, vključno z EU, niso bile pripravljene (ocena Visokega komisarja OZN za begunce (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR) septembra 1999 je znašala 848.100 razseljenih oseb). Države članice EU so sprejele tudi največ beguncev s Kosova (poleg sosednje Albanije in Makedonije). Problem je bil tudi v izredno nizkem številu tistih, ki so se neposredno po konfliktu vrnili na Kosovo (UNHCR 2000, 1).

ravnanje s temi osebami in omogočila njihovo vrnitev na Kosovo. GAERC je 31. maja sklenil, da EU odobri finančno pomoč vsem, od vojne prizadetim državam nekdanje Jugoslavije brez dogovora o sodelovanju, kar velja za vse, razen za ZRJ, saj je vključenost te države v tovrstno pomoč pogojena z izpolnitvijo zahtev mednarodne skupnosti v zvezi s Kosovom, med katerimi je tudi zahteva po politični rešitvi konflikta (SEU 1999f). V tem primeru gre ponovno za neposredno politično pogojevanje pomoči Unije/Skupnosti z razmerami na Kosovu.

4.3.1 Amsterdamska pogodba in njene posledice za zunanje delovanje Unije

Ena izmed nalog Skupine za razmislek (*Reflection Group*), ki je bila ustanovljena za pregled PEU in pripravo predlogov za Amsterdamsko pogodbo, je bila zagotovitev večje zmogljivosti Unije v zunanjem delovanju. Ratifikacija Amsterdamske pogodbe je bila dolgotrajna zaradi potrebe po notranje-pravnih spremembah v državah članicah (Nugent 2006, 95). V SZVP je Amsterdamska pogodba uvedla pet instrumentov. Pri obstoječih skupnih ukrepih in stališčih je bil spremenjen proces odločanja. Uvedena je bila kvalificirana večina, ki po Nugentovi (2006, 94) oceni daje tema instrumentoma bolj supranacionalen značaj, kljub možnosti zadržkov v primeru posebnih interesov katere izmed članic, kar potem zahteva glasovanje v okviru Evropskega sveta, torej medvladno, z možnostjo veta. Poleg tega je definirala še načela SZVP in splošne smernice ter okrepila sodelovanje med državami članicami (*ibidem*).

Amsterdamska pogodba je uvedla VP/GS, kar je bil pomemben korak v smeri jasnosti zunanjega predstavljanja Unije (Nugent 2006, 95). Z Implementacijo petersberških nalog v SZVP in začetkom integracije ZEU v EU, je VP postal odgovoren tudi za ZEU. Kljub temu, da pravne osebnosti z Amsterdamsko pogodbo Unija (še) ni dobila, ji je pogodba podelila pravico, da se v imenu EU in v okviru SZVP vključi v pogajanja s tretjimi strankami (*ibidem*).

Za pristojnosti Parlamenta je pomembno, da je ponovno, sicer posredno, dobil moč v SZVP, saj je v procesu soodločanja potrebna njegova potrditev proračuna za SZVP, kar lahko vpliva na oblikovanje SZVP. V skladu s konsolidirano verzijo PEU je v postopku strinjanja med institucijami EU, pritrnitev Parlamenta potrebna pri proračunu (postopek soodločanja), pri vključitvi novih članic (v okviru SAP) in pri podpisu Sporazuma o približevanju, ter drugih mednarodnih sporazumih, ki imajo proračunske implikacije. Iz institucionalnih sprememb v Uniji na področju zunanjega delovanja ter z analizo primarnih

virov njenih institucij je mogoče ugotoviti, da manj opazna vloga Parlamenta kot pobudnika politik Evropskega sveta v zvezi s kosovsko problematiko v primerjavi z obdobjem do podpisa Daytonskega sporazuma, ni posledica njegove manjše dejavnosti, ampak spremembe njegovih pristojnosti. Poleg tega je zaradi izbruha oboroženega konflikta Kosovo bilo uvrščeno na dnevni red Evropskega sveta kot najvišjega izvršnega organa Unije, kar pomeni, da se je Unija s kosovskim vprašanjem ukvarjala na najvišjem nivoju. Za izvedbo sprejetih ukrepov je tudi v tem obdobju skrbela Komisija.

Komisija ima v zunanjem delovanju EU po oceni Nugenta (2006, 187) šest vlog: 1.) skrbi za zunanje trgovinske odnose (PEU, 133. čl.); 2.) ima vlogo pogajalke EU v sporazumih, ki jih sklepa v imenu EU z veliko državami ali skupinami držav (trgovinski sporazumi, finančna pomoč in politični dialog – npr. v okviru SAP); 3.) predstavlja EU v več mednarodnih organizacijah; 4.) ima odnose z nečlanicami (številna predstavništva EK po svetu); 5.) odgovorna je za zaprosila za članstvo v Uniji (podaja mnenja o kandidatkah in je osrednji pogajalec Unije); 6.) je v celoti vključena v SZVP (čeprav njena vloga v SZVP ni primerljiva z vlogo v trgovinski politiki). Instrumenti EK (npr. trgovinska politika in razvojna pomoč) se lahko uporabijo v podporo učinkovitejšemu delovanju SZVP.

4.3.2 Vpliv spremenjenega odnosa med Unijo in Natom na oblikovanje obrambne in varnostne politike Unije

V času Natove ofenzive na Kosovu so potekala pogajanja o definiranju in spremembi odnosa med EU in Natom, kar je bila posledica ugotovitve, da Unija ni zmožna vojaško posredovati, saj nima potrebnih struktur in sredstev za tovrstno posredovanje (Hagman 2003). Enako je veljalo za ZEU. Prvo tovrstno lekcijo je dobila Unija že v času jugoslovanskih vojn, ko se je pokazala neučinkovitost ZEU, ki je obstajala kot samostojna institucija, povsem ločena od EU. Za opredelitev odnosa med EU in Natom je pomembno, da se večjim in vplivnejšim članicam EU ni zdelo smiselno povečevati proračuna za obrambo in graditi povsem novih struktur in zmogljivosti. V tej luči so članice Nata na zasedanju Severnoatlantskega sveta (*North Atlantic Council* – NAC) 12. aprila 1999 predstavile omenjenih pet zahtev mednarodne skupnosti, sprejetih na izrednem Luksemburškem Evropskem svetu. Na Wašingtonskem vrhu 25. aprila 1999 je Nato sprejel Strateški koncept Zavezništva, v okviru katerega je predvideno, da lahko Unija, pod vodstvom ZEU, izvaja operacije in pri tem uporablja zmogljivosti Nata (Nato 1999, 17. in 18. tč.) ter da je evropska komponenta Nata dobrodošla. K Strateškemu konceptu Zavezništva sodi tudi sprejem t. i.

pobude obrambnih zmogljivosti,¹³¹ ki je po oceni Hagmana (2002, 15) »pogosto razumljena kot posledica primanjkljaja zmogljivosti evropskih sil v času kosovske krize./« Dodaja še, da so pobudo sprejeli brez kakršnekoli posebne razprave, oblikovali pa so jo na ameriškem obrambnem ministrstvu (*ibidem*). Brez teh odločitev in potrditve t. i. formule Berlin plus, se EVOP ne bi mogla razviti kot se je.¹³² Bistveno je bilo stališče ključnih članic Nata, ki so ocenile, da EVOP ne predstavlja konkurence ampak dopolnjuje in povečuje varnostno okolje Nata (*ibidem*).

Te odločitve so bile implementirane v okviru odločitve o EVOP najprej junija 1999 na Kölnskem in nato decembra na Helsinškem Evropskem svetu. Pomemben del spremenjenega odnosa med Natom in EU je zavedanje o kompleksnosti koncepta varnosti v aktualnih mednarodnih odnosih, kar zahteva povečano in bolj strukturirano sodelovanje med mednarodnimi institucijami, ki imajo vlogo pri ohranjanju mednarodnega miru in varnosti.¹³³ K temu sodi civilni vidik upravljanja konfliktov.

¹³¹ Pobuda zajema 58 ciljev, ki uravnavajo vidike vojaškega upravljanja konfliktov. Ta seznam je skoraj sovpadal s seznamom želja ZEU in Nata po ofenzivi na Kosovu. Veliko teh ciljev je bilo uporabljenih v Partnerstvu za mir (Hagman 2002, 15).

¹³² Na Wašingtonskem vrhu so le potrdili odločitve iz Berlina, zaradi turške blokade so bile implementirane šele marca 2002.

¹³³ Za Evropo so to predvsem OVSE, EU (in takrat še ZEU), OZN in Nato, ki jih omenjajo tudi zaključki Washingtonskega vrha.

5 DELOVANJE INSTITUCIJ V OBDOBJU OD USTANOVITVE UNMIK-A DO ZAČETKA POGAJANJ O POLITIČNEM STATUSU KOSOVA

V obdobju od ustanovitve UNMIK-a 10. junija 1999 do začetka pogajanj o prihodnjem statusu Kosova konec februarja 2006, je v Uniji na področju zunanjega delovanja v okviru SZVP prišlo do velikih sprememb. Unija je z odločitvijo Kölnskega Evropskega sveta ustanovila EVOP in postavila institucionalne strukture za delovanje novoustanovljene politike in s tem izpopolnila SZVP. Veliko sprememb v zunanjem delovanju je temeljilo na izkušnjah z Balkana, tudi s Kosova (Hagman 2002; Kaldor in drugi 2007).

Takoj po sprejetju Resolucije VS OZN 1244 (1999) je Svet opozoril, da zaradi svojih prispevkov pričakuje, da bo Posebni predstavnik Generalnega sekretarja OZN državljan EU. To je Unija tudi dosegla, poleg tega pa je vodja t. i. četrtega stebra, ki ga je upravljala Unija postal njegov namestnik, kar je dalo EU tačas najbolj neposredno izvršno vlogo v administraciji kjerkoli (King in Mason 2006, 88). Iz tega je jasno vidna pripravljenost Unije, da na Kosovu prevzame vodilno vlogo. To je Unija potrdila že na aprilskem zasedanju GAERC-a, pred Washingtonskim vrhom Nata leta 1999, ko je v sklepih kot enega izmed ključnih elementov za posredovanje na Kosovu navedla začasno mednarodno upravo, ki jo je bila pripravljena prevzeti (SEU 1999d).

Politični status Kosova je bilo vprašanje, s katerim se mednarodne institucije prva leta misije UNMIK niso ukvarjale oziroma so vztrajale pri avtonomiji, kljub temu da je po letu 2003 postalo jasno, da ima delovanje UNMIK v primeru nerešenega vprašanja statusa svoje omejitve. Eno ključnih načel in spoznanj EU v tem času je bilo, da je širitev najbolj učinkovito stabilizacijsko sredstvo, ki že desetletja uspešno vzdržuje varnost in mir na kontinentu ter omogoča napredek. Kljub temu spoznanju Unije je do začetka pogajanj o statusu postalo jasno, da članstvo ni več trdna obljuba Unije, saj je bila sama sredi institucionalne krize.¹³⁴

Z Resolucijo VS OZN 1244 (1999), ki je vzpostavila UNMIK, so si mednarodne institucije na osnovi predhodnih pogajanj v času Natove ofenzive razdelile vloge v UNMIK-u. OZN je imel krovno vlogo; bdel je nad celotno misijo, Unija je prevzela v glavnem gospodarski del obnove in hkrati predvidela svojo osrednjo vlogo v prihodnosti Kosova,

¹³⁴ Institucionalna kriza in širitvena blokada se tukaj navezujeta predvsem na propad Pogodbe o ustavi za Evropo po zavrnitvi le te na Nizozemskem in v Franciji leta 2005, ki je za nekaj časa ohromila delovanje Unije in zahtevala tehten razmislek o njeni prihodnosti.

človekoljubno pomoč je prevzel Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*); za izgradnjo institucij je postal odgovoren OVSE; Nato, ki ni bil del strukture UNMIK, je prevzel vojaški del operacije (*Kosovo Force – KFOR*) (UNMIK Online).

5.1 DELOVANJE INSTITUCIJ UNIJE V ČASU OD USTANOVITVE UNMIK-A DO USTANOVITVE PRVE UNIJINE MISIJE UPRAVLJANJA KONFLIKTOV

Mason in King (2006, 52) imenujeta začetno obdobje po sprejetju Resolucije VS OZN 1244 (1999) in vzpostavitvi struktur UNMIK-a 'urgentna faza': »Prvih šestnajst mesecev misije, od junija 1999 do oktobra 2000, je bilo edinstvena faza v razvoju Kosova. Bilo je kaotično obdobje, v katerem je bilo veliko doseženega, storjene so bile napake, poti so bile nepovratno izbrane.« To je tudi obdobje, ko je bilo sprejetih največ temeljnih odločitev v zvezi s Kosovom s strani institucij EU, ki so omogočile delovanje Unije na Kosovu in okrepile SZVP. V tem obdobju je Kosovo *de facto* prvih 16 mesecev vodila vlada, ki jo je začel v Rambouilletu sestavljati Thaci (King in Mason 2006, 74).

Obdobje od oktobra 2000 do junija 2002 King in Mason (2006) imenujeta obdobje konsolidacije, vendar je intenzivnost delovanja institucij EU od vzpostavitve UNMIK-a ostala nespremenjena. V tem obdobju je Unija uvedla večino institucionalnih sprememb na področju zunanjega delovanja in začela izvajati novoustanovljene politike. Na globalni ravni se je po 11. septembru 2001 na dnevni red vseh mednarodnih institucij uvrstil boj proti terorizmu, znotraj Unije pa je to dogajanje izpostavilo potrebo po povezavi med razvojno in varnostno politiko v zunanjem delovanju. Po oceni Anesija in L. Aggestam (2008, 98) je razvojno-varnostna povezava postala osrednja v holističnem konceptu globalne vloge EU.

5.1.1 Osrednja vloga Komisije

V skladu z Resolucijo VS OZN 1244 (1999) je bila Unija mednarodna institucija, zadolžena za rešitev (katastrofalne) ekonomske situacije, v glavnem zato, ker je bila na tem, da postane glavni donator Kosovu.¹³⁵ Poleg ostalih institucionalnih akterjev je bila Unija novinka na področju izgradnje države. Načinov izplačila sredstev, ki jih je Unija uporabljala na drugih delih sveta in tudi na Balkanu, tukaj ni mogla uporabiti, saj se model tesnega sodelovanja z lokalnimi oblastmi ni dal uporabiti, ker ni bilo primerne vlade, s katero bi sodelovala.

¹³⁵ Približno dve tretjini sredstev Kosovu je prihajalo iz držav članic EU in iz EU (EK 2000b).

Problem, s katerim se je Unija soočila takoj na začetku svojega delovanja v UNMIK-u, je bila manjkajoča pravna podlaga za odobritev finančnih sredstev Kosovu, ki kot mednarodni protektorat ni ustrezal kriterijem nobene izmed primernih mednarodnih institucij za odobritev kredita ali (nepovratnih) sredstev. Komisija, ki je to ugotovila, je spisala predlog za odobritev dodatnih finančnih sredstev Kosovu, ki jih je Svet s sklepom 2000/140/ES zagotovil¹³⁶ (SEU 2000a). Pravna podlaga za financiranje misije UNMIK in delovanje Komisije na Kosovu je bil člen 308 Pogodbe o Evropski skupnosti (PES), Svet jo je potrdil z uredbo 1080/2000 (SEU 2000c).

Zaradi narave mandata EU v okviru UNMIKU je imela Komisija v tem obdobju v odnosu EU do Kosova dejavnejšo vlogo, saj je s sprejemanjem odločitev za upravljanje četrtega stebra UNMIK, dobila izvršno oblast. Med drugim je za svoje učinkovitejše delovanje ustanovila subsidiarne institucije. Za delovanje na terenu in čimprejšnjo obnovo infrastrukture ter za delovanje četrtega stebra UNMIK-a je bila najpomembnejša ustanovitev Evropske agencije za obnovo (*European Agency for Reconstruction*¹³⁷ – EAR, tudi Agencija). Najprej je julija 1999 ustanovila Delovno skupino za obnovo Kosova (*Commission Task Force for the Reconstruction of Kosovo* – TAFKO), ki je bila kot začasno telo zadolžena za urgentne programe in čimprejšnji prehod od človekoljubne pomoči, za katero je v okviru EU zadolžen ECHO, k rehabilitaciji in obnovi.

Agencija je začela delovati februarja 2000 in je (bila) zadolžena za razporeditev sredstev, namenjenih obnovi Kosova. Njena osnovna naloga je bila vzpostavitev tržnega gospodarstva in zasebnega sektorja, največji delež sredstev pa je bil namenjen energetskega sektorju.¹³⁸ To so tudi področja, kjer je prihajalo do največjih zapletov.¹³⁹ Ti zapleti so privedli tudi do spora med OZN in EU zaradi nejasnosti v pristojnostih na področju privatizacije.¹⁴⁰

Kljub zapletom na področju privatizacije velja vzpostavitev zasebnega sektorja za enega večjih uspehov delovanja EU v UNMIK-u. Po oceni Kinga in Masona (2006, 88) naj bi Unija

¹³⁶ Takoj po ustanovitvi UNMIK je Komisija za Kosovo priskrbelo finančna sredstva iz proračunskih rezerv.

¹³⁷ Agencija je bila ustanovljena v okviru Kölnskega Evropskega sveta 4. junija 1999.

¹³⁸ Poleg elektrike je bila primarna odgovornost stebra EU tudi voda. Do vode iz vodovoda je imela dostop približno polovica prebivalstva. Velik problem so predstavljali tudi odpadki, saj v času vzpostavitve institucij UNMIK Kosovo ni imel delujoče deponije (King in Mason 2006).

¹³⁹ Energetika je bila v splošnem eden (naj)večjih problemov. Agencija, ki je bila odgovorna za polovico sredstev na Kosovu, je prevzela tudi težko prizadeti energetski sektor. Elektrarne niso zmoгле proizvajati dovolj energije, da bi zadovoljile porabo. Pogosti so bili izpadi električne energije. Eden bistvenih razlogov za to, kot navajata King in Mason (2006, 90), je bilo zavedanje ljudi, da jim za porabljeno energijo najverjetneje ne bo treba plačati, zaradi česar so porabili, kolikor so pač lahko, in pa dejstvo, da je bila oprema v elektrarnah dotrajana in poškodovana v času Natove ofenzive. Vsa ta dejstva so delo komisije in UNMIK-a kot celote še otežila.

¹⁴⁰ Več o sporu, ki je nastal zaradi privatizacije, v Wouters in drugi (2006, 18. pogl.).

s svojstvenim pristopom dosegla, da je Kosovo začelo dohitevati ostale države na celini.¹⁴¹ To je veljalo vsaj do blokade napredka na tem področju leta 2003 ko je nerešeno vprašanje statusa onemogočalo (nadaljnji) napredek.¹⁴²

Po začetnem obdobju vzpostavitve misije UNMIK, ko so bili osnovni cilji EU v grobem doseženi ter naloge in programi zastavljeni, se je intenzivnost (vsaj po številu sprejetih dokumentov, ki bi urejali kaj drugega kot trgovinsko politiko) zmanjšala. Razloge gre iskati v delitvi dela tako med institucijami EU¹⁴³ kot, kar je za delovanje Komisije pomembnejše, med Komisijo in njenimi subsidiarnimi institucijami. EAR je prevzel vse programe TAFKO in tudi razpolagal z več kot polovico sredstev, namenjenih Kosovu (celotnega UNMIK-a). Komisija je tako neposredno nadzirala delovanje stebra EU, ni pa neposredno izvajala vseh politik. V letnih poročilih o napredku UNMIK-a kot celote in Kosova na sploh je viden napredek, izpostavljene pa so tudi ovire, ki so mednarodnim institucijam, prisotnim na Kosovu, oteževale delo in s tem preprečevale večji napredek.¹⁴⁴ V tem času je Unija¹⁴⁵ na Kosovu uvedla številne ukrepe, ki so bili temelj za izvajanje programov EAR. Poleg odločitev za zagotovitev dodatnih sredstev za Kosovo je Komisija v okviru svojih pristojnosti na Kosovu ustanovila tudi Centralno proračunsko oblast (CPO), ki je po uvedbi carine (tudi ukrep EK) postala glavni vir kosovskega proračuna. Kosovski proračun, ki je bil do leta 2002 v celoti financiran iz donatorskega denarja, je po tem letu in ustanovitvi CPO postal skoraj v celoti notranje financiran. Proračunska politika je poleg vzpostavitve zasebnega sektorja še en uspeh dela EU.

¹⁴¹ King in Mason (2006, 89) navajata primer (osrednje) elektrarne, ki je po izračunih evropskih strokovnjakov zaposlovala kar petkrat preveč delavcev, vendar je Unija v izogib nemirom, ki bi jih povzročila odpustitev 80 odstotkov zaposlenih, raje drastično znižala dohodke. Poleg tega ljudje dejansko niso bili vajeni delati za svoje dohodke (*ibidem*).

¹⁴² Komisija je poleg tega vzpostavila programe za razvoj podjetij, kmetijstva in zdravstva ter bila zadolžena za obnovo infrastrukture, vključno s stanovanjsko obnovo. Nadalje je izvajala ali sofinancirala programe na področju razminiranja, obnove Prištinske univerze in uvajanja osebnih dokumentov za prebivalce Kosova (King in Mason 2006).

¹⁴³ Svet je z ustanovitvijo civilnega dela upravljanja konfliktov dobil pristojnosti na tem področju, vendar ne v okviru UNMIK-a, saj je v okviru UNMIK-a delovala Komisija. Svet je pristojnosti dobil v misijah, ki jih je ustanavljal v okviru EVOP.

¹⁴⁴ Dober primer za tovrstno oviro je s področja energetike, za katero je bila odgovorna Unija, ravno *Kosovo Electric Company* – KEK, katere zaposleni so Komisijo močno ovirali pri delu, kar je oviralo napredek na področju energetike, politiko 'energija za demokracijo' in metalo slabo luč na UNMIK kot celoto ter prebivalcem Kosova vlivalo nezaupanje. Več o natančnih spremembah in dosežkih UNMIK-a v poročilih Generalnega sekretarja OZN in v poročilih o napredku Kosova EK, ki so dostopna na spletnih straneh obeh organizacij (UN Online 2008; Portal EU 2009).

¹⁴⁵ Unija je tukaj uporabljena zato, ker so pri obnovi na Kosovu sodelovale vse institucije EU, čeprav je imela vodilno vlogo Komisija. Upoštevati je potrebno dejstvo, da je Komisija delovala tudi v skladu s priporočili Parlamenta in Sveta, saj je zaradi zahtevanih proračunskih sprememb odločanje potekalo tudi po postopku soodločanja.

Za delovanje Komisije na področju civilnega upravljanja in preprečevanja konfliktov v okviru Skupnostnih politik in ne SZVP je najpomembnejša uvedba RRM leta 2001. RRM pokriva šest področij upravljanja konfliktov: 1.) ocena morebitnega odgovora Skupnosti na krizo; 2.) preprečevanje konfliktov v državah in regijah, ki kažejo bistvene znake nestabilnosti; 3.) akutno krizno upravljanje; 4.) pokonfliktna sprava (*reconciliation*); 5.) pokonfliktna obnova in 6.) boj proti terorizmu.

5.1.2 Delovanje Sveta in Parlamenta z namenom omogočiti delovanje Komisije v UNMIK-u

Da se članice EU zavedajo neenotnosti politik EU, so potrdile 19. julija na GAERC-u, kjer so v poročilu zapisale, da je kosovska kriza pokazala, da je SZVP potrebno spremeniti v skladu z lekcijami, ki so se jih naučile v kosovskem konfliktu, zaradi česar SZVP ni bila učinkovita oziroma učinkovitejša. Kosovsko krizo so označile za mejnik v prihodnjem razvoju zunanjih operacij Unije (SEU 1999g).

Z Resolucijo VS OZN 1244 (1999) se je (ponovno) začel postopen umik sankcij za ZRJ. Na začetku so bile sankcije umaknjene za območje Črne gore in Kosova, saj je Svet še naprej poudarjal, da bo razlikoval med Srbijo, Črno goro in Kosovom.¹⁴⁶ Vse sankcije je Unija v tem začetnem obdobju vzpostavljajanja struktur UNMIK-a začela postopoma ukinjati.

Na tem mestu se bom osredotočila na ukrepe, ki jih je sprejemal SEU z namenom, da bi olajšal delovanje Komisije, saj se je Komisija, kot nadzorna institucija EU v UNMIK-u, osredotočila na uredbe z ekonomskega področja ter na vzpostavitev institucij, ki so omogočile njeno delovanje. Na predlog Komisije in z uredbo Sveta (2000b) 20. marca 2000 je bila najprej začasno ukinjena prepoved letov, ki je s podaljšanjem veljavnosti sprejete uredbe veljala do 31. marca 2001. Prepoved letov je bila dokončno umaknjena 9. oktobra, ko jo je Svet na predlog Komisije z uredbo 2227/2000 ukinil (SEU 2000č). Istega dne je Svet z uredbo št. 2228/2000 ukinil tudi naftni embargo (SEU 2000d), vendar je ob tem poudaril, da določeni restriktivni ukrepi proti predsedniku Miloševiću ostajajo.¹⁴⁷ Embargo na orožje in prepoved prodaje in dobave opreme, ki bi lahko služila notranji represiji, je na predlog Komisije in po sprejetju Resolucije VS OZN 1367 (2001) 5. novembra z uredbo 2156/2001 umaknil tudi Svet (SEU 2001).

¹⁴⁶ Dovoljeni sta bili prodaja in dobava goriva (SEU 1999h). To odločitev je Svet kasneje dopolnil tako, da je bilo gorivo dovoljeno dobavljati diplomatskim in konzularnim predstavništvom s striktno človekoljubnim namenom ter Kosovu in Črni gori, če gorivo ni pred ali po tem prešlo drugih območij ZRJ (SEU 1999i).

¹⁴⁷ Skupno stališče sveta 2000/599/SZVP k tej točki je dodaja še, da se vse odločitve in uredbe sveta popravijo tako, da sankcije proti Miloševiću ostanejo (SEU 2000e).

Ker je bila Unija zadolžena za gospodarsko obnovo, je Svet, na predlog Komisije, umaknil kvantitativne omejitve trgovanja za države, ki so sodelovale ali bile povezane s SAP. Poleg sprostitve trgovanja sta bila Kosovo in Črna gora izvzeta še iz zamrznitve sredstev ZRJ in prepovedi investicij.¹⁴⁸

Vloga Parlamenta je v tem obdobju ostala nespremenjena. Ohranil je vlogo kritika delovanja evropskih institucij in zunanjega delovanja Unije ter predlagatelja politik in sprememb v Uniji. Parlamentarni odbor za zunanje zadeve (v nadaljevanju Odbor) je takoj po vzpostavitvi institucij UNMIK-a z njim navezal stalne politične odnose. Od leta 2001 je Odbor v parlamentarni trojki Pakta za stabilnost JVE predstavljal EP skupaj s Parlamentarno skupščino OVSE in Parlamentarno skupščino Sveta Evrope (EP 2004). EP je še naprej spremljal in spodbujal aktivnosti EU na Kosovu ter podajal predloge in pisal poročila o delovanju EU. Ob sprejetju mehanizma za nadzor SAP (*SAP Tracking Mechanism – STM*), ki je bil ustanovljen po sprejetju iniciative 'standardi pred statusom',¹⁴⁹ je EP zapisal, da sicer pozdravlja dejstvo, da je Unija sprejela ta program posebej za Kosovo, vendar hkrati verjame, da brez opredelitve končnega statusa Kosova številnih subsidiarnih problemov ne bo mogoče učinkovito rešiti. EP torej ni predstavil stališča o končnem statusu Kosova, poudaril pa je pomembnost čimprejšnje določitve statusa (po možnosti v dveh letih, torej konec leta 2005) in izrazil željo, da bi Unija postala dejavnejša na področju pogajanj in določitve prihodnjega statusa Kosova (EP 2003). Parlament se je tokrat za doseg ciljev (določitve statusa in večletne, demokratične družbe) obrnil tako na Unijo kot na lokalne oblasti, ki naj bi poskrbele za to (EP 2004).

5.1.3 Vprašanje političnega statusa Kosova

King in Mason (2006, 72) sta zapisala, da »Resolucija Združenih narodov /1244 (1999)/, ki so jo sprejeli Združene države, Rusija in preostanek VS /OZN/, ni urejala najbolj bistvenih področij nesoglasja«. V njej ni odločitve o političnem statusu Kosova, določena ni natančna vloga Beograda in vloga kosovskih Srbov pri upravljanju Kosova; določeno ni niti, kako dolgo naj ta 'začasna' ureditev traja. Ocenila sta, da se »dejstvu, da sporazum /ni/ natančno določil prihodnjega statusa Kosova, ni dalo izogniti« (King in Mason 2006, 74).

¹⁴⁸ O tem je odločila Komisija z uredbo št. 1440/2000 (EK 2000b).

¹⁴⁹ Politika 'standardi pred statusom', ki jo je z namenom, da bi se izognil razpravi o statusu, uvedel Posebni predstavnik Generalnega Sekretarja OZN Steiner marca 2003. Standardi naj bi Kosovo spremenili v družbo, ki bi funkcionirala v skladu s sodobnimi evropskimi vrednotami (King in Mason 2006, 172).

»Eden izmed glavnih argumentov mednarodne skupnosti proti neodvisnosti Kosova so bili ponavljajoči se dvomi o sposobnosti Kosova, da preživi kot neodvisna država. Najpomembnejša akterja mednarodne skupnosti zunaj regije, torej ZDA in EU, sta bila neprestano proti neodvisnosti, še posebej po menjavi /Miloševićevega/ režima v Beogradu«¹⁵⁰ (Stefanova 2003, 176). Stefanova dodaja še, da je EU s posredovanjem marca 2000 uspelo doseči podpis Beograjske pogodbe o ustanovitvi Srbije in Črne gore, ne da bi se dotaknila političnega statusa Kosova (*ibidem*). Menjava režima v Beogradu je bila tudi osrednji vzrok za umik sankcij s strani EU in mednarodne skupnosti.

»Beograjski sporazum je bil v splošnem razumljen kot eden prvih konkretnih uspehov SZVP. Unija je izkoristila svojo pogajalsko moč« (Tocci 2004, 562).¹⁵¹ Od novembra 2000 je Unija regiji zagotovila prost dostop do svojega trga industrijskih dobrin, Komisija pa je Srbiji in Črni gori zagotovila izdatno denarno pomoč, saj od začetka Srbija in Črna gora zaradi kosovskega konflikta nista bili vključeni v SAP. Pogoji, ki so bili vsebovani v Pomoči Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS*),¹⁵² so bili oblikovani bolj splošno (demokracija, spoštovanje človekovih pravic in pravic manjšin ter vladavina prava). Ravno takšno pogajalsko izhodišče je VP za SZVP Javierju Solani omogočilo, da je Unija močno vplivala na ustanovitev federacije Srbije in Črne gore. N. Tocci (*ibidem*) dodaja, da »Unija kljub temu ni bila pomembna zgolj kot akter v posredovanju pri sporazumu, saj je kot okvir za standarde in pogajanja bila tudi ključ do samega bistva in vsebine sporazuma« (*ibidem*).

K temu je potrebno dodati, da Unija, zaradi danih okoliščin, ZRJ ni mogla obravnavati kot celote, ampak v okviru CARDS, npr. kot tri različna tržišča, od katerih je bilo vsako deležno edinstvene obravnave. Posledično je Unija sankcije za Srbijo umaknila kasneje kot za druga dva dela skupne države.¹⁵³ Zaradi tovrstnih zapletov si je Unija tako zelo prizadevala, da bi se vzpostavila federacija Srbije in Črne gore in da bi postalo Kosovo integralna enota Srbije. Beograjski sporazum, pri katerem je Unija imela pomembno vlogo, je predvideval kasnejšo

¹⁵⁰ Na predsedniških volitvah v 28. septembra 2000 v Srbiji, je Slobodan Milošević izgubil proti Vojislavu Koštunici.

¹⁵¹ Obljuba članstva oziroma evropske prihodnosti Srbiji in Črni gori.

¹⁵² Sprejet s uredbo sveta 2666/2000 5. decembra 2000 (SEU 2000f).

¹⁵³ Črna gora je bila že takoj po kosovskem konfliktu (skupaj s Kosovom) deležna posebne obravnave in izdatne pomoči s strani Unije. Unija je v okviru delovanja v UNMIK kot enega izmed ukrepov sprejela tudi posebno carinsko politiko in ustanovila sklad, iz katerega je potem črpala sredstva za kosovski proračun (CPO), Srbija pa je bila zaradi vloge agresorja v konfliktu in zaradi demokratizacije družbe, ki je potekala, deležna svojih ukrepov: najdlje ni imela sporazuma o sodelovanju, ni bila del SAP in posledično tudi ni imela Sporazuma o stabilizaciji in približevanju (*Stabilization and Asociation Agreement – SAA*), ki je bil podpisan šele 28. aprila 2008, kar je oteževalo njen gospodarski razvoj.

možnost miroljubne in sporazumne odcepitve katerega od (dveh) delov, t. i. žametno ločitev. To se je z referendumom 21. maja 2006 v Črni gori tudi zgodilo.

Proces doseganja standardov v okviru politike 'standardi pred statusom' se je vzajemno dopolnjeval z Unijinim procesom stabilizacije in približevanja (Karnitschnig 2006, 335). Zaradi nerealne zastavitve standardov in praktično nemogoče izpolnitve je Skupina za stike leta 2003 predlagala revizijski mehanizem, s katerim bi ugotovili in popravili nekatere ugotovljene napake pri postavljanju standardov in pregledali stanje njihovega izpolnjevanja. Celovita ocena naj bi bila pripravljena sredi leta 2005, ko naj bi se, v primeru zadostnega napredka, začel proces določitve bodočega statusa Kosova.

Leta 2003 se je Unija na Kosovu soočila z resnimi težavami pri svojem delu v okviru četrtega stebra UNMIK, saj zaradi nejasnosti političnega statusa Kosova ni mogla izvajati zelenih reform, in to predvsem na področju privatizacije, ki je odvisna od tega statusa. Na sploh so se v tem obdobju začeli pojavljati znaki, da je delovanje UNMIK omejeno in da bo potrebno marsikaj spremeniti. Proces doseganja standardov, ki jih je določila mednarodna skupnost je v dokumentu Standardi za Kosovo povzel posebni predstavnik Generalnega Sekretarja Holkeri. Osem standardov mednarodne skupnosti je bilo: 1.) operativne demokratične institucije, vključno s splošnimi volitvami, prehodnimi institucijami, mediji in civilno družbo; 2.) vladavina prava, vključno z enakostjo pred zakonom; 3.) svoboda gibanja in uporabe jezika; 4.) vrnitev in ponovna vključitev beguncev; 5.) razvoj gospodarstva s ciljem približanja evropskim standardom; 6.) lastninske pravice, vključno z vzdrževanjem kulturne dediščine; 7.) vzpostavitev dialoga med Prištino in Beogradom ter regionalnega dialoga; 8.) civilni mandat kosovskega zaščitnega korpusa (*Kosovo Protection Force – KPC*) (UNMIK 2007, i. odst.).¹⁵⁴ Proces doseganja standardov je bil dolgotrajen in ni prinesel zelenih rezultatov. Na področju zunanjega delovanja Unije v okviru SZVP je v tem obdobju prišlo do največjih sprememb, saj je Unija začela izvajati operacije upravljanja konfliktov (tako civilne kot civilno-vojaške).

5.2 INSTITUCIONALNE SPREMEMBE V OBDOBJU OD USTANOVITVE UNMIK-A DO SPREJETJA EVROPSKE VARNOSTNE STRATEGIJE

V prvi vrsti je spremembe v EVOP utrdila Pogodba iz Nice, s katero je Unija uveljavila nekaj ključnih institucionalnih sprememb svojega delovanja na področju upravljanja

¹⁵⁴ Za natančno razlago vseh standardov v *Kosovo Standards Implementation Plan* (UNMIK 2004).

konfliktov. Osnovni namen pogodbe je bil sicer priprava Unije na širitev. Za področje zunanjega delovanja so pomembne tako spremembe v okviru Komisije kot v okviru Sveta.

Glasovanje s kvalificirano večino (*Qualified Majority Vote – QMV*) je bilo uvedeno za sklepanje mednarodnih trgovinskih sporazumov za storitve in komercialne vidike lastnine (PEU, 133. (5) čl.), imenovanje predsednika Komisije (katerega vlogo je pogodba povečala, saj je postal politični vodja institucije) ter za imenovanje članov Komisije (PEU, 214. čl.) (Nugent 2006, 105–107). V okviru sprejemanja odločitev Sveta je QMV veljal pod pogojem, da predstavlja 62 odstotkov prebivalstva Unije in vsaj polovico držav članic. Ta sprememba je pomembna zato, ker je na pritisk večjih držav članic pomenila ponovno pridobitev večjega vpliva v primerjavi z (demografsko) manjšimi članicami, ki so imele po Amsterdamski pogodbi večji vpliv, saj za QMV ni bila potrebna tudi polovica prebivalstva Unije (Nugent 2006, 106). Varovalo za manjše članice je bila potrebna polovica glasov vseh držav članic. Uvedba t. i. trojne večine je torej procese odločanja znotraj Sveta dodatno otežila (*ibidem*).

Za zunanje delovanje Unije je po oceni Nugenta (2006, 104) najpomembnejša poenostavitev in okrepitev z Amsterdamsko pogodbo uvedenega postopka okrepljenega sodelovanja, ki je postal postopek fleksibilnega okrepljenega sodelovanja. Za EVOP je to ključnega pomena, saj gre za zmanjšanje števila držav (poleg tistih, ki imajo poseben interes), ki morajo postopek odobriti. To nadalje pomeni da delež držav, ki so potrebne, da postopek steče, s širitvijo Unije pada. To je neposredno pomembno za SZVP in EVOP, saj velja za odločitve, ki imajo vojaške in obrambne posledice. Postopek fleksibilnega okrepljenega sodelovanja je namreč članicam Unije omogočil, da so ustanovile misijo EULEX Kosovo kljub odsotnosti soglasja o političnem statusu Kosova.¹⁵⁵

Pogodba iz Nice je tako v ospredju ohranila medvladni vidik Unije. Za začetek delovanja EVOP je bila najpomembnejša utrditev strukture EVOP, kjer je bila za upravljanje konfliktov ključna ustanovitev Politično-varnostnega odbora (PVO), Vojaškega osebja Evropske unije (*European Union Military Staff – EUMS*) in Vojaškega odbora Evropske unije (*European Union Military Committee – EUMC*), s čimer je Unija vzpostavila institucionalno strukturo, na kateri je gradila najprej vojaško in kasneje civilno upravljanje konfliktov. Celotna struktura se nanaša na Svet in ne na Komisijo. Vse operacije upravljanja konfliktov strateško in politično tako nadzira Svet, saj so ustanovljene v okviru medvladnega stebra (EVOP oziroma SZVP).

¹⁵⁵ Več v sedmem poglavju.

6 PRIPRAVE NA POGAJANJA O STATUSU KOSOVA

Unija je že v času pogajanj v Rambouilletu leta 1999 predvidela priključitev republik nekdanje SFRJ in s tem tudi Kosova, ki je bilo del ZRJ pod upravo OZN, Uniji. V času pregleda delovanja politike 'standardi pred statusom' je Unija ocenila, da je prihodnost Kosova evropska. V tem času je tudi ustanovila svojo prvo misijo civilnega upravljanja konfliktov (v BiH), ki so ji sledile tako operacije vojaškega kot misije civilnega upravljanja konfliktov.¹⁵⁶ Na osnovi izkušenj iz teh operacij je Unija izpopolnjevala svoje delovanje na področju upravljanja konfliktov. Večino najkompleksnejših operacij je ustanovila na Zahodnem Balkanu, ki je postal testni poligon za EVOP (Quille in drugi 2006). Za analizo odnosa EU do Kosova je ključnega pomena, da je Unija na osnovi izkušenj, ki jih je z operacijami in misijami upravljanja konfliktov (v neposredni soseščini in regiji ter izven njih) pridobivala, gradila položaj globalnega akterja tako v civilnem kot v vojaškem smislu in oblikovala vsako nadaljnjo operacijo upravljanja konfliktov.

K temu je pripomogla tudi sprememba odnosa z OZN in z Natom. Sodelovanje z OZN in Natom se je okrepilo in Unija je na podlagi institucionalizacije sodelovanja z organizacijama na področju upravljanja konfliktov od obeh začela prevzemati misije upravljanja konfliktov. Okrepilo se je sodelovanje Unije z regionalnimi organizacijami, ki je pomembno prispevalo k vlogi EU kot globalnega akterja. V okviru EVOP je Unija začela intenzivno sodelovati npr. z afriškimi regionalnimi institucijami, predvsem Afriško unijo.

Delovanje Unije na območju Zahodnega Balkana je z ustanavljanjem operacij upravljanja konfliktov in s sklepanjem sporazumov o sodelovanju v okviru SAP postalo še intenzivnejše, saj je Unija predvidela 'evropsko prihodnost' za celotno regijo. Tudi za Kosovo, v okviru Resolucije VS OZN 1244 (1999), ne glede na status pokrajine in z neprejudiciranjem vloge OZN pri določitvi statusa (SEU 2005a). Po ustanovitvi državne unije Srbije in Črne gore (SČG) je GAERC na svojem zasedanju 24. februarja 2003 poudaril (SEU 2003a), da se odnos Unije do Kosova zaradi ustanovitve nove države ne spreminja, saj ne vpliva na Resolucijo VS OZN 1244 (1999), ki ostaja okvir za odnos Unije do Kosova. Hkrati je izrazil tudi podporo politiki 'standardi pred statusom' ter pozval sprti strani k začetku pogovorov o tematikah, kjer imata skupni interes in lahko poiščeta praktične rešitve.

¹⁵⁶ Prva samostojna operacija vojaškega upravljanja konfliktov zunaj območja je bila operacija v Demokratični republici Kongo, za katero Unija ni uporabila Natovih zmogljivosti in je tako utrdila vlogo globalnega (vojaškega) akterja.

Obdobje od sprejetja politike 'standardi pred statusom' in do začetka pogajanj o statusu je zaznamoval tudi zastoj v delovanju UNMIK-a in zavedanje mednarodnih institucij, da je potrebno nekaj spremeniti. V tem obdobju je tudi delovanje Unije v okviru UNMIK-a postalo oteženo, saj se je Unija soočala s preprekami, ki so bile posledica nerešenega vprašanja statusa Kosova. GEARC je na svojem zasedanju 9. decembra 2003 poudaril, da je privatizacija ključna za strukturne ekonomske reforme in pozval Začasne samoupravne institucije (*Provisional Institutions of Self Government – PISG*) h konstruktivnemu delovanju ter da dovolijo nadaljevanje procesa privatizacije kolikor hitro je to mogoče (SEU 2003b).

Z uvedbo politike 'standardi pred statusom' se je začela resnejša razprava o prihodnjem statusu Kosova in potrebi po njegovi določitvi. Pritisk za začetek pogajanj o statusu je prišel najprej s strani kosovskih Albancev, ki so še vedno zahtevali neodvisnost. Vsi vpleteni akterji so se tudi zavedali, da bi določitev statusa, ne glede na to kakšen bi bil, olajšala delovanje mednarodnih institucij v okviru UNMIK-a in omogočila nadaljnji napredek v zvezi z demokratizacijo Kosova in doseganjem ciljev, zastavljenih v Resoluciji VS OZN 1244 (1999) (*The Economist* 2003). Poleg tega je na razpravo o začetku pogajanj vplivalo dejstvo, da se veliko problemov, ki so zadevali Kosovo ni dalo rešiti pred določitvijo statusa (*ibidem*). Zaradi pritiskov za začetek pogajanj o statusu in vse večjega nezadovoljstva kosovskih Albancev z mednarodno upravo njihovega ozemlja, so se razmere na Kosovu ponovno resneje zaostriale z izbruhom medetničnega nasilja konec marca 2004. Ta izbruh nasilja je po oceni Posebnega predstavnika Generalnega sekretarja OZN Harrija Holkerija do temeljev zamajal UNMIK in popolnoma izničil zaupanje vanj (RTVSLO 2004b).

Zaradi večkratnega nasilja nad pripadniki in ustanovami mednarodne uprave je postalo glavno vodilo Unije, ki se je pripravljala na morebiten prevzem misije, popolna ločitev misije od UNMIK-a, predvsem zaradi slabega odnosa lokalnega prebivalstva do misije UNMIK. Unija je poudarjala, da ne želi voditi Kosova, vendar se zaveda, da bo na Kosovu morala odigrati odločilno vlogo in najverjetneje kriti večino stroškov za 'obratovanje' Kosova (*The Economist* 2005c). Na osnovi tega je Unija tudi sklenila, da bo ime morebitne operacije upravljanja konfliktov na Kosovu nekaj povsem nepovezanega z UNMIK-om.

Mnenje mednarodne komisije za Balkan pod vodstvom Guiliana Amata,¹⁵⁷ da so razmere na Balkanu nestabilne, saj gospodarstvo stagnira, ter da obstaja velika verjetnost izbruha nasilja in vlada nezaupanje v demokratične institucije, je stališče EU še dodatno okrepilo. Poleg tega je komisija za Balkan ocenila, da nerešeno vprašanje statusa Kosova s svojim

¹⁵⁷ Nekdanji italijanski predsednik vlade.

vplivom na razmere v SČG vpliva na celotno regijo. Ocenila je tudi, da je edini način prepričati Srbijo, da se Kosovu odpove, obljuba članstva v EU in to po hitrem postopku (*The Economist* 2005b). S tem je Unija prevzela vodilno vlogo v pogajalskem procesu, saj je imela najmočnejšo pogajalsko izhodišče. Državam nekdanje SFRJ namreč Unija predstavlja (naj)boljšo alternativo osami, v kateri bi ostale, če ne odločijo za evropsko prihodnost. Unija pa je istočasno potrebovala in potrebuje stabilen Zahodni Balkan. Kljub nenehnemu zatrtjevanju srbskih oblasti, da ne bodo žrtvovale Kosova za članstvo v EU, je bilo jasno, da ima članstvo v Uniji večjo težo kot ohranitev Kosova. Še posebej v primeru, da obe entiteti v prihodnosti postaneta del EU.

Zaradi pisanja nove srbske ustave leta 2004 in zavedanja, da strinjanja o statusu Kosova med Srbijo in kosovskimi Albanci ne bo, so svetovni voditelji začeli razmišljati o določitvi končnega statusa brez privolitve obeh strani. Takratno razpoloženje v Srbiji je bilo, da bi za Kosovo sprejeli več kot avtonomijo, a manj kot neodvisnost (*The Economist* 2005a). Albanska stran o drugem kot o neodvisnosti ni govorila. VS OZN je 27. maja 2005 odobril začetek pogajanj o končnem statusu Kosova (VS OZN 2005a), posledično po oceni Posebnega predstavnika Generalnega sekretarja, Kaija Eideja o tem, da morata biti procesa doseganja standardov in določitve statusa vzporedna, saj je prvi deloma odvisen od drugega (VS OZN 2004). Politiko 'standardi pred statusom' je tako zamenjala politika 'standardi in status'. Proces določitve prihodnjega statusa Kosova se je uradno začel.

6.1 INSTITUCIONALNE SPREMEMBE V SKUPNI ZUNANJI IN VARNOSTNI POLITIKI OD LETA 2003

Na spremembe delovanja Unije na področju upravljanja konfliktov v obdobju od leta 2003 do začetka procesa o določitvi političnega statusa Kosova leta 2005 je vplivala tudi sprememba odnosov z Natom in z OZN. Institucionalizacija spremenjenega odnosa z organizacijama je omogočila ustanovitev mirovnih operacij EU ter opredeljevala njihovo podobo. Na format vojaških operacij je odločilno vplival bolj strukturiran odnos z Natom (Hagman 2002, 2. pogl.), na podobo civilnih misij pa odnos z OZN (Wouters in Ruys 2006, 246). Unija je v tem času pripravila strukture, potrebne za delovanje na področju upravljanja konfliktov.

Največja sprememba, ki je se je zgodila v Uniji po letu 2003, je bila širitev EU za deset novih članic 1. maja 2004. Predhodno so bile z Amsterdamsko pogodbo in Pogodbo iz Nice

uvedene spremembe, ki so Unijo pripravile na to širitev.¹⁵⁸ Z vidika zunanjega delovanja Unije je pomembna analiza sprememb v pristojnostih EP, EK in SEU ter uvedba novih struktur in politik v okviru SZVP in EVOP in ugotovitev ali so spremembe reaktivne ali preventivne oz. proaktivne narave. Za spremembe, ki so bile uvedene neposredno po kosovski krizi lahko ocenimo, da so bile reaktivne narave, saj se je Unija sama pri njihovi uvedbi sklicevala na primer Kosova in lekcije, ki se jih je pri tem naučila. V tem obdobju je Unija v okviru SZVP razvila postopke, ki so državam članicam EU omogočali, da so sprejemali odločitve, ki niso temeljile na soglasju. Uvedla je postopka okrepljenega sodelovanja in konstruktivnega vzdržanja, ki sta odločilno vplivala na ustanovitev EULEX Kosovo, saj omogočata sprejem odločitve v SZVP, ki ne zahteva soglasja med članicami. Ustanovljena je bila tudi Evropska obrambna agencija (EOA).

To je tudi obdobje, ko se je rodila in zamrla ideja o Pogodbi o ustavi za Evropo, ki bi v zunanje delovanje Unije vnesla določene ključne spremembe, predvsem bi bili z uvedbo zunanjega ministra bližje odgovoru na Kissingerjevo vprašanje.¹⁵⁹ Sprememba odnosa Unije z Natom in z OZN je privedla do nadaljnjih sprememb na področju zunanjega delovanja, predvsem upravljanja konfliktov. Vse spremembe, ki jih je Unija uvajala, so bile izrazito reaktivne narave, saj so sledile izkušnjam, ki jih je pridobivala.

6.2 STRUKTURIRANJE ODNOSA Z ORGANIZACIJO ZDRUŽENIH NARODOV IN NATOM NA PODROČJU UPRAVLJANJA KONFLIKTOV

Leto 2003 je prelomno za odnos med EU in OZN tako v strukturnem kot operacijskem smislu (Wouters in Ruys 2006, 243). Najprej sta organizaciji sprejeli Skupno deklaracijo o sodelovanju med EU in OZN v upravljanju konfliktov, ki je zajela tako vojaško kot tudi civilno upravljanje konfliktov in predvidela sodelovanje na področjih načrtovanja, urjenja, komunikacije in delitve dobre prakse. Istega leta je sledil še sklep junijskega Evropskega sveta, ki je omogočil implementacijo vojaškega dela deklaracije.¹⁶⁰ SZVP je oblikovana tako, da za vojaško posredovanje Unija potrebuje mandat VS OZN.

Decembrski Evropski svet leta 2003 je sprejel podoben dokument, vendar s poudarkom na sodelovanju na področju civilnega upravljanja konfliktov, ki ocenjuje, da bi obe organizaciji

¹⁵⁸ O spremembah vpeljanih zaradi širitve več v Nugent (2006).

¹⁵⁹ Državni sekretar ZDA Henry Kissinger je v 70-ih letih 20. stoletja opisal nejasnost EU/ES s vprašanjem: »Koga moram poklicati, če želim govoriti z Evropo?« (Verhagen 2007).

¹⁶⁰ Sprejet je bil dokument z naslovom: Sodelovanje med EU in OZN na področju vojaškega upravljanja konfliktov: elementi implementacije Skupne deklaracije (Wouters in Ruys 2006, 245).

z medsebojnim sodelovanjem na tem področju pridobili. OZN bi pridobil predvsem z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih zmogljivosti EU, še posebej tam, kjer je potrebna hitra namestitvev, Unija pa bi z delovanjem v operacijah OZN pridobila večjo zunanjo prepoznavnost. Dokument je za podobo civilnega upravljanja konfliktov EU pomemben, saj opredeljuje pet oblik sodelovanja med organizacijama na področju civilnega upravljanja konfliktov (Wouters in Ruys 2006, 246).¹⁶¹

Posledica obeh dokumentov za implementacijo Skupne deklaracije je operacionalizacija Skupnega svetovalnega mehanizma februarja 2004, in sicer pod vodstvom Usmerjevalnega odbora EU-OZN za upravljanje konfliktov, ki se sestaja dva- do trikrat letno na visokem nivoju ter pogosteje na nivoju uradnikov. Za delovanje Unije na področju upravljanja konfliktov je to ključnega pomena, saj dokument predstavlja pravno podlago, na osnovi katere lahko ustanavlja samostojne operacije/misije upravljanja konfliktov, pri čemer za vojaške operacije potrebuje mandat VS OZN. Za analizo odnosa Unije do reševanja kosovskega vprašanja je pomembno ravno spoznanje, da za samostojno civilno misijo upravljanja konfliktov Unija ne potrebuje mandata VS OZN. V primeru Kosova so tako pravniki EU zaradi začasne uprave OZN na Kosovu morali v Resoluciji VS OZN 1244 (1999) poiskati pravno podlago,¹⁶² ki je Uniji omogočila ustanovitev samostojne misije civilnega upravljanja konfliktov ob sočasnem obstoju UNMIK-a pod okriljem OZN. V primeru, da UNMIK-a ne bi bilo, bi bila potrebna zgolj odločitev Sveta o ustanovitvi misije.

V času delovanja UNMIK-a je bil institucionaliziran tudi odnos EU in Nata, za katerega je ključnega pomena potrditev formule 'Berlin plus', ki je stopila v veljavo 16. decembra 2002, le nekaj dni pred ustanovitvijo prve operacije upravljanja konfliktov s strani EU v Makedoniji.¹⁶³ Tik pred prvo operacijo vojaškega upravljanja konfliktov marca 2003 sta bila podpisana še Okvirni sporazum (17. marca na osnovi izmenjave pisem med VP SZVP Javierjem Solano in Generalnim sekretarjem Nata lordom Robertsonom) in Sporazum o varovanju informacij. Operacija Concordia v Makedoniji je uporabljala Natove zmogljivosti.

Aprila 2003 so Francija, Belgija, Nemčija in Luksemburg na t. i. čokoladnem vrhu sprejele Tervurensko pobudo (*Tervuren Initiative*), ki je vodila do oblikovanja civilno-vojaškega odseka, katerega osrednja naloga je zagotavljanje koherentnosti delovanja civilnih in vojaških elementov operacij v okviru EVOP. Razvoj tega odseka je temeljil na izkušnjah

¹⁶¹ Dokument predvideva pet oblik sodelovanja: ocenjevanje in nadzor krize pred operacijo OZN s hitrim nudenjem strokovnjakov; operacija kot komponenta večje operacije OZN; samostojna operacija pred operacijo OZN ali po njej; hkratni operaciji OZN in EU.

¹⁶² Več v poglavju 7.1.

¹⁶³ Vojaška operacija EU v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji je bila ustanovljena 31. marca 2003 (Operacija Concordia).

na Zahodnem Balkanu, saj so te izkušnje izpostavile potrebo po koordinaciji civilnega in vojaškega delovanja, in sicer kot predpogoja za zagotavljanje trajnega miru (Quille in drugi 2006, 14). Iz te pobude za okrepljeno sodelovanje med civilnim in vojaškim vidikom upravljanja konfliktov je mogoče razbrati poseben pristop EU k upravljanju konfliktov, ki temelji na sodelovanju z Natom, saj dogovor o uporabi Natovih zmogljivosti Uniji omogoča, da vojaški element upravljanja, preprečevanja konfliktov in pokonfliktne obnove obravnava kot dopolnilnega civilnemu in hkrati predstavlja dodano vrednost Natovim operacijam. Na tej osnovi je Unija začela graditi tudi institucionalni okvir, ki je za koherentno delovanje med civilnim in vojaškim delom potreben, saj mora biti prispevek vseh vpletenih od samega začetka operacije usklajen.

6.2.1 Solunski Evropski svet in sprejem Evropske varnostne strategije decembra 2003

Solunski Evropski svet junija 2003 je prelomen za odnos EU do Zahodnega Balkana. Sprejet je bil Solunski dnevni red za Zahodni Balkan: premik k evropski integraciji. Grčija je kot tedanja predsedujoča SEU s tem dnevnim redom želela vzpostaviti svojo vodilno vlogo v regiji. Solunski Evropski svet je podal pregled dosežkov SAP in sklenil, da ga je potrebno dopolniti. Uvedena sta bila SAA, ki predstavlja najpomembnejši korak k bodočemu članstvu, ter Evropsko partnerstvo. Na srečanju na vrhu so bili prisotni tudi predstavniki srbske in kosovske strani, ki so se obvezali k medsebojnim pogovorom, kar kaže na interes Unije za rešitev vprašanja statusa Kosova. Njihova prisotnost na Evropskem svetu tudi kaže na interes Unije, da Kosovo, v okviru Resolucije VS OZN 1244 (1999), postane del SAP in se nekoč, skupaj s Srbijo (SČG), priključi EU. To je Solunski Evropski svet tudi potrdil: »Celotnemu Zahodnemu Balkanu, vključno s Kosovom /je/ usojeno, da se priključi Evropski uniji« (SEU 2005a). Evropski svet v Solunu je ocenil tudi, da bo »imela Unija, da bi zagotovila skladnost s procesom evropske integracije, pomembno vlogo pri proučevanju /bodočega/ statusa Kosova« (*ibidem*). Na Solunskem Evropskem svetu je Unija prvič po Rambouilletu javno predstavila svoje ambicije in interese v zvezi s Kosovom. Solunski Evropski svet je tudi dober primer oblikovanja agende Evropskega sveta v skladu z interesi trenutne Predsedujoče SEU.

Kmalu po Solunskem Evropskem svetu je VP/GS na pobudo Komisije in Sveta pripravil načrt za izboljšanje načrtovalnega procesa in podpore zmogljivostim na področju civilnega upravljanja konfliktov, v katerem je izpostavil primanjkljaje in izrazil potrebo po povečanju

osebja za uspešno delovanje Unije na tem področju. Kljub pritožbam Komisije je za nadzor napredka in doseganje zmogljivosti, Predsedujoča SEU pooblastila Svet in ne Komisije, pri čemer je bilo najbolj sporno, da je imela Komisija na tem področju deljeno pristojnost s SEU (Gourlay 2004, 17).

Leta 2003 je zaradi notranjih nesoglasij glede politike do Iraka prišlo tudi do večjega preskusa SZVP, ki pa je, nasprotno od pričakovanj, vodil do sprejetja EVS, s čimer so članice dokazale, da je (zadostno) strinjanje o smernicah skupne obrambne in varnostne politike mogoče, ter s tem povečale pomen EVOP. EVS je Evropski svet sprejel na svojem decembrskem zasedanju 12. decembra 2003. EVS je prvič določil načela in postavil jasne cilje za uveljavljanje varnostnih interesov EU na podlagi temeljnih vrednot Unije. Strategija temelji na celostnem pristopu EU do varnosti (Evropski svet 2008). Določila je spekter globalnih groženj, s katerimi se sooča EU: terorizem, organiziran kriminal, širitev orožja za množično uničevanje, regionalni konflikti in šibka država. Poleg opredelitve groženj je EVS zastavil tudi kvantitativne in kvalitativne cilje tako za vojaško kot civilno upravljanje konfliktov, ter za civilno-vojaško upravljanje konfliktov.¹⁶⁴

Analiza primarnih dokumentov Sveta iz leta 2003 je pokazala, da je Unija leta 2003 začela ustanavljati operacije upravljanja konfliktov, na osnovi katerih je oblikovala podobo vsake naslednje in uvajala spremembe v procesu načrtovanja in izvajanja operacij. V povprečju je vsake tri mesece ustanovila novo operacijo. Zaradi hitrejšega napredka v izgradnji civilnih zmogljivosti je ustanovila več civilnih operacij upravljanja konfliktov.

6.2.2 Priprave na začetek pogajanj o bodočem statusu Kosova

Evropski svet je junija 2004 potrdil (vojaški) Glavni cilj 2010 in Načrt za doseganje zmogljivosti na področju civilnega upravljanja konfliktov. Poleg tega je, zaradi ugotovitev o pomanjkljivostih EVOP (npr. na področju nadzorovanja doseganja zmogljivosti), ustanovil EOA, katere osrednja naloga je podpora državam članicam pri izgradnji evropskih zmogljivosti v okviru EVOP (EDA Online 2007) in sodelovanje z EK za doseganje koherentnega delovanja obeh institucij. EOA poroča Svetu, predseduje pa ji VP/GS SZVP Javier Solana. Leta 2004 je Unija na predlog Komisije ustanovila ESP, in sicer za države, ki jim Unija ne obljublja članstva. Politika je del prvega stebra in se izvaja v okviru zunanjih odnosov EU, za katere je pristojna Komisija (komisarka za zunanje odnose in ESP), in se ne ukvarja z državami Zahodnega Balkana, ki sodijo v okvir SAP in v okvir širitvene politike.

¹⁶⁴ Več o kvantitativnih in kvalitativnih ciljih v EVS (2003).

Istočasno je tudi Svet v okviru GAERC-a poudarjal evropsko prihodnost za Zahodni Balkan (SEU 2004a). Delovanje EK in SEU je bilo v odnosu do celotne regije usklajeno, pri čemer sta obe instituciji tudi poudarjali pomen doseganja standardov za Kosovo.

Posebni predstavnik Generalnega sekretarja Steiner je predvidel pregled standardov za Kosovo za poletje 2004, potem bi bil še čas za 'popravke' in sledila bi pogajanja. Stanje na Kosovu in mišljenje ljudi pa tega nista dovolila. Izbruh medetničnega nasilja, ki se je zgodil marca 2004, je preprečil, da bi pogajanja o statusu stekla prej in da bi status določili, kot je predvideval Parlament, konec leta 2005. Tedanji Posebni predstavnik Generalnega sekretarja Harri Holkeri je po hujših zdravstvenih težavah in izjavi, da so dogodki do temeljev zamajali UNMIK, odstopil (RTVSLO 2004b). Nadomestil ga je Soeren Jessen Pettersen.¹⁶⁵ Takoj po izbruhu medetničnega nasilja konec marca 2004 je GAERC v svojih zaključkih pozval k takojšnjemu prenehanju nasilja in ostro obsodil etnično pogojeno nasilje. Obe strani je opozoril, da je s tem resno ogrožena njihova verodostojnost in tudi evropska prihodnost Kosova ter dogodke označil za resno grožnjo napredku (SEU 2004a).

Hkrati se je začel stopnjevati pritisk kosovske strani za določitev statusa, pri čemer je kosovska stran zagrozila, da v primeru, da se pogajanja ne začnejo in da bo ohranjen *status quo*, organizira referendum o neodvisnosti in enostransko razglasi neodvisnost (RTVSLO 2004a). Jeseni 2004 so potekale volitve na Kosovu, ki jih je srbska stran bojkotirala. Mednarodna skupnost je za začetek pogajanj morala ponovno vložiti veliko truda. Unija pa je končno prevzela vodilno vlogo, na katero je bila, po lastni oceni, pripravljena že leta 1999 (SEU 1999č). Do začetka pogajanj je namreč Unija zgradila vlogo regionalnega in globalnega politično-varnostnega akterja, kar ji je, poleg pomanjkanja interesa s strani drugih pogajalskih strank, omogočilo prevzem vodilne vloge v pogajanjih.¹⁶⁶ Komisija je v tem času tudi pripravila dokument z naslovom 'Evropska prihodnost za Kosovo', v katerem je program Kosovo uvrstila v program EU za Zahodni Balkan (EK 2005, 2).

Do začetka pogajanj leta 2006 je prišlo do še več izbruhov nasilja na Kosovu. Eden večjih je bil ob aretaciji nekdanjega vodje OVK Ramuša Haradinaja zaradi obtožnice mednarodnega kazenskega sodišča v Haagu marca 2005, pri čemer je Haradinaj pozval prebivalce Kosova, naj ne reagirajo nasilno, ter povedal, da namerava odgovarjati za svoja dejanja (RTVSLO 2005a). OZN in EU sta neprenehoma opozarjala, da je potrebno začeti pogajanja o statusu Kosova, saj napredka brez rešitve tega, za Kosovo in regijo ključnega

¹⁶⁵ Soeren Jessen Pettersen je bil na položaj posebnega predstavnika Generalnega sekretarja za Kosovo imenovan 16. junija 2004 (UNMIK Online 2008).

¹⁶⁶ ZDA so npr. jasno izrazile svoj interes o umiku iz regije, OZN pa je bil preobremenjen in v primeru vprašanja statusa Kosova tudi ohromljen.

vprašanja, ne more biti. S tem so se strinjale tudi ZDA, ki so ocenile, da nerešeno vprašanje statusa Kosova ovira napredek na celotnem Balkanu (RTVSLO 2005b). V svojem prvem poročilu je Posebni predstavnik Generalnega sekretarja za pregled razmer na Kosovu Kai Eide¹⁶⁷ priporočil začetek pogovorov o statusu in določil vidnejšo vlogo Unije na Kosovu po določitvi statusa (VS OZN 2004).

Nasilje je na Kosovu ponovno doprineslo več k napredku v smeri določitve statusa kot uprava mednarodne skupnosti na čelu z OZN v vseh letih pred tem, kar se je zgodilo tudi v času eskalacije konflikta na Kosovu. VS OZN je 27. maja 2005 odobril začetek pogajanj o končnem statusu Kosova (VS OZN 2005a) Za Posebnega odposlanca Generalnega sekretarja za prihodnji status Kosova je bil na osnovi svojih izkušenj na Balkanu izbran nekdanji finski predsednik Martti Ahtisaari, katerega naloga je bila pripraviti načrt za Kosovo in predlagati rešitev za nerešeno vprašanje statusa na podlagi pogovorov z obema stranema in mednarodnimi akterji (UNOSEK Online 2009).

VS OZN je s sprejetjem Predsedniške izjave na svojem zasedanju 24. oktobra 2005 odločil, da naj bi se pogajanja na Dunaju začela v začetku leta 2006 (VS OZN 2005c). Posebni predstavnik Generalnega sekretarja Jessen Pettersen je izjavil, da se vse članice v VS OZN strinjajo, da *statusa quo* ni več mogoče vzdrževati (UN Webcast 2005). Prvi krog pogajanj je bil zaradi smrti kosovskega predsednika in vodilne figure v boju za neodvisnost Ibrahima Rugove prestavljen na februar 2006.

¹⁶⁷ Na priporočilo Generalnega sekretarja je VS OZN imenoval Kaia Eideja za Posebnega odposlanca Generalnega sekretarja za pregled razmer na Kosovu 23. maja 2005 (VS OZN 2005c).

7 AKTIVNE PRIPRAVE UNIJE NA PRIHODNJO VLOGO NA KOSOVU

Proces določitve končnega statusa Kosova pod vodstvom Marttija Ahtisaarija se je uradno začel 14. novembra 2005 (UNOSEK Online 2009).¹⁶⁸ Imenovanje Posebnega odposlanca, ki naj bi vodil pogajanja o določitvi političnega statusa pokrajine, je po mnenju ICG (2007a, 2) predstavljalo vrhunec implementacije Resolucije VS OZN 1244 (1999), ki mednarodno skupnost na Kosovu pooblašča za začetek »političnega procesa o določitvi statusa Kosova« (*ibidem*).

Na podlagi analize primarnih dokumentov Sveta iz obdobja, ko se je uradno začel proces določitve končnega statusa Kosova, lahko ugotovim, da je GAERC v svojih zaključkih do začetka pogajanj poudarjal pomen priprave Unije na njeno prihodnjo vlogo na Kosovu, pozival obe strani k udeležbi na pogajanjih v dobri veri ter opozarjal na izjemen pomen procesa doseganja standardov za prihodnost Kosova. Hkrati je pozval države članice k sodelovanju in h konstruktivnem dialogu z Ahtisaarijem (SEU 2006č).¹⁶⁹

Pogajanja o končnem statusu Kosova so potekala pod vodstvom pomočnika Posebnega odposlanca Generalnega sekretarja za vprašanje statusa Kosova Alberta Rohana. Pogajali so se v okviru Vodilnih načel (*Guiding Principles*), ki jih je pred uradnim začetkom procesa glede prihodnjega statusa Kosova določila Skupina za stike in v okviru katerih naj bi potekala pogajanja o prihodnjem statusu Kosova. Skladno s temi smernicami bi končna rešitev morala zagotoviti obstoj večetnične družbe na Kosovu,¹⁷⁰ varstvo kulturne in verske dediščine, okrepiti regionalno varnost in stabilnost ter učinkovito sodelovanje Kosova z mednarodnimi organizacijami in s finančnimi institucijami (UNOSEK 2005). Iz teh smernic je razvidno, da je šlo za pripravo Kosova na evropsko prihodnost.

Napredka o statusu v prvem letu pogajanj ni bilo: »Sedem let po sprejetju Resolucije 1244 naj bi Kosovo priznali kot neodvisno državo. Namesto da bi se pogajali o statusu Kosova

¹⁶⁸ Pred tem je 24. oktobra 2005 s sprejetjem predsedniške izjave privolil v začetek procesa določitve statusa Kosova (VS OZN 2005c).

¹⁶⁹ Ta ugotovitev izhaja iz analize zaključkov GAERC-a v obdobju od konca februarja 2006 do decembra 2007: SEU (2005a); SEU (2005b); SEU (2006a); SEU (2006č); SEU (2006e); SEU (2006f); SEU (2006h); SEU (2007a); SEU (2007b); SEU (2007č); SEU (2007d); SEU (2007e); SEU (2007g) in SEU (2007i).

¹⁷⁰ Na Kosovu se je s konfliktom demografska slika občutno spremenila. Mednarodna skupnost in s tem tudi EU želi ustvariti večetnično družbo. Zaradi množičnega izseljevanja predvsem srbskega aktivnega prebivalstva je ves trud mednarodnih institucij najbrž zaman. Demografska slika namreč kaže, da ob nadaljnjem staranju srbskega prebivalstva na Kosovu in dejstvu, da je več kot 60 odstotkov kosovskih Albancev starih povprečno 25 let, večetničnega Kosova preprosto ne more biti. Ko umre generacija Srbov, ki je ostala na Kosovu, bo z njo umrla tudi večetničnost (King in Mason 2006, 263).

znotraj Srbije, /so tekla/ pogajanja o statusu Srbov znotraj Kosova« (King in Mason 2006, 217). Zaradi pisanja srbske ustave leta 2006 je VP/GS Javier Solana pozval Posebnega odposlanca Marttija Ahtisaarija, da naj pri predlogu za bodoči status Kosova počaka na sprejetje ustave in kasneje še na izid načrtovanih splošnih volitev v Srbiji, saj naj bi odločilno vplivale na razvoj dogodkov na Kosovu ter na odnos mednarodne skupnosti do vprašanja statusa Kosova. Ustava, ki jo je Srbija sprejela in potrdila z referendum 29. oktobra 2006, je jasno pokazala, da napredka v pogajanjih o statusu ne bo, saj je Kosovo razglasila za sestavni in neodtujljivi del Srbije (Ćirić 2006),¹⁷¹ kar je spodbudilo grožnje za enostransko in nenadzorovano razglasitev neodvisnosti (RTVSLO 2006).

Po predstavitvi Ahtisaarijevega Celovitega načrta za Kosovo,¹⁷² v katerem je predlagal nadzorovano neodvisnost (UNOSEK 2007), je Unija prek GAERC-a na njegovem zasedanju 12. februarja 2007 v celoti podprla Ahtisaarijev načrt.¹⁷³ V zaključkih GAERC-a je Unija skozi vse leto povečevala svojo vključenost v določitev statusa, pri čemer je pred zadnjim krogom pogajanj ponovno poudarila nujnost hitrega iskanja rešitve za vprašanje statusa Kosova (SEU 2007c). Julijski GAERC je po neuspehu sprejetja nove resolucije VS OZN o Kosovu odločil, da bi Unija v nadaljevanju morala biti del pogajalske skupine (SEU 2007d).¹⁷⁴ V procesu določitve prihodnjega statusa Kosova je vodilno vlogo prevzela Trojka, v Trojki pa je ključno vlogo prevzel predstavnik EU, nemški veleposlanik v Veliki Britaniji Wolfgang Ischinger, ki je poskrbel za to, da so pogovori tekli o vseh mogočih verzijah scenarijev (ICG 2007b, 2).¹⁷⁵ Ocenil je, da je »med procesom Unija prvič v zgodovini kosovskega konflikta postala samostojen akter in celo tisti z največjo odgovornostjo« (Ischinger v ICG 2007b, 2).

Zaradi jasnih stališč obeh strani o političnem statusu Kosova so se pogajalci Trojke, v nasprotju s Posebnim odposlancem Ahtisaarijem, v procesu osredotočali na mehanizem sodelovanja med Srbijo in Kosovom na področjih, kjer je bilo mogoče poiskati praktične rešitve, ter na načrtovane misije EU (ICG 2007b, 2). V 14 točkah, ki so jih predstavili obema stranema 22. oktobra 2007, ni bilo omenjenega končnega statusa Kosova. Trojka je v skladu

¹⁷¹ V skladu s srbsko ustavo in lokalno upravo je Kosovo del Kosova in Metohije. (Ustava Republike Srbije 2006, 114. čl.).

¹⁷² V izvirmiku *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*.

¹⁷³ ICG (2007b, 2) pri tem opozarja, da je Unija v celoti podprla načrt, tega pa ni storila za poročilo, ki ga predstavil Posebni odposlanec.

¹⁷⁴ Več o ohromljenem delovanju VS OZN v času pogajanj o statusu Kosova v Černivec (2008, 6. pogl.).

¹⁷⁵ Wolfgang Ischinger je imel bogate izkušnje z Balkana, saj je sodeloval na pogajanjih v Daytonu leta 1995 in na pogajanjih z Natom v času kosovske krize.

z Vodilnimi načeli Skupine za stike iz leta 2005 zapisala le, da vrnitve na status pred letom 1999 ne bo.

Pogajanja o končnem statusu Kosova so se uradno zaključila 10. decembra 2007, ko je bil postavljen rok za oddajo poročila Skupine za stike o pogajanjih pod vodstvom Trojke Generalnemu sekretarju OZN. Zaradi še vedno diametralno nasprotnih stališč srbske in kosovske strani dogovora o statusu ni bilo. Jasno je bilo edino to, da *status quo* ni več realna možnost, saj Kosovo pod okriljem UNMIK-a v doseganju standardov, ki jih je določila mednarodna skupnost, ne more več napredovati. Vodilno vlogo je v skladu z odločitvami SEU in Evropskega sveta v času po določitvi končnega statusa Kosova, nameravala prevzeti Unija, kar je jasno poudarjala že od Solunskega Evropskega sveta, tj. od junija 2003.

Evropski svet je 14. decembra 2007 odločil, »da gre v primeru Kosova za *sui generis* primer, ki ne predstavlja precedensa« (Evropski svet 2007, 67. tč.). Srbsko stran je pozval, da stori vse potrebno, da se proces stabilizacije in približevanja nadaljuje ter da bodo čim prej izpolnjeni pogoji za podpis sporazuma (SAA). Članice EU, ki so bile tudi članice VS OZN, so na zasedanju VS OZN 19. decembra 2007, na katerem sem bila sama navzoča, skladno z zaključki Evropskega sveta, povedale predvsem, da so pogajanja izčrpana in da jih ni smotrno nadaljevati v tem ali kakršnemkoli drugem formatu. Članice EU so podprle zaključke Evropskega sveta, ki je izrazil obžalovanje nad dejstvom, da se strani, kljub naporom Trojke, nista uspeli sporazumeti. Poleg tega so poudarile še, da *statusa quo* ni mogoče več vzdrževati ter da se je potrebno soočiti z novo politično realnostjo in sprejeti odločitev (glede bodočega statusa Kosova). VS OZN na tem težko pričakovanem zasebnem zasedanju, polnem napetosti, na katerem sta prisostvovala tudi predsednik srbske vlade Vojislav Koštunica in predsednik Kosova Fatmir Sejdiu, ni sprejel nobene odločitve. Stališča predvsem stalnih članic VS OZN so ostala nespremenjena.¹⁷⁶ Najglasnejša zagovornica nadaljevanja pogajanj je bila Ruska federacija, ki je ves čas pogajanj o morebitni novi resoluciji VS OZN hromila delovanja tega organa.

V sklepnih fazi priprav EU na prihodnjo misijo na Kosovu je v VS OZN predložila tudi več osnutkov predsedniške izjave, ki so bile zaradi svoje vsebine nesprejemljivi za evropske

¹⁷⁶ Ruska federacija in Kitajska sta zagovarjali nadaljevanje pogajanj in odločno nasprotovali razglasitvi neodvisnosti Kosova, pri čemer sta se sklicevali na mednarodno pravo in načelo ozemeljske celovitosti. V skladu s tem sta tudi nasprotovali vsakršnemu dokumentu VS OZN, tudi resoluciji, ki bi ukinila UNMIK in s tem neposredni vpliv VS OZN na to vprašanje. Bili sta tudi proti ustanovitvi nove misije oziroma prenosu UNMIK-a pod okrilje Unije. Ostale stalne članice so zagovarjale sprejetje nove resolucije, ki bi omogočila ustanovitev vojaške operacije EU in ne samo civilne misije.

članice VS OZN.¹⁷⁷ Zaradi nespremenljivosti ruskega stališča sta »Bruselj in Washington porabila čas, da sta razdelala načine, na katere bi lahko podprla tranzicijo Kosova na pogojno neodvisnost, ne da bi za to potrebovala podporo Varnostnega sveta« (ICG 2007b, i).¹⁷⁸

V diplomatski skupnosti je bilo jasno, da misija EU na Kosovu bo in da bo Kosovo razglasilo neodvisnost, vprašanje je bilo samo, kdaj natanko bo to storilo in kako bo Unija ustanovila misijo na Kosovu. Unija je cilj imela, potrebna je bila le še pravilna in učinkovita uporaba razpoložljivih sredstev za doseg tega cilja. Unija je morala delovati koherentno.

7.1 PRIPRAVE UNIJE NA MOREBITNO MISIJO NA KOSOVU

Kmalu po prvem krogu pogajanj o statusu Kosova na Dunaju se je Unija začela intenzivno pripravljati na svojo prihodnjo navzočnost na Kosovu, saj bi ponovna destabilizacija razmer na Kosovu vplivala na celotno regijo in s tem tudi na EU. Unija si preprosto ni mogla in si še zmeraj ne more privoščiti nestabilnega Balkana (Valasek 2008). Stabilen Zahodni Balkan si je Unija kot cilj zastavila že v EVS (2003). Unija je na podlagi svojih interesov glede učinkovitega delovanja na Kosovu po določitvi končnega statusa in zaradi tega, »ker je OZN nakazal, da nima interesa delovati na Kosovu še po določitvi statusa« (SEU 2006b, 2. tč.), začela pripravljati operacijo upravljanja konflikta.

Med 19. in 27. februarjem 2006 je Unija na Kosovo poslala Skupno misijo za ugotavljanje dejstev Sveta in Komisije, ki je priporočila ustanovitev načrtovalne skupine, katere naloga bi bila zasnova procesov odločanja v EU na trdni in dobro analizirani podlagi ter v koraku s procesom prihodnjega statusa. Po končanem tretjem krogu pogajanj je 4. aprila 2006 sledilo pisno povabilo Posebnega predstavnika Generalnega sekretarja Jessen-Petersena VP/SG Javierju Solani, da naj EU v Prištino pošlje Načrtovalno skupino za Kosovo (*European Union Planning Team for Kosovo* – EUPT Kosovo).

Svet je 10. aprila 2006 sprejel skupni ukrep 2006/304/SZVP o ustanovitvi EUPT Kosovo v zvezi z morebitno operacijo upravljanja konflikta na področju vladavine prava in morebitnih drugih področjih, s sprejetjem katerega je Unija potrdila svoje ambicije za Kosovo. Med mednarodnimi akterji je, v skladu z Vodilnimi smernicami Skupine za stike iz leta 2005, ne glede na njihovo stališče o statusu, vladalo strinjanje, da bo mednarodna pomoč

¹⁷⁷ Osnutki so vsebovali točke o nadaljevanju pogajalskega procesa, avtonomiji Kosova in ozemeljski celovitosti Srbije, zaradi katere Kosovo nima pravice do osamosvojitve. S temi stališči in zahtevami pa se ostale stalne članice, z izjemo Kitajske, niso strinjale.

¹⁷⁸ V skladu s SZVP, kot ga je zastavila Unija, potrebuje EU za ustanovitev vojaške SZVP/EVOP operacije mandat VS OZN, kar je bilo zaradi ohromljenega delovanja tega izvršnega telesa OZN malo verjetno, zaradi nespremenljivih stališč Rusije in Kitajske o končnem statusu Kosova.

na Kosovu potrebna tudi po določitvi statusa. Ob ustanovitvi EUPT Kosovo je Unija poudarila, da ustanovitev te skupine ne bo na noben način vplivala na končni status Kosova ali na odločitve EU, da ustanovi EVOP misijo na Kosovu (SEU 2006b). Osrednja naloga EUPT Kosovo je bila zagotovitev gladkega prehoda UNMIK-a v morebitno EVOP misijo na Kosovu (SEU 2006b, 1.2. čl.). S sklepom PVO je vodja EUPT Kosovo postal Casper Klynge (SEU 2006c).

V poročilu o prihodnji vlogi EU na Kosovu, ki sta ga na pobudo Sveta marca 2007 pripravila VP/GS Javier Solana in komisar za širitev Oli Rehn, je bilo poudarjeno (SEU 2007b, 2), da naj (morebitna) prihodnja civilna misija Unije na Kosovu temelji na resoluciji VS OZN in zagotavlja nevojaške vidike rešitve vprašanja statusa.¹⁷⁹ Mednarodni civilni predstavnik (MCP), ki ga v poročilu predlagata Solana in Rehn, naj bi imel dvojno funkcijo, imenoval pa naj bi ga VS OZN. Poleg vodje Urada mednarodne prisotnosti naj bi opravljal še funkcijo PPEU (SEU 2007b, 3).¹⁸⁰ Ta predlog je Unija z ustanovitvijo EULEX Kosovo tudi udejanjila.

Svet je s Skupnim ukrepom 15. septembra 2006 ustanovil Pripravljalno skupino za mednarodno civilno misijo/PPEU (SEU 2006d). PPEU odgovarja v prvi vrsti VP/GS in Komisiji, s katero ima pogodbo. Konec leta 2006 je Unija pripravila vse za začetek nameščanja osebja na Kosovu. To osebje je nato začelo pripravljati vse potrebno za ustanovitev civilne misije EU na Kosovu ter Urada mednarodne prisotnosti, za katerega je bilo določeno, da ga bo vodila Unija z dvojno funkcijo PPEU. Ukrep so isti dan na zasedanju GAERC-a pozdravili zunanji ministri držav članic (SEU 2006e), kar je predstavljalo neposredno podporo držav članic morebitni prihodnji misiji na Kosovu. To se je izrazilo tudi v finančnem smislu, saj je sredstva, ki jih je Unija namenila EUPT Kosovo, s skupno akcijo Sveta (SEU 2006g), v primerjavi s prvotno mišljenimi sredstvi ob ustanovitvi EUPT Kosovo, potrojila. Pri finančnem vidiku vsake EVOP misije in operacije ali pripravljalne misije ima zaradi svojih proračunskih pristojnosti neposreden vpliv tudi Komisija, posrednega pa Parlament. To daje obema institucijama večjo moč v procesu odločanja v okviru EVOP. Brez odobritve EK in EP, namreč države članice ne morejo dobiti proračunskih sredstev za EVOP misije (in operacije). V primeru odobritve takih sredstev je mogoče sklepati, da obe instituciji podpirata ustanovitev misije ali operacije za katero gre.

¹⁷⁹ Prvič sta skupno poročilo pripravila junija 2005 (EK 2005), kjer sta predstavila osnove, ki so potem vsebovane v vseh nadaljnjih skupnih dokumentih. Hkrati je Komisija pripravljala tudi poročila o napredku Kosova v doseganju standardov (t. i. *Kosovo Progress Report*).

¹⁸⁰ Več o dvojnosti funkcij in o mednarodnem upravljanju ter njegovih prednostih in slabostih, kot ga je v pripravljalni fazi zastavila Unija, v poročilu ICG (2006, 11–13).

Unija je v letu 2007 podaljševala mandat EUPT, kar je sovpadalo s pogajalskim procesom o končnem statusu Kosova in pomanjkanjem oziroma odsotnostjo napredka pri vprašanju statusa. Nasprotni strani sta namreč vztrajali pri svojih začetnih izhodiščih (kosovska pri neodvisnosti in srbska pri razširjeni avtonomiji). Unija je v skladu s pogajanjem v VS OZN o novi resoluciji, ki bi nadomestila Resolucijo VS OZN 1244 (1999), sprejela odločitev, da naj EUPT Kosovo poskrbi za urjenje osebja, ki bo delovalo v okviru morebitne prihodnje misije EVOP na Kosovu, ki bo nadomestila UNMIK (SEU 2007č).

Svet je 18. junija 2007 sprejel Smernice EU za poveljstvo in nadzorne strukture za civilne operacije upravljanja konfliktov, ki so določile poveljniško strukturo civilnih operacij in ustanovile telo, ki je odgovorno za načrtovanje in izvedbo civilnih operacij, t. i. *Civilian Planning and Conduct Capabilities – CPCC* (SEU 2007c). Ta odločitev predstavlja še sklepno institucionalno spremembo, ki je služila kot priprava na ustanovitev EULEX Kosovo. Unija je jeseni 2007 v okviru Trojke prevzela pogajalski proces, ki se je uradno zaključil 10. decembra 2007 in to brez dogovora o statusu Kosova. Zadnji ukrep, ki ga je Svet sprejel pred razglasitvijo DOI in pred zaključkom pogajanj o končnem statusu Kosova, je bil sprejet 29. novembra 2007. Z njim je podaljšal mandat EUPT Kosovo do 31. marca 2008 in odločil, da bo prihodnja misija EVOP nameščena v dveh valovih, pri čemer se bo drugi val namestitve začel po odločitvi Sveta o ustanovitvi misije EVOP (SEU 2007h), pri čemer je bil cilj Unije, da misijo ustanovi pred razglasitvijo DOI Kosova (ICG 2008).

Med svojim delom na slovenski misiji pri OZN v New Yorku sem imela priložnost videti poročilo Generalnega sekretarja OZN, v katerem je, po navedbah sekretariata (DPA), prišlo do napake, ki so jo predstavniki RF takoj po tem, ko je dokument zakrožil med članicami VS OZN (in smo ga v vednost dobili tudi predstavniki predsedujoče SEU), odstranili in popravili formulacijo besedila. V poročilu je namreč pisalo, da Generalni sekretar pozdravlja prihodnjo okrepljeno vlogo EU na Kosovu, kar bi zadoščalo za ustanovitev misije EVOP, saj po navedbah Stefana Lehneja¹⁸¹ na poročanju sestanka vodij misij EU pri OZN 19. decembra 2007 »Resolucija 1244 pušča Generalnemu sekretarju dovolj manevrskega prostora, da mora samo pozdraviti odločitve Evropskega sveta /.../ nadaljnje delovanje VS OZN ni potrebno« (Sekretariat SEU v New Yorku 2007). V končnem poročilu se je Generalni sekretar »seznanil z okrepljeno vlogo EU na Kosovu« (Varnostni svet 2007, 35. tč.).

¹⁸¹ Stefan Lehne je bil direktor za Zahodni Balkan pri Sekretariatu SEU. Poročal je po svojem sestanku s prihodnjim vodjo misije EULEX Kosovo in predstavniki Sekretariata OZN.

7.2 SKLEPNA FAZA PRIPRAV NA MISIJO EULEX KOSOVO

Unija je v času, ko je celotna mednarodna skupnost čakala na izid srbskih volitev februarja 2008, zaradi pričakovanja DOI Kosova kmalu po uradnem zaključku pogajanj o statusu in zaradi lastnega interesa poiskala pravno podlago za ustanovitev misije civilnega upravljanja kosovskega konflikta. Misijo je ustanovila na podlagi desetega odstavka Resolucije VS OZN 1244 (1999), ki Generalnega sekretarja pooblašča, da s pomočjo relevantne mednarodne institucije ustanovi mednarodno civilno prisotnost na Kosovu. Za misijo je Unija potrebovala (le) povabilo Prištine na osnovi namere o razglasitvi neodvisnosti ter odobritev s strani Generalnega sekretarja. Ta je moral namero EU, da pomaga pri nadaljnji implementaciji Resolucije VS OZN 1244 (1999) in sodeluje z UNMIK-om, samo pozdraviti (ICG 2007b, 15).

To je bila zadostna pravna osnova za ustanovitev misije, ki je bila z vidika Unije ključnega pomena, saj je bila na preizkušnji verodostojnost SZVP in vloge EU kot regionalnega in globalnega akterja. Nestabilnost v regiji bi namreč škodila tako ugledu OZN kot tudi razvoju EU v pomembnega globalnega političnega akterja. S tega vidika je bila ustanovitev operacije upravljanja konfliktov za Unijo pomembnejša kot neodvisnost Kosova.

Na tej pravni podlagi je Unija 4. februarja, ko je bil datum razglasitve DOI že znan,¹⁸² ustanovila misijo EULEX Kosovo in Urad mednarodne prisotnosti. Skupni ukrep Sveta 2008/123/SVZP o imenovanju PPEU na Kosovu je potrdil dvojno funkcijo PPEU in MCP (vodje Urada mednarodne prisotnosti) ter opredelil pooblastila in naloge PPEU: 1.) odgovarja VP/GS SZVP in poroča PVO, ki je osnovna povezava med njim in SEU; 2.) svetuje Uniji v zvezi s političnim procesom na Kosovu; 3.) spodbuja celostno politično koordinacijo EU na Kosovu; 4.) vodi misije EULEX Kosovo¹⁸³ svetuje v zvezi z lokalnimi političnimi smernicami; 5.) skrbi za zagotavljanje konsistentnosti in koherentnosti delovanja EU v odnosu z javnostmi; 6.) prispeva k razvoju in h konsolidaciji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na Kosovu (SEU 2008a). SEU je s skupnim ukrepom 2008/124/SZVP o Misiji vladavine prava Evropske unije na Kosovu ustanovil EULEX Kosovo, in sicer z nalogami (SEU 2008b, 2. čl.):

EULEX Kosovo bo pomagal kosovskim institucijam, sodnim oblastem in organom pregona v njihovem napredku v smeri trajnosti in odgovornosti v nadaljnjem razvoju in

¹⁸² Da bo Kosovo DOI razglasil v nedeljo, je bilo jasno, saj naj bi tako Rusija potrebovala dalj časa, da skliče izredni sestanek VS OZN. (Rusija ima kot stalna članica pravico sklicati izredno zasedanje). Poleg tega je na dan sprejetja DOI minilo točno tri mesece od volitev na Kosovu.

¹⁸³ Vodja misije EULEX Kosovo je od ustanovitve misije Yves de Kermabon, PPEU in MCP pa Pieter Feith (stanje junija 2009).

krejitvi neodvisnega večetničnega pravosodnega sistema in večetnične policije in carine, pri čemer bo zagotavljal, da bodo te institucije delovale brez političnega vmešavanja in spoštovale mednarodne standarde ter dobre evropske prakse. V sodelovanju s programi pomoči EK bo EULEX izpolnjeval svoj mandat nadziranja, mentorstva in svetovanja, pri čemer bo ohranil nekatere izvršne pravice.

Sodelovanje med Svetom in Komisijo, kot ga opredeljuje 17. člen Skupnega ukrepa (SEU 2008b), je skladno s 3. členom PEU, kar pomeni, da morata Svet in Komisija zagotavljati konsistentnost med (tem) Skupnim ukrepom in zunanjim delovanjem Unije, vsak v skladu s svojimi posebnimi pristojnostmi. Poudarjena je težnja po koherentnem in konsistentnem delovanju SEU in EK. To posledično pomeni, da na primeru misije EULEX Kosovo pristojnosti obeh institucij niso natančno opredeljene, kar je posledica institucionalne ureditve Unije. V zunanjem delovanju so pristojnosti institucij namreč opredeljene z mednarodnimi pogodbami oziroma s sporazumi, torej s konsolidirano verzijo PEU. Ob tem je potrebno poudariti, da misija UNMIK z ustanovitvijo EULEX Kosovo ni prenehala delovati in da Komisija v okviru UNMIK-a nadaljuje svoje delo na področju gospodarske obnove in reform, kar naredi delitev dela (še) manj pregledno.

Analiza mandata EULEX Kosovo in pristojnosti obeh institucij, ki iz tega izhajajo, je pokazala, da Unija ob ustanovitvi (kratkoročne) misije v okviru drugega stebra (EVOP) ni opredelila (prihodnje) vloge Komisije oziroma prehoda iz kratkoročnih ukrepov upravljanja konflikta na dolgoročne ukrepe, ki sodijo med instrumente v okviru prvega stebra, tj. skupnostne politike. V mandatu tudi ni natančnega opisa pristojnosti Sveta na področju zunanjega delovanja Unije. Misija EULEX Kosovo je (ponovno) dodelila pristojnosti Svetu na področjih, ki tradicionalno sodijo pod skupnostne politike, tj. Komisijo. Iz tega lahko ugotovimo, da je problem politizacije oz. podrugostebrenja skupnostnih politik prisoten tudi na primeru EULEX Kosovo. Obravnavani institucijami z nejasno opredeljenimi pristojnostmi na Kosovu ne delujeta usklajeno. To posledično pomeni, da koherentnega delovanja institucij, ki bi prineslo tudi učinkovitejše zunanje delovanje Unije, kot ugotavlja M. Kaldor (Kaldor in drugi 2007), tudi na Kosovu (zaenkrat) ni.

Kljub ugotovitvi, da je najučinkovitejša združitev funkcij vodje misije in PPEU, je v EULEX Kosovo PPEU (Pieter Feith)¹⁸⁴ hkrati MCP, ne pa tudi vodja misije, kot je bila praksa do njegovega imenovanja. To pa nujno ne pomeni, da Unija ne upošteva lekcij, ki se jih je naučila v predhodnih operacijah. Funkcija MCP ima namreč za Kosovo poseben pomen, saj naj bi MCP, kot vodja Urada mednarodne prisotnosti na Kosovu in hkrati PPEU, postal mednarodna avtoritativna figura z osrednjo nalogo nadzora ureditve in implementacije

¹⁸⁴ Pieter Feith je pred prevzemom te funkcije vodil CPCC.

statusa Kosova (ICG 2008, i). Unija je s tem dobila vodilno vlogo med mednarodnimi institucijami na Kosovu, saj zaseda vse vodilne funkcije (vodja misije, MCP in PPEU). Poleg tega je Posebni predstavnik Generalnega sekretarja državljani Unije.

GAERC je na izrednem zasedanju dan po razglasitvi DOI Kosova sprejel Zaključke o Kosovu, saj Unija zaradi različnih mnenj držav članic o razglasitvi in priznanju neodvisnosti Kosova ni imela skupnega stališča. Glavne zagovornice neodvisnosti in suverenosti Kosova so bile Velika Britanija, Francija, Nemčija, Belgija in Italija, ki so svoja stališča tudi javno predstavile na zasedanjih VS OZN na katerih sem bila sama navzoča. Glavne nasprotnice neodvisnosti Kosova so bile države članice EU, katerih del so entitete, ki bi lahko po vzoru kosovskih Albancev želele uveljavljati pravico do samoodločbe. Te države po razglasitvi DOI Kosova tudi niso priznale. Stališča držav članic odražajo tudi zaključki GAERC-a, ki se je z DOI (zgolj) seznanil in poudaril, naj vsaka država članica ravna v skladu s svojo državno prakso in z mednarodnim pravom (SEU 2007c, 7). Ponovil je pripravljenost Unije, da odigra vodilno vlogo v stabilizaciji regije. Unija se je ponovno obvezala k (nadaljnemu) sodelovanju z mednarodnimi institucijami, ki so na Kosovu že delovale. Poudarila je tudi, da Kosovo kot *sui generis* primer ne postavlja pod vprašaj načel UL OZN (*ibidem*).

Ustanovitev misije EVOP na Kosovu je uspeh skupne zunanje politike EU, saj so se članice Unije zaradi postopkov, ki jim to omogočajo, uspele dogovoriti o problematiki, o kateri v Uniji vladajo povsem nasprotna mnenja. Za ustanovitev misije EULEX Kosovo so bili ključnega pomena tudi postopki v procesu odločanja v okviru drugega stebra (SZVP/EVOP), ki jih je Unija oblikovala v času po kosovski krizi, saj so Uniji omogočili, da je ustanovila misijo EVOP brez soglasja članic o statusu Kosova. Osrednja, za to potrebna postopka, sta fleksibilno okrepljeno sodelovanje in pozitivno vzdržanje, kjer članice, kljub nestrinjanju, niso obvezane k uveljavitvi veta, s čimer preprečijo ohromitev delovanja SZVP.

Strinjanje v točki, da je ustanovitev misije EVOP za Unijo ključnega strateškega pomena, lahko ocenimo kot uspeh Unije na področju zunanjega delovanja (ICG 2008). Ocenimo lahko, da je Svet deloval konsistentno, saj je bilo njegovo ravnanje v skladu s temeljnimi načeli in cilji Unije ter, da je Unija v fazi ustanovitve misije delovala koherentno; ne moremo pa govoriti o koherentnem zunanjem delovanju institucij Unije na Kosovu, saj gre za primer podrugostebrenja in se politike Komisije in Sveta podvajajo in niso usklajene. To posledično pomeni, da bi bila Unija, v primeru, da bi bila opredelitev pristojnosti institucij natančno določena in se delo ne bi podvajalo, učinkovitejša v svojem (civilnem) upravljanju konflikta na Kosovu. Pravna podlaga misije namreč ne opredeljuje natančnih pristojnosti in s tem

dolžnosti institucij, kar vodi do sklepa, da se bo boj za področje delovanja nadaljeval tudi v tem primeru.

O odnosu Unije do kosovskega vprašanja lahko zaključimo, da ima Unija interes učinkovitega delovanja na Kosovu iz sebičnih razlogov vzpostavitve vloge regionalnega in globalnega politično-varnostnega akterja.

8 ZAKLJUČEK

Odnos Unije do Kosova se je od prve resnejše zaostritve razmer marca leta 1989 do ustanovitve misije EULEX Kosovo leta 2008 spreminjal, kar je vidno iz uporabe različnih oznak za razmere na Kosovu, ki se vsebinsko spreminjajo glede na kronološki potek dogodkov, hkrati pa odražajo intenzivnost ukvarjanja Unije in njenih institucij s to problematiko. Od začetka zaostrovanja razmer na Kosovu (pred jugoslovansko krizo in med njo) je Unija uporabljala besedni zvezi 'razmere na Kosovu' in 'kosovsko vprašanje', pri čemer je opozarjala na kršitve človekovih pravic na Kosovu ter vztrajala na avtonomnem statusu pokrajine. Izjemoma (leta 1992) je EP govoril tudi o 'krizi na Kosovu' (in ne o kosovski krizi). Leta 1996, ko se je s pojavom OVK nasilje stopnjevalo in so mednarodne institucije (EU, OZN, Nato in OVSE) Kosovo uvrstile na dnevni red, je bilo vedno govora o 'kosovskem problemu'. Kosovo je kljub Daytonskemu sporazumu postalo problem znotraj 'rešenega vprašanja Jugoslavije'. Kljub vedno prisotnim opozorilom o kršitvah človekovih pravic in napetostih med srbskim in albanskim prebivalstvom, je Unija zgolj opozarjala na nasilje in pozivala k nadaljevanju miroljubnega upora. EP je govoril tudi o sporu (*dispute*) na Kosovu.

Leta 1998, ko so se razmere na Kosovu zaostriale v konflikt, se je v dokumentih institucij vedno uporabljala besedna zveza kosovska kriza. Mednarodna skupnost, z Unijo in OZN na čelu, je razpravljala o kriznem upravljanju. Od ustanovitve misije UNMIK leta 1999 institucije EU (in tudi druge mednarodne institucije) dosledno uporabljajo referenco na Resolucijo VS OZN 1244 (1999). Unija zdaj (civilno) upravlja konflikt. Tudi po razglasitvi DOI ostaja v okviru Unije referenca na to resolucijo nespremenjena, kar odraža neenotnost držav članic do vprašanja statusa Kosova, torej do same neodvisnosti. V praksi torej države, ki so Kosovo priznale, tudi Slovenija, v bilateralnih odnosih uporabljajo naziv Kosovo, ko pa delujejo v okviru mednarodnih institucij pa ob Kosovu navajajo tudi Resolucijo VS OZN 1244 (1999). Zaključimo torej lahko, da uporaba različnih oznak za Kosovo poleg dejanskih razmer odraža tudi odnos Unije do Kosova. Kaže pa tudi na notranjo delitev stališč držav članic do vprašanja statusa Kosova.

Analizo odnosa Unije do kosovskega vprašanja sem opravila na podlagi zastavljenih kazalnikov: stališče institucij in Unije glede statusa Kosova; intenzivnost ukvarjanja institucij s kosovskim vprašanjem; vloga Unije v obravnavanju kosovskega vprašanja v primerjavi z drugimi mednarodnimi institucijami, predvsem z OZN; institucionalne spremembe v Uniji na področju zunanjega delovanja ter vpliv odnosa EU z Natom in z OZN na oblikovanje EVOP.

V skladu z zastavljenimi kazalniki je analiza pokazala, da so na odnos Unije do kosovske problematike najbolj vplivali: kontekst konca hladne vojne in jugoslovanske krize ter težnja po ohranitvi ozemeljske celovitosti SFRJ; določitev statusa republik in pokrajin nekdanje SFRJ na pravni podlagi ustave SFRJ iz leta 1974; institucionalne spremembe v Uniji in z njimi povezane pristojnosti obravnavanih institucij; graditev vloge Unije kot politično-varnostnega (mednarodnega) akterja; pojav nasilnega upora na Kosovu in eskalacija konflikta; sprememba Unijinega odnosa z Natom in OZN; uprava OZN na Kosovu; spoznanje EU, da je širitev najbolj učinkovito stabilizacijsko sredstvo ter oblast v Srbiji (oziroma sprememba oblasti v Srbiji).

Analiza institucionalnih sprememb je v prvem delu diplomskega dela, ki sem ga časovno omejila od pojava prvih napetosti na Kosovu leta 1989 do ustanovitve misije UNMIK leta 1999, pokazala, da je Unija s PEU, ki jo je sprejela in implementirala v času jugoslovanske krize, deloma reagirala na spremenjene razmere v regiji in izven nje - globalno. Hladna vojna je evropske države namreč pustila nepripravljene na naravo konfliktov v 90-ih letih, saj sta načeli ozemeljske celovitosti in nevmešavanja v notranje zadeve (do tedaj) veljali za nedotakljivi. Jugoslovanske vojne so bile prve, ki so akterje v mednarodni skupnosti prepričale v nasprotno. Prva uradna humanitarna intervencija se je zgodila ravno na Kosovu s prvo vojaško ofenzivo Nata brez mandata VS OZN, ki jo je Komisija za Kosovo (2000) označila za nelegalno, a legitimno.

Težnja po ohranitvi SFRJ je vodila do pozne reakcije mednarodne skupnosti in s tem tudi Unije na dejanske razmere v regiji. Unija na takšne razmere institucionalno ni bila pripravljena, je pa, kot je pokazala analiza, ustanovila nove strukture, ki so ji omogočile, da se je sploh ukvarjala s konfliktom. Izbruh jugoslovanske krize je sovpadal z zaključno fazo pogajanj o PEU, ki je prinesla najbolj korenite institucionalne spremembe za področje zunanjega delovanja Unije (stebno strukturo). SZVP je zamenjal EPC, s čimer je skupno odločanje držav članic o varnostni in zunanji politiki postalo institucionalizirano v drugem stebri. V začetnem obdobju jugoslovanskega konflikta je z vzpostavitvijo mednarodnih opazovalnih in nadzorovalnih misij, mednarodne konference in arbitražne komisije inovativno spremenila svojo institucionalno podobo in uvedla nove instrumente. Razmere na Kosovu v tem obdobju so vplivale tudi na oblikovanje koncepta političnega pogojevanja pomoči Skupnosti tretjim državam, ki danes predstavlja pomemben okvir in kriterij za odnose s tretjimi državami.

Pravna podlaga, ki je narekovala odnos EU do statusa Kosova, je bila Ustava SFRJ iz leta 1974, ki je bila tudi pravna podlaga, na osnovi katere je bil določen status republik nekdanje

Jugoslavije. Analiza primarnih dokumentov institucij EU s poudarkom na zaključkih Evropskega sveta je pokazala, da se stališče Unije in njenih institucij do političnega statusa Kosova vse do Ahtisaarijevega Celovitega načrta leta 2007 ni spremenilo. Spremenil se je le način zagovarjanja avtonomije – od izrecnega nasprotovanja neodvisnosti so institucije EU začele govoriti o avtonomiji kot najboljši opciji. Poleg tega so še poudarjale, da je potrebno poiskati rešitev, sprejemljivo za obe strani. Ko je v času pogajanj pod Ahtisaarijevim vodstvom postalo jasno, da napredka pri vprašanju statusa ne bo, se je tudi stališče institucij do statusa Kosova spremenilo. Evropski svet je začel poudarjati pomen pogajanj in sprejemljive rešitve in hkrati opozarjati na dejstvo, da gre na primeru Kosova za *sui generis* primer, ki ne predstavlja precedensa, ter da se je potrebno sprijazniti z novo politično realnostjo. To so države članice zapisale v zaključke Evropskega sveta po uradnem zaključku pogajanj o statusu. Unija je pozvala mednarodno skupnost in tiste članice VS OZN, ki so neodvisnosti nasprotovale, da sprejmejo novo politično realnost. Med tem je Unija pripravila vse za ustanovitev svoje civilne misije na Kosovu. Po letu 1999 ustanovljene strukture in instrumenti so zaradi svoje narave zainteresiranim državam omogočili, da so misijo ustanovile brez strinjanja vseh članic Unije, vendar tudi brez njihovega izrecnega nasprotovanja.

V skladu z vprašanjem institucionalnih sprememb na področju zunanjega delovanja Unije od leta 1999 in vpliva kosovske krize nanje je analiza pokazala da je v Uniji v tem obdobju prišlo do bistvenih sprememb, na katere je vsaj posredno vplivala kosovska kriza. Te spremembe so, ko je bilo to potrebno in ko je bilo za to dovolj politične volje držav članic, Uniji omogočile bolj ali manj učinkovito delovanje na tem območju. Posledica razočaranja Unije v (ne)delovanju med kosovskim konfliktom je poleg priprave koherentne politike za Zahodni Balkan in odločitve za vzpostavitev vloge regionalnega političnega in varnostnega akterja tudi ESP. S to politiko Unija, v nasprotju s SAP, sega onkraj meja regije in ne obljublja članstva v Uniji. Ustanovitev EVOP, sprejetje EVS, institucionalizacija odnosa z Natom in z OZN ter ustanovitev prve samostojne operacije upravljanja konfliktov so prelomnega pomena za dosego zastavljenega cilja in tako uresničitev želja Unije. Ob predpostavki, da se Unija večinoma razvija reaktivno in na osnovi preteklih izkušenj, lahko EULEX Kosovo opredelimo kot preskus kredibilnosti EU. Z učinkovitim upravljanjem na Kosovu bi tako Unija potrdila svoj položaj relevantnega in kredibilnega političnega in varnostnega akterja v mednarodnih odnosih.

V sklepnih fazi priprav na ustanovitev misije EULEX Kosovo so države članice delovale tako, da so Uniji omogočile ustanovitev misije civilnega upravljanja konfliktov. Iskale so

pravno podlago za ustanovitev misije, saj so se želele izogniti (ponovni) sramoti, ki so jo doživele v času eskalacije in izbruha kosovskega konflikta, ohraniti in dokazati vzpostavitev vloge globalnega in predvsem regionalnega politično-varnostnega akterja ter ohraniti mir v Evropi, s katerim bo gospodarsko uspešnejša. Način, s katerim Unija v neposredni soseski že dve desetletji to dosega, je integracija. Skoraj neposredno po ustanovitvi misije EULEX Kosovo je Unija s Srbijo ponovno odprla pogajanja o vstopu v Unijo ter podpisala SAA – prej je bil proces ustavljen; tudi zato, ker ni bilo napredka pri kosovskem vprašanju (poleg npr. nesodelovanja Srbije s haaskim tribunalom). Pred tem je Unija zmeraj reagirala na spremembo oblasti v Srbiji. Z vsako menjavo režima (k bolj demokratičnemu) je prišlo do spremembe odnosa Unije do Srbije. Ponovno je bilo iz odnosa Unije vidno stališče Unije, da bo demokratizacija družbe dovolj za ureditev notranjih razmer. Posledično ni prišlo do korenitih sprememb odnosa Unije do statusa Kosova. Celó v času volitev, pozimi 2008, je bila ustanovitev misije odvisna od zmagovalca na volitvah; zaradi zmage pro-evropskega Tadića je Kosovo pod budnim očesom nekaterih vplivnejših članic EU (Velike Britanije, Nemčije in Francije) neodvisnost razglasilo nekoliko kasneje kot bi jo sicer.

Misijo za upravljanje konflikta na Kosovu si je Unija prvotno (še v obliki EUPT) zastavila kot odprto. Vodja misije Ives de Kermabon ima kljub civilni naravi misije popolnoma vojaško ozadje, kar je lahko pokazatelj interesa ali celo namena Unije, da (civilna) misija sčasoma postane (vojaška) operacija. Za to pa bo Unija potrebovala strinjanje VS OZN, česar pa vsaj v bližnji prihodnosti ni mogoče pričakovati zaradi tradicionalnih stališč (stalnih) držav članic VS OZN. Poleg tega sta tako vodja misije de Kermabon, kot tudi MCP in PPEU Peter Feith iz vrst Sveta, čeprav bi v skladu s prakso morala biti en iz vrst Komisije in drugi iz vrst Sveta (razen v primeru *double-hattinga*). Tudi to priča o prevladi medvladnih politik nad skupnostnimi na področju civilnega upravljanja konfliktov. Hkrati je pa seveda potrebno upoštevati dejstvo, da je Komisija še zmeraj na Kosovu prisotna v okviru UNMIK-a. V okviru EULEX Kosovo ima Unija uradno na Kosovu posvetovalno vlogo, saj naj bi bila tam zgolj zato, da svetuje lokalnemu prebivalstvu in oblastem pri izgradnji države po vzoru zahodnih demokracij. Po drugi strani se zdi, da nihče ne upošteva mnenja lokalnega prebivalstva o upravljanju Kosova in ga niti ne sprašuje po njem. Misija je namreč zastavljena tako, da daje skoraj neomejena pooblastila predstavnikom Unije na področjih, ki so za demokratično državo bistvenega pomena. Na Kosovo je Unija izvozila sodnike, policiste, ekonomiste, uporabila tam delujoče uradnike, ki so prej delali za UNMIK, zdaj pa delajo za EULEX Kosovo.

Poleg spremembe imena gre na Kosovu še za prevzem sodne veje oblasti v državi s strani misije EULEX Kosovo. Sodna oblast naj bi bila po mnenju večine članic Unije (do sredine septembra 2009 Kosova niso priznale Španija, Grčija, Romunija, Ciper in Slovaška) neodvisna in suverena, kar ji pa prav te države preprečujejo, kljub temu da je vodilo misije 'lokalno lastništvo'. Kot dokazuje uspešna ustanovitev misije EULEX Kosovo, uspeh delovanja Unije ni odvisen zgolj od razpoložljivih sredstev, ampak predvsem od politične volje držav članic, da sredstva, ki jih imajo na voljo, tudi uporabijo. Države s posebnimi interesi lahko zaradi medvladnega značaja SZVP ter postopkov odločanja dosežejo marsikaj. Pozitivno vzdržanje je tisti postopek v procesu odločanja EVOP/SZVP, ki preprečuje ohromitev EVOP. Poleg tega je pomembno še dejstvo, da je sodelovanje držav v misijah/operacijah upravljanja konfliktov povsem prostovoljno, tj. odvisno od interesa posamezne države, da prispeva k misiji/operaciji. Tovrstno vedenje držav je postopkovno podprto s postopkom okrepljenega sodelovanja. Oba postopka torej prispevata k učinkovitosti EVOP, saj lahko članice Unije sprejmejo odločitev tudi za primere, kjer strinjanje med članicami ne obstaja, pri čemer seveda nobena država ne sme popolnoma nasprotovati, saj ima v takšnem primeru še zmeraj pravico veta.

Odgovor na zastavljeno vprašanje o vlogi posamezne institucije v zunanjem delovanju EU v odnosu Unije do Kosova je v prvi vrsti potrebno pojasniti s pristojnostmi posamezne institucije v zunanjem delovanju Unije. Pristojnosti institucij v zunanjem delovanju Unije so opredeljene z mednarodnimi pogodbami, katerih pogodbenice so države članice. Institucionalne spremembe, ki so jih prinesle v obravnavanem obdobju sprejete pogodbe/sporazumi, so bistveno vplivale na institucionalno podobo Skupnosti/Unije in s tem tudi na njeno zunanje delovanje. Vse bolj izrazita vloga držav članic v zunanjem delovanju EU posledično ni presenetljiva. Napetosti med malimi in velikimi državami o vplivu na procese odločanja pa ostajajo. Skupnostna dimenzija je tako na račun krepitve medvladne dimenzije na področju zunanjega delovanja vse manj izrazita, še posebej na področju zunanje politike, kjer ima Svet skoraj izključne pristojnosti. Komisija in Parlament preko soodločanja posredno vplivata na proračun. Ideja o politični uniji in panevropski skupnosti, kjer bi države članice predale še večji del državne suverenosti, se zdi vse bolj oddaljena. Na primeru Kosova se pristojnosti posamezne institucije odražajo tudi v odnosu Unije do Kosova. Kljub izrazito pobudniški vlogi Parlamenta v obdobju jugoslovanske krize, zaradi pomanjkanja interesa držav članic, Kosovo ni bilo vključeno v zaključke Evropskega sveta, kar sem si zastavila kot kazalnik vpliva in vloge posamezne institucije na odnos Unije do Kosova. Kljub

temu je imel EP med institucijami EU vodilno vlogo, kar se je odražalo v politikah Sveta. Z ustanovitvijo SZVP in EVOP je pobudo v odnosu Unije do Kosova prevzel Svet.

Komisija je v obdobju do ustanovitve misije UNMIK, ko je dobila večje pristojnosti in dobila praktično izvršno vlogo za sprejemanje politik za Kosovo, imela vlogo izvajalca politik, ki jih je sprejel Svet na pobudo Parlamenta. V procesu odločanja Evropskega sveta Komisija ni imela izrazite vloge. V času, ko je tekla razprava o vsebini ukrepov, je imela Komisija izvršno vlogo, saj je po navodilu Sveta izpeljevala ukrepe, namenjene ali sankcioniranju SFRJ ali ukrepom krepitve zaupanja. Vloge Komisije v zunanjem delovanju Unije nikakor ne gre podcenjevati, čeprav ta ni zmeraj transparentna na zunaj, zato se je potrebno osredotočiti na vlogo EK kot tolmača/razlagalca politik in spodbujevalca sprememb.

Pritisk in vpliv Komisije na delovanje npr. Predsedujoče SEU je viden predvsem v praksi. Sama sem bila priča več primerom neposrednega vpliva Komisije na vsebino izjav Predsedujoče SEU, kjer se je pokazalo, da ima Komisija s svojim mnenjem v procesu snovanja izjave v imenu Predsedujoče SEU v VS OZN in drugih telesih OZN ključno vlogo. Brez odobritve in vsebinskega vložka Komisije namreč ni mogoče brez posledic podati nobene izjave, saj ima praktično vsako udejstvovanje Unije določene posledice na proračun EU oziroma zadeva delovanje Komisije in njenih instrumentov. Tudi podatke za delovanje Unije na kriznih območjih je najbolje dobiti od Komisije, saj so ti zagotovo najbolj relevantni, ko gre za civilne vidike delovanja Unije. Mreža predstavništev Komisije po svetu je namreč dobro razvejana in posledično so vsa predstavništva Komisije, neodvisno od SITCEN-a v okviru SEU, dobro obveščena o dogajanju na terenu. To velja tudi za Kosovo, saj je prav Komisija prva odprla pisarno v Prištini. Ugotavljam, da tudi na tem področju obstaja boj med Komisijo in Svetom, v tem primeru gre za boj za informacije in vpliv. Iz Kosova tako na primer ločeno poročata tako Komisija kot Svet (EULEX Kosovo). To se posledično odraža na odnosu Unije do Kosova. Najbolj pa je to vidno iz same sheme prisotnosti institucij EU na Kosovu. Unija je na Kosovu po ustanovitvi misije EULEX Kosovo prisotna znotraj UNMIK-a z uradom EK v Prištini, z MCP/PPEU ter posredno s tem, da državljani EU zaseda mesto Posebnega predstavnika Generalnega sekretarja OZN na Kosovu. Delovanje teh institucij formalno ni medsebojno odvisno (razen podvojene funkcije MCP in PPEU), kar pomeni, da je tudi v tem primeru sodelovanje na terenu popolnoma odvisno od medosebnih odnosov ljudi, ki te funkcije zasedajo. Iz te sheme je razvidno, da ima Unija jasen interes delovati na Kosovu, ni pa razvidno, da je njen namen koherentno delovanje. Komisija namreč deluje preko svojih dolgoročnih programov in politik, Svet pa

preko kratkoročne EVOP misije, pri čemer se področja delovanja obeh institucij tudi prekrivajo.

Analiza pristojnosti Komisije in Sveta na področju zunanjšega delovanja Unije je pokazala, da je podrugostebrenje posledica institucionalne ureditve Unije, ter da je izrazito na področju civilnega upravljanja konfliktov ter prisotno tudi v delovanju Unije na Kosovu. To je pokazala tudi analiza mandata misije EULEX Kosovo, ki je, razumljivo, omejen z mednarodnimi pogodbami/sporazumi, ki določajo pristojnosti Unije in njenih institucij na področju zunanjšega delovanja. Ključna je formulacija 3. člena PEU, ki dopušča zelo raznoliko interpretacijo pristojnosti Komisije in Sveta na področju zunanjšega delovanja. Prisotnost podrugostebrenja na področju civilnega upravljanja konflikta na Kosovu tudi pomeni, da Unija ne uporablja vseh razpoložljivih sredstev usklajeno, torej na Kosovu ne deluje koherentno. Institucionalna specifika zunanjšega delovanja in njegove strukture je ključna pri tej problematiki. Lizbonska pogodba na tem področju sicer uvaja spremembe, ki bodo nedvomno doprinesle k prepoznavnosti in konsistentnosti zunanjšega delovanja Unije, zaradi *de facto* ohranitve srebrne delitve (uvedbe t. i. deljene odgovornosti) pa bo koherentnost delovanja Unije enako težko dosegljiva, kot je bila doslej. Zaključim torej lahko, da bi z usklajenim delovanjem Komisije in Sveta, v primeru natančne opredelitve pristojnosti na področju zunanjšega delovanja Unije, Unija lahko delovala koherentno in posledično bolj učinkovito. Zaradi prisotnosti podrugostebrenja v pristojnostih Komisije in Sveta na področju civilnega upravljanja konfliktov lahko zaključim, da civilno upravljanje (zaviralno) vpliva na zunanje delovanje Unije, saj se politike podvajajo in ne dopolnjujejo.

Vzrok za razhajanja med institucijami v odnosu do kosovskega vprašanja so torej v prvi vrsti pristojnosti obravnavanih institucij na področju zunanjšega delovanja Unije. S pristojnostmi institucij v zunanjem delovanju Unije je povezano tudi vprašanje legitimnosti tega delovanja. Evropski poslanci so namreč kot edini neposredno voljeni predstavniki državljanov Unije zaradi omejenosti svojih pristojnosti, iz procesov odločanja o zunanjem delovanju skoraj izključeni. Ta izključenost izpostavlja vprašanje legitimnosti zunanjšega delovanja Unije. Poleg tega je mogoče ugotoviti, da deluje Unija na tem področju izrazito reaktivno. O tem priča že dejstvo, da so posledice kosovske krize bistveno vplivale na podobo EVOP, saj je Unija kot standard uporabila primer krize, kot je bila na Kosovu (t. i. '*Kosovo objective*'). Unija je torej lekcije, ki se jih je naučila na Kosovu, uporabila za oblikovanje politik in institucij, prek katerih deluje na Kosovu.

Interesi Unije po prevzemu vodilne vloge na Kosovu v obravnavanem obdobju niso vprašljivi. Iz prepričanja, da za Kosovo naj ne bi bilo druge alternative, kot je evropska

prihodnost, je po dobesednem podajanju kosovske problematike od ene mednarodne organizacije k drugi v obdobju do izbruha kosovske krize, postalo jasno, da bo upravljanje Kosova na nek način prevzela Unija. Vprašanje je bilo samo, kdaj se bo to zgodilo in v kakšni obliki. Do najpomembnejših sprememb v vlogi Unije na Kosovu je prišlo, ko je v VS OZN prišlo do ohromitve delovanja.

OZN je vodilno vlogo med mednarodnimi institucijami na Kosovu prevzel z upravljanjem misije UNMIK takoj po končanju kosovskega konflikta. Delovanje VS OZN tako pred Natovo ofenzivo kot pred in med samim procesom pogajanj o končnem statusu Kosova pa je bilo zaradi nespremenjenih stališč predvsem stalnih članic VS OZN, ki imajo pravico veta, ohromljeno. Zaradi te ohromljenosti VS OZN in pomanjkanja interesa ZDA, da ostane prisotna na Kosovu, je v času delovanja UNMIK-a postalo vse bolj jasno, da bo Unija prevzela vodilno vlogo na Kosovu. V sklepni fazi priprav Unije na ustanovitev misije so države članice poiskale pravno podlago za ustanovitev civilne misije upravljanja konflikta v 10. členu Resolucije 1244 (1999) in izpolnile cilj o ustanovitvi misije še pred razglasitvijo DOI Kosova.

Kljub ugotovitvam o pomanjkljivostih zunanjega delovanja EU v odnosu do Kosova je ustanovitev misije EVOP na Kosovu uspeh skupne zunanje politike EU, saj so se članice Unije zaradi postopkov, ki jim to omogočajo, uspele dogovoriti o problematiki, o kateri imajo povsem nasprotna mnenja. Strinjanje v točki, da je ustanovitev misije EVOP za Unijo ključnega strateškega pomena, predstavlja uspeh Unije na področju zunanjega delovanja. »Unija namreč potrebuje Kosovo vsaj toliko kot Kosovo potrebuje Unijo« (Valasek 2008).

9 LITERATURA

Aggestam, Lisbeth in Francesco Anesi. 2008. The Security – Development Nexus. V *Institutional Competences in the EU External Action*, ur. Christopher Hill, 97–164. Swedish Institute for European Studies. Dostopno prek: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2008/bilagor%202008/2008_06-07.2.pdf (16. september 2008).

Ahtisaari, Martti. 2005. Seizing the Opportunity: Enhancing Professionalisms and Quality in Civilian Crisis Response. *Crisis Management Initiative*. Dostopno prek: <http://www.cmi.fi/?content=publications> (22. avgust 2008).

Amsterdamska pogodba - *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Amsterdam, sprejeta 2. 10. 1997, v veljavi od 1. 5. 1999. Dostopno prek: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/amsterdam_en.pdf (4. oktober 2009).

Ball, Nicole. 2001. Report of a conference organized by the Programme for Strategic and International Studies, *Graduate Institute of International Studies*, Geneva March 8–9, Report prepared by Nicole Ball (consultant) April 15, 2001. Dostopno prek: http://www.humansecuritynetwork.org/docs/report_may2001_3-e.php (5. junij 2009).

BBC News Online. 2001. *The Albanian fund-raising machine*. Dostopno prek: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1356196.stm> (5. oktober 2009).

Björkdahl, Annika in Maria Strömviik. 2008. EU Crisis Management Operations: ESDP Bodies and Decision- Making Procedures. *DIIS Report* (8). Dostopno prek: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R08-8_EU_Crisis_Management_Operations.pdf (11. marec 2008).

Brady, Hugo in Katinka Barysch. 2007. The CER Guide to the Reform Treaty. *Centre for European Reform Briefing Note*. Dostopno prek: http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_reform_treaty_17oct07.pdf (15. avgust 2009).

Bučar, Bojko, Iztok Prezelj in Andreja Vogrin. 2008. *Človekova varnost v mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, Bojko. 1997. The International recognition of Slovenia. V *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, ur. Danica Fink-Hafner in John R. Robbins, 31–45. Aldershot, Bookfield USA, Singapore in Sydney: Dartmouth Publishing Company.

Caplan, Richard. 1998. International diplomacy and the crisis in Kosovo. *International Affairs* 74 (4): 745–761.

Černivec, Vanja. 2008. *Vloga Organizacije združenih narodov pri reševanju kosovskega vprašanja*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Chomsky, Noam. 1999. *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*. Monroe: Common Courage Press.

Ćirić, Aleksandar. 2006. Status Kosova ne bo vsiljen. *Spletni Dnevnik*. Dostopno prek: http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/209416 (15. oktober 2009).

Cornish, Paul in Geoffrey Edwards. 2001. Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture. *International Affairs* 77 (3): 587–603.

Crisis Management Initiative. 2001. Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union. *CMI Working Paper on the Training of Civilian Personell*. Dostopno prek: <http://www.cmi.fi/?content=publications> (6. junij 2008).

Danilo Türk. 1993. Recognition of States: A Comment. *European Journal of International Law* 4 (1): 66–71. Dostopno prek: <http://www.ejil.org/Vol4/No1/art5.html> (28. september 2006).

Daytonski sporazum – *Dayton Peace Agreement* ali *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, podpisan v Parizu, 14. decembra 1995. Dostopno prek: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 (20. september 2006).

Deklaracija o neodvisnosti – *Declaration of Independence*, sprejeta 17. 2. 2008, v Prištini. Dostopno prek: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/declaration_independence.pdf (16. september 2008).

Dwan, Renata. 2004. Civilian tasks and capabilities in EU operation. *Stockholm International Peace Research Institute*. Dostopno prek: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReportDwanPaperCivilianCapabilities.pdf> (6. junij 2007).

EDA Online. 2007–2009. Dostopno prek: <http://www.eda.europa.eu/> (20. januar 2009).

Edwards, Geoffrey in David Rijks. 2008. Boundary Problems in EU External Action. V *Institutional Competences in the EU External Action*, ur. Christopher Hill, 21–96. Swedish Institute for European Studies. Dostopno prek: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2008/bilagor%202008/2008_06-07.2.pdf (16. september 2008).

Edwards, Geoffrey. 1992. European Responses to the Yugoslav Crisis: An Interim Assessment. V *Toward political union: planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, ur. Rummel Reinhardt, 165–189. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

--- 1997. The potential and limits of the CFSP: The Yugoslav example. V *Foreign policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, ur. Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Travarent in Wolfgang Wessels, 173–195, Boulder in London: Lynne Reinner Publishers.

--- 2005. The Pattern of the EU's Global Activity. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 35–66. New York: Oxford University Press.

EULEX Kosovo. 2008. Dostopno prek: <http://www.eulex-kosovo.eu/> (15. avgust 2008).

EuropeAid. 2009. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/what/index_en.htm (15. avgust 2009).

Evropska komisija. 1991. *Programme for the Commission 1991*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/91/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (26. oktober 2006).

--- 2000a. *Commission Regulation (EC) No 1440/2000 of 30 June 2000 amending Annex VI to Council Regulation (EC) No 1294/1999 concerning a freeze of funds and a ban on investment in relation to the Federal Republic of Yugoslavia (FRY)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:161:0068:0073:EN:PDF> (14. oktober 2009).

--- 2001. *COM/2001/0307 final: Report from the Commission - Annual Report on Humanitarian Aid 2000*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0307:FIN:EN:PDF> (12. oktober 2009).

--- 2004. *A World Player: The European Union's external Relations*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/47/en.pdf> (15. avgust 2008).

--- 2005a. *Communication from the Commission: A European Future for Kosovo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0156:FIN:EN:PDF> (9. maj 2008).

--- 2005b. *Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo*. Sporočilo za javnost. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/reports/87565.pdf (22. februar 2009).

--- 2007. *The EU in the World: The Foreign Policy of the European Union*. Dostopno prek: http://www.delago.ec.europa.eu/ao/ue_global/en.pdf (15. avgust 2008).

Evropski parlament, Evropska komisija in Svet Evropske unije. 2005. 2006/C 46/01: *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus': The European Consensus on Development.* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf (12. oktober 2009).

Evropski parlament. 1989. *Resolution on the situation in Kosovo in southern Yugoslavia.* Official Journal C 120 , 16. maj 1989, str. 0204.

--- 1990a. *Resolution on the situation in Kosovo and respect for human rights.* Official Journal C 068, 19. marec 1990, str. 0138.

--- 1990b. *Resolution on human rights in Kosovo.* Official Journal C 231, 17. september 1990, str. 0175.

--- 1990c. *Resolution on Kosovo.* Official Journal C 284, 12. november 1990, str. 0129.

--- 1991a. *Resolution on the crisis in Kosovo.* Official Journal C 072, 18. marec 1991, str. 0131.

--- 1991b. *Resolution on the situation in Yugoslavia.* Official Journal C 106, 22. april 1991, str. 0168.

--- 1991c. *Resolution on the situation in Yugoslavia.* Official Journal C 158, 17. junij 1991, str. 0242.

--- 1991č. *Resolution on the situation in Yugoslavia.* Official Journal C 267, 14. oktober 1991 P. 0100.

--- 1991d. *Resolution on the events in Yugoslavia.* Official Journal C 280, 28. oktober 1991, str. 0127.

--- 1991e. *Resolution on the situation in Yugoslavia.* Official Journal C 326, 16. december 1991, str. 0245.

--- 1992a. *Resolution on the crisis in Kosovo.* Official Journal C 072, 18. marec 1991, str. 0131.

--- 1992b. *Resolution on relations between the European Community and the republics of the former Yugoslavia.* Official Journal C 176, 13. julij 1992, str. 0198.

--- 1992c. *Resolution on the widening conflict in the former Yugoslavia.* Official Journal C 337, 21. december 1992, str. 0196.

--- 1993. *Resolution on the human rights situation in the former Yugoslavia.* Official Journal C 255 , 20. september 1993, str. 0152.

--- 1995a. *Resolution on the position of independent media in the succession states of the former Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995IP0033:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1995b. *Resolution on the media in the former Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995IP1305:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1995c. *Resolution on the former Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995IP1512:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1996a. *Recommendation on the need for an early settlement of the dispute on the future of Kosovo.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0054:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1996b. *Resolution on the situation in the former Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0495:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1996c. *Resolution on the Florence European Council.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0864:EN:HTML> (30. januar 2006).

--- 1997a. *Resolution on Kosovo.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0191:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1997b. *Resolution on the Commission reports on 'Prospects for the development of regional cooperation for the countries of the former Yugoslavia and what the Community could do to foster such cooperation' (SEC(96)0252 C4-0274/96) and 'Common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe' (COM(96)0476 C4-0644/96).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0127:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1998. *Resolution on the situation in Kosovo.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998IP0313:EN:HTML> (30. januar 2006).

--- 1999a. *Resolution on the situation in Kosovo.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998IP0611:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1999b. *Resolution on the situation in Kosovo*. Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999IP0227:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1999c. *Resolution on the Role of the Union in the World: Implementation of the Common Foreign and Security Policy for 1998*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999IP0242:EN:HTML> (24. februar 2006).

--- 2003. *Report on The Stabilisation and Association Process for South East Europe: Second Annual Report*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-397+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> (14. november 2008).

--- 2004. *Parliament Activity Report*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/activity_report_5leg_en.pdf (14. november 2008).

Evropski svet. 1995. *Madrid European Council: Annex 7: Declaration on Former Yugoslavia*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_en.htm#annex7 (12. oktober 2009).

--- 1998. *Cardiff European Council: AnnexII: Declaration on Kosovo*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/54315.pdf (12. oktober 2009).

--- 1999a. *Cologne European Council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf (22. november 2006).

--- 1999b. *Helsinki European Council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm (22. november 2008).

--- 2000. *Santa Maria de Feira European Council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (12. oktober 2009).

--- 2003a. *Thessaloniki European Council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf (12. oktober 2009).

--- 2003b. *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (28. september 2009).

--- 2004. *Brussels European Council: Action Plan for the civilian Aspects of ESDP*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf> (12. oktober 2009).

--- 2007. *Brussels European Council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf (15. december 2007).

Generalna skupščina. 1970. *Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov [Priloga res. GS ZN 2625 (XXV), sprejeta brez glasovanja 24. 10. 1970]* - Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations [Annex of UN GA res. 2625 (XXV), approved on 24. 10. 1970]. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

Gourlay, Catriona. 2004. Feasibility Study on the European Civil Peace Corps. *ISIS Europe*. Dostopno prek: http://www.isis-europe.org/pdf/reports_5.pdf (11. september 2008).

--- 2006. Civil-Civil Co-ordination in EU Crisis Management. V *Civilian Crisis Management: the EU way*, ur. Agnieszka Nowak, 103–122. Institute for Security Studies. Dostopno prek: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (22. avgust 2008).

Hagman, Hans-Christian. 2002. European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities. *Adelphi Paper* 353 (42). New York: Oxford University Press.

Hill, Christopher in Michael Smith, ur. 2005. *International Relations and the European Union*. New York: Oxford University Press.

Hill, Christopher, ur. 2008. Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP. *SIEPS* (6–7). Dostopno prek: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2008/bilagor%202008/2008_06-07.2.pdf (16. september 2008).

Hill, Christopher. 2008. Introduction. V *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, ur. Christopher Hill, 11–14. SIEPS. Dostopno prek: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2008/bilagor%202008/2008_06-07.2.pdf (16. september 2008).

Howorth, Jolyon. 2005. From Security to Defence: the EU as International Actor. V *The International Relations of the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 179–204. New York: Oxford University Press.

Human Rights Watch. 1998. *Week of Terror in Drenica: Humanitarian Law Violations in Kosovo*. Dostopno prek: <http://www.hrw.org/legacy/hrw/reports/1999/kosovo/> (12. oktober 2009).

Human Security Report Project. 2005. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. Oxford University Press, New York in Oxford. Dostopno prek: <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63> (20. maj 2009).

Independent International Commission on Kosovo. 2000. *The Kosovo Report*. Dostopno prek: <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm> (28. september 2006).

International Crisis Group. 2001. *EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*. ICG Issues Report No 2. Dostopno prek: (22. september 2008).

--- 2006. *Kosovo Status: Delay is Risky*. Europe Report N°177, 10. 2006. Dostopno prek: http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/177_kosovo_status___delay_is_risky.pdf (15. avgust 2008).

--- 2007a. *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*. Europe Report N°185, 21. 8. 2007. Dostopno prek: http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/185_breaking_the_kosovo_stalemate___europe_s_responsibility.pdf (15. oktober 2009).

--- 2007b. *Kosovo countdown: A blueprint for transition*. Europe Report N°188, 6. 12. 2007. Dostopno prek: http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/188_kosovo_countdown_a_blueprint_for_transition.pdf (6. avgust 2008).

--- 2008. *Kosovo's Fragile Transition*. Europe Report N°196, 25. 9. 2008. Dostopno prek: http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/196_kosovos_fragile_transition.pdf (15. oktober 2009).

Ischinger, Wolfgang. 2007. Izjava za javnost. V *Kosovo countdown: A blueprint for transition*, International Crisis Group Europe Report N°188. Dostopno prek: http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/188_kosovo_countdown_a_blueprint_for_transition.pdf (6. avgust 2008).

ISIS Europe. 2008. Dostopno prek: <http://www.isis-europe.org> (11. junij 2009).

ISIS Europe. 2008. ESDP and EU mission update – December 2008. *European Security Review No 42*. Dostopno prek: http://www.isis-europe.org/pdf/2008_esr_66_esr42-dec08.pdf (5. januar 2009).

Justaert, Anout in Nasra Skander. 2008. EU Foreign Policy: Exploring the integrative potential of the Lisbon Treaty. *IIEB Working Paper 32*. Dostopno prek: www.iieb.be (22. september 2008).

Kaldor, Mary in drugi. 2007. *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*. Dostopno prek: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf> (5 junij 2009).

Karnitschnig, Michael. 2006. The United Nations and the European Union in Kosovo – The Challenges of joint Nation-building. V *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, ur. Jan Wouters, Frank Hoffmeister in Tom Ruys, 323–351. The Hague: T. M. C. Asser Press.

King, Ian in Whit Mason. 2006. *Peace at any Price: How the world failed Kosovo*. London: Hurst & Company.

Latawski, Paul in Martin A. Smith. 2003. *The Kosovo Crisis and the evolution of the post-Cold War European Security*. Manchester: Manchester University Press.

Lindborg, Chris. 2002. European Special Approaches to Civilian Crisis Management. *BASIC British American Security Information Council (BASIC) Special Report*. Dostopno prek: <http://www.basicint.org/pubs/Research/2002ccm.pdf> (25. maj 2009).

Lizbonska pogodba – *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, Lizbona, sprejeta 13. 12. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (4. oktober 2009).

Lukic, Reneo in Allen Lynch. 1996. *Europe from the Balkans to the Urals: the disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. Solna: SIPRI.

Malcolm, Noel. 1998. *Kosovo: a short history*. London: Macmillan.

Ministrstvo za zunanje zadeve. 2009. Dostopno prek: <http://www.mzz.gov.si> (5. junij 2009).

NATO Online. 2007–2009. Dostopno prek: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm> (6. junij 2007).

Nato. 1999. Strateški koncept Zavezništva – *The Alliance's Strategic Concept*, Washington, sprejet 24. 4. 1999. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm (12. oktober 2009).

Nowak, Agnieszka, ur. 2006a. Civilian Crisis Management: The EU way. *Challiot Paper* 90. Paris: Institute for Security Studies. Dostopno prek: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (22. avgust 2008).

--- 2006b. Civilian Crisis Management within ESDP. *V Civilian Crisis Management: the EU Way*, ur. Agnieszka Nowak, 15–38. Institute for Security Studies. Dostopno prek: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (22. avgust 2008).

--- 2006c. Introduction. *V Civilian Crisis Management: the EU way*, ur. Agnieszka Nowak, 9–14. Institute for Security Studies. Dostopno prek: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (22. avgust 2008).

Nugent, Neill. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.

Pellet, Alain. 1992. Appendix: Opinions No. 1, 2 and 3 of the Arbitration Committee of the International Conference on Yugoslavia. *European Journal of International Law* 3 (1): 182–185. Dostopno prek: <http://www.ejil.org/Vol3/No1/art13.html> (28. september 2006).

Pirjevec, Jože. 2003. *Jugoslovanske vojne: 1991–2001*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Pogodba iz Nice - *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Nica, sprejeta 26. 2. 2001, v veljavi od 1. 2. 2003. Dostopno prek: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf (4. oktober 2009).

Pogodba o Evropski skupnosti - *Consolidated Version of the Treaty establishing the European Community*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (4. oktober 2009).

Pogodba o Evropski Uniji – *Treaty on European Union*, Maastricht, sprejeta 7. 2. 1992, v veljavi od 1. 11. 1993. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (4. oktober 2009).

Portal Evropske unije. 2007–2009. Dostopno prek: www.eu.int (15. december 2007).

Quille, Gerard, Giovanni Gasparini, Roberto Menotti in Nicoletta Pirozzi. 2006. Developing EU Civil-Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell. *Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS*. Brussels: ISIS Europe. Dostopno prek: http://www.isis-europe.org/pdf/reports_10.pdf (22. september 2008).

Rich, Ronald. 1993. Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union. *European Journal of International Law* 4 (1): 36–49. Dostopno prek: <http://www.ejil.org/Vol4/No1/art4.html> (28. september 2006).

RTVSLO. 2004a. *Leta 2005 referendum na Kosovu?* Dostopno prek: <http://www.rtvsllo.si/svet/leta-2005-referendum-o-kosovu/17926> (4. oktober 2009).

--- 2004b. *Kosovo: Holkeri bo odstopil.* (25. maj 2004). <http://www.rtvsllo.si/svet/kosovo-holkeri-bo-odstopil/19155> (4. oktober 2009).

--- 2005a. *Haradinaj odstopil in gre v Haag.* Dostopno prek: <http://www.rtvsllo.si/svet/haradinaj-odstopil-in-gre-v-haag/33006>.

--- 2005b. *Ameriška vizija za status Kosova.* Dostopno prek: <http://www.rtvsllo.si/svet/ameriska-vizija-za-status-kosova/36776> (12. oktober 2009).

Šabovič, Senad. 2007. *A Human Security Assessment of EU Engagement in Kosovo: Case Study for the Madrid Report of the Human Security Study Group.* Dostopno prek: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/HS2007Kosovo.pdf> (5. junij 2009).

Salla, Michael. 1995. Ex-Yugoslavia's forgotten conflict: Nonviolence in Kosovo. *Social Alternatives* 14 (3): 37–40.

Schwartz, Stephen. 2000. *Kosovo: Background to a war.* London: Anthem Press.

Smith, Michael. 2005. Implementation: Making the EU's International Relations Work. V 2005. *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 154–176. New York: Oxford University Press.

Solana, Javier. 2000. The development of a Common Foreign and Security Policy and the role of the High Representative. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/000211-COPENHAGEN.htm (16. September 2008).

Sporazum iz Rambouilleta - *The Rambouillet Agreement* ali *The Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*, podpisan v Rambouilletu, 18. 3. 1999. Dostopno prek: <http://jurist.law.pitt.edu/ramb.htm> (20. september 2006).

Stefanova, Radoslava. 2003. New Security Challenges in the Balkans. *Security Dialogue* 34 (2): 169–182. Dostopno prek: www.sagepublications.com (20. januar 2006).

Svet Evropske unije. 1991a. *91/586/ECSC: Decision of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 11 November 1991 suspending the application of the Agreements between the European Community, its Member States and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno

prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41991D0586:EN_H
(26. oktober 2006).

--- 1991b. *91/587/ECSC: Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 11 November 1991 denouncing the Agreement between the Member States of the European Coal and Steel Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41991D0587:EN:HTML> (26. oktober 2006).

--- 1991c. *91/589/ECSC: Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 11 November 1991 withdrawing Yugoslavia from the list of beneficiaries of the Community generalized tariff preferences scheme for 1991.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41991D0589:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1991č. *Council Regulation (EEC) No 3300/91 of 11 November 1991 suspending the trade concessions provided for by the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991R3300:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1991d. *91/602/EEC: Council Decision of 25 November 1991 denouncing the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991D0602:EN:HTML> (24. januar 2006).

--- 1992a. *92/285/ECSC: Decision of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 1 June 1992 prohibiting trade between the European Coal and Steel Community and the Republics of Serbia and Montenegro.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41992D0285:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1992b. *Council Regulation (EEC) No 1432/92 of 1 June 1992 prohibiting trade between the European Economic Community and the Republics of Serbia and Montenegro.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R1432:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1992c. *Council Regulation (EEC) No 2656/92 of 8 September 1992 concerning certain technical modalities in connection with the application of Regulation (EEC) No 1432/92 prohibiting trade between the European Economic Community and the Republics of Serbia*

and Montenegro. Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R2656:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1993a. *Council Regulation (EEC) No 990/93 of 26 April 1993 concerning trade between the European Economic Community and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R0990:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1993b. *93/235/ESPJ: Decision of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 26 April 1993 concerning trade between the European Coal and Steel Community and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41993D0235:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1994a. *Council Regulation No 1733/94 of 11 July 1994 prohibiting the satisfying of claims with regard to contracts and transactions the performance of which was affected United Nations Security Council Resolution No 757 (1992) and related resolutions.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R1733:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1994b. *Council Regulation (EC) No 2471/94 of 10 October 1994 introducing a further discontinuation of the economic and financial relations between the European Community and the areas of Bosnia-Herzegovina under the control of Bosnian Serb forces.* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R2471:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1994c. *94/673/CFSP: Council Decision of 10 October 1994 concerning the Common Position defined on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union and regarding the suspension of certain restrictions on trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0673:EN:HTML> (30. januar 2006).

--- 1995a. *Council regulation (EC) No 109/95 of 23 January 1995 amending Regulation (EC) No 2472/94, suspending certain elements of the embargo on the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).* Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R0109:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1995b. *Council regulation (EC) No 984/95 of 28 April 1995 amending Regulation (EC) No 2472/94, suspending certain elements of the embargo on the Federal Republic of*

Yugoslavia (Serbia and Montenegro). Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R0109:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1995c. *95/150/CFSP: Common Position of 28 April 1995 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union with regard to the extension of the suspension of certain restrictions on trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995E0150:EN:HTML> (30. januar 2006).

--- 1995č. *Council Regulation (EC) No 1673/95 of 7 July 1995 amending Regulation (EC) No 2472/94 suspending certain elements of the embargo on the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*. Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R1673:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1995d. *Council Regulation (EC) No 2229/95 of 19 September 1995 amending Regulation (EC) No 2472/94 suspending certain elements of the embargo on the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2229:EN:HTML> (20. januar 2009).

--- 1995e. *1878th Council meeting: General Affairs and External Relations*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0039.htm (21. november 2007).

--- 1995f. *Council Regulation (EC) No 2815/95 of 4 December 1995 suspending Regulation (EEC) No 990/93 with regard to the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) and repealing Regulation (EC) No 2472/94*. Dostopno prek: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2815:EN:HTML> (20. januar 2006).

--- 1996a. *96/184/SZVP: Common Position of 26 February 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning arms exports to the former Yugoslavia*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996E0184:EN:HTML> (24. februar 2006).

--- 1996b. *Deklaracija Evropskega sveta o nekdanji Jugoslaviji- Declaration by the European Council on former Yugoslavia*, sprejeta 9. aprila 1996. Dostopno prek: <http://europa.eu/bulletin/en/9606/i1021.htm> (5. junij 2009).

--- 1996c. *Report of the 1958th Council on General Affairs: Policy Paper on Former Yugoslavia.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0049.htm (5. oktober 2009).

--- 1997a. *1984st. Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0053.htm (7. september 2008).

--- 1997b. Osnutek pisma Predsedujočega SEU ministru za zunanje zadeve Velike Britanije Cooku. V Troebst, Stefan. 1998. Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992–1998. *ECMI Working Paper* (1). Dostopno prek: http://www.ecmi.de/download/working_paper_1.pdf (5. junij 2009).

--- 1997c. *1989st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0055.htm (15. november 2007).

--- 1997č. Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the European Union's relations with certain countries of south-east Europe. *Bulletin EU 4–1997.* Dostopno prek: <http://europa.eu/bulletin/en/9704/p202001.htm#anch0514> (15. november 2007).

--- 1997d. Presidency statement of behalf of the European Union concerning the Federal Republic of Yugoslavia. *Bulletin EU 7/8–1997.* Dostopno prek: <http://europa.eu/bulletin/en/9707/p104019.htm> (5. junij 2009).

--- 1998a. *98/240/CFSP: Common Position of 19 March 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on restrictive measures against the Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998E0240:EN:HTML> (21. november 2007).

--- 1998b. *Council Regulation (EC) No 926/98 of 27 April 1998 concerning the reduction of certain economic relations with the Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998R0926:SL:NOT> (21. november 2007).

--- 1998c. *98/326/CFSP: Common Position of 7 May 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning the freezing of funds held*

abroad by the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and Serbian Governments. Dostopno
prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998E0326:EN:HTML> (21. november 2007).

--- 1998č. *98/426/CFSP: Common Position of 29 June 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning a ban on flights by Yugoslav carriers between the Federal Republic of Yugoslavia and the European Community.* Dostopno
prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998E0426:EN:HTML> (21. november 2007).

--- 1998d. *Council Regulation (EC) No 1901/98 of 7 September 1998 concerning a ban on flights of Yugoslav carriers between the Federal Republic of Yugoslavia and the European Community.* Dostopno
prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998R1901:EN:HTML> (21. november 2007).

--- 1998e. *Deklaracija Evropske unije o celovitem pristopu za Kosovo – European Union declaration on a comprehensive approach to Kosovo.* Dostopno prek: <http://europa.eu/bulletin/en/9810/p103018.htm> (15. november 2008).

--- 1998f. *98/736/CFSP: Joint Action of 22 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union concerning a forensic experts mission in the Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998E0736:EN:HTML> (21. november 2007).

--- 1999a. *Kosovo: Letter by the President of the Council of the EU – Foreign Minister Fisher to President Milosevic.* Dostopno prek: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/dosc/pressdata/en/er/05353.htm (7. november 2005).

--- 1999b. *2158st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno
prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/05455.EN9.htm (21. november 2008).

--- 1999č. *2161st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno
prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/06119.EN9.htm (14. oktober 2009).

--- 1999c. *Joint Statement by President of the Russian Federation, B. N. Yeltsin, President of the European Council, G.Schröder and President of the European Commission, J. Santer at the EU-Russia Summit in Moscow*, 8. februar1999. Dostopno prek: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/99-02-18.sta.htm (7. november 2005).

--- 1999d. *2173rd Council meeting: General Affairs and External Relations*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/Pressdata/en/gena/07561e~1.htm (7. november 2005).

--- 1999e. *1999/318/CFSP: Common Position of 10 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 15 of the Treaty on European Union concerning additional restrictive measures against the Federal Republic of Yugoslavia*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999E0318:EN:HTML> (7. november 2005).

--- 1999f. *2186th Council meeting: General Affairs and External Relations*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/08657En.html (28. september 2009).

--- 1999g. *2198th Council meeting: General Affairs and External Relations*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/10135.EN9.html (28. september 2009).

--- 1999h. *1999/604/CFSP: Council Common Position of 3 September 1999 amending Common Position 1999/273/CFSP concerning a ban on the supply and sale of petroleum and petroleum products to the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), and Common Position 1999/318/CFSP concerning additional restrictive measures against the Federal Republic of Yugoslavia*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:236:0001:0001:EN:PDF> (28. september 2009).

--- 1999i. *Council Regulation (EC) No 2111/1999 of 4 October 1999 prohibiting the sale and supply of petroleum and certain petroleum products to certain parts of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and repealing Regulation (EC) No 900/1999*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:258:0012:0018:EN:PDF> (28. september 2009).

--- 2000a. 2000/140/EC: Council Decision of 14 February 2000 providing exceptional Community financial assistance to Kosovo. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:047:0028:0029:EN:PDF> (21. november 2008).

--- 2000b. Council Regulation (EC) No 607/2000 of 20 March 2000 suspending, for a limited period, Regulation (EC) No 2151/1999 imposing a ban on flights between the territories of the Community and the Federal Republic of Yugoslavia other than the Republic of Montenegro or the Province of Kosovo and amending Regulations (EC) No 1294/1999 and (EC) No 2111/1999 as regards payments and supplies in relation to flights during the period of suspension. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:073:0004:0006:EN:PDF> (30. september 2009).

--- 2000c. Council Regulation (EC) No 1080/2000 of 22 May 2000 on support for the United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK), the Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR) and the Stability Pact for south-eastern Europe (SP). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R1080:20040101:EN:PDF> (5. oktober 2009).

--- 2000č. Council Regulation (EC) No 2227/2000 of 9 October 2000 repealing Regulation (EC) No 2151/1999 imposing a ban on flights between the territories of the Community and the Federal Republic of Yugoslavia other than the Republic of Montenegro or the Province of Kosovo. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:261:0003:0003:EN:PDF> (29. september 2009).

--- 2000d. Council Regulation (EC) No 2228/2000 of 9 October 2000 repealing Regulation (EC) No 2111/1999 prohibiting the sale and supply of petroleum and certain petroleum products to certain parts of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:261:0004:0004:EN:PDF> (29. september 2009).

--- 2000e. 2000/599/CFSP: Council Common Position of 9 October 2000 on support to a democratic FRY and the immediate lifting of certain restrictive measures. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:261:0001:0002:EN:PDF> (29. september 2009).

--- 2000f. *Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:306:0001:0006:EN:PDF> (14. oktober 2009).

--- 2001. *Council Regulation (EC) No 2156/2001 of 5 November 2001 repealing Regulation (EC) No 926/98 concerning the reduction of certain economic relations with the Federal Republic of Yugoslavia.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:289:0005:0005:EN:PDF> (28. september 2009).

--- 2003a. *2487th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/74669.pdf (28. september 2009).

--- 2003b. *2553rd Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/78260.pdf (28. september 2009).

--- 2004a. *2572nd Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/79560.pdf (28. september 2009).

--- 2004b. *Civilian Headline Goal 2008.* Dostopno prek: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf> (21. januar 2008).

--- 2005. *2641st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/83909.pdf (7. september 2008).

--- 2005a. *2642st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/83909.pdf (28. september 2009).

--- 2006a. *2712nd Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/88541.pdf (28. september 2009).

--- 2006b. *Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management*

operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF> (28. september 2009).

--- 2006č. *2744th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/90565.pdf (4. oktober 2009).

--- 2006c. *Political and Security Committee Decision EUPT/1/2006 of 2 May 2006 concerning the appointment of the Head of the EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:130:0042:0042:EN:PDF> (28. september 2009).

--- 2006d. *2748th/2749th Council meetings: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/90993.pdf (4. oktober 2009).

--- 2006e. *2756th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/91351.pdf (4. oktober 2009).

--- 2006f. *2761st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/91668.pdf (4. oktober 2009).

--- 2006g. *Council Joint Action 2006/918/CFSP of 11 December 2006 amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:349:0057:0058:EN:PDF> (4. oktober 2009).

--- 2006h. *2771st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/92123.pdf (4. oktober 2009).

--- 2007a. *2780th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/92758.pdf (4. oktober 2009).

--- 2007b. *Summary note on the joint report by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, and Olli REHN, EU Commissioner for Enlargement, on the state of preparations of the future EU and international presence in Kosovo.* Dostopno prek: <http://www.ico-kos.org/pdf/summary.pdf> (13. marec 2008).

--- 2007c. *2809th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/94804.pdf (4. oktober 2009).

--- 2007č. *Council Joint Action 2007/520/CFSP of 23 July 2007 amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:192:0028:0029:EN:PDF> (4. oktober 2009).

--- 2007d. *2817th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/95457.pdf (4. oktober 2009).

--- 2007e. *2824th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/96535.pdf (4. oktober 2009).

--- 2007f. *Civilian Headline Goal 2010.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (10. januar 2008).

--- 2007g. *2831st Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/97190.pdf (4. oktober 2009).

--- 2007h. *Council Joint Action 2007/778/CFSP of 29 November 2007 amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:312:0068:0071:EN:PDF> (4. oktober 2009).

--- 2007i. *2840th Council meeting: General Affairs and External Relations.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/97190.pdf (4. oktober 2009).

--- 2008a. *Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:EN:PDF> (4. oktober 2009).

--- 2008b. *Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:EN:PDF> (4. oktober 2009).

--- 2008c. *2851th Council meeting: General Affairs and External Relations*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/98818.pdf (4. oktober 2009).

The Economist. 2003. Europe: The regatta sets sail; The Balkans and the European Union (28. junij).

--- 2005a. Europe: Waiting for the European train; Balkans. (16. april).

--- 2005b. Survey: Oh, to be in Europe. (26. junij).

--- 2005c. Europe: Testing times; The Balkans and Europe. (17. december).

--- 2007. Europe: Balkan bagatelle; Kosovo's future, (15. december).

Tocci, Nathalie. 2004. EU Intervention in Ethno-political Conflicts: The Cases of Cyprus and Serbia-Montenegro. *European Foreign Affairs Review* 9: 551–573. Dostopno prek: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/04_29.pdf (12. oktober 2009).

Trifunovska, Snezana. 1997. The international involvement in the former Yugoslavia's dissolution and peace settlement. *Nationalities Papers* 25 (3): 517–535.

Troebst, Stefan. 1998. Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992–1998. *ECMI Working Paper* (1). Dostopno prek: http://www.ecmi.de/download/working_paper_1.pdf (5. junij 2009).

Türk, Danilo. 1993. Recognition of States: A Comment. *European Journal of International Law*, 4 (1): 66–71. Dostopno prek: <http://www.ejil.org/journal/Vol4/No1/art5.html> (28. september 2006).

Tziampiris, Aristotle. 2005. Kosovo's Future Sovereignty: A Role for the European Union. *Southeast European and Black Sea Studies* 5 (2): 285–299.

UN Online. Dostopno prek: www.un.org (20. september 2009).

UN Webcast. 2005. *Informal comments to the Press by the Secretary-General Kofi Annan's Special Representative, Søren Jessen-Petersen, on Kosovo*. Dostopno prek: <http://www.un.org/webcast/sc2005.html> (15. oktober 2009).

UNHCR. 2000. *UNHCR Global Report 1999 - Kosovo Emergency*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3e2d4d5f7&query=kosovo%201999> (12. oktober 2009).

UNMIK Online. 2007–2009. Dostopno prek: <http://www.unmikonline.org/> (20. oktober 2008).

UNMIK. 2004. *Kosovo Standards Implementation Plan* – Načrt implementacije standardov za Kosovo. Dostopno prek: http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf (14. oktober 2009).

--- 2007. *The Kosovo Standards Process 2003–2007* – Proces Standardi za Kosovo 2003–2007, UNMIK/StratCo 070420. Dostopno prek: <http://www.unmikonline.org/standards/docs/KSP2003-2007.pdf> (14. oktober 2009).

UNOSEK Online. 2007–2009. Dostopno prek: <http://www.unosek.org/> (15. avgust 2008).

UNOSEK. 2005. Vodilna načela Skupine za stike o rešitvi statusa Kosova – *Guiding Principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo*. Dostopno prek: <http://www.unosek.org/docref/Contact%20Group%20%20Ten%20Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf> (15. avgust 2008).

--- 2007. *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* (Addendum k pismu generalnega sekretarja OZN - Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council), S/2007/168/Add.1. Dostopno prek: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf (20. avgust 2008).

Ustanovna listina Organizacije združenih narodov – *Charter of the United Nations*, San Francisco, sprejeta 26. 7. 1945, v veljavi od 24. 10. 1945. Dostopno prek: <http://www.un.org/aboutun/charter/> (7. avgust 2006).

Ustava Republike Srbije - *Ustav Republike Srbije*, sprejeta 30. 10. 2006 v Beogradu, v veljavi od 10. 11. 2006. Dostopno prek: http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/akti/lat_index.php (5. junij 2009).

Valasek, Tomas. 2008. The EU in Kosovo: Learning to let go. *CER Blog Archive* (25. februar 2008). Dostopno prek: <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2008/02/eu-in-kosovo-learning-to-let-go.html> (30. maj 2008).

Varnostni svet. 1991. *Resolucija 713: Socialistična federativna republika Jugoslavija*, S/RES/713/1991. Dostopno prek: <http://daccess-ods.un.org/TMP/6682997.html> (11. oktober 2009).

--- 1995. *Resolucija 1021: prekinitev embarga o dobavi orožja in vojaške opreme, ki ga je vzpostavila resolucija 713 (1991)*, S/RES/1021/1995. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/368/59/PDF/N9536859.pdf?OpenElement> (12. oktober 2009).

--- 1999a. *Letter dated 15 April 1999 from the permanent representative of Germany to the United Nations addressed to the President of the Security Council* - Pismo stalnega predstavnika Nemčije pri Združenih narodih, naslovljeno na Predsedujočega Varnostnemu svetu, iz dne 15. aprila 1999, S/1999/429. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/107/93/PDF/N9910793.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 1999b. *Letter dated 28 April 1999 from the Charge d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Germany to the United Nations addressed to the Secretary General* - Pismo odpravnika poslov stalnega predstavništva Nemčije pri Združenih narodih, naslovljeno na Generalnega sekretarja, iz dne 28. april 1999, S/1999/490. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/124/19/PDF/N9912419.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 1999c. *Resolucija 1244*, S/RES/1244/1999. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 2004. *Letter dated 17 November 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council* - Pismo Generalnega sekretarja, naslovljeno na Predsedujočega Varnostnemu svetu, z dne 17. novembra 2004, S/2004/932. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/632/22/PDF/N0463222.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 2005a. *Minutes of the 5188th Security Council meeting of 27 May 2005* - Zapis 5188. sestanka Varnostnega sveta, iz dne 27. maj 2005, S/PV.5188. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/362/19/PDF/N0536219.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 2005b. *Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council* - Pismo Generalnega sekretarja, naslovljeno na Predsedujočega Varnostnemu svetu, iz dne 7. oktobra 2005, S/2005/635. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/540/69/PDF/N0554069.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 2005c. *Statement by the President of the Security Council - Izjava Predsedujočega Varnostnemu svetu*, S/PRST/2005/51. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/566/34/PDF/N0556634.pdf?OpenElement> (4. oktober 2009).

--- 2007. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - Poročilo Generalnega sekretarja o Začasni misiji Združenih narodov na Kosovu*, S/2007/768. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/653/48/PDF/N0765348.pdf?OpenElement> (15. januar 2008).

Verhagen, Maxime. 2007. *The Future of the European Union*. Dostopno prek: http://www.minbuza.nl/en/news/speeches_and_articles,2007/11/Speech-Minister-Verhagen-on-the-Future-of-Europe.html (13. marec 2008).

Wallace, S. Helen in William Wallace. 2005. *Policy-making in the European Union*. Oxford in New York: Oxford University Press.

Whitman, G. Richard. 2008. Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms? *Global Europe Papers*. Dostopno prek: <http://people.bath.ac.uk/rgw22/publications.html> (22. avgust 2008).

Wolff, Stefan in Annemarie Peen Rodt. 2008. Lessons from the Balkans? The ENP as Conflict Management and Prevention. *Global Europe Papers (7)*. Predstavljeno na delavnici z naslovom: The Study of the European Neighbourhood Policy: Methodological, Theoretical and Empirical Challenges, 25. in 26. oktober 2007 na Univerzi v Nottinghamu. Dostopno prek: <http://www.bath.ac.uk/esml/research/security/pdf/rodt-wolff.pdf> (15 januar 2008).

Wouters, Jan in Tom Ruys. 2006. UN – EU Cooperation in Crisis Management. V *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, ur. Jan Wouters, Frank Hoffmeister in Tom Ruys, 229–258. The Hague: T. M. C. Asser Press.

Wouters, Jan, Frank Hoffmeister in Tom Ruys, ur. 2006. *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. The Hague: T. M. C. Asser Press.

V arhivu avtorice

Sekretariat SEU v New Yorku. 2007. *Secretariat Reporting Note*, SECDOC 113/2007.