



Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny

Parlamentní institut
Oddělení pro všeobecné studie

VYBRANÁ

TÉMATA

Společné zahraniční a bezpečnostní politiky
a vnějších vztahů Evropské unie
(1/2006)

- **Veřejné zakázky v oblasti obrany (iniciativy Komise, Kodex chování členských států, činnost Evropské obranné agentury)**
- **Diskuse o budoucím statutu Kosova**

Václav Štěrba

LEDEN 2006

ÚVOD

Prvním vybraným tématem jsou veřejné zakázky v oblasti obrany, kde na sklonku roku 2005 došlo k významným posunům. Na jedné straně je zde iniciativa Evropské komise, která na základě reakcí členských států na svoji Zelenou knihu ze září 2004 informovala o svých připravovaných krocích pro rok 2006. Komise se rozhodla vypracovat komunikační dokument ke článku 296 Smlouvy o ES a souvisejícím předpisům (zejména judikátům Evropského soudního dvora). Připravované Sdělení by členským státům mělo vyjasnit, kdy je možné odchylovat se u obranných zakázek od pravidel Společenství pro zadávání veřejných zakázek a kdy nikoli. Komise dále v roce 2006 začne pracovat i na příslušném legislativním opatření (směrnici), které pravidla pro zadávání obranných zakázek již stanoví závazně.

Druhou významnou iniciativou je Kodex chování v oblasti zadávání vojenských zakázek na evropském trhu. Kodex je jednou z prvních významných iniciativ Evropské obranné agentury. Členské státy EU jej přijaly 21. listopadu 2005 a v platnost by měl vstoupit k 1.7.2006. Kodex se především soustředí na stanovení transparentních a objektivních kritérií pro zadávání obranných zakázek. Přistoupení ke kodexu je pro členské státy dobrovolné a jeho dodržování je nezávazné

Druhým vybraným tématem je diskuse o budoucím statutu Kosova, která bude v průběhu roku 2006 dominovat agendě vnějších vztahů EU. Materiál shrnuje dosavadní vývoj, popisuje současný stav jednání a informuje o pozicích jednotlivých aktérů (státy kontaktní skupiny, členské státy a instituce EU a přímo zúčastněné strany – Srbsko a Černá Hora a kosovští Albánci).

1. VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V OBLASTI OBRANY

POPIS PROBLEMATIKY

Evropská bezpečnostní a obranná politika a rozvoj vojenských prostředků

Evropská unie se v rámci evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) zaměřuje na dvě věci. 1) Vytvoření sil rychlé reakce. 2) Rozvoj vojenských schopností – tak aby síly rychlé reakce mohly být nasazeny do celého spektra peacekeepingových operací na celém světě.

1) Síly rychlé reakce: členské státy dosáhly politické dohody na Evropské radě v Helsinkách (1999) kde se shodly na tom, že do roku 2003 bude EU disponovat silami rychlé reakce o velikosti 60.000 vojáků schopných nasazení do 30 dnů a udržitelných alespoň po dobu jednoho roku. Tento cíl byl v roce 2003 prohlášen za dosažený, ovšem s tím, že chybí přepravní kapacity pro dopravu jednotek na větší vzdálenost, neexistují potřebné komunikační systémy a síly rychlé reakce nemají k dispozici ani řadu moderních zbraňových systémů (např. inteligentní munice) atd. Jako doplněk k silám rychlé reakce vznikl v roce 2004 koncept tzv. bojových skupin (Battlegroups). Jedná se o jednotky po 1500 vojáků, schopných nasazení do 10 dnů a udržitelných v misi po dobu šesti měsíců. Cílem „Battlegroups“ je konsolidovat krizovou oblast a případně připravit půdu pro operaci sil rychlé reakce většího rozsahu. „Battlegroups“ budou plně operativní od roku 2007, jednu z těchto bojových skupin sestavuje společně se Slovenskem Česká republika – tato bojová skupina bude v režimu pohotovosti pro nasazení od července do prosince 2009.¹

2) Rozvoj vojenských schopností: V moderním vojenském vybavení, ať již se jedná o přepravní kapacity, komunikační technologie nebo moderní zbraňové systémy Evropa dlouhodobě zaostává za Spojenými státy americkými. Nejmarkantněji se to ukázalo během kosovské operace NATO v roce 1999. Tato skutečnost je dána jednak nižšími výdaji na obranu, ale také jejich strukturou, častými duplikacemi a fragmentací evropského zbrojního trhu. Během posledních let vznikla již řada iniciativ pro spolupráci při pořizování vojenského materiálu – ať již na úrovni EU (ECAP), NATO (DCI, PCC), WEU (WEAG/WEAO) nebo mezi několika státy (OCCAR).² S výjimkou několika úspěšných projektů však nadále přetrvává situace, kdy neexistence jednotných pravidel pro evropský zbrojní trh zůstává hlavní překážkou efektivnějších výdajů na obranu. Ke komunitarizaci tohoto odvětví opakovaně vyzývají Evropská komise a Evropský parlament a v roce 2006 by měl vstoupit v platnost Kodex chování v oblasti vojenských zakázek iniciovaný evropskou obrannou agenturou a přijatý státy EU v listopadu 2005.

Výše a struktura výdajů na obranu

Pro přehled o výši a struktuře evropských výdajů na obranu, zejména ve srovnání se Spojenými státy, viz. následující tabulky:³

Tabulka 1. Výše výdajů na obranu v EU a USA – 2001-2004, v miliardách dolarů

| | 2001 - celkem | 2004-celkem* | 2001 – v relaci k HDP | 2003–v relaci k HDP |
|-----|---------------|--------------|-----------------------|---------------------|
| EU | 126.8 | 186.3 | 1,8% | 1,7% |
| USA | 308.5 | 453.6 | 3,0% | 3,7% |

* EU-25

¹ Viz *EU Battle Group offers and commitments*, 11.11.2005 – [14337/05](#)

² Podrobně k těmto programům viz. např. *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Centre for Strategic and International Studies, Washington, říjen 2005. Ke stažení [ZDE](#)

³ Zdroj: *EU-US burdensharing: who does what?* Institute for Security Studies, září 2005. Ke stažení [ZDE](#).

Jak je patrné z předchozí tabulky, ve Spojených státech výdaje na obranu v uplynulých letech (v souvislosti s bojem proti terorismu) významně vzrostly. V Evropě naopak prakticky stagnují – navýšení mezi roky 2001 a 2004 jde na vrub rozšíření a inflace.

Výdaje na obranu se podstatně liší i ve členských státech EU. Nejvíce prostředků vydávají **Velká Británie** (49 miliard dolarů/2,4% HDP), **Francie** (40 miliard/2,6% HDP), **Německo** (30 miliard/1,5% HDP), **Itálie** (17,5 miliard/1,9% HDP) a **Španělsko** (8 miliard/1,2% HDP). Ze středně velkých států stojí za zmínku **Nizozemí** (7,6 miliard/1,6% HDP), **Švédsko** (5,9 miliard/1,8% HDP) a **Řecko** (3,7 miliard/4,1% HDP). Nejméně na obranu vydávají evropské neutrální státy (Irsko, Finsko, Rakousko) a také Belgie a Lucembursko. Z nových členských států vydávají na obranu nejvíce **Polsko** (4,4 miliardy), **Česká republika** (1,9 miliard) a **Maďarsko** (1,7 miliard).⁴

Mezi EU a USA existuje také značná disproporce ve struktuře výdajů. Zjednodušeně řečeno, Evropa utápí velké množství prostředků v udržování svých rozsáhlých konvenčních sil a málo vydává na výzkum a vývoj. Přitom investice do vojenského výzkumu často přináší užitek i v civilní sféře díky možnosti dvojího užití některých technologií.

Tabulka 2. Výše výdajů na vojenský výzkum a vývoj, rok 2004:

| | V miliardách eur | V relaci k výdajům na obranu | V relaci k HDP |
|---------|------------------|------------------------------|----------------|
| EU - 25 | 11,96 | 6,3% | 0,10% |
| USA | 61,6 | 17,6% | 0,58% |

I v tomto případě existují významné rozdíly mezi jednotlivými státy EU. Velká Británie vydává na vojenský výzkum a vývoj 11,5% svého obranného rozpočtu, Francie 12,1%, Švédsko 10%. Ostatní státy však tuto položku zanedbávají (např. ČR 1% z obranného rozpočtu), a tak Spojené státy v těchto výdajích převyšují EU zhruba 5 ku 1.

Samotný fakt, že vojenské výdaje USA tak významně převyšují vojenské výdaje Evropy, není tím hlavním problémem. Evropa nemá zájem na kopírování bezpečnostní politiky USA, nepotřebuje udržovat arzenál několika tisíc jaderných hlavic, tucet velkých letadlových lodí, několik desítek vojenských základen na cizích územích či vytvářet protiraketový deštník. Problémem je fakt, že ačkoliv Evropa vydává na obranu téměř polovinu toho co USA, její skutečná vojenská síla je odhadována zhruba na 10% síly Spojených států. Příčinou tohoto stavu jsou již výše zmíněné nízké výdaje na výzkum a vývoj, dále struktura ozbrojených sil členských států (z 1,9 mil. příslušníků ozbrojených sil je pro nedostatek přepravních kapacit, potřebné logistiky a navzájem kompatibilních systémů pro komunikaci a řízení pouze 3-4% možno vyslat do zahraniční operace). V neposlední řadě je příčinou neexistence jednotného zbrojního trhu, což prodražuje produkty evropských zbrojních firem.

Fragmentovaný zbrojní trh a článek 296 Smlouvy o ES

Zhruba jedna pětina ze 160 miliard eur jdoucích na obranné výdaje jde na pořizování vojenského vybavení (včetně výzkumu a vývoje). Tyto výdaje členských států zůstávají prakticky rozděleny mezi jednotlivé národní trhy. Vlády nakupují vojenský materiál téměř výhradně od domácích

⁴Údaje starých členských států jsou za rok 2003, u nových členských států za rok 2004.

výrobců, pokud jej nakupují v zahraničí, tak zpravidla za podmínky offsetu do domácího průmyslu.

Preference a ochrana vlastního zbrojního průmyslu má pro zemi jistou výhodu z dlouhodobého strategického hlediska. Vzniká úzké propojení mezi armádou a zbrojními firmami, které mohou k již dodanému materiálu pravidelně poskytovat servis, údržbu a případně modernizaci. Také na výzkumu a vývoji se lépe spolupracuje se „známými“ domácími firmami. Stát má rovněž zájem na životaschopnosti a vysoké úrovni svého obranného průmyslu, o který se pak může opřít v době války. U přidělování vojenských zakázek tak často hraje důležitější roli specifický bezpečnostně-strategický zájem státu, než ekonomické a technické parametry daných nabídek. Zvláštní charakter obranného sektoru bere v potaz Smlouva o Evropském společenství, která ve svém článku 296 uvádí:

- *členský stát není povinen poskytovat údaje, jejichž zpřístupnění podle jeho názoru odporuje podstatným zájmům jeho bezpečnosti.*
- *každý členský stát může učinit opatření, která považuje za nezbytná k ochraně podstatných zájmů své bezpečnosti a která jsou spjata s výrobou zbraní, střeliva a válečného materiálu nebo obchodem s nimi; tato opatření nesmí nepříznivě ovlivnit podmínky hospodářské soutěže na společném trhu s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům.*

Veřejné zakázky obecně jsou v EU upraveny směrnicí 2004/18/ES. Směrnice se vztahuje i na zakázky v oblasti obrany, nicméně v souladu s článkem 296 se členské státy mohou od pravidel Společenství odchýlit.

Celou situaci lze nyní popsat tak, že pravidla Společenství (2004/18/ES) v oblasti zadávání veřejných zakázek se vztahují i na zakázky v oblasti obrany, nicméně členské státy se mohou na základě článku 296 od těchto pravidel odchýlit. Evropský soudní dvůr sice v několika judikátech definoval jisté okolnosti, za jakých je takováto výjimka možná, nicméně nepřiliš přehledná legislativní situace v této oblasti a dále neexistence jednotné definice „podstatných zájmů bezpečnosti“ způsobují, že řada členských států aplikuje výjimku z pravidel společenství téměř automaticky na všechny vojenské zakázky.

Z této situace vyplývá i skutečnost, že zakázky v oblasti obrany jsou do značné míry pokryty národními legislativami členských států, které se od sebe navzájem liší – ať již jde o pravidla výběrových řízení, technických specifikací zakázky či výběrových kritérií. Jednotlivé zbrojařské firmy tak jsou sice zvýhodněné na svém domácím trhu, ale mají ztíženou orientaci na trzích zahraničních.

SOUČASNÁ SITUACE A PERSPEKTIVY PRO ROK 2006

V současné době existují v EU dva paralelní proudy směřující ke zvýšení efektivity zakázek v oblasti obrany. Je zde Evropská komise, která na základě své Zelené knihy⁵ připravuje na rok 2006 komunikační dokument ke článku 296 Smlouvy o ES a výhledově bude chtít i připravit pro danou oblast směrnici. Dále je tu Kodex chování v oblasti zadávání vojenských zakázek na evropském trhu, který iniciovala Evropská obranná agentura a který přijaly členské státy 21.11.2005. Kodex vstoupí v platnost v polovině roku 2006.

⁵ *Zelená kniha o veřejných zakázkách v oblasti obrany_23.9.2004 – COM (2004) 608 final*

Pozice a návrhy Evropské komise a Evropského parlamentu

Cílem Evropské komise je vytvoření Evropského trhu s vojenským materiálem (European defence equipment market – EDEM), který by při respektování zvláštní povahy obranného sektoru přispěl ke zvýšení ekonomické efektivity. Pro EDEM je zapotřebí vytvořit vhodný regulační rámec, který by otevřel nyní fragmentované národní trhy. Za tímto účelem vydala Komise zelenou knihu, ve které podala analýzu současného stavu a položila členským státům sadu otázek.

Komise předložila dvě varianty řešení současných nedostatků spojených především s obtížným výkladem článku 296. 1) Vypracuje Sdělení, které by přehledně interpretovalo stávající právní rámec (rozsudky Evropského soudního dvora), tak aby státy přesně věděly, kdy mohou odchýlení na základě článku 296 využít a kdy nikoli. 2) Vypracuje specifický právní nástroj pro veřejné zakázky v oblasti obrany.

Komise se dále v Zelené knize ptala na některé dílčí problémy – nezbytnost institutu předběžné konzultace před zadáním zakázky, centralizovaný systém zveřejňování zakázek, objektivní kritéria výběru, offsety atd.

Na základě reakcí členských států se Komise rozhodla přistoupit k realizaci obou avizovaných kroků. V roce 2006 bude vypracováno interpretativní Sdělení a zároveň bude zahájena práce na směrnici, která jasně stanoví pravidla, u jakých zakázek v oblasti obrany lze aplikovat výjimku stanovenou článkem 296.

Evropský parlament se otázkou veřejných zakázek v oblasti obrany zabýval 17.11.2005. Ve svém usnesení akcentoval potřebu rychlého vytvoření fungujícího EDEM, který by zvýšil konkurenceschopnost evropského obranného průmyslu i na světové scéně a zároveň umožnil lepší uskutečňování Akčního plánu k evropskému vojenskému potenciálu (ECAP). K vybraným aspektům se postavil takto:

- **K evropskému obrannému trhu:** Existence EDEM je nutná, pokud mají být v zájmu evropských daňových poplatníků sníženy vojenské výdaje. Členské státy EU a průmysl by se proto měly vzdát svých desetiletí trvajících výhrad proti celoevropskému trhu s obranným vybavením.
- **K offsetům:** politiky přiměřené návratnosti investic (juste retour) a offsetových programů značně narušují hospodářskou soutěž. Jejich výsledkem je umělá dělba práce mezi účastníky na trhu v tomto odvětví, což je velkou překážkou účinného fungování veřejných zakázek.
- **K návrhům Komise:** Parlament podporuje záměr Komise přijmout výkladové Sdělení, které by mělo obsahovat zejména upřesnění skupin výrobků a postupů pro zbrojní zakázky, na které se vztahuje výjimka a rozsah významných bezpečnostních zájmů. Parlament též podporuje záměr Komise začít pracovat na nové směrnici.
- **K výkladu národních bezpečnostních zájmů:** Parlament pokládá za správný restriktivní výklad národních zájmů, vzhledem k tomu, že členské státy jsou na sobě již v řadě oblastí závislé. Táže se, do jaké míry lze dnes od sebe oddělit národní a společné evropské bezpečnostní zájmy.

Evropská obranná agentura a kodex chování

21.11. 2005 se v Bruselu sešli ministři obrany EU⁶ a jako vrcholný orgán (steering board) Evropské agentury schválili její pracovní program pro rok 2006 (dok. [14804/05](#)), rozpočet na rok

⁶ Netýká se Dánska, které na základě opt-outu ke Smlouvě o EU nepodílí na SZBP.

2006 (dok. [15051/05](#)) a dále přijali Kodex chování v oblasti zadávání vojenských zakázek na evropském trhu (Kodex).⁷

Nový režim by se měl týkat všech kontraktů ve výši nad jeden milion eur, v platnost vstoupí k 1.7.2006. Kodex se především soustředí na transparentnost zadávaných zakázek (publikování na jednotném internetovém portálu) a stanovení transparentních a objektivních kritérií pro jejich zadávání. Přistoupení ke kodexu je pro členské státy dobrovolné a jeho dodržování je nezávazné. Jeho implementaci má na starosti Evropská obranná agentura. Kodex definuje pět hlavních principů:

- a) **Kodex je dobrovolný a nezavazující:** kodex neobsahuje žádný právní závazek. Přistoupení k režimu a jeho dodržování jsou dobrovolné. Státy, které se ke kodexu připojí jej mohou opět kdykoli opustit. Kodex neobsahuje žádný sankční mechanismus. Udělování vojenských zakázek zůstává plně v kompetencích národních orgánů.
- b) **Rovné zacházení se všemi dodavateli:** Všechny informace související se zadávanými vojenskými zakázkami budou uveřejňovány na jednom internetovém portálu. Pokud jde o průběh soutěže samotné:
 - výběrová kritéria musí být transparentní a objektivní
 - zadání zakázky musí obashovat jasnou specifikaci požadovaného produktu
 - základním výběrovým kritériem musí být ekonomická výhodnost, při zohlednění dalších nákladů (akvizice a životní cyklus), bezpečnost dodávek, offšety.
 - Poté co je zakázka přidělena, neúspěšní zájemci mají právo na zpětnou vazbu.
- c) **Zjišťování výsledků:** Pravidelně by měl na základě souhrnných dat proběhnout přezkum, který by ukázal, jak kodex funguje v praxi. Hlavním orgánem, který by měl všechna relevantní data shromažďovat a vyhodnocovat bude Evropská obranná agentura.
- d) **Vzájemná podpora a prospěch:** efektivní fungování režimu je spojené se silnou vzájemnou závislostí a tedy i důvěrou. Participující státy by proto měly mezi sebou co nejvíce zjednodušit transfery vojenského zboží a technologií, tak aby nevznikaly pochyby o jejich záměrech. Režim také nebude skutečně efektivní, nepřipojí-li se k němu všechny členské státy.
- e) **Podpora malých a středních firem:** Malé a střední podniky se na vojenských zakázkách často podílí jako sub-dodavatelé. Členské státy mají zájem na férové soutěži v rámci celého „nabídkového řetězce“ (supply-chain), a proto zde budou ve spolupráci s obranným průmyslem iniciovat přijetí kodexu nejlepších praktik.

⁷ Ke stažení [ZDE](#).

ZAKÁZKY V OBLASTI OBRANY A ČESKÁ REPUBLIKA

V České republice je zadávání veřejných zakázek upraveno Zákonem o veřejných zakázkách č. 2004/40 Sb. Paragraf 4, odst. 1 (b) stanovuje že:

Tento zákon se nevztahuje na zadávání zakázek, jestliže jejich předmětem je výroba, koupě nebo oprava zbraní, zbraňových systémů, střeliva nebo zabezpečení dalšího vojenského materiálu pro zajištění obrany nebo bezpečnosti.

Zakázek realizovaných ministerstvem obrany se též dotýká článek 1(k) téhož paragrafu:

Tento zákon se nevztahuje na zadávání zakázek, kdy předmět zakázky je hlavním předmětem podnikání státního podniku nebo předmětem činnosti příspěvkové organizace.

Rozpočet ministerstva obrany na rok 2005 počítal s 52793 miliardami Kč, přičemž 81% z této částky šlo na provozní výdaje, zhruba 18% na nákup a výstavbu a necelé jedno procento na výzkum a vývoj. Pro četnost využití paragrafu 4 viz přehled veřejných zakázek realizovaných ministerstvem obrany.⁸

Zakázky v oblasti obrany a související témata v českém parlamentu

V Poslanecké sněmovně se evropské dimenzi zakázek v oblasti obrany věnuje především Výbor pro evropské záležitosti (VEZ), v Senátu je to Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (VZVOB).

- Zelená kniha: VEZ vzal dokument po předchozím projednání na vědomí svým usnesením č. 109 ze 27.1. 2005. VZVOB projednal dokument 12.1.2005. Ve svém usnesení označil postoje ČR k Zelené knize za adekvátní a odpovídající zájmům ČR..
- Evropská obranná agentura: VEZ projednal návrh společné akce ke zřízení Evropské obranné agentury dne 4.6. 2004. Ve svém usnesení výbor schválil postoj vlády a doporučil jí, aby prosazovala maximální možný rozsah jednomyslných hlasování.

Stanovisko ČR k Zelené knize Komise

Česká republika vítá kroky vedoucí k větší transparentnosti a efektivnosti. Evropského trhu s obrannými zařízeními. Zelená kniha je kvalitní analýzou současného stavu. Ze dvou navrhovaných řešení (interpretační sdělení Komise, vytvoření specifického právního nástroje) ČR podporuje ten první, tedy vydání sdělení, které by objasnilo a sjednotilo výklad článku 296 SES. V budoucnosti nelze vyloučit ani účelnost vytvoření nového právního nástroje. Česká republika dále podporuje např. centralizovaný systém zveřejňování obranných zakázek. Pokud jde o uplatňování politiky offsetů, ČR ji považuje za účelnou, jak z hlediska přístupu ke know-how a moderním technologiím, tak jako nástroje k udržení nebo zvýšení zaměstnanosti.

RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ

- *Evropská bezpečnostní strategie*. Brusel 12. prosince 2003. Ke stažení [ZDE](#).
- *EU Battle Group offers and commitments*, 11.11.2005 – [14337/05](#)

⁸ Viz <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=5882>

- *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Centre for Strategic and International Studies, Washington, říjen 2005. Ke stažení [ZDE](#)
- *EU-US burdensharing: who does what?* Institute for Security Studies, září 2005. Ke stažení [ZDE](#).
- *Zelená kniha o veřejných zakázkách v oblasti obrany_23.9.2004 – COM (2004) 608 final*
- *Usnesení Evropského parlamentu o Zelené knize o veřejných zakázkách v oblasti obrany*. 17.11.2005. Ke stažení [ZDE](#).
- *Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k Zelené knize o veřejných zakázkách v oblasti obrany*. 8.9.2005. Ke stažení [ZDE](#).
- *Stanovisko ČR k Zelené knize o veřejných zakázkách v oblasti obrany_K č.j. 81294-31/2004-5888*
- *Národní strategie vyzbrojování*. 2004. Ke stažení na www.army.cz
- *Přehled centrálních zakázek ministerstva obrany*. Ke stažení na www.army.cz
- *Kodex chování v oblasti zadávání vojenských zakázek na evropském trhu*. Ke stažení [ZDE](#).
- *Zákon o veřejných zakázkách 2004/40 Sb_* Ke stažení [ZDE](#).

2. DISKUSE O BUDOUCÍM STATUSU KOSOVA

Současný status Kosova podléhá rezoluci rady bezpečnosti OSN č. 1244 z června 1999. Rezoluce vytváří základ pro mezinárodní vojenskou a civilní přítomnost. Zajištění bezpečnosti bylo svěřeno operaci NATO KFOR, provizorní správou Kosova se stala mise OSN (United Nations Mission in Kosovo – UNMIK). UNMIK postupně předává administrativní pravomoci nově voleným (provizorním) vládním institucím, přičemž v oblastech kde již byly pravomoci předány vykonává i nadále dohled. Poté co bude rozhodnuto o novém statusu, UNMIK dohlédne nad předáním pravomocí od provizorních institucí institucím stálým.

Provizorní instituce (vláda a parlament) byly vytvořeny po parlamentních volbách v březnu 2002 (na základě ústavního rámce pro vytvoření provizorní vlády – daný v květnu 2001 UNMIKem). UNMIK si ponechal kontrolu nad důležitými oblastmi správy a může mj. učinit neplatnými zákony přijaté parlamentem, když usoudí že jsou v rozporu s rezolucí 1244.

Sama rezoluce 1244 nepredikuje podobu budoucího statusu, nicméně explicitně potvrzuje teritoriální integritu Svazové republiky Jugoslávie (od února 2003 Srbska a Černé hory), přičemž Kosovu musí být zajištěna podstatná autonomie.

4 pilíře UNMIK

Mise UNMIK je realizována skrze 4 pilíře.

- Pilíř I.: Policie a soudnictví. Pod přímou kontrolou OSN
- Pilíř II. Civilní správa. Pod přímou kontrolou OSN
- Pilíř III. Demokratizace a výstavba institucí. Pod vedením OBSE
- Pilíř IV. Hospodářská rekonstrukce a obnova. Pod vedením EU

Standardy před statusem

V roce 2002 vymezil šéf UNMIK Michael Steiner 8 standardů pro rozvoj kosovské společnosti a institucí, které by měly být dosaženy dříve, než se začne diskutovat o budoucím statusu. Pro tento přístup se vžil název „standards before status“ a stala se základem politiky mezinárodního společenství vůči Kosovu. Standardy jsou: 1) efektivní, reprezentativní a demokratické instituce, 2) vláda zákona, 3) svoboda pohybu, 4) návrat uprchlíků a vysídlených osob, respekt k právům jednotlivých entit, 5) vytvoření solidního základu pro tržní ekonomiku, 6) vynucení vlastnických práv, 7) normalizace dialogu s Bělehradem, 8) transformace kosovských policejních složek. V březnu 2004 vypracoval UNMIK podrobný implementační plán k těmto standardům.

Standardy a status

V souvislosti s událostmi z března 2004 požádal generální tajemník OSN norského diplomata Kai Eideho o vypracování doporučení k budoucí politice OSN v Kosovu. Eide ve zprávě předložené Radě bezpečnosti v srpnu 2004 označil politiku „standardy před statusem“ za neúčinnou a doporučil zaměřit se při implementaci standardů prioritně na několik klíčových oblastí (zejména pokud jde o zajištění práv menšin) a zároveň poskytnout brzkou perspektivu zahájení jednání o statusu. Dále vyzval k rychlejšímu přesunu pravomocí od UNMIK kosovské provizorní vládě. Řadu doporučení Eideho zprávy začal UNMIK realizovat, nicméně oficiální politikou OSN vůči Kosovu zůstala „standardy před statusem“ (pravděpodobně s ohledem na postoje některých členů Rady bezpečnosti). V průběhu roku 2005 však byla (i na základě další Eideho zprávy) politika „standardy před statusem“ revidována a strategií mezinárodního společenství vůči Kosovu se stalo současné řešení standardů i statusu.

Tři NE

Třemi základní principy, na kterých se shodla kontaktní skupina a které byly schváleny Radou bezpečnosti OSN jsou:

- Ne návratu ke statusu před březnem 1999
- Ne spojení Kosova s jinou zemí či regionem
- Ne rozdělení Kosova

2.1. EIDEHO ZPRÁVA A ZAHÁJENÍ JEDNÁNÍ O BUDOUCÍM STATUSU

V červnu roku 2005 jmenoval generální tajemník OSN Kofi Annan svého zvláštního vyslance pro posouzení situace v Kosovu. Tímto vyslancem se stal Kai Eide, norský velvyslanec při NATO. Na základě Eideho zprávy se generální tajemník OSN, po konzultaci s vedoucím UNMIK, rozhodl přistoupit k jednání o budoucím statusu Kosova. Zahájení těchto rozhovorů schválila 24.10. 2005 Rada bezpečnosti OSN.

Závěry Eideho zprávy

- **K vytváření institucí:** Po skončení konfliktu v roce 1999 existovalo v Kosovu de facto institucionální vakuum. Do dnešní doby byla již vytvořena kompletní institucionální infrastruktura – výkonná, legislativní i soudní moc na centrální i místní úrovni. Významný pokrok byl dosažen i ve vytváření právního rámce.
- **K fungování právního státu:** Zásadní problém spočívá v nedostatku připravenosti a schopnosti vynucovat právo, a to na všech úrovních. Policie si není schopná poradit se závažnější kriminalitou. Soudní systém je považován za vůbec nejhůře fungující kosovskou instituci. Velkým problémem je všude přítomná korupce a organizovaný zločin. Dalším velkým problémem je nedostatečné zajištění vlastnických práv. Velmi zvaženo by měl být současný proces předávání kompetencí ze strany UNMIK na kosovské instituce zejména v oblastech policie a soudnictví. Jedná se o citlivé oblasti, ve válkou stále rozdělené společnosti by zřízení ministerstev vnitra a spravedlnosti vedlo k dojmu, že tyto instituce byly ovládnuty jednou z politických stran či etnických skupin. V policejní a soudní oblasti je nadále nutná silná mezinárodní přítomnost.
- **K hospodářské situaci:** Jsou již vytvořeny potřebné struktury a legislativní rámec pro fungování ekonomiky, nicméně celková ekonomická situace je zoufalá (chudoba, nezaměstnanost). Tahounem ekonomiky by v budoucnu mohla být její významná surovinová základna v regionu kde u energií převládá poptávka nad nabídkou.
- **K situaci kosovsko-srbské menšiny:** Kosovští Srbové se rozhodli bojkotovat politické centrální instituce Kosova (např. se nepodílejí na práci parlamentu) a vytváří si paralelní struktury zejména v oblastech zdravotní péče a vzdělávání. Kosovští Srbové se obávají, že při zapojení se do politických procesů by stejně nezískali reálný podíl na správě země. Kosovští Albánci se o zapojení kosovských Srbů sami nijak nesnaží. Bojkot centrálních institucí ze strany kosovských Srbů má rovněž podporu Bělehradu.
- **K situaci kosovsko-srbských uprchlíků:** Proces návratu uprchlíků je prakticky zastaven, celkové statistiky navíc vypovídají o tom, že více kosovských Srbů Kosovo opouští, než kolik se jich vrací. Celková atmosféra v zemi není k návratu uprchlíků příliš vstřícná. Návrat uprchlíků je též komplikován tím, že přímá pomoc je poskytována pouze těm z navrátilců, kteří se vrátí do stejného místa odkud dříve uprchli (což často není ani možné).

- K zahájení jednání o statusu: Otázka budoucího statusu Kosova je velmi citlivá a nelze očekávat, že někdy pro ni nastane opravdu vhodný čas. Posouzení celkové situace však vede k závěru, že zahájení jednání o statusu již nemá smysl odkládat. V průběhu jednání musí být kladen velký důraz na implementaci standardů. Mezinárodní společenství bude mít během jednání velmi silné páky k posunutí procesu implementace standardů vpřed. Této příležitosti musí využít. Zahájení jednání rozhodně prospěje ekonomice, která zoufale potřebuje zahraniční investice. Nynější nejistota o statusu investory odrazuje.
- K podobě budoucího statusu: Není tolik podstatné, jaký budoucí status bude, co je důležité je, aby byl funkční a dlouhodobě životaschopný. Pro budoucí existenci kosovských (zejména menšinových) společenství bude nutný širší decentralizační proces. Ten by se týkal policie, soudnictví, vzdělání, kultury, médií či hospodářství. Lze zde např. uvažovat i o horizontálním propojení srbských komunit, čímž by se absorbovaly již existující paralelní struktury. Na druhou stranu, decentralizační proces by neměl oslabit autoritu Prištiny.
- K dalšímu působení mezinárodního společenství v Kosovu: Mezinárodní přítomnost v Kosovu bude nezbytná i po přijetí statusu. Vedoucí roli by zde po OSN měla převzít Evropská unie, která je v regionu suverénně nejvlivnějším mezinárodním aktérem. Její působení by se mělo rozšířit na oblasti policie a soudnictví a EU by také měla monitorovat a přímo podporovat proces implementování standardů. V Kosovu by mělo zachovat svoji přítomnost NATO a jeho prostřednictvím též USA. Rovněž tak OBSE se svými zkušenostmi z praxe. Zváženo by mělo být vytvoření funkce vysokého představitele (jako v Bosně a Hercegovině) či obdobné instituce.

Jednání a jeho účastníci

Do konce roku 2006 by mělo být známo řešení budoucího statusu Kosova (pevný časový rámec pro dokončení jednání ale není). Hlavní fáze jednání proběhne zřejmě na jaře a v létě (až po referendu v Černé Hoře), nicméně tým hlavního vyjednavče OSN M. Ahtisaariho již navštívil Bělehrad, Prištinu, Skopje, Tiranu i Podgorici. Ahtisaari má zatím podporu od všech zúčastněných stran i od kontaktní skupiny, nicméně zatím není známo, zda již má hotové řešení, které bude chtít prosadit či zda jeho návrh na řešení vzejde až ze samotných jednání. Podle Ahtisaariho nebude mít dosažený výsledek precedent v dějinách mezinárodních vztahů.

Co se týče diskuse o budoucím statusu Kosova, zde budou mít hlavní slovo především hlavní vyjednavče OSN M. Ahtisaari a dále země tzv. kontaktní skupiny (USA, Rusko, Německo, Francie, Velká Británie, Itálie). V Radě bezpečnosti OSN bude též důležitý postoj Číny. Obecně zatím platí, že konkrétní představu o budoucím statusu mezinárodní společenství nemá a čeká se, s jakým návrhem přijde Ahtisaari. Velkou neznámou jsou vyjednávací strategie jednotlivých aktérů, zde bude opět velmi záležet na obratnosti hlavního vyjednavče OSN.

Do jednání se hodlá zapojit i EU a to prostřednictvím zvláštního zástupce EU pro Kosovo Stefana Lehneho. Kromě činnosti vysokého představitele J. Solany zde bude velmi důležité aktivita rakouského předsednictví.

Nejbližší předpokládaný harmonogram jednání⁹

- 16.1. 2006 se ve Vídni sejdou státy kontaktní skupiny, na úrovni politických ředitelů.
- 21.1. 2006 se kontaktní skupina sejde na ministerské úrovni v Londýně.
- 25.1. 2006 se uskuteční první přímé setkání srbské a kosovsko-albánské delegace. Diskutovanou otázkou bude decentralizace Kosova.
- 30.1. 2006 bude Ahtisaari informovat Radu EU o dosavadním průběhu jednání.

⁹ Zdroj: T.I.C. 1135/2006

Základní otázky k jednáním o budoucím statusu

- Jak zajistit, aby se do jednání zapojily v konstruktivním duchu kosovští Albánci, kosovští Srbové a další menšiny i Srbsko a Černá Hora?
- Jak dosáhnout toho, aby se všechny tyto strany s konečným výsledkem ztotožnily (a tento byl tedy životaschopný)?
- Jak a nakolik je dosažení dohody o statusu podmíněné plněním standardů?
- Jak nastavit rozdělení moci mezi místní, (příp.) regionální a centrální úrovní?
- Jak zajistit účast kosovských Srbů a dalších menšin na politických procesech?
- V případě rozhodnutí o udělení širší autonomie, které kompetence by měly zůstat na centrální úrovni v Bělehradě a zda Kosovo demilitarizovat?
- Jak bude vypadat budoucí přítomnost mezinárodního společenství v Kosovu. Kdo a jak bude garantovat dodržování dohody o statusu (především pokud jde o práva menšin)?

Základní výzvy pro Evropskou unii

- Shodnout se na společné pozici a účinně ji prosazovat
- Vyhodnotit možnosti svého působení v Kosovu po skončení procesu na určení statusu.

2.2. EVROPSKÁ UNIE A KOSOVO

Kosovo je přirozeným subjektem vnějších vztahů EU, jako země západního Balkánu je součástí Stabilizačního a asociačního procesu a do budoucna se počítá s jeho začleněním do EU. V rámci mezinárodní správy Kosova je EU odpovědná za jeho hospodářský rozvoj (pilíř IV UNMIK). EU je největším přispěvatelem pokud jde o ekonomickou pomoc, od roku 1999 již poskytla Kosovu (program CARDS) 1,6 miliard eur. S dalšími individuálními příspěvky členských států se dohromady jedná o více než 2 miliardy eur.

V následujícím období bude velmi důležitá role unijního předsednictví, jehož cílem je iniciovat a vést diskusi v Radě a zastupovat Unii navenek. Oblast západního Balkánu je dlouhodobě jednou z priorit Rakouska a nejinak tomu bude v době, kdy bude Unii předsedat. **Od rakouského předsednictví lze očekávat, že bude diskusi ke Kosovu v Radě aktivně iniciovat a bude se ji snažit dovést k jednotnému výstupu. Toto potvrzuje i předběžná agenda Rady během rakouského předsednictví (dok. [15951/05](#)), kdy na všech šesti zasedáních od ledna do června 2006 je dossier „západní Balkán“ již zařazen jako pevný bod. Rakouské předsednictví též může využít úzkého kontaktu na zvláštního zástupce EU Stefana Lehneho (a také toho, že M. Ahtisaari umístil své ústředí do Vídně).**

Zvláštní zástupce EU – Stefan Lehne

7.11. 2005 schválila Rada jmenování „zvláštního zástupce EU pro záležitosti týkající se procesu určení budoucího statusu Kosova“ Stefana Lehneho (jmenován Vysokým představitelem Javierem Solanou). Lehne byl v letech 1977-1999 zaměstnancem rakouského ministerstva zahraničí. Od roku 1999 až do svého jmenování působil na vysokých postech v Sekretariátu Rady – se zaměřením na střední, východní a jihovýchodní Evropu.

„Zástupce EU bude pod vedením generálního tajemníka/vysokého představitele a Rady podporovat zvláštního vyslance OSN při plnění jeho mandátu a bude pravidelně a včas informovat generálního tajemníka/vysokého představitele a příslušné útvary Rady. Bude rovněž pod vedením Rady a v úzké spolupráci s Komisí přispívat k přípravám budoucí úlohy EU v Kosovu.“ (závěry Rady 7.11.2005).

Dosavadní pozice Rady EU/Evropské rady

Rada EU v únoru 2005 vyzvala vysokého představitele a Komisi k vypracování společné zprávy o možnostech budoucího působení EU v Kosovu¹⁰. Zpráva byla předložena Radě 14.6. 2005. Na základě této zprávy a navazující diskuse v Radě přijala následující Evropská rada (16.-17. 6.2005) **Prohlášení o Kosovu**. V tomto prohlášení Evropská rada:

- Potvrdila své Soluňské prohlášení z června 2003, že budoucnost západního Balkánu, včetně Kosova, je v Evropské unii.

- Pokud jde o standardy:** Evropská rada uvítala jmenování velvyslance Eideho za zvláštního vyslance generálního tajemníka OSN, který byl pověřen provedením přezkumu situace v Kosovu. Zahájení procesu s cílem určení budoucího statusu Kosova závisí na příznivém výsledku celkového přezkoumání. Ať již ale tento výsledek bude jakýkoli, Unie bude důsledně trvat na důsledném provádění standardů. To je nejen nedílnou součástí uvedeného procesu, ale bude na tom záviset i další sbližování s EU.

- Pokud jde o status:** každé řešení musí být v souladu s evropskými hodnotami a standardy, ve shodě s mezinárodními právními nástroji a závazky a s Chartou OSN. Status musí zaručit, že se nezopakuje situace z před března 1999. Status musí být založen na multietnickém principu, musí nabídnout účinné ústavní záruky ochrany menšin, včetně mechanismů zajišťujících účast menšin na vládě. Je nepřijatelné jakékoli řešení, které by bylo jednostranné a které by vyplývalo z použití síly. Dále je nepřijatelná jakákoli územní změna současného Kosova, nesmí dojít k jeho rozdělení či sloučení s jinou zemí nebo s částí jiné země. Musí být plně dodržena územní celistvost sousedních zemí.

- Pokud jde o další působení EU:** Kosovo bude i nadále potřebovat mezinárodní civilní a vojenskou přítomnost. EU se na této přítomnosti chce podílet. Svou činnost je odhodlána posílit zvláště v oblastech upevňování právního státu a životaschopného hospodářského prostředí.

Ve svých závěrech ze 7. 11. 2005 Rada přivítala zprávu velvyslance Eideho a vyjádřila podporu záměru generálního tajemníka OSN zahájit proces určení statusu Kosova. Dále přivítala jeho záměr jmenovat M. Ahtisaariho zvláštním vyslancem OSN, EU s ním hodlá úzce spolupracovat.

Ve svých závěrech ze 12. 12. 2005 Rada zopakovala svoji podporu politickému procesu na určení budoucího statusu, jakož i zvláštního vyslance OSN Marttiho Ahtisaariho. Dále vyzvala vysokého představitele a Komisi (poté co projednala jejich další zprávu o možnostech budoucích unijních aktivit v Kosovu), aby pokračovali ve zkoumání otázek spojených s budoucí úlohou EU v Kosovu. Zejména musí být kladen důraz na oblasti policie a právního státu (potenciální mise EBOP), hospodářský rozvoj a evropskou perspektivu Kosova.

Pozice Evropského parlamentu

Evropský parlament se problematikou západního Balkánu zabýval 14. dubna 2005 a přijal k němu usnesení. V otázce Kosova zejména:

¹⁰ souhrn zprávy viz [ZDE](#)

- vyslovil očekávání, že Rada, zejména vysoký představitel pro SZBP a Komise, budou spolu s OSN, USA, NATO a dalšími aktéry plnit svou roli při přípravě podmínek pro rozhovory o budoucnosti Kosova. Dále vyzval Radu a Komisi, aby při přípravě těchto jednání převzaly vedoucí úlohu a aby v zájmu urychlení tohoto procesu předem vyloučily tyto možnosti: návrat ke stavu před březnem 1999; sjednocení s Albánií nebo jakýmkoli jiným státem nebo územím v tomto regionu; rozdělení Kosova. Kosovské úřady ale musí přijmout rozhodná opatření pro zajištění bezpečnosti všech občanů Kosova.

Otázkou budoucího statusu Kosova se Evropský parlament bude opětovně zabývat v roce 2006. Již během prvního lednového zasedání (16-19.1.) bude Rada ohledně Kosova hned dvakrát interpelována. Tázat se bude Bernd Posselt (EPP-DE) na pozici Rady k jednáním o statusu a dále Dimitrios Papadimoulis (sjednocená levice), který se ptá, zda Rada sdílí názor, že plná implementace osmi kritérií (standardů) stanovených Radou bezpečnosti musí předcházet konečné dohodě o statusu. Poslanec se dále táže, zda Rada při jednání s kosovskými orgány otevře téma existence vězení ve stylu Guantanámo na americké základně "Camp Bondsteel". Za zmínku též stojí vystoupení poslance Barta Staes (zelení) v říjnu 2005. Ten v rámci svojí otázky na Komisi prezentoval osobní stanovisko, že pro efektivní činnost kosovských institucí je potřeba mít status. "Status je nejlepším standardem. Standardy a status musí jít ruku v ruce." Dále poukázal na skutečnost, že průběh posledních voleb ukázal, že jasnou preferencí kosovských občanů je nezávislost.

Pozice Evropské komise

Evropská komise v rámci svých kompetencí především dohlíží na realizaci Stabilizačního a asociačního procesu a plnění podmínek stanovených Unií. Dále administruje ekonomickou pomoc (zejm. program CARDS). Každoročně k zemi zpracovává hodnotící zprávu.

Zatím poslední hodnotící zpráva pochází z 9.11. 2005¹¹ dochází zde k těmto závěrům:

- K politické situaci: Politická situace zůstala stabilní během parlamentních voleb i následného sestavení koaliční vlády a i u příležitosti obžaloby bývalého předsedy vlády (Haradinaj) ICTY. Nicméně výkonnost prozatímních institucí je oslabena značnými nedostatky v oblasti demokracie a pracovní efektivity. Napjaté zůstávají vztahy mezi kosovskými Srby a kosovskými Albánci. V roce 2004 bojkotovali bosenští Srbové volby a v zásadě zůstávají mimo politické procesy. To velmi omezuje možnosti provedení reformy místní samosprávy.
- K činnosti institucí: Je třeba posílit právní stát, právní nejistota je jedním ze zásadních problémů. Musí být podstatně zlepšeny soudní a donucovací orgány, aby byly schopny plně prosazovat právo. Korupce je velmi širokým jevem. Velmi slabá zůstává správní kapacita Kosova. Veřejná správa pracuje neúčinně a je přístupná politickému zasahování. Státní správa a správa veřejných financí jsou netransparentní. Prioritním úkolem nyní je zlepšit nabídku základních veřejných služeb všem společenstvím, tak aby si tato (jedná se hlavně o obce obývané kosovskými Srby) nevytvářela paralelní struktury pro tyto služby.
- K ochraně menšinových skupin: snahy o odsouzení násilných činů páchaných na menšinách, zvýšení zastoupení menšin v kosovských orgánech a povzbuzení uprchlíků k návratu zatím zůstávají na úrovni prohlášení o záměrech. Nedostatečné je používání jazyků menšin v ústředních a obecních orgánech, problematický je také přístup menšin k veřejným službám.

¹¹ ke stažení [ZDE](#)

- Pokud jde o návrat uprchlíků, počet navrátilců je velmi nízký. Kosovské Srby zejména odrazuje od návratu bezpečnostní situace, bezúspěšné vyhlídky na zaměstnání a nejistota ohledně budoucího statusu.

2.3. POSTOJE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

Srbsko a Černá Hora¹²

Z pochopitelných důvodů má Srbsko a Černá Hora (SČH) zájem na co nejdelším průběhu jednání. Ještě před zveřejněním Eideho zprávy prohlašoval ministr zahraničí SČH Draškovič, že čas na zahájení negociací ještě zdaleka nenastal, protože na Kosovu žijí kosovští Srbové v podmínkách jako žádný jiný národ v Evropě. Po zveřejnění Eideho zprávy vyjádřili představitelé SČH údiv nad tím, že zpráva která objektivně a kvalitně popisuje situaci v Kosovu, tedy že standardy zdaleka plněny nejsou, doporučuje zahájení jednání o statusu. Srbsko je velmi nespokojeno s tím, že princip "standardy před statutem" byl de facto nahrazen principem "standardy a status". K průběhu jednání o statusu lze očekávat, že SČH nebude usilovat o brzké dosažení dohody a bude usilovat o to, aby Kosovu nebyl přiznán status, dokud nebudou plněny standardy.

K budoucímu statusu: Výchozí pozice SČH se opírá o teritoriální integritu garantovanou rezolucí RB OSN 1244. Představa o budoucím statusu je „více než autonomie, méně než nezávislost“. V zásadě to znamená výkonnou, legislativní a soudní moc pro kosovské Albánce, při zachování srbské suverenity v daných hranicích. Bělehrad by si ponechal pravomoci v oblasti zahraničních věcí, obrany, daní a cel. Kosovo by se stalo demilitarizovanou zónou.

Co se týče pozice kosovských Srbů, prioritou bělehradské vlády je zajistit kosovským Srbům podmínky pro návrat a život na Kosovu. V dubnu 2004 představila vláda SČH svoji vizi ohledně decentralizace Kosova. V zásadě by se jednalo o vytvoření samostatných srbských krajů na severu Kosova, něco na způsob entit v Bosně. Oblasti obývané Srby by byly spravovány místními srbskými autoritami a vlastní policií. Kosovští Albánci by zase měli pod kontrolou území obývaná Albánci, přičemž celé Kosovo dohromady by zůstalo součástí SČH (de facto tedy marginalizace kosovských centrálních institucí). Tento plán by SČH zajistil kontrolu nad severním Kosovem obývaným etnickými Srby (dělení Kosova na entity bude však sotva přijatelné pro mezinárodní společenství).

Kosovští Albánci¹³

Představitelé kosovských Albánců se netají svými očekáváními, že rozhovory o statusu povedou k brzké nezávislosti Kosova. Již v září (ještě před zveřejněním Eideho zprávy) jmenoval Rugova tým pro nadcházející vyjednávání (jsou v něm zástupci všech významných kosovsko-albánských pol. proudů, ovšem ne zástupci kosovských Srbů).

Výchozí pozice kosovských Albánců je zřejmá z prohlášení o „politické vůli kosovského lidu po nezávislém a suverénním státě Kosovo“ přijatém kosovským parlamentem v listopadu 2005. Prohlášení volá po plné nezávislosti Kosova, které přijme ústavu v souladu s evropskými standardy a postará se o respektování lidských práv a práv menšin na svém území. Prohlášení dále hovoří o teritoriální integritě Kosova a neporušitelnosti jeho hranic. Prohlášení bylo v parlamentu přijato prakticky jednomyslně, poslanci zvolení za Srbskou demokratickou stranu se ale zasedání nezúčastnili.

Kosovští Srbové¹⁴

¹² Viz T.I.C. č. 2148/05 a 2360/05, 2152/05, 2691/05

¹³ viz T.I.C. č. 2368/05

¹⁴ viz T.I.C. č. 2369/05

Před koncem listopadu přijali i kosovští Srbové svoji „deklaraci o přežití Srbů na Kosovu.“ Delegáti srbských obcí na Kosovu v prohlášení uvedli, že Kosovo je a zůstane součástí Srbska. Dále uvádí, že zájmy SČH a kosovských Srbů jsou stejné, a proto by měl existovat společný vyjednávací tým.

2.4. POSTOJE STÁTŮ KONTAKTNÍ SKUPINY

Stanovisko Ruska

Rusko je zastáncem představy Bělehradu o udělení takového statutu Kosovu, který byl „více než autonomie, méně než nezávislost“. Jednání o statutu Kosova by podle názoru ruské diplomacie měla probíhat za přímého dialogu mezi Bělehradem a Prištinou a na základě dohody reprezentantů obou stran. Řešení, které by jim bylo „vnuceno“, je pro Rusko nepřijatelné. Rusko by uvítalo, kdyby klíčovou roli v procesu hrála OSN. Paralela kosovského problému se separatistickými tendencemi Čechenska může být motivací pro ruskou diplomacii, aby udělala vše pro zabránění úplné nezávislosti Kosova.¹⁵

Stanovisko USA

Vláda Spojených států chce být aktivním účastníkem rozhovorů o konečném statutu Kosova. Zároveň se vyslovila pro co nejrychlejší vyřešení této otázky. Hlavním kritériem je podle ní schopnost zvoleného uspořádání nastolit demokratický režim, zajistit ochranu lidských práv a práv menšin a trvalý mír v regionu a podmínka, že na budoucím statutu Kosova se dohodnou obě strany – Bělehrad a Priština. Bližší specifikace preferované podoby mezinárodněprávního statutu území ze strany USA nebyla zveřejněna, Spojené státy však vyjádřily zájem na zachování stávajících hranic na Balkáně, překreslování map by údajně mohlo vést k posilování ideje „velké Albánie“, již vláda USA v žádném případě nepodporuje. V případě potřeby nicméně počítá s pokračující přímou angažovaností mezinárodního společenství v Kosovu, a to jak na civilní úrovni, tak případně i za pomoci policejních složek.¹⁶

Stanovisko Německa¹⁷

Německo souhlasí se zahájením jednání o statusu. Lidé v Kosovu, SČH a dalších okolních státech potřebují mít jistotu o jeho budoucnosti, nejistota by vedla k regionální nestabilitě. Německá diplomacie si uvědomuje, že prakticky neexistuje průsečík mezi pozicemi Prištiny a Bělehradu, proto zde neexistuje jednoduché a rychlé řešení. Nejlepší status bude takový, který bude nakonec v co největší možné míře přijatelný pro obě strany. Řešení musí respektovat tyto tři věci: 1) vůli lidí, 2) účinnou ochranou menšin, 3) stabilitu celého regionu. Naopak není přípustné takové řešení, které: 1) posunuje Kosovo zpět před 1999, 2) které rozdělí Kosovo, 3) které připojí Kosovo nebo jeho část ke třetí zemi nebo její části. Pro jednání o statusu je důležité, aby spolu Bělehrad a Priština začaly komunikovat.

Stanovisko Velké Británie

Podle vyjádření Douglase Alexandra k zahájení procesu na určení statusu Kosova (7.10. 2005 viz [ZDE](#)) patří úplná nezávislost Kosova mezi jedno z možných řešení. K dohodě obou stran by mělo dojít bez toho, aby si některá strana diktovala podmínky a za součinnosti se zvláštním vyslancem OSN. Hlavním kritériem pro budoucí status je zajištění stability v regionu.

¹⁵ zdroj: <http://newsfromrussia.com/yougoslavia/2005/11/08/67196.html>

¹⁶ zdroj: <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/56651.htm>

¹⁷ zdroj: *Budoucnost západního Balkánu – německé perspektivy*. Materiál Spolkového ministerstva zahraničí vypracovaný politickým ředitelem Michaelem Schaeferem, listopad 2005. Ke stažení [ZDE](#).

V únoru 2005 vypracoval zahraniční výbor zprávu k západnímu Balkánu a dal vládě řadu doporučení. V dubnu téhož roku prezentoval státní tajemník (min. zahraničí) parlamentu reakci vlády na doporučení výboru:

- K působení UNMIK: Podle parlamentu je nezbytné přistoupit k reformě UNMIK, protože zejména v ekonomické oblasti zdaleka nesplňuje očekávání. Parlament podporuje doporučení Eideho zprávy na dvoufázovou reformu (fáze 1. zatím zachovat 4 pilíře, ale intenzivněji se zaměřit na vybrané priority – zejm. lidská práva, fáze 2. přenesení odpovědnosti za správu z OSN na EU, konec pilířů). Parlament také podporuje přenos pravomocí z UNMIK na kosovské provisorní instituce. *Vláda zde sdílí stejný názor a k budoucí roli EU v Kosovu též předpokládá, že již během jednání o statusu bude EU hrát vedoucí roli.*

- Ke vztahům mezi komunitami: Podle parlamentu politickému klimatu v Kosovu velmi uškodilo jmenování Haradinaje premiérem a rovněž bojkot voleb ze strany bosenských Srbů. Doporučuje proto vládě, aby se ve svých aktivitách zaměřila na podporu umírněných politických sil v Kosovu (spolupráce s britskými a evropskými vládními i nevládními organizacemi). *Vláda je přesvědčena, že premiér Haradinaj během svého krátkého premiérského působení přispěl ke značnému pokroku při plnění standardů. Snažil se o konstruktivní komunikaci s kosovskými Srby, jednoho dokonce jmenoval ministrem ve své vládě. Vláda souhlasí s parlamentem, že bojkot voleb ze strany kosovských Srbů (ke kterému vyzval i srbský premiér Koštunica) celou situaci velmi zkomplikoval. Jednou z priorit britské vlády je přimět Bělehrad, aby začal usilovat o konstruktivní zapojení kosovských Srbů do politických procesů v Kosovu.*

- K decentralizaci: parlament se domnívá, že decentralizace vlády pomůže zvýšit důvěru kosovských občanů v instituce. Doporučuje proto vládě, aby spolu se svými partnery v EU vyvíjela tlak na kosovské vedení k přenosu pravomocí na nejnižší úroveň. *Vláda s parlamentem souhlasí na potřebě decentralizace a očekává že provisorní vláda a UNMIK budou aktivně provádět plán na decentralizaci přijatý kosovskou vládou v únoru 2005.*

- K problému pašování žen a dívek: Dle parlamentu je pašování žen a dívek z Kosova nebo přes jeho území jedním z velkých problémů. Doporučuje proto vládě, aby ve spolupráci s dalšími mezinárodními institucemi vypracovala souhrnnou strategii pro boj s tímto jevem. *Vláda souhlasí se závažností problému a v rámci svých možností (např. 94 policejních důstojníků působících v UNMIK) s ním bojuje. V roce 2004 se podílela na vytváření strategie NATO proti pašování lidí.*

- K budoucímu statusu: Parlament se domnívá, že dosažení dohody o statusu je potřebné co nejdříve. Odsouvání rozhodnutí jen přispívá k růstu napětí a nepřátelství a rozhodně též neprospívá ekonomice. Výbor též vyslovil domněnku, že Kosovo nevyhnutelně směřuje k dosažení plné nezávislosti a mezinárodní společnosti toto nemá šanci příliš ovlivnit. Pro naprostou většinu kosovských Albánců je cokoliv jiného než plná nezávislost prakticky nepřijatelné. Vláda by se měla s tímto smířit a soustředit se na to, jak v Kosovu zajistit ochranu práv srbské menšiny. *Podle vlády je plná nezávislost Kosova jednou z variant ke zvážení. Výsledný status ale musí být výsledkem jednání všech stran, musí být spravedlivý ke všem kosovským entitám a musí zajistit regionální stabilitu.*

- Ke standardům: Parlament souhlasí s doporučeními velvyslance Eideho ke spojení procesu implementace standardů s jednáním o statusu. Vládě ale doporučuje, aby kosovským politikům dala jasně najevo, že naplnění standardů týkajících se dodržování lidských práv je

neoddiskutovatelnou podmínkou pro pokrok v jednáních o statusu. Spojené státy a partneři v EU by měli zaujmout stejnou pozici. *Vláda má shodnou pozici.*

Stanovisko Francie

Vzhledem k rozdílným pozicím Srbska a Černé hory a kosovských představitelů předpokládá dlouhá a komplikovaná jednání. Nechce zatím předjímat výsledek, důležité bude dosažení takové dohody, která bude životaschopná. Představy francouzské diplomacie o možných variantách se pohybuje od široké autonomie po nějakou formu nezávislosti.¹⁸

2.5. POSTOJE NĚKTERÝCH DALŠÍCH STÁTŮ

Pozice Albánie¹⁹

Albánie se vyslovuje ve prospěch podmíněné nezávislosti. Provincii by měla být udělena nezávislost, avšak mezinárodní společenství by se podrželo dohled nad jejím fungováním až do doby, kdy budou zajištěny záruky dodržování práv menšin.

Pozice Bulharska²⁰

Bulharsko nemá jednoznačný návod na řešení, ani si nemyslí že existuje. Konečné řešení ale v žádném případě nesmí destabilizovat region a musí být přijatelné pro všechny strany negociací. Bulharsko souhlasí se „třemi NE“ (ne před 1999, ne změna hranic ani připojení Kosova k jinému státu, ne dělení Kosova). Standardy jsou stejně důležité jako status a musí být řešeny paralelně.

Pozice Rakouska

Rakouská vláda by přivítala, že zvláštní vyslanec OSN pro nadcházející rozhovory o statutu Kosova umístil svou stálou kancelář ve Vídni a jednání se tak budou konat právě tam. Co se týče finálního výsledku jednání, Rakousko prosazuje především cestu dialogu mezi oběma stranami a je připraveno nabídnout své zkušenosti s decentralizací státní správy a úpravou postavení náboženských/národnostních menšin. Důležitá bude jeho role jako předsedající země.

Pozice Slovinska

20.10. 2005 zaslal slovinský prezident Drnovšek dopis šesti státům kontaktní skupiny, kde navrhl vlastní plán řešení statusu Kosova. Plán nakonec počítá s úplnou nezávislostí Kosova.²¹ Plán má celkem 9 bodů: 1) Mezinárodní společenství musí zajistit bezpečnost kosovsko-srbské menšiny. 2) Kulturní, historické a náboženské srbské památky v Kosovu by měly získat zvláštní extraterritoriální status a mezinárodní síly by se měly postarat o jejich ochranu. 3) Srbské místní orgány by měly mít možnost rozhodovat o záležitostech lokálního významu. 4) Srbská menšina v Kosovu musí mít garantovanou stálou přítomnost v kosovském parlamentu. 5) Kosovští Srbové by měli mít stálého zástupce v kosovské vládě, který by zde reprezentoval jejich zájmy. 6) Během 18 měsíců přechodného období (kdy by byly uspořádána volby do parlamentu a ustavena vláda) by mělo dojít k přenesení všech pravomocí do rukou kosovských institucí. 7) Během

¹⁸ Zdroj: <http://www.diplomatie.gouv.fr/>

¹⁹ T.I.C.: 2139/2005.

²⁰ T.I.C. 2047/2005.

²¹ zdroj: <http://www.up-rs.si>

zhruba 5 let by Kosovo, v případě dodržování demokratických standardů a mírového soužití mezi společenstvími, získalo mezinárodní právní subjektivitu. 8) Do té doby by v Kosovu zůstaly přítomny mezinárodní síly. 9) Evropská unie by měla připravit efektivní program pro rozvoj kosovského hospodářství, tak aby v průběhu 5 let dosáhla ekonomika životaschopnosti.

Pozice Řecka

Nestálý člen RB OSN v roce 2006. Vyjádřilo se pro přednostní plnění „standardů“ ze strany současné Kosovské správy, při projednávání konečného statutu by měl být brán zřetel především na dohodu mezi oběma stranami, která by zajistila efektivní ochranu nealbánských menšin v oblasti a kulturního dědictví ortodoxní církve. Kosovo by mělo být multietnickou zemí. Řecko má velký zájem na stabilizaci Balkánu a jeho přiblížení (budoucí začlenění) do evropských integračních struktur.²²

2.6. POSTOJ ČESKÉ REPUBLIKY

Níže popsaná pozice vychází z mandátu pro jednání delegace ČR na zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy 12.12. 2005.

- Oblast západního Balkánu je pro českou zahraniční politiku jednou z priorit. Od ukončení bojů v roce 1999 se ČR významně angažuje v ochraně bezpečnosti, hospodářské obnově a demokratizaci Kosova. ČR hodlá svou aktivní roli politicky, bezpečnostně i ekonomicky nadále zvyšovat. Na Kosovu dnes udržuje svůj největší vojenský kontingent v zahraničí, který čítá v současné době cca 500 osob. V rámci posílení přítomnosti v oblasti ČR zvažuje zřídít na Kosovu stálé zastoupení.
- ČR nabídla v průběhu návštěvy předsedy vlády ČR Jiřího Paroubka v regionu (12. – 15. listopadu 2005) oběma stranám (Priština – Bělehrad) diplomatickou a politickou pomoc v procesu vyjednávání za předpokladu, že s tím budou obě strany souhlasit. Případná pomoc ČR bude přitom v souladu s politikou EU a OSN.
- Podle názoru ČR je klíčové, aby si mezinárodní společenství zachovalo během nadcházejících rozhovorů v provincii silnou přítomnost, včetně vojenské v podobě operace NATO (je třeba zabezpečit pokračování výrazného příspěvku USA) i působení dalších organizací (OBSE). OSN měla a má v provincii vedoucí roli. Její pravomoci by však v budoucnu měla postupně převzít EU.
- Kosovo je evropským regionem, a EU by měla být perspektivně s to nabídnout Kosovu místo v integračním procesu. EU by měla v kosovské agendě mít aktivnější politickou roli – jak směrem k Prištině, tak Bělehradu, specifickou roli pak zejména v oblasti ekonomického rozvoje a v oblasti justice a vnitra. EU by měla uvažovat o vedení policejní mise. ČR považuje za zásadní požadavek na demilitarizaci Kosova
- V souladu s postojem EU považuje i ČR při jednání o budoucím statusu Kosova v současné době za výchozí následující principy: nelze připustit návrat před rok 1999 (tedy žádný návrat centralizované moci Bělehradu, prosazovaný režimem S. Miloševiče); nelze připustit spojení Kosova s jiným státem (tedy žádná „Velká Albánie“, či „Velké Kosovo“); Kosovo by se nemělo dělit (podle etnických linií, které jsou nadto velmi

²² Zdroj: <http://www2.mfa.gr>

- obtížně definovatelné), případné dělení by mohlo vyvolat tendenci ke změně hranic i v dalších zemích regionu.
- Realisticky viděno, vývoj na Kosovu směřuje k určité formě podmíněné nezávislosti, byť nezávislosti časově značně vzdálené a spojené s celkovou integrací regionu do evropských struktur.
 - ČR silně podporuje to, že jedním z hlavních principů mezinárodního společenství při jednání bude speciální status a ochrana památek pravoslavné církve na Kosovu.
 - ČR vítá úvahy (uvedené v „Eideho zprávě“) o případném zřízení úřadu vysokého představitele či podobného institutu pro Kosovo, pevně ukotveného ve strukturách EU, s pokračujícím angažmá mezinárodního společenství (*vzorem pro inspiraci může být Úřad vysokého zmocněnce v Bosně a Hercegovině*
 - Podle názoru ČR by nebylo vhodné jednání uměle urychlovat, současně však je třeba zachovat jejich dynamiku. Z tohoto hlediska považuje za optimální časové období cca 12 měsíců.

RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ

- *Provisorní agenda Rady EU během rakouského předsednictví*. 21.12.2005. [15951/05](#)
- *Závěry Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy*, 7.11. 2005. [13752/05](#)
- *Závěry Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy*, 12.12.2005. [15547/05](#)
- *Závěry předsednictví – Brusel 16. a 17. června 2005: Prohlášení o Kosovu*. [10255/05](#)
- *Usnesení Evropského parlamentu ke stavu regionální integrace na západním Balkánu*, 14.4.2005. [ZDE](#)
- *Hodnotící zpráva Komise ke Kosovu za rok 2005*, 9.11.2005. Ke stažení [ZDE](#).
- *Budoucnost západního Balkánu – německé perspektivy*. Materiál Spolkového ministerstva zahraničí vypracovaný politickým ředitelem Michaellem Schaeferem, listopad 2005. Ke stažení [ZDE](#).
- *Rezoluce rady bezpečnosti OSN č. 1244 ke Kosovu*. 10.6.1999. Ke stažení [ZDE](#).
- *Projev srbského premiéra Koštunici v Radě bezpečnosti*, 24.10.2005 – Ke stažení [ZDE](#).
- T.I.C. ze Zahraničního úřadu ČR v Bělehradě.
- *Eideho zpráva*, 7.10.2005. Ke stažení [ZDE](#).
- BATT, Judy (eds.): *The Western Balkans: moving on*. Institute for Security Studies, Chaillot paper No. 70, říjen 2004. Ke stažení [ZDE](#).
- *Zpráva zahraničního výboru Dolní komory britského parlamentu k západnímu Balkánu*. 24.2.2005. Ke stažení [ZDE](#)
- *Odpověď britské vlády na zprávu zahraničního výboru Dolní komory britského parlamentu k západnímu Balkánu*. Duben 2005. Ke stažení [ZDE](#).