

Pavel Kandalec

Stát Kosovo a jeho občané (?)

Dne 17. 2. 2008 vyhlásilo Kosovo nezávislost. Tento krok vyvolal nebývalé kontroverze a desítky článků z pera odborníků na mezinárodní právo. Následující příspěvek si neklade za cíl přispět k rozuzlení této ožehavé a stále diskutované otázky, nýbrž se zaměří na jeden z dílčích aspektů, které při vzniku státu vyvstávají – určení jeho personálního substrátu.

Z pohledu České republiky může být zajímavá zejména problematika pozbývání státního občanství osob pocházejících z Kosova, a to v souvislosti s naplněním jedné z podmínek pro udělení státního občanství České republiky uvedené v § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbývání státního občanství České republiky, dále též „StObč“, podle které musí žadatel prokázat, *že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství nebo prokáže, že pozbyl dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s příznacným postavením uprchlíka na území České republiky.*

Jaké je však ono dosavadní státní občanství osob pocházejících z Kosova? Odpověď je třeba hledat jak v kosovských, tak v srbských právních předpisech. Je třeba si totiž uvědomit, že tamní obyvatelé jsou Srbskem zpravidla nadále považováni za srbské státní občany, což vyplývá z historického vývoje na daném území – i proto má v tomto příspěvku své místo stručný popis tohoto vývoje. Následující příspěvek se v závěru pokouší mimo jiné nalézt odpověď na otázku, zda a v jakém rozsahu je legitimní, aby Ministerstvo vnitra ČR vyžadovalo po žadatelích o udělení státního občanství České republiky, kteří pocházejí z oblasti Kosova, aby se vyvázali ze svého dosavadního státoobčanského svazku.

Pro zodpovězení naznačené otázky je třeba nejprve uvést čtenáře do historického kontextu. Následovat bude rozbor právní úpravy státního občanství Kosova a Srbska. Zmíněna bude faktická situace, která v současnosti v dané oblasti panuje. Právě v průniku právní úpravy a současné reality pak bude hledáno řešení.

Historické pozadí

Je území Kosova historicky albánské nebo srbské? Odpověď na tuto otázku se liší a nepřekvapí, že v závislosti na tom, zda se čtenář spoléhá na literaturu albánské či srbské provenience. Srbové nazývají uvedenou oblast „Kosovo a Metohija“ a považují ji za srdce svého území. Jak k tomu ovšem trefně pozna-

menává T. Judah, pokud tomu tak je, pak toto srdce dnes bije v cizím těle, neboť drtivou většinu obyvatel Kosova v současné době tvoří Albánci.¹⁾

Zajímavou, i když z právního hlediska v podstatě irelevantní okolností je, že už samotná etymologie slov Kosovo a Metohija poukazuje na srbskou historii – Kosovo, což je historicky jen východní část dnešního státu Kosovo, je odvozeno od slovanského slova „kos“. Bitva na Kosově poli je pak také označována „bitvou na poli černých ptáků“. Název Metohija, což je západní část dnešního státu Kosovo, pak je odvozen od řeckého slova pro ortodoxní kláštery. Této skutečnosti si byli vědomi i někteří albánští činitelé. Jeden z čelních intelektuálních vůdců kosovských Albánců Ibrahim Rugova si proto pohrával s myšlenkou přejmenovat Kosovo na „Dardania“ – po Ilyrském kmeni, který údajně území obýval v antických dobách.²⁾ Tyto jazykozpytné úvahy nám mohou ze středoevropského pohledu připadat jen málo podstatné. Ostatně i některá z exonymních označení pro Čechy (Bohemia, Böhmen) mají svůj původ v názvu starověkého keltského kmene Bójů, aniž by kohokoliv napadlo z této skutečnosti vyvozovat jakékoliv další závěry. Bohužel, na Balkáně ještě vše doutná a každý, byť právně irelevantní argument se počítá. Území současného Kosova bylo součástí Osmanské říše po více než pět staletí – od bitvy na Kosově poli 28. června roku 1389. Právě 28. červen – svátek sv. Víta, neboli srbsky „Vidov dan“ je snad nejvýznamnějším dnem v srbském kalendáři.³⁾ Od roku 1877 tvořilo Kosovo v hranicích větších než současné území Kosova samostatnou provincii (tzv. Vilayet) v rámci Osmanské říše. Tato situace trvala až do Balkánských válek (1912-1913), kdy bylo Kosovo připojeno k Srbsku (Srbové používají výraz „osvobození Kosova“). Za pozornost už v tuto chvíli stojí, že v období mezi Balkánskými válkami a vznikem Království Srbů, Chorvatů a Slovinců v roce 1918 byli obyvatelé Kosova **de facto apatridé**⁴⁾. Jak bude ještě zmíněno níže, nebylo to naposledy, kdy se kosovští Albánci ocitli v této státoobčanský podivné situaci.

Situace po 2. světové válce a jugoslávské občanství

Jak poznamenává Jiří Hanák: „Jisté je, že kosovští Albánci si ani Srbsko, ani Jugoslávii dobrovolně za svůj domov nevybrali. Nikdy nežili se Srby, z donucení žili jen

¹⁾ JUDAH, T. *Kosovo. What everyone needs to know*. Oxford: University press, 2008, str. XIX.

²⁾ JUDAH, T. *Kosovo*. op. cit., str. 31.

³⁾ HANÁK, J. *Orwellovo století*. Praha: Prostor, 2001, str. 404-405. – „S Vidov danem neradno se Srby žertovat. O Vidov danu 1914 nenáviděný rakousko-uherský následník trůnu navštívil Sarajevo a zaplatil to životem. Na Vidov dan roku 1389 Srbové utrpěli onu historickou porážku na Kosově poli a na Vidov dan roku 1989 se památným projevem mladého komunistického aparátčíka S. Miloševiće zažehnul na Kosově poli balkánský sud prachu.“

⁴⁾ Jako **de facto apatridy** označujeme osoby, které sice mají státní občanství některého státu, avšak tento stát jim buď není schopen, nebo z politických důvodů není ochoten, poskytovat právní ochranu – blíže k takové situaci srov.: MAKAROV, A. *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. 2. vydání. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1962, str. 17 an.

vedle nich. Za druhé světové války postavili dokonce dobrovolnickou divizi SS Skandenbeg k boji proti jugoslávským partyzánům.“⁵⁾ Po druhé světové válce pak mnozí Albánci z Kosova pozbyli jugoslávské občanství pro svoji (ať skutečnou či i jen domnělou) kolaboraci s nacistickým režimem a uprchli do Turecka. Kosovo bylo znovu začleněno do Jugoslávie s regionálním statusem „oblast“, který skýtal menší rozsah autonomie než provincie („pokrajina“), jak tomu bylo v případě Vojvodiny. V období 1953–1963 byly i tyto autonomní výdobytky Kosova, resp. Vojvodiny zrušeny. Od roku 1963 se nicméně karta zase obrací a autonomie je posilována, až v roce 1973 získává Kosovo (společně s Vojvodinou) tak rozsáhlou autonomii, že ji lze srovnávat s pozicí jednotlivých republik – např. s právem přijmout ústavu. Pokud jde o státní občanství, byl zde však oproti jednotlivým jugoslávským republikám zásadní rozdíl – v Kosovu neexistovalo oficiální paralelní kosovské republikové občanství, což je jeden z typických znaků federace.

Republikové občanství jednotlivých jugoslávských republik naopak zakotveno bylo a záviselo na existenci občanství jugoslávské federace. Ačkoliv to byly jednotlivé republiky, které vydávaly pasy a vedly příslušné registry občanů, málokdo si byl svého republikového občanství vědom. V tomto ohledu lze najít určitou paralelu s republikovým občanstvím v Československu po roce 1969. Ani zde nebylo republikové občanství pro většinu obyvatel důležité a většinou si ho ani nebyli vědomi. A podobně jako v ČSSR (resp. ČSFR), tak i v Jugoslávii (Socialistické federativní republiky Jugoslávie – SFRJ) nabylo republikové občanství po rozpadu federace zásadního významu, neboť právě podle něj bylo primárně určeno státní občanství nově vzniklých států.

Obyvatelé Kosova byli tedy občané SFRJ a zároveň republikoví občané Srbské republiky. Nicméně kosovské orgány měly veškerou kompetenci při vydávání jugoslávských pasů a vedly registr občanů. Pasy vydané v Kosovu byly dokonce psány v albánském, srbském a francouzském jazyce a označeny vlastním kódem (KA). Jak uvádí Krasniqi,⁶⁾ jednalo se tak v mnoha ohledech o jakési quasi republikové občanství.

Zrušení autonomie Kosova

Soužití Albánců a Srbů na Kosovu nikdy nebylo růžové, opravdu však začalo jiskřit až po smrti Josipa B. Tita v roce 1980. Literatura k tomuto období podává ta nejabsurdnější svědectví a bližší pojednání by přesahovalo téma a účel tohoto příspěvku. Jen namátkou lze zmínit, že rozbuškou pro studentské nepokoje v roce 1981, které skončily desítkami (či podle jiných zdrojů tisíci) mrtvými, byl fakt, že

⁵⁾ HANÁK, J. op. cit., str. 404-405.

⁶⁾ KRASNIQI, G. Citizenship as a tool of state building in Kosovo: status, rights, and identity in the new state, *CITSEE Working paper*, (2010), School of Law, University of Edinburgh, str. 7.

jeden albánský student našel v univerzitní kantýně ve své polévce švába⁷⁾ a že hlavní roli v tzv. incidentu Djordje Martinoviče hrála láhev piva zaražená do těla srbského farmáře.⁸⁾

Situace dále eskalovala. Dne 23. 3. 1989 zrušila srbská vláda autonomii Kosova a následně tvrdě potlačovala jakékoliv demonstrace, které proti tomuto kroku vzápětí probíhaly. Propuštěno bylo na 75.000 lékařů, učitelů, policistů, profesorů a dalších státních zaměstnanců albánského původu. Navíc byly zrušeny místní soudy a odvolání jejich soudci.⁹⁾ Následovalo něco, co neslo vpravdě Orwellovský název „Program revitalizace, míru a prosperity v Kosovu“. S retroaktivním účinkem byly anulovány prodeje nemovitostí Albáncům, pokud prodávajícími byli Srbové, kteří následně odešli do jiných částí Jugoslávie. Společnost se stále více segregovala, což se projevovalo i v odděleném vyučování ve školách (Srbové dopoledne a Albánci odpoledne) a dokonce oddělených školních záchodcích zvlášť pro srbské a zvlášť pro albánské děti.¹⁰⁾

Devadesátá léta

28. 9. 1990 přijalo Srbsko novou ústavu. Podle její preambule Srbská socialistická republika již nadále nebyla jako dříve „stát – národ Srbů a dalších národností, které vykonávají svá práva“, nýbrž „demokratický stát srbského lidu“. Zároveň tam bylo stanoveno, že se respektují práva dalších národů a menšin. Již 22. 9. 1991 vyhlásil paralelní parlament kosovských Albánců nezávislost, která byla ten samý rok potvrzena i v paralelním referendu. Nezávislost uznala toliko Albánie. Zřízeny však byly paralelní (a z pohledu Srbska) nelegální albánské instituce. Kosovští Albánci (zejména tedy ti v zahraničí) odváděli těmto paralelním státním strukturám dobrovolně daň z příjmu fyzických osob ve výši 3 % a daň z příjmu právnických osob 10 %.¹¹⁾

Tyto paralelní albánské instituce stojí ovšem za pozornost ještě z jiného důvodu. Historie totiž píše paradoxní scénáře. Jak bude rozebráno níže, dnes existují na území Republiky Kosovo naopak paralelní srbské instituce. A podobně jako v devadesátých letech byly ty albánské, dnes jsou tyto srbské paralelní instituce považovány vládními (dnes kosovskými) orgány za nelegální.

Další eskalace napětí přišla s rokem 1997. Tehdy totiž v sousední Albánii vypukl chaos poté, co došlo k nevyhnutelnému konci státem tolerovaných pyramidových systémů. Vyrabovány byly vojenské sklady a ke kosovským

⁷⁾ Blíže srov.: MALCOLM, N. *Kosovo. A short history*. London: Pan books, 2002, str. 334-335.

⁸⁾ Blíže srov.: MALCOLM, N. op. cit., str. 338.

⁹⁾ ISTREFI, K. *Secession, Statehood and the Recognition of Kosovo*. Saarbrücken: LAMBERT Academic Publishing AG and Co. KG, 2010, str. 25.

¹⁰⁾ Blíže srov.: MALCOLM, N. op. cit., str. 334-356.

¹¹⁾ JUDAH, T. op. cit., str. 73.

Albáncům se dostaly zbraně. Po krvi v tu chvíli prahla zvrácená individua z obou stran. Na albánské straně vznikla Kosovská osvobozenecká armáda (UÇK) a na srbské straně se na scéně objevila paramilitantní komanda zocelená již vražděním v Bosně a Chorvatsku (např. Ž. Ražnatovič zvaný „Arkan“). Ten dokonce v jednom ze svých projevů označil kosovské Albánce za „turisty“. Jak naložit s „turisty“ mělo být jasné – poslat je „zpět“ do Albánie.¹²⁾

Další fáze etnických čistek se rozhořela v letech 1998 - 1999. Faktem ovšem je, že největší intenzity dosáhly až začátkem „humanitární akce“ NATO (t.j. kontroverzním bombardování Srbska) po 24. 3. 1999.

Kontinuita SRJ se SFRJ

Politika Slobodana Miloševiče byla v devadesátých letech taková, že považoval Svazovou republiku Jugoslávii (SRJ) vzniklou 27. 4. 1992 za nástupce Socialistické federativní republiky Jugoslávie (SFRJ). Tento přístup nicméně mezinárodní společenství odmítalo, a proto musela SRJ požádat o vstup do OSN, stejně jako ostatní nástupnické státy SFRJ. Dne 16. 7. 1996 byl vydán nový zákon o státním občanství Svazové republiky Jugoslávie (SRJ) č. 33/1996. Ve skutečnosti šlo tedy jen o Srbsko (samořejmě včetně Kosova) a Černou Horu. Republikoví občané Srbska i republikoví občané Černé Hory byli považováni automaticky za občany SRJ. Dále mohli občanství SRJ nabýt republikoví občané ostatních jugoslávských republik, pokud měli ke dni 27. 4. 1992 (sic! t.j. více než čtyři roky před vydáním tohoto zákona) pobyt na území SRJ, a dále příslušníci jugoslávské armády (tedy armády SRJ) a jejich rodinní příslušníci a dále ti státní občané SFRJ, kteří pro svoji národnost, náboženství či politické přesvědčení byli donuceni uprchnout na území SRJ.¹³⁾ Pro účely Kosova je zajímavé, že se tak na jeho území uchýlili i někteří Srbové uprchnuvší z Bosny a Chorvatska. Tento přesun byl srbskými oficiálními místy přímo organizován. S velikým nadšením se ovšem nesetkával. Je dokonce zdokumentován případ, kdy srbští uprchlíci z Bosny převážení v autobusu poté, co zjistili, že je vezou do Kosova, donutili se zbraní v ruce řidiče k návratu do Bělehradu.¹⁴⁾

Rok 1999 – Srbsko ztrácí Kosovo

Dne 10. 6. 1999 skončilo po 78 dnech každodenní bombardování silami NATO a byla vydána rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244 upravující další status Kosova pod mezinárodní správou. Byla zřízena mise OSN pro Kosovo (UNMIK)¹⁵⁾,

¹²⁾ MALCOLM, N. op. cit., str. 352.

¹³⁾ KRASNIQI, G. op. cit., str. 8.

¹⁴⁾ MALCOLM, N. op. cit., str. 353.

¹⁵⁾ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. Blíže ke zřízení této mise: de BRABANDERE, E. *Post-conflict Administrations in International Law*. Leiden, Boston: 2009, str. 37 an.

kteřá fakticky vykonávala spolu s dalšími organizacemi nejnutnější úkoly státní moci.¹⁶⁾ Ačkoliv Srbsko nemělo nad Kosovem kontrolu, obyvatelé Kosova byli nadále státními občany Srbska. Celá situace tedy vedla k tomu, že existovaly dvě skupiny osob – ty, které se narodily před rokem 1999 a měly alespoň nějaké jugoslávské dokumenty, a ty, které se narodily až po roce 1999 a byly de facto apatridé. Ačkoliv totiž získaly ze zákona jugoslávské (srbské) státní občanství dle iure sanguinis, srbské úřady o nich obvykle nevěděly. Nicméně i mezi těmi, kteří byli narozeni před rokem 1999, bylo mnoho těch, kteří neměli k dispozici žádné osobní doklady.

Mise UNMIK proto vydala *nařízení č. 2000/13, o centrálním registru osob (UNMIK/REG/2000/13)*. Do tohoto registru měli být zapsáni všichni „obvyklí obyvatelé“ Kosova. Pod tento pojem spadaly jednak osoby narozené na území Kosova a dále osoby, které mohly prokázat, že v Kosovu žijí alespoň pět let. Procedura to byla vcelku jednoduchá, a tak se mohlo stát, že byly do registru poja-ty i osoby, které tam být neměly. (Jak důležitý se tento registr nakonec stal, bude vysvětleno níže.). Srbská část obyvatel Kosova tento registr většinou ignorovala a nadále k cestování používala srbský pas.¹⁷⁾

Od r. 2000 pak byly misí UNMIK vydávány pro obyvatele Kosova cestovní dokumenty.¹⁸⁾ Nejednalo se nicméně o skutečné cestovní pasy a bylo výslovně stanoveno, že tyto cestovní dokumenty nikterak nesignalizují státní občanství svého držitele. Jednalo se o ubohou náhražku za cestovní pas, neboť tyto cestovní dokumenty uznávalo pouze 37 zemí. Paralelně fungující srbské orgány vydávaly nadále srbské pasy, což využívali jak srbsští, tak i někteří albánští obyvatelé Kosova. V období let 1999 - 2007 bylo takto údajně vydáno pro obyvatele Kosova 200 000 srbských pasů.¹⁹⁾

Nezávislost Kosova vyhlášená v roce 2008

Dne 17. 2. 2008 (v 15:49 hod.) – po téměř devíti letech mezinárodní správy Kosova, vyhlásil kosovský parlament Deklaraci o nezávislosti Kosova. Byla přijata jednomyslně všemi přítomnými stodevíti poslanci ze 120 členného parlamentu. Deset členů ze srbské komunity a jeden člen goranské komunity se jednání nezúčastnilo.

Vzápětí na to prohlásilo Národní shromáždění Srbska výše zmíněné rozhodnutí kosovského parlamentu za zrušené a potvrdilo, že Kosovo je integrální součástí Srbska, a dále, že všichni obyvatelé této oblasti jsou považováni za rovnoprávné

¹⁶⁾ Blíže srov. SCHALLER, Ch. Die Sezession des Kosovo und der völkerrechtliche Status der internationalen Präsenz. *Archiv des Völkerrechts*. č. 2/2008, str. 131 an.

¹⁷⁾ KRASNIQI, G. op. cit., str. 10.

¹⁸⁾ Dle nařízení č. UNMIK/REG/2000/18.

¹⁹⁾ Kosovo Albanians shun Serbia, but not its passports. 8.9.2007. www.balkanpeace.org. Citováno dle: KRASNIQI, G. op. cit., str. 11.

státní občany Srbska. Tento oficiální postoj trvá dodnes, ačkoliv právě zmíněná rovnoprávnost je ve skutečnosti dosti iluzorní (k tomu viz dále).

Pokud jde o legalitu deklarace o nezávislosti Kosova, je v ní přímo zmíněn násilný rozpad Jugoslávie a útlak ze strany srbského režimu. Deklarace z roku 2008 nicméně kupodivu vůbec neodkazuje na deklaraci o nezávislosti Kosova z roku 1991.

Jedním z kritérií státnosti je opora v ústavě. Právě takovou lze najít podle názorů některých autorů v jugoslávské ústavě z roku 1974.²⁰⁾ Kosovo mělo totiž právo vydávat své zákony, což je jeden ze znaků státnosti. Dokonce i srbsí autoři je nazývali „kvazi republikou“. Badinterova komise však Kosovo na počátku devadesátých let (na rozdíl od bývalých jugoslávských republik) právo secese nepřiznala. Faktem zůstává, že autonomní oblasti (t.j. Kosovo a Vojvodina), narozdíl od svazových republik, právo na vystoupení z jugoslávské federace výslovně ústavně zakotveno neměly.²¹⁾

Mezinárodní společenství zaujalo ke Kosovu neutrální postoj a ponechalo na rozhodnutí jednotlivých států, zda Kosovo uznají. Podobný postoj zaujala Rada Evropy či Organizace islámské konference. Pouze přibližně desítky států vyjádřila výslovně svoji neochotu Kosovo uznat. Přibývá států, které Kosovo uznaly.²²⁾ Některé státy při uznání Kosova citovaly ne jenom klasická kritéria státnosti, ale jako argument navíc zmínily, že ten či onen stát už Kosovo beztak uznává. Tak např. Austrálie odkázala na fakt, že Kosovo už uznaly Spojené státy a Velká Británie. U některých evropských států, které Kosovo naopak neuznaly, lze vystopovat spíše vnitropolitickou motivaci, neboť sami čelí více či méně intenzivním secesionistickým tendencím (Slovensko, Španělsko, Rumunsko, Kypr).

Soulad vyhlášení nezávislosti Kosova s mezinárodním právem byl dne 22. 7. 2010 potvrzen i Mezinárodním soudním dvorem (MSD),²³⁾ ačkoliv poměr hlasování (10 : 4) naznačuje, že více než o všeobecnou shodu mezi odborníky na danou otázku tu jde o výsledek hlasování (*Pluralitas, non veritas facit iustitiam*). Není účelem tohoto příspěvku zaujmout stanovisko k této tolik diskutované a kontroverzní otázce. Připomeňme toliko, že Česká republika Kosovo uznala dne 21. 5. 2008. V jakém rozsahu se fakt uznání Kosova ze strany České republiky promítl do postoje České republiky k obyvatelům Kosova – žadatelům o státní občanství České republiky, bude zmíněno níže.

²⁰⁾ ISTREFI, K. op. cit., 2010.

²¹⁾ Bliže srv.: PARAMESWARAN, K. Der Rechtsstatus des Kosovo im Lichte der aktuellen Entwicklungen. *Archiv des Völkerrechts* 2/2008, str. 172 an.

²²⁾ Aktuální vývoj lze sledovat na internetové stránce www.kosovothankyou.com.

²³⁾ <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.

Státní občanství republiky Kosovo

Pokud jde o Kosovo, jeho obyvatelé byli tedy od počátku devadesátých let *de iure* státními občany SRJ. *De facto* však byli mnozí z albánského obyvatelstva apatridé. Získání jugoslávského pasu bylo podmíněno službou v jugoslávské armádě, což byla pro většinu mladých Albánců nepřijatelná podmínka. Podobně bylo nemožné se bez splnění vojenské povinnosti vyvázat z jugoslávského občanství. Právě v této době proudily nejpočetnější zástupy nelegálních migrantů z Kosova do Evropy.

Zákon o státním občanství Kosova byl přijat dne 20. 2. 2008, t.j. pouhé tři dny po vyhlášení nezávislosti.^{*)} Zákon byl součástí tzv. Ahtisaarova balíčku zákonů a neproběhla k němu žádná rozprava. To je ostatně příznačné pro mnoho kosovských zákonů vydaných těsně po vyhlášení nezávislosti – fakticky byly napsány odborníky ze západních zemí a narychlo schváleny. Alespoň z formálního hlediska lze přiznat kosovským zákonodárcům určité uznání. Při určení, kdo budou státní občané právě vyhlášeného státu, se neuchýlili k žádným překotným pozměňovacím návrhům a přílepům, které by původní smysl zákona deformovaly.

Zaveden byl tzv. „new state model“, a to bez jakéhokoliv odkazu na národnostní či etnickou příslušnost. (Tato otázka je v Kosovu ostatně velmi citlivá, což se projevuje např. i v tom, že státní hymna Kosova ani nemá slova, neboť by to nekonvenovalo postoji Kosova coby národnostně neutrálního státu.) Dle čl. 3 odst. 1 kosovské ústavy je Republika Kosovo „*multietnickou společností tvořenou Albánci a dalšími komunitami*“. Zákony jsou vydávány v jazycích všech etnik, která v Kosovu žijí, a to včetně romštiny.

Kdo se tedy stal státním občanem nově vzniklého státu Kosovo? Slibně vypadá znění ústavy Republiky Kosovo vydané dne 9. 4. 2008 a účinné od 15. 6. 2008, která upravuje záležitosti státního občanství v čl. 155:

„čl. 155

odst. 1 Všichni, kdo ke dni přijetí této ústavy legálně pobývají na území Republiky Kosovo, mají nárok na státní občanství Republiky Kosovo.

odst. 2 Republika Kosovo uznává právo všech státních občanů bývalé SRJ, kteří měli ke dni 1. 1. 1998 svůj obvyklý pobyt na území Kosova a dále právo jejich potomků, na státní občanství Republiky Kosovo bez ohledu na jejich současné bydliště a případné jejich další státní občanství.“

Samotný zákon o státním občanství Kosova (zákon č. 03/L-034, dále též „KosObč“), který nabyl platnosti i účinnosti 20. 2. 2008, lze z komparativního

^{*)} Text zákona přeložený autorem najde čtenář v tomto čísle časopisu v rubrice ZE ZAHRANIČÍ – pozn. red.

pohledu považovat za jeden z nejkvalitnějších a nejvíce vstřícných legislativních počinů upravujících státní občanství po změně suverenity. Vychází ze zásady *ius sanguinis* s některými korektivními prvky dle *iure soli*. Vícerému státnímu občanství nejsou kladeny žádné překážky. Posledně uvedený postoj je více než logický s ohledem na to, jak velký počet obyvatel Kosova v minulosti vycestovalo do zahraničí, kde případně tito lidé i nabyli cizí státní občanství.

Určení okruhu státních občanů Kosova bylo poměrně široké:

- 1) Státními občany se dle čl. 28 odst. 1 KosObč stali **ze zákona** všichni ti, kdo měli registrovaný obvyklý pobyt dle nařízení č. 2000/13, o centrálním registru osob (UNMIK/REG/2000/13). Ačkoliv se tehdy původně jednalo jen o administrativní registraci orgány mezinárodního společenství (UNMIK), stal se právě tento registr výchozím seznamem státních občanů. Zároveň však čl. 28 odst. 2 KosObč stanovil, že příslušný (kosovský) orgán může ověřit oprávněnost registrace dotyčné osoby v uvedeném registru UNMIK. Pokud bude shledáno, že dotyčná osoba nesplňuje podmínky pro registraci, státní občanství Kosova ztratí. Tímto způsobem si tedy kosovský zákonodárce ponechal určitý prostor pro uplatnění kosovské státní suverenity.
- 2) Dále se jako státní občané Kosova mohou dle čl. 29 odst. 1 KosObč **nechat registrovat na základě vlastní žádosti** ti, kteří měli k 1. lednu 1998 státní občanství Svazové republiky Jugoslávie a zároveň měli v tento den obvyklý pobyt na území Republiky Kosovo a dále pak potomci těchto osob.

Z uvedeného rozlišení je zřejmé, že většina kosovských Albánců se stala ke dni účinnosti KosObč (20. 2. 2008) automaticky kosovskými státními občany, neboť se obvykle již předtím nechali registrovat v seznamech mise UNMIK. Naproti tomu ti, kteří registraci v uvedených seznamech opomenuli, t.j. typicky kosovští Srbové, se stanou kosovskými státními občany až poté, co budou registrováni na základě vlastní žádosti. K tomu je třeba prokázat, že dotyčná osoba měla k 1. lednu 1998 státní občanství SRJ a zároveň svůj obvyklý pobyt v Kosovu, což jsou ovšem podmínky, které kosovští Srbové obvykle splňují. Problém získat státní občanství Kosova by tak mohla mít jen ta (velmi malá) skupina Srbů, kteří se do Kosova v reakci na válku v 90. letech přestěhovali z jiných částí bývalé Jugoslávie (typicky z Bosny).

Postoj Srbska

Jak bylo již naznačeno výše, postoj Srbska ke Kosovu je diametrálně odlišný. Srbsko nadále považuje Kosovo za integrální součást svého státního území. To je výslovně zakotveno dokonce i v preambuli ústavy, nicméně však až v preambuli nové ústavy účinné od 8. 11. 2006 (t.j. v době, kdy už uvedené území Srbsko neovládalo). Z hlediska rozsahu a obsahu zmíněné preambule ji lze považovat

za vpravdě *reaktivní výtvor*²⁴⁾, neboť namísto nepřeborných heroických okamžiků srbské historie a bohatého srbského kulturního dědictví, na které by bylo možno v preambuli odkázat, rozebírá především ožehavou otázku Kosova:

„Maje na paměti tradice srbského lidu a rovnoprávnost všech občanů a etnických komunit v Srbsku,

považující rovněž provincii Kosovo a Metohiji za nedílnou součást teritoria Srbska, jež má status autonomní oblasti v suverénním srbském státě a z tohoto statusu plyne provincii Kosovo a Metohija ústavní závazek všech státních orgánů dodržovat a chránit zájmy Srbska v Kosovu a Metohiji ve všech vnitrostátních i zahraničních politických záležitostech,

občané Srbska přijímají tuto Ústavu Srbské republiky.“

Obyvatelé Kosova bez ohledu na národnost jsou nadále srbskými státními občany. Faktickým znakem státního občanství se ovšem v uvedené oblasti Balkánu stal především cestovní pas. Srbští obyvatelé Kosova jej obvykle měli. Ani albánským obyvatelům Kosova sice nebyl oficiálně upírán, avšak s ohledem na politickou situaci do roku 2008 bylo velmi problematické si ho vyřídít.

Od 19. 12. 2009 byl zaveden bezvízový styk mezi státy Schengenské dohody a Srbskem. Předpokladem ovšem je cestovní pas s biometrickými údaji. Pokud jde o obyvatele Kosova (bez ohledu na národnost), bylo pro ně zavedeno jen jediné místo příslušné k vydávání cestovních pasů – tzv. Koordináční úřad pro Kosovo a Metohiji (až) v Bělehradě (sic!). Tento úřad nicméně nevydává ony nové biometrické pasy, na něž jediné je možné cestovat do zemí Schengenského prostoru bez víz. Místo vydání, t.j. nápis *„Координациона управа за Косово и Метохију“* pak z tohoto pasu dělá vskutku pas druhé kategorie.

Srbský postoj k obyvatelům Kosova je tak plný vnitřních rozporů. Na jednu stranu považuje obyvatele Kosova nadále za své státní občany, byť přesně neví, kolik jich vlastně je a kteří to jsou. Na druhou stranu Srbsko odepírá těmto svým vlastním občanům výhody vyplývající z bezvízového styku se zeměmi Schengenské dohody tím, že jim nevydává biometrické cestovní pasy a navíc jsou cestovní pasy pro obyvatele Kosova vydávány až v Bělehradě. Samotná cesta do Bělehradu pak není možná na doklady vydané kosovskými orgány, nýbrž jen na doklady vydané paralelními srbskými institucemi působícími (z pohledu Kosova ilegálně) v některých faktických srbských enklávách na území Kosova (viz dále).

²⁴⁾ V psychologii je **reaktivní výtvor** považován za obranný mechanismus, který se týká přetvoření nepřijatelných pocitů v jejich opak. Tak např. nenávisť může být přeměněna na lásku, smutek v radost. V porovnání s opravdovými pocity je reaktivní výtvor často zveličený. – KASSIN, S. *Psychologie*. Brno: Computer Press, a.s. 2007, str. 544.

Ani postoj kosovských Albánců vůči Srbsku ovšem není konzistentní. Na jednu stranu je jejich odpor vůči Srbsku evidentní,²⁵⁾ na druhou stranu se kosovští Albánci nerozpakují žádat o srbský pas a těžit výhody, které skýtá.

Poznatky z osobního působení v místě

V této části se pokusím shrnout některé poznatky, které jsem získal vlastním šetřením v oblasti Srbska a Kosova v listopadu 2010. Výzkum byl veden ke dvěma otázkám:

1. Jaké jsou praktické důsledky postoje Srbska, které nevydává plnohodnotné cestovní pasy obyvatelům Kosova.
2. Jak náročná je procedura vyvázání se ze srbského, resp. kosovského státního občanství.

Pokud jde o prvně zmíněnou otázku, byly zaznamenány snahy obyvatel Kosova, změnit si fiktivně své trvalé bydliště na území Srbska (mimo Kosovo) a získat tak **cestovní pas s biometrickými údaji**. Dalším způsobem, jak by se obyvatelé Kosova mohli dostat k těmto biometrickým pasům, je, nechat se registrovat jako tzv. vnitřní přesídlenci („IDP“) na úřadu UNHCR v Srbsku. Těmto snahám srbská strana předchází jednak důkladným šetřením každého jednotlivého případu při žádosti o status IDP²⁶⁾ a jednak zavedením dvou pojmů v oblasti evidence obyvatel. Tzv. *prebivalište* je trvalý pobyt, který jediný opravňuje k získání biometrických pasů. Změna *prebivalište* je nicméně náročná administrativní procedura, která je nastavena tak, aby její podmínky nebyli obyvatelé Kosova (zejména ti albánští) schopni splnit. Naproti tomu *boravište* je jakýsi přechodný pobyt, který je sice jednoduché si v Srbsku zaregistrovat, k vydání biometrických pasů nicméně nestačí.²⁷⁾ Věc je o to složitější, že i v samotném Srbsku (mimo Kosovo) žije albánská menšina (zejména v oblasti Preševského údolí) a ti na pas s biometrickými údaji nárok mají. Celá situace tak zcela zjevně vytváří podhoubí pro korupční jednání.²⁸⁾

Ke zodpovězení si druhé z nastíněných otázek nebude zcela postačovat jen analýza právní úpravy, ale bude třeba zohlednit i faktickou situaci.

²⁵⁾ Zde stojí za zmínku postřeh, který učinil Jan Plešinger v rozhovoru pro Českou televizi v pořadu Před půlnocí, 24. 7. 2011, kdy srovnává konflikt v Kosovu s konfliktem v Čečensku: „Na Balkáně to byly války sousedské. V Čečensku to byla masivní kampaň proti čečenským povstalcům spojená se zničením celých měst – třeba město Groznyj vypadalo jako Drážďany po druhé světové válce. Na druhou stranu lidé, sousedé si nešli tak po krku jako tomu bylo v Kosovu nebo v Bosně. Války na Balkáně byly svým způsobem ještě o něco špinavější (pokud lze vůbec válku rozdělovat na špinavou a méně špinavou), ty mezilidské sousedské vztahy v Kosovu byly opravdu příšerné – mezi Albánci a Srby, ale i mezi ostatními etniky, zatímco Čečenci a Rusové spolu dokážou hovořit, tam není úplné mezetnický problém.“

²⁶⁾ Rozhovor s pracovníkem Komisariátu pro uprchlíky, Bělehrad, listopad 2010.

²⁷⁾ Rozhovor s pracovníci ředitelství správních agend, Bělehrad, listopad 2010.

²⁸⁾ http://www.b92.net/eng/news/crimes-article.php?yyyy=2010&mm=03&dd=26&nav_id=66068.

Pokud jde o vyvázání se z kosovského státního občanství, nebude zde zásadní problém. Dle čl. 17 odst. 1 KosObč může být státní občan Republiky Kosovo propuštěn ze státního svazku na vlastní žádost, pokud splňuje následující požadavky:

- a) má státní občanství jiného státu nebo obdržel příslib vydaný příslušným orgánem cizího státu, že mu bude uděleno státní občanství tohoto jiného státu;*
- b) splnil veškeré finanční závazky vůči státu a vůči osobám, vůči kterým má vyživovací povinnost;*
- c) neprobíhá proti němu trestní stíhání nebo soudní řízení a nevykonává trest;*

Podle čl. 17 odst. 2 KosObč bude žádost o propuštění ze státního svazku zamítnuta, pokud je žadatel státním úředníkem, soudcem, prokurátorem nebo členem policejního sboru Republiky Kosovo. Žádost může být také zamítnuta, pokud je propuštění ze státního svazku v rozporu se zájmy Republiky Kosovo, zejména se zájmy souvisejícími s vnitřní nebo vnější bezpečností nebo mezinárodními vztahy Republiky Kosovo (čl. 17 odst. 3 KosObč). Poplatek za propuštění ze státního občanství Kosova činí 150 EUR (čl. 27 odst. 1 KosObč).

Podobně i propuštění ze srbského státního občanství je pak vázáno na vcelku obvyklé podmínky, jakými jsou zletilost, vykonání vojenské povinnosti, uhrazení daní, urovnání rodinných záležitostí, neprobíhající trestní stíhání či nevykonaný trest a dále existence cizího státního občanství nebo alespoň příslib k jeho získání.²⁹⁾ Pokud jde o podmínku vykonání vojenské povinnosti, tato ztratila na aktuálnosti, neboť od 1. 1. 2011 byla základní povinná vojenská služba v Srbsku zrušena. Správní poplatky za propuštění ze srbského státního občanství činí celkem přibližně 220 EUR.

Propuštění ze srbského státního občanství však s sebou nese další komplikace, které mají svůj původ v aktuální situaci v Kosovu. Jak již bylo zmíněno výše, existují dnes v Kosovu paralelní (z hlediska Kosova nelegální) srbské instituce. Soudní soustava tak např. vypadá tak, že soud příslušný pro město Peč (albánsky Pejë) je dislokován v srbské enklávě ve vesnici Goraždevac vzdálené od Peče jen několik kilometrů. Ta je, stejně jako ostatní Srby obývaná území, ostře hlídána mezinárodními jednotkami mise KFOR³⁰⁾. Měl jsem možnost osobně sledovat paralelní fungování soudních institucí ve městě Kosovská Mitrovica. Město je rozděleno na severní část obývanou Srby a jižní část obývanou Albánci. Přitom soudy a jiné orgány státu Kosovo jsou překvapivě umístěny právě v severní části. Tento paradox funguje díky tomu, že soudci i státní zástupci jsou odborníci z jiných

²⁹⁾ Čl. 28 zákona č. 135/2004 a zákona č. 90/2007, o státním občanství Srbské republiky.

³⁰⁾ Kosovo Force. Jedná se o ozbrojené mezinárodní mírové jednotky pod taktovkou Severoatlantické aliance.

zemí, působící tu v rámci mise EULEX³¹⁾. Personál je pak srbský i albánský. Avšak albánští i zahraniční pracovníci spěchají po skončení pracovní doby co nejrychleji „do bezpečí“ – t.j. přes most do jižní části města.³²⁾

Ale zpět k soudní soustavě na území Kosova. Vedle již zmíněných soudních institucí státu Kosovo lze při troše úsilí a znalosti místního jazyka nalézt i soud patřící do soustavy soudů Srbska. Ano, vskutku jde o soud Srbské republiky působící na území státu Kosovo! Návštěva této instituce byla poněkud absurdním zážitkem – neoznačená budova v malém městečku Zvečan pár kilometrů severně od Mitrovice. V malé místnosti seděli v přátelské atmosféře: předseda soudu, další soudce hovořící plynule rusky, dva asistenti a – uklízečka. Posléze vyšlo najevo, že převážnou část agendy tvoří vystavování potvrzení o tom, že vůči konkrétní osobě u tohoto soudu neprobíhá trestní stíhání. Toto potvrzení je totiž potřeba předložit při žádosti o propuštění ze srbského státního občanství.

Z pohledu Republiky Kosovo je už samotná návštěva paralelního (srbského) soudu nepřijatelná, jak jsem se posléze sám přesvědčil v Prištině, když jsem albánským činitelům ukázal kopii potvrzení o neexistenci probíhajícího trestního stíhání, které mi předtím ve Zvecanu pro názornost z jednoho náhodně vybraného spisu okopírovali. Cizinec si tím v Prištině způsobí jen faux pas a vyslouží si nevráživé pohledy. Netřeba spekulovat o tom, jakým problémům by pak mohl být vystaven kosovský Albánec, pokud by se zjistilo, že s těmito srbskými soudy působícími na území Kosova „vstoupil ve styk“.

Pokud je v České republice posuzována žádost o státní občanství ČR podaná žadatelem pocházejícím z Kosova, je po takovém žadateli požadováno, aby se vyvázal ze srbského i kosovského státního občanství – § 7 odst. 1 písm. b) StObč. Tento požadavek nikterak nesouvisí s tím, že Česká republika Kosovo de iure

³¹⁾ European Union Rule of Law Mission in Kosovo.

³²⁾ Vyjádřit, jak iluzorní je v Kosovu svoboda pohybu, lze asi nejlépe citací z připravované knihy Blanky Čechové: „Dneska večer se v baru na severu města zapíjí odjezd jakýhosi úředníka OSN, kterej všechny objímá a štká, že se do Kosova stejně jednou vrátí. Jsou tady všichni lidi ze zahraničních misí, internationals. Na baru sedí pár vojáků KFOR s kvěrama za pasem. Z místních jsou tady jenom Srbové. Albánec ani jeden. Vzpomenu si na albánskýho kolegu Frenka, kterej nevypadá na to, že by kdy prošvihl jedinou oslavu v okruhu pětadvaceti mil. „Proč tady není?“ zeptám se Antonia. Rozesměje ho to. „Éej, maj deear,“ zamečí, „tady jsme na severu, capito? V severní Mitrovici. A severní Mitrovice, to je Srbsko. Takže žádný Albánci. Béne?“

Nechápu to. Frenk totiž bydlí asi dvě ulice odsud. Po válce se město téměř dokonale rozdělilo na Srby na severu a Albánce na jihu... Proč nemůže Frenk na pivo do hospody ob dvě ulice od jeho baráku? Všichni ho tady znají a on zná taky úplně všechny. „To je právě ten problém,“ pokračuje Antonio. „Každý ho pozná. Udělá dva kroky do zakázaného území, který začíná tam, kde končí jeho zahrada, a koleduje si. O vejprask v tom lepším případě. Ale spíš by to do něho někdo našil.“

Zatím přístupno na blogu Jiné právo: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/jine-pravo-misijni-2-naprosta-svoboda.html>.

uznala. Otázka srbského státního občanství tamních obyvatel je totiž nadále upravena srbskými zákony a platí zásada mezinárodního práva, že je věcí každého státu, jak si upraví státní občanství svých státních občanů.³³⁾ To znamená, že z pohledu České republiky jsou občané Kosova většinou bipolity, osobami mající jak kosovské tak srbské občanství.

Zatímco propuštění ze státního občanství Republiky Kosovo nebude u osob albánské národnosti zpravidla činit problém, propuštění ze státního občanství Srbské republiky je u těchto osob spojeno s podmínkami, které lze podřadit pod pojem „jiné v demokratickém státě nepřijatelné podmínky“ ve smyslu § 11 odst. 2 písm. b) StObč a je tedy u žadatelů o státní občanství České republiky na místě prominout podmínku vyvázání se z dosavadního státního občanství. Tito žadatelé jsou totiž nuceni kontaktovat instituce, které jsou v Kosovu považovány za nelegální a s ohledem na reálnou situaci v Kosovu, jak ji osobně zaznamenal autor tohoto příspěvku i další výše citované zdroje, tak mohou při takových kontaktech být přímo ohroženi na životě.

Závěr

Obyvatelé Kosova srbské národnosti mohou mít, ale také nemusí, státní občanství Republiky Kosovo. Pokud je nemají, mohou je nicméně jednoduše získat na základě registrace podle čl. 29 KosObč.

Obyvatelé Kosova albánské národnosti se většinou ze zákona stali státními občany Republiky Kosovo ke dni 20. 2. 2008, neboť již předtím byli zapsáni v registru vedeném podle nařízení UNMIK č. 2000/13.

Z pohledu Srbska jsou všichni uvedení obyvatelé Kosova zároveň státními občany Srbské republiky. Cestování je jim nicméně bez ohledu na národnost ztíženo tím, že cestovní pasy jsou vydávány až v Bělehradě a navíc se jedná o cestovní pasy, se kterými, na rozdíl od běžných srbských cestovních pasů vydávaných obyvatelům Srbska (mimo Kosovo), nelze cestovat do zemí Schengenského prostoru bez víz.

Celkově lze tedy právní úpravu Republiky Kosovo hodnotit jako **kvalitní, založenou na myšlence, že obyvatelé Kosova bez ohledu na národnost se stali (či stanou) státními občany Republiky Kosovo poté, co učinili (či učiní) registraci.** Je tak plně zohledněna vůle dotyčných osob a tyto osoby jsou primárně určeny podle místa bydliště. Ani následné vyvázání se z kosovského státního občanství nečiní zásadní problémy.

³³⁾ K tomu srov. např.: HAILBRONNER, K. Nationality in Public International Law and European Law. *IMISCOE Research*. Amsterdam University Press. 2005, str. 52.

Nelze ovšem přehlédnout faktickou stránku věci – státní občanství Republiky Kosovo je v Evropě nejspíš tím nejhorším klíčem k cestování. S postupující otevřeností západních zemí k vízové politice balkánských zemí (připomeňme, že i Albánie má se státy Schengenské dohody od 15. 12. 2010 bezvízový styk) pak zůstane Kosovo zbytkovým ghettem.

Nelze přehlédnout ani fakt, že Republika Kosovo nejen, že není z hlediska suverenity státu mezinárodně jednoznačně uznána, ale ani efektivně nekontroluje celé své státní území. Autor tohoto příspěvku zastává názor, že úpravu státního občanství v Republice Kosovo můžeme považovat, stejně jako i samotnou existenci tohoto státního útvaru, za **experiment západních mocností**, jehož skutečné fungování osvědčí až budoucnost.

Shrnutí:

Příspěvek pojednává o vymezení personálního substrátu nově vzniklého státu Kosovo. Otázkou přitom zůstává, zda se vůbec v tomto případě jedná o stát. Problematika je tak posuzována zejména ze dvou diametrálně různých pohledů – kosovského, resp. srbského. Řešení je hledáno v průniku obou těchto přístupů.

The State of Kosovo and its citizens (?) – summary:

This Article focuses on delimitation of the personal substrate of the new state of Kosovo. The crucial question is, however, whether or not Kosovo can be considered as a state. The issue of citizenship of this state is dealt from two diametrically different points of view – the Kosovo and the Serbian approach. Some kind of solution is indicated in the respect to both of these approaches.