



AHTISAARIHO ZPRÁVA KE STATUSU KOSOVA

(hlavní body dokumentu, postoje evropských institucí a dalších aktérů, srbské vnitropolitické souvislosti)



Václav Štěrba

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

OBSAH

1. SOUČASNÝ STAV JEDNÁNÍ	3
2. AHTISAARIHO ZPRÁVA (PODROBNÉ RESUMÉ)	3
3. MOŽNÉ VARIANTY DALŠÍHO VÝVOJE	6
4. JEDNÁNÍ V RADĚ EU	7
5. JEDNÁNÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU	7
6. SRBSKO A PERSPEKTIVA ZAHÁJENÍ JEDNÁNÍ O SAD	8
7. POZICE KOSOVSÝCH ALBÁNCŮ	9
8. POZICE USA A RUSKA	9
RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ	10

1. SOUČASNÝ STAV JEDNÁNÍ¹

V průběhu roku 2006 (od února do září) se uskutečnilo celkem 15 kol rozhovorů mezi vyjednávacími týmy Srbska a kosovských Albánců, rozhovory organizoval UNOSEK.² 14 z těchto setkání se zabývalo otázkami decentralizace, ochrany kulturního a náboženského dědictví, práv menšin a hospodářských témat. 24. července 2006 proběhlo ve Vídni setkání na nejvyšší politické úrovni. Jednání předsedal zvláštní zmocněnec generálního tajemníka OSN Martti Ahtisaari a účastnili se jich prezident Tadić a premiér Koštunica za srbskou stranu a prezident Sejdiu za kosovské Albánce.

Hlavní vyjednávač Ahtisaari a jeho tým se během jednání úmyslně vyhýbali jednání o mezinárodně-právním statusu Kosova, s ohledem na neslučitelné postoje obou stran. Srbsko trvalo a trvá na pozici „více než autonomie, méně než nezávislost.“ Pro kosovské Albánce není přijatelné žádné jiné řešení než nezávislost. Jednání mezi Srby a Albánci o „nizkoprofilových“ tématech decentralizace, ochrany kulturního dědictví a práv menšin poskytla UNOSEKu materiál pro zpracování komplexního návrhu budoucího statusu, přičemž o mezinárodně-právním statusu rozhodne Rada bezpečnosti OSN.

2. února 2007 byli zástupci srbské a kosovské vlády oficiálně seznámeni s Ahtisaariho návrhem budoucího statusu Kosova. Ahtisaari zároveň pozval obě strany do Vídně, aby zde ve dnech 13.2. – 23.2. o jeho návrhu diskutovaly. Na základě srbské žádosti byl začátek těchto jednání odložen, jednání nyní proběhnou ve dnech 21. – 23.2. a 27.2. – 2.3. Závěrečné setkání na nejvyšší úrovni by pak mělo proběhnout 10. března.

Na základě těchto jednání bude moci Ahtisaari poupravit či doplnit svůj návrh budoucího statusu Kosova a finální verzi předložit Radě bezpečnosti OSN.

2. AHTISAARIHO ZPRÁVA (podrobné resumé)³

Souhrnný návrh budoucího statusu Kosova stanovuje ústavní, ekonomická a bezpečnostní opatření a rovněž implementační postupy. V návrhu jsou detailně popsány kroky, které by měly vést k zajištění ochrany práv etnických menšin, efektivní decentralizace vlády a k ochraně kulturního a náboženského dědictví. Nad prováděním statusu by měly v Kosovu dohlížet mezinárodní civilní a vojenské jednotky. **Opatření vycházející ze statusu budou právně nadřazeny ostatním kosovským právním předpisům.** Návrh obsahuje 14 článků s hlavními body a 12 příloh rozvádějících dopodrobna jednotlivá opatření.

- **Ústava** by měla zajistit funkční existenci multi-etnické a demokratické společnosti. Návrh její formu přímo nepředepisuje, ale vymezuje zásadní prvky, které se v ní musí objevit. Oficiálními jazyky budou Albánština a Srbština, Kosovo bude sekulárním státem a bude neutrální v náboženských otázkách, ve

¹ Podrobněji k uspořádání Kosova a průběhu jednání v roce 2006 viz Informační podklad PI 3.052 z října 2006.

² United Nations Office of the Special Envoy of the Secretary-General for the Future Status Process for Kosovo.

³ Hlavní body Ahtisaariho návrhu viz na stránkách www.unosek.org.

vládě a sněmu budou garantována křesla pro národnostní menšiny. Kosovo bude oprávněno vyjednávat a přijímat mezinárodní úmluvy a bude se moci stát členem mezinárodních organizací. Kosovo nebude mít teritoriální nároky vůči žádné zemi ani nebude usilovat a spojení či vytvoření unie s jinou zemí. Kosovo bude mít svoji vlastní vlajku, znak a hymnu – jejichž podoba bude reflektovat jeho multi-etnický charakter.

- **Ochrana práv menšin a jejich členů** je ústředním prvkem návrhu. Kosovo musí garantovat ochranu kulturních a náboženských aspektů, volné užívání jazyka a symbolů všech členů společnosti. Jazyková opatření se týkají především volného přístupu ke vzdělání ve svém jazyce, komunikace s úřady či přístupu do médií. Členové menšin budou mít zajištěny mandáty v parlamentu, přičemž návrhy zákonů týkající se zájmů menšinových komunit budou ke schválení vyžadovat dvojí většinu (většinu všech poslanců a většinu poslanců zvolených za danou komunitu). Menšiny musí mít zajištěnu přiměřenou účast ve vládě (včetně státní správy) a dalších veřejných institucích. Uprchlíci ze země budou mít právo se vrátit a v souladu s mezinárodním právem nárokovat navrácení svého majetku.
- Návrh prosazuje rozsáhlou **decentralizaci** zejména s ohledem na potřeby kosovsko-srbských municipalit. Navrhuje se vytvoření šesti nových resp. rozšířených kosovsko-srbských samosprávných celků. Zatímco všechny místní samosprávy by měly pravomoci v oblastech vzdělávání, zdravotní péče, místního ekonomického rozvoje a městské výstavby, zajišťování veřejných služeb atd., **kosovsko-srbské samosprávy by měly navíc rozšířené pravomoci** v oblastech druhotné zdravotní péče a univerzitního vzdělávání, ochrany kulturních a náboženských památek na místní úrovni nebo při vybírání místních policejních velitelů. Všechny samosprávy budou mít vlastní rozpočet. Samosprávy budou mít právo spolupracovat se samosprávami a institucemi v Srbsku, včetně práva na finanční a technickou pomoc ze strany Srbska.
- **Ochrana náboženského a kulturního dědictví** by měla být především zajištěna vytvořením 45 ochranných zón okolo nejvýznamnějších kostelů, klášterů a historických památek. V ochranných zónách budou omezeny aktivity (např. demolice, přestavby), které by poškozovaly památku či její přirozené okolí. Na fyzické ochraně památek se i nadále budou podílet mezinárodní vojenské jednotky.
- **Ekonomická část návrhu** se zaměřuje především na zacházení s veřejným majetkem a na řešení majetko-právních sporů a restitucí. Na Kosovo by též měla přejít část mezinárodních dluhů Srbské republiky.
- **Právní systém** v Kosovu by dle návrhu měl být jednotný, nezávislý, profesionální a nestranný, zajišťující přístup všech občanů k právu a rovnost před ním. V judikatuře musí být zastoupeny etnické menšiny, vždy s ohledem na

etnické složení daného soudního obvodu. Významnou pozici bude zastávat **Kosovská soudní rada** (Kosovo Judicial Council), která bude mít finální slovo při navrhování kandidátů na soudce a státní zástupce (které posléze jmenuje prezident).

- Kosovská vláda získá **širší pravomoci v oblasti bezpečnostních složek**. Policejní sbor bude mít jednotný systém velení, jeho složení by pak v jednotlivých samosprávách mělo odpovídat etnickému složení těchto samospráv. Do jednoho roku by měly být vytvořeny Kosovské bezpečnostní síly (Kosovo Security Force – KSF) o velikosti 2500 mužů (800 rezervistů). Ty nahradí současné Kosovské ochranné sbory (Kosovo Protection Corps – KPC). KSF bude zajišťovat především krizový management a civilní ochranu. KSF nebude vybavena těžkými zbraněmi. Kosovo bude mít vlastní domácí zpravodajskou službu.
- Pro plnění úkolů vycházejících z implementace statusu budou v Kosovu přítomny mezinárodní složky. Půjde o:
 - **Mezinárodního civilního představitele (International Civilian Representative – ICR)**, který bude současně i zvláštním zástupcem EU (EUSR) pro Kosovo. ICR bude jmenován Mezinárodní řídicí skupinou (International Steering Group – ISG), složenou z nejvýznamnějších mezinárodních investorů. ICR bude mít k dispozici **Mezinárodní civilní úřad (International Civilian Office – ICO)**, který by však měl být podstatně menší a mít menší pravomoci než UNMIK. ICR bude moci při dohlížení nad implementací statusu uplatnit zvláštní pravomoci (např. upravit či anulovat rozhodnutí přijatá kosovskými úřady, pokud budou v rozporu se statutem). ISG po dvou letech zhodnotí šíři mandátu ICR, po úspěšné implementaci statusu rozhodne o ukončení jeho mandátu.
 - **Civilní mise Evropské bezpečnostní a obranné politiky** bude napomáhat k rozvoji účinného právního systému. Mise bude mít za úkol dohlédnout nad řádným prošetřením a řádným průběhem soudního procesu v některých zvláště citlivých případech. Bude-li tak zapotřebí, do soudního procesu zapojí mezinárodní soudce a státní zástupce. Mise by měla mít omezené výkonné pravomoci při zajišťování vlády zákona a veřejného pořádku.
 - **Mezinárodní vojenská přítomnost** – V Kosovu budou nadále působit jednotky KFOR, které budou zajišťovat základní bezpečnost a zpočátku též dohlížet nad činností KSF. KFOR bude v Kosovu působit tak dlouho, dokud kosovské bezpečnostní složky nebudou schopny plně převzít odpovědnost za zajištění bezpečnosti v zemi.

Po vstupu statusu v platnost začne 120-ti denní přechodné období. Během něj bude zvláštní Komise navržena ústava, kterou posléze musí schválit ICR a Kosovské shromáždění 2/3 svých členů. Kosovské shromáždění dále musí přijmout zákony provádějící ustanovení statusu, které vejdou v platnost s koncem přechodného období. Zejména se bude jednat o zákon o všeobecných a místních volbách, volby by pak měly proběhnout nejpozději do 9 měsíců po vstupu statusu v platnost. UNMIK se během přechodného období bude v souladu se svým mandátem podílet na implementaci statusu. S koncem přechodného období UNMIK zanikne, resp. některé jeho části budou včleněny do kosovské státní správy.

3. MOŽNÉ VARIANTY DALŠÍHO VÝVOJE

Nejpozději do konce března by měl zvláštní zmocněnec předložit definitivní návrh na řešení statusu Kosova Radě bezpečnosti OSN. Do té doby budou probíhat intenzivní diplomatická jednání zejména mezi státy Kontaktní skupiny, resp. Stálými členy Rady bezpečnosti OSN. Rezoluce by mohla být přijata v dubnu nebo květnu, za britského resp. Amerického předsednictví v Radě bezpečnosti.

Z hlediska mezinárodního práva a precedentu pro budoucí podobné případy by bylo nejvhodnější, kdyby bylo dosaženo shody na půdě Rady bezpečnosti a přijata rezoluce k budoucímu uspořádání. Pro tuto variantu však bude zapotřebí získat souhlas Ruska, které již dlouhodobě avizuje, že bude vetovat každé řešení, které by bylo nepřijatelné pro Srbsko. Srbsko přitom jednoznačně odmítlo návrh, který 2. února předložil Ahtisaari.

V případě neshody na půdě Rady bezpečnosti OSN se již delší dobu hovoří i o „plánu B“. Podle této varianty by Kosovo jednostranně vyhlásilo nezávislost, přičemž tento krok by kosovští představitelé opřeli o závěry Ahtisaariho zprávy. Ta sice nijak neoperuje s termínem „nezávislost“, nicméně hovoří o přijetí ústavy, znacích suverénního státu (hymna, vlajka, znak), právu na uzavírání mezinárodních dohod a vstup do mezinárodních organizací atd. Následně by Kosovo usilovalo o své uznání ze strany ostatních států – v první řadě evropských států a USA – a vstup do OSN.

Podle některých analýz⁴ by měly státy Evropské unie v co největší možné míře sjednotit svůj postoj a trvat na přijetí rezoluce Rady bezpečnosti podle Ahtisaariho návrhu, byť by to bylo proti vůli Srbska. Dále by měly jasně indikovat, že v případě nepřijetí rezoluce nebudou váhat s uznáním Kosova, jakmile samo vyhlásí nezávislost. Bude-li Rusko přesvědčeno o nevyhnutelnosti kosovské samostatnosti, spíše podpoří přijetí rezoluce Rady bezpečnosti, než by riskovalo realizaci druhé varianty, která by právě pro něj byla nebezpečným precedentem.

⁴ Viz např. *The time has come for an independent Kosovo*, Borut Grgič, Institut pro strategická studia Lublaň. [ZDE](#).

4. JEDNÁNÍ V RADĚ EU

Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy jednala o Srbsku a Kosovu 12. února 2007 a přijala k tématu závěry. V těchto závěrech „vyjádřila plnou podporu zvláštnímu vyslanci ONS Martti Ahtisaarimu a jeho úsilí v rámci politického procesu určení budoucího statusu Kosova.“ Rada se dále shodla, že „konečné rozhodnutí statusu Kosova by měla schválit Rada bezpečnosti OSN.“ Přijetí závěrů ke Kosovu lze také chápat tak, že EU i nadále hodlá v této otázce postupovat jednotně.

V Radě ale neexistuje jednoznačná shoda nad návrhem předloženým Ahtisaarim. Závěry sice popisují obsah a charakter Ahtisaariho návrhu, avšak nehodnotí jej. Jedná se především o Rumunsko, Řecko, Kypr a Slovensko, pro které jde Ahtisaariho návrh příliš daleko v otázce nezávislosti Kosova, resp. preferují takové řešení, které bude mít podporu kosovských Albánců i Srbska – i za cenu dalšího prodloužení jednání.

Pozornost zasluhující je pozice Slovenska, které jako nestálý člen Rady bezpečnosti OSN bude hlasovat o definitivní podobě statusu pro Kosovo. Slovensko však zatím nepřijalo jednoznačnou pozici k Ahtisaariho návrhu s tím, že tuto pozici zaujme až k finálnímu textu, který bude předložen do Rady bezpečnosti OSN. Tento postoj vychází ze současné vnitropolitické debaty. Ta znesnadňuje pozici slovenského ministerstva zahraničí, které původně Ahtisaariho plán po jeho zveřejnění přivítalo. Prezident, premiér i všechny parlamentní politické strany s výjimkou SMK se však postavily proti těmto Ahtisaariho návrhu. V blízké době lze očekávat parlamentní rozpravu k tématu a přijetí usnesení, které slovenskou vládu zaváže k usilování o takové řešení statusu Kosova, které nevytvoří nezávislý stát Kosovo bez souhlasu Srbska.

5. JEDNÁNÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU

Statusem Kosova se v brzké době bude zabývat i Evropský parlament. 13. března proběhne v zahraničním výboru rozprava a hlasování o návrhu usnesení, který předložil Joost Lagendijk (Holandsko, Zelení). Po přijetí návrhu výborem se jím bude zabývat též plénum.

Návrh předložený Lagendijkem jde ještě dál než Ahtisaariho zpráva. Hned v prvním odstavci „podporuje názor, že Kosovu by měla být poskytnuta nezávislost, přičemž jeho suverenita by „po určitou dobu“ byla omezena mezinárodní přítomností.“ Nezávislost považuje za jediné udržitelné řešení pro Kosovo, i vzhledem k tomu, že nezávislost umožní Kosovu přístup do mezinárodních finančních organizací a umožní mu realizovat jeho „evropské vyhlídky“. Omezená suverenita pod mezinárodním dohledem je nutná pro udržení multietnického charakteru Kosova a pro bezpečnost srbské populace a dalších menšin.⁵

⁵ Draft Report on the future of Kosovo and the role of the EU. Zpravodaj Joost Lagendijk. 22.1. 2007. Ke stažení [ZDE](#).

Sám Lagendijk odmítá, že by jeho návrh šel dál než Ahtisaariho plán. „Hlavní rozdíl mezi zprávou Ahtisaariho a mou je ten, že on to nenazývá nezávislostí, zatímco já ano.“⁶

Ve výboru však lze očekávat ještě zajímavou debatu, vzhledem k tomu, že zdaleka ne všichni poslanci souhlasí s Lagendijkem, pokud jde o explicitní podporu nezávislosti. Je dost pravděpodobné, že dvě nejsilnější strany (PPE-DE, PSE) prosadí vynětí slova „nezávislost“ z návrhu usnesení, které pak bude do značné míry totožné s doporučeními M. Ahtisaariho.

6. SRBSKO A PERSPEKTIVA ZAHÁJENÍ JEDNÁNÍ O SAD

Srbsko jednoznačně odmítlo Ahtisaariho plán, jakmile mu byl 2. února oficiálně představen. 14. února jednal o tématu srbský parlament a téměř jednohlasně (225 proti 15) tento plán odmítl, s tím že tento „porušuje základní principy mezinárodního práva“ a „nelegálně pokládá základy pro vznik nového nezávislého státu na srbském území.“

Srbský parlament svým rozhodnutím pouze potvrdil dlouhodobou srbskou pozici, která jednoznačně odmítá oddělení Kosova od Srbska. Lze očekávat, že představitelé srbské vlády se na nadcházejících jednáních ve Vídni budou opírat o usnesení parlamentu - jinými slovy – odmítnou Ahtisaariho návrh. Navíc je zde před nedávnem přijatá a referendem schválená ústava, která Kosovo označuje za nedílnou součást Srbska.

Citlivost ztráty Kosova pro srbskou vládu Rada EU dlouhodobě reflektuje tím, že v každých svých závěrech k západnímu Balkánu opětovně ubezpečuje Srbsko o jeho evropské perspektivě. Poslední závěry Rady dokonce říkají, že „Srbsko je i nadále vítáno, pokud jde o přistoupení k Evropské unii.“

Srbsko by však nepochybně více přivítalo, kdyby se Unie rozhodla změkčit své podmínky pro znovu zahájení jednání o Stabilizační a asociační dohodě. Nad tímto tématem panuje v Radě dlouhodobá neshoda. Podobně jako dříve v případě Chorvatska, i nyní je zde severní křídlo (Velká Británie, Nizozemí, Belgie, Finsko), které si pod „plnou spoluprací s ICTY“ představuje dopadení a vydání gen. Mladiče do Haagu. Na druhé straně stojí státy Regionálního partnerství (ČR, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Rakousko, Slovinsko) podporované řadou dalších (např. Švédsko, Řecko, Itálie, Španělsko, Rumunsko) které by rády učinily vstřícnější krok vůči srbské vládě uvolněním podmínky kondicionality – tedy po vzoru Chorvatska v roce 2005 přestat trvat na vydání konkrétní osoby a spokojit se s aktivním přístupem srbské vlády ke spolupráci s ICTY.⁷

⁶ Euobserver 19.2. 2007.

⁷ Zdroj: TIC 833/2007 SZ Brusel.

7. POZICE KOSOVSÝCH ALBÁNCŮ

Představitelé kosovských Albánců v čele s premiérem (Agim Çeku) Ahtisaariho plán přivítali, byť neobsahuje přímo zmínku o „nezávislosti“. Tato skutečnost vadí některým „radikálnějším“ skupinám v Kosovu (např. skupina Sebeurčení) – 10. února proběhla na toto konto v Prištině demonstrace, která skončila střelbou gumovými projektily a dvěma mrtvými na straně demonstrujících.

Podle svých vyjádření⁸ kosovští Albánci neočekávají na jednání ve Vídni dosažení shody se Srbskem, nicméně jednání se aktivně zúčastní aby dokázali svoji oddanost procesu vedenému M. Ahtisaarim.

8. POZICE USA A RUSKA

USA⁹

Spojené státy dlouhodobě považují nezávislost Kosova za nevyhnutelnou a proto též přivítaly Ahtisaariho návrh statusu a označily jej za vyvážený. Za nejdůležitější nyní považují správné načasování dalšího postupu a citlivý přístup k Srbsku. USA považují za důležité, aby se EU snažila co nejvíce odvrátit pozornost srbských představitelů od Kosova, resp. aby jim byla schopná nabídnout záruky ohledně další evropské perspektivy země. EU by měla jasně říct, že znovu zahájí jednání o Stabilizační a sociální dohodě, jakmile bude ustavena nová srbská vláda, euroatlanticky zaměřená a ochotná spolupracovat s ICTY.

Ruská federace

Rusko dlouhodobě avizuje, že bude v radě bezpečnosti OSN vetovat každé rozhodnutí, které by nebylo přijatelné pro Srbsko. Tuto pozici ruští představitelé zopakovali i po prezentaci Ahtisaariho návrhu.

Jedním z hlavních používaných argumentů je též nebezpečnost vytvoření precedentu pro další oblasti – jak na Balkáně – tak i jinde na světě (Podněsteří, Jižní Osetie, Abcházie, Náhorní Karabach, Severní Kypř). Rusko tak zůstává jediným ze stálých členů Rady bezpečnosti OSN, který se jednoznačně staví proti jakékoli formě nezávislosti Kosova.

⁸ Viz např. ČTK 16.2. 2007

⁹ Zdroj: TIC 487/2007 Washington.

Relevantní dokumenty a zdroje informací

- Souhrnný návrh budoucího statusu Kosova. Ke stažení na www.unosek.org.
- Rada ve složení pro obecné záležitosti a vnější vztahy, 12. února 2007 – závěry o západním Balkánu – dok. [6001/07](#)
- Draft Report on the future of Kosovo and the role of the EU. Zpravodaj Joost Lagendijk. 22.1. 2007. Ke stažení [ZDE](#)

Související práce Parlamentního institutu (dostupné na Intranetu PS)

- Jednání o budoucím statusu Kosova, Informační podklad PI č. 3.052, říjen 2006.
- Postoje k budoucímu statusu Kosova – budoucí uspořádání Kosova v postojích a názorech vybraných think-tanků, Informační podklad PI č. 3.051, říjen 2006.
- Stav jednání o statusu Kosova a příprava evropské civilní mise, Vybraná Témata PI č. 4/2007, leden 2007.