



SALVS REI PVBLICAE SVPREMA LEX ESTO.

VYBRANÁ
TÉMATA

Ústava Republiky Kosovo

(3/2008)



Štěpán Pecháček

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

OBSAH:

ÚVOD	3
STRUKTURA ÚSTAVY	3
ZÁKLADNÍ PRÁVA A SVOBODY	4
PRÁVA KOMUNIT A JEJICH PŘÍSLUŠNÍKŮ	4
POLITICKÝ SYSTÉM	6
Sněm Republiky Kosovo	6
Prezident republiky	8
Vláda republiky	8
HODNOCENÍ	9

Úvod

Dne 7. dubna 2008 předložila Ústavní komise Kosova prezidentovi republiky návrh textu ústavy nezávislé Kosovské republiky. Prezident následně postoupil návrh kosovskému Sněmu ke schválení. 9. dubna 2008 Sněm text ústavy schválil. Ústava vejde v platnost patnáctého června 2008. Tímto dnem na území Kosova, které jednostranně vyhlásilo nezávislost na Srbsku 17. února 2008, nahradí prozatímní ústavní rámec z roku 2001, který na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244 garantoval specifické pravomoci zvláštnímu představiteli OSN.

Ústavní komise připravující text ústavy byla tvořena právními experty zastupujícími hlavní politické strany a občanskou společnost. Mandát komise byl omezen pokud jde o strukturu a obsah textu tzv. komplexním návrhem OSN na uspořádání (status) Kosova (Special Envoy's Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement)¹.

Předkládaný materiál obsahuje popis a rozbor základních částí ústavy důležitých pro fungování politického systému. Zvláštní pozornost je věnována definici a právům tzv. komunit a jejich postavení v rámci politického a společenského systému

Struktura ústavy

Ústava je členěna do čtrnácti kapitol, celkem obsahuje 162 článků:

- úvodní ustanovení
- základní práva a svobody
- práva komunit a jejich příslušníků
- Sněm Republiky Kosovo
- Prezident Republiky Kosovo
- Vláda Republiky Kosovo
- soudní systém
- ústavní soud
- hospodářské vztahy
- místní správa a samospráva
- bezpečnostní síly
- nezávislé instituce
- závěrečná ustanovení
- přechodná ustanovení

Republika Kosovo je definována jako multi-etnické společenství tvořené kosovskou a dalšími komunitami s garantovanou rovností jednotlivců před zákonem.

Kromě všeobecné rovnosti jednotlivců garantuje ústava menšinová práva komunit a jejich příslušníků. V obou případech ústava deklaruje uznání mezinárodních standardů a dohod (článek 3).

Kosovo je demokratická republika založená na principu dělby moci. Sněmu je garantována legislativní pravomoc, prezident reprezentuje jednotu lidu. Prezident dále garantuje demokratické fungování institucí Republiky Kosovo v souladu s ústavou. Vláda je odpovědná za realizaci zákonů a politik a je subjektem parlamentní kontroly. Soudy jsou nezávislé, ústavní soud garantuje ústavnost a je zmocněn ke konečné interpretaci ústavy (článek 4).

¹ Více k tomuto návrhu viz. studie PI č. 3.060 „Ahtisaariho zpráva ke statusu Kosova“

Oficiálními jazyky jsou albánština a srbština. Turečtina, bosenský a romský jazyk mají stejný status jako oficiální jazyky na municipální úrovni a jejich používání bude upraveno zákonem (článek 5).

Základními hodnotami Kosovské republiky jsou svoboda, mír, demokracie, rovnost, respekt k lidským právům a svobodám a vláda zákona, nediskriminace, právo na majetek, ochrana životního prostředí, sociální spravedlnost, pluralismus, dělba moci a tržní ekonomika (článek 7).

Kosovská republika je definována jako sekulární stát neutrální ve věcech náboženského vyznání (článek 8).

Kosovská republika může na základě ratifikace mezinárodní smlouvy delegovat státní moc ve specifických záležitostech na mezinárodní organizaci. Vyžaduje-li členství v takovéto organizaci přímou použitelnost norem vytvářených touto organizací, potom musí být smlouva ratifikována nejméně 2/3 většinou všech poslanců Sněmu (článek 20).

Základní práva a svobody

Kosovská ústava v článku 22 přímo stanoví, že určité mezinárodní smlouvy mají při případném konfliktu přednost před domácím právem. Mezi tyto smlouvy taxativně patří:

- Všeobecná deklarace lidských práv
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a její Protokoly
- Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech a její Protokoly
- Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin
- Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen
- Úmluva o právech dětí
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo degradujícímu zacházení nebo trestání

Další práva a svobody jsou definovány, vymezeny a jsou předmětem ochrany způsobem odpovídajícím evropským standardům. V souvislosti s předností uvedených mezinárodních smluv stojí za zmínku čl. 53, který stanoví, že lidská práva a základní svobody budou interpretovány v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Práva komunit a jejich příslušníků

Pojem komunita je definován jako skupina obyvatel náležících ke stejné etnické, jazykové nebo náboženské skupině tradičně zastoupené na území Republiky Kosovo. Komunity a jejich příslušníci mají na základě ústavy zvláštní práva nad rámec práv, která jsou vymezena ve druhé kapitole ústavy (základní práva a svobody). Každý kosovský občan má právo rozhodnout se, zda chce aby byl spojován s určitou komunitou a využíval specifická práva. Za toto rozhodnutí nesmí být žádným způsobem diskriminován. Příslušník komunity má právo svobodně vyjadřovat a podporovat svoji identitu a atributy své komunity, nesmí ovšem omezovat práva ostatních (článek 57).

Republika Kosovo je na základě ústavy povinna zajistit odpovídající podmínky pro komunity a jejich příslušníky, aby mohly rozvíjet a chránit své identity. Vláda bude zejména podporovat kulturní iniciativy, a to včetně finanční pomoci.

Stát na sebe ústavou přebírá odpovědnost za vytváření tolerantního prostředí, dialogu a podpory usmíření mezi komunitami a za zajištění standardů nastavených Radou Evropy. Kosovská republika bude ochraňovat osoby, které mohou být ohroženy nebo diskriminovány nebo se mohou setkat s nepřátelstvím nebo násilím pro svou etnickou, kulturní, jazykovou nebo náboženskou identitu. Stát je dále zodpovědný za přijetí nezbytných opatření vedoucích k rovnosti příslušníků komunit v ekonomické, sociální, politické a kulturní oblasti. Zvláštní péče bude ze strany státu věnována ochraně kulturních a náboženských památek a dědictví podstatných pro jednotlivé komunity. Ústava obsahuje explicitní závazek Kosovské republiky zdržet se jakýchkoli forem asimilační politiky vůči příslušníkům komunit. (článek 58)

Příslušníci komunit mají právo:

- vyjadřovat a udržovat svoji kulturu a chránit její základní prvky, především náboženství, jazyk, tradice a kulturu
- na veřejné vzdělávání v oficiálním jazyce podle své volby a to na všech úrovních
- na předškolní vzdělávání, základní a sekundární vzdělávání v jejich vlastním jazyce v rozsahu, který stanoví zákon.
- na zakládání a řízení vlastních soukromých vzdělávacích zařízení s možnou garancí veřejného financování
- užívat vlastní jazyk a abecedu svobodně jak v soukromí tak na veřejnosti
- užívat vlastní jazyk a abecedu při jednání s municipalitami, místními nebo celostátními úřady v oblastech, kde tvoří významný podíl obyvatelstva; náklady na tlumočení a překlady hradí příslušné úřady
- užívat a zobrazovat symboly komunity v souladu se zákonem a mezinárodními standardy
- na registraci vlastní formy jmen a přepisu a na návrat k původním jménům a jejich přepisu v případech předchozí násilné změny
- na místní názvy, názvy ulic a další topografické indikátory reflektující multietnický a multijazykový charakter místa
- na zajištění prostoru a přístupu do veřejných sdělovacích prostředků ve svém jazyce v souladu s mezinárodními standardy
- vytvářet vlastní média; Kosovská republika přijme nezbytná opatření pro zajištění frekvencí, explicitně je zmíněn přístup k nezávislému srbskému televiznímu vysílání s celostátním rozsahem
- bez překážek udržovat potřebné kontakty a účastnit se na aktivitách místních, regionálních a mezinárodních organizací
- vytvářet sdružení kulturní, umělecká, vědecká a vzdělávací, stejně tak jako školská a jiná sdružení sloužící k vyjádření identity (článek 59)

Ústava zakládá činnost Konzultativní rady pro komunity, která spadá pod pravomoc prezidenta republiky. V radě budou zastoupeny všechny komunity a zástupci všech komunitních sdružení. Rada bude sloužit především pro pravidelné kontakty mezi komunitami a vládou a poskytne komunitám prostor pro vyjádření se k legislativním a politickým aktivitám a iniciativám vlády a poskytne jim prostor představit vlastní návrhy, projekty a programy. (článek 60)

Příslušníci komunit mají právo na spravedlivé zastoupení v zaměstnání na všech úrovních ve veřejných úřadech nebo podnicích vlastněných veřejnými korporacemi nebo státem. (článek 61)

V municipalitách, ve kterých žije nejméně 10% obyvatel náležících ke komunitě, ale ve kterých nepředstavují většinu, má komunita nárok na funkci místopředsedy municipality. Tuto funkci získá kandidát, který nepřísluší k většině v místním shromáždění a který získal nejvíce hlasů ve volbách s využitím otevřené kandidátní listiny. Ze své funkce je místopředseda zodpovědný za komunitu. V případě, že dochází k porušování práv komunit garantovaných ústavou, může se přímo obrátit na Ústavní soud. (článek 62)

Politický systém

Sněm Republiky Kosovo

Sněm je přímo volen a je jedinou zákonodárnou institucí v Kosovu. Skládá se ze 120 členů, kteří jsou voleni v tajných volbách na základě systému poměrného zastoupení využívajícího otevřené kandidátní listiny.

S cílem zajistit reprezentaci komunit je dvacet mandátů garantováno zástupcům komunit:

- strany, koalice, občanské iniciativy a nezávislí kandidáti, kteří se sami deklarují jako zástupci komunity kosovských Srbů mají nárok na minimálně deset křesel
- strany, koalice, občanské iniciativy a nezávislí kandidáti, kteří se sami deklarují jako zástupci ostatních komunit mají nárok na minimálně deset křesel rozdělených následovně: Rómská komunita (1), Aškali komunita (1), Egyptská komunita (1), další mandát (1) bude přidělen té komunitě z těchto tří, která získá nejvyšší celkový počet hlasů, Bosenská komunita (3), Turecká komunita (2) a Goranská komunita (1).

Sněm je volen na čtyřleté volební období. Předseda a místopředsedové Sněmu jsou voleni většinou členů Sněmu. Předsedu navrhuje nejsilnější parlamentní frakce, tři místopředsedy navrhují tři největší frakce a dva místopředsedy navrhují zástupci menšinových komunit. Jeden z nich musí být zástupce srbské komunity a jeden zástupce ostatních menšinových komunit.

Předseda a místopředsedové Sněmu mohou být odvoláni 2/3 všech členů Sněmu. Předseda a místopředsedové tvoří předsednictvo Sněmu, které řídí jeho činnost.

Mandát člena Sněmu je volný, nikdo nemá právo ho zavazovat k hlasování. Mandát zaniká pokud poslanec:

- nesloží přísahu
- rezignuje
- stane se členem vlády
- vyprší mandát Sněmu
- není přítomen jednání po souvislou dobu 6ti měsíců, Sněm ale může rozhodnout jinak
- je odsouzený k jednomu roku nebo více letům odnětí svobody za spáchání trestného činu
- zemře

Ústava stanoví, že výkon mandátu je neslučitelný s výkonem jakékoliv exekutivní funkce ve veřejné správě nebo v podnicích s veřejnou účastí a s dalšími funkcemi stanovenými zákonem.

Ústava dále omezuje volitelnost bez předchozí rezignace na funkci pro:

- soudce a státní zástupce
- příslušníky státních bezpečnostních složek

- příslušníky policie
- příslušníky celní správy
- členy tajných služeb
- vedoucí nezávislých institucí
- členy diplomacie
- předsedu a členy ústřední volební komise

Imunita se vztahuje na stíhání, občanskoprávní řízení a jiné postihy za konání nebo rozhodnutí učiněná v rámci výkonu mandátů poslance Sněmu. Imunita se nevztahuje na trestní stíhání za aktivity nesouvisící s výkonem mandátu. Člen Sněmu nesmí být uvězněn nebo zadržen v období výkonu mandátu bez souhlasu většiny všech členů Sněmu.

Sněm může být rozpuštěn pokud:

- není ustavena vláda do 60 dnů poté, co prezident jmenuje kandidáta na předsedu vlády
- pokud s rozpuštěním vysloví souhlas 2/3 všech členů
- pokud není zvolen prezident republiky do 60 dnů po zahájení volební procedury
- prezident může rozpustit Sněm poté, co Sněm vyslovil nedůvěru vládě

Mezi pravomoci Sněmu patří:

- schvalování zákonů
- změny ústavy, pro změnu ústavy musí hlasovat nejméně 2/3 členů Sněmu a současně nejméně 2/3 zástupců komunit
- vyhlášovat referenda v souladu s příslušným zákonem
- ratifikovat mezinárodní smlouvy
- schvalovat rozpočet
- volit a odvolávat předsedu a místopředsedy Sněmu
- volit a odvolávat prezidenta republiky
- volit vládu a vyjádřit nedůvěru vládě
- kontrolovat činnost vlády a dalších veřejných institucí, které mají podle ústavy nebo zákona odpovědnost vůči vládě
- volit členy soudcovské rady a rady státních zástupců
- navrhopvat soudce ústavního soudu
- kontrolovat zahraniční a bezpečnostní politiku
- potvrzovat prezidentské dekrety vyhlášující výjimečný stav
- rozhodovat v záležitostech veřejného zájmu podle příslušných zákonných ustanovení

Ústava Republiky Kosovo relativně podrobně určuje základní parametry jednacího řádu Sněmu. Přímou ústavou je tak upravena existence parlamentního výboru pro práva a zájmy komunit. Ústava také stanoví proces přijímání *legislativy týkající se zásadních zájmů*. Sem patří:

- zákony měnící hranice municipalit, vytvářející nebo rušící municipality, definující rozsah pravomocí municipalit a jejich účast na mezi-municipálních a přes-hraničních vztazích
- zákony implementující práva komunit a jejich členů
- jazykové zákony
- zákony o místních volbách
- zákony na ochranu kulturního dědictví
- zákony týkající se svobody vyznání
- zákony týkající se vzdělávání

- zákony o užívání státních symbolů a symbolů komunit

Tyto zákony musí být schváleny dvojnásobnou většinou, jednak většinou všech přítomných poslanců a jednak většinou přítomných poslanců zastupujících menšinové komunity.

(články 63-82)

Prezident republiky

Prezidentem republiky se může stát každý občan Kosova starší 35 let. Jeho pravomoci ho staví do pozice formální reprezentativní hlavy státu a jsou srovnatelné s pravomocemi prezidenta ČR. Je volen parlamentem. Navrhovat kandidáty na prezidenta může nejméně třicet členů Sněmu. Jeden poslanec nesmí podpořit kandidaturu více jak jednoho kandidáta. Prezidentem je zvolen kandidát, který získá v prvním nebo druhém kole volby nejméně 2/3 platných odevzdaných hlasů, pokud nikdo tuto hranici nepřekročí, koná se třetí kolo, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola druhého. Ten, kdo získá většinu hlasů je zvolen prezidentem. Pokud Sněm prezidenta nezvolí, je rozpuštěn.

Mandát prezidenta je pět let. Prezident nesmí vykonávat žádnou jinou veřejnou a ani stranickou funkci.

Prezident republiky může být Sněmem odvolán pokud se dopustí trestného činu nebo není schopen vykonávat svěřené pravomoci z důvodu nemoci nebo ústavní soud rozhodne, že překročil ústavní pravomoci. Proces odvolání prezidenta může iniciovat 1/3 všech členů Sněmu na základě písemné petice. Pokud je důvodem odvolání zdravotní stav, parlament konzultuje lékařské koncilium, pokud je důvodem porušení ústavnosti, parlament požádá o rozhodnutí ústavní soud, který musí rozhodnout do 7 dnů od obdržení žádosti. Na základě daných dobrozdání rozhoduje Sněm o odvolání prezidenta 2/3 většinou všech členů.

(články 83-92)

Vláda republiky

Vláda je tvořena předsedou, místopředsedy a ministry. Pravomoci vlády a předsedy vlády jsou v zásadě shodné jako je tomu v případě ČR.

Po všeobecných volbách navrhuje prezident republiky po konzultaci s politickými stranami kandidáta na předsedu vlády. Kandidát na předsedu vlády musí do 15 dnů navrhnout Sněmu složení vlády a požádat o vyslovení důvěry. V případě, že vláda důvěru nezíská, prezident jmenuje nejpozději do 10 dnů dalšího kandidáta na předsedu vlády. Pokud je i druhý pokus o sestavení vlády neúspěšný, prezident rozpustí parlament a vyhlásí nové volby, které se musí konat do 40 dnů od vyhlášení.

Pokud předseda vlády rezignuje nebo se post předsedy vlády uvolní z jakéhokoliv jiného důvodu, postupuje se podle výše uvedené procedury.

O počtu ministerstev rozhoduje vláda. Ústava stanoví, že v případě kdy má vláda 12 nebo méně členů musí být minimálně jeden ministr zástupcem srbské komunity a jeden dalších menšinových komunit. Přesáhne-li počet členů vlády počet 12, musí být ministrem vlády další zástupce menšinových komunit. V případě, že je počet členů vlády 12 nebo méně, má srbská komunita nárok na post dvou místopředsedů vlády a další menšinové komunity mají také nárok na post dvou místopředsedů vlády. V případě, že počet členů vlády přesahuje 12, zvyšuje se počet místopředsedů vlády za srbskou komunitu a další menšinové komunity na tři.

Vláda je odpovědná Sněmu jako celek. Předseda a místopředsedové vlády a jednotliví ministři jsou individuálně odpovědní za činnost svých resortů.

1/3 členů Sněmu může vyvolat hlasování o nedůvěře vládě, o hlasování o důvěře může požádat také předseda vlády. Sněm vysloví nedůvěru vládě v případě, že pro hlasuje nadpoloviční většina všech členů Sněmu. V případě, že je hlasování o nedůvěře neúspěšné, může další hlasování o nedůvěře následovat nejdříve za 90 dnů.

Ústava stanoví, že státní služba musí reflektovat diverzifikaci obyvatelstva a musí brát v úvahu mezinárodně uznávané standardy rovnosti pohlaví. Nad těmito principy má dohlížet nezávislý kontrolní orgán.
(články 93-101)

Hodnocení

Republika Kosovo je ústavodárcem koncipována jako republika založená na systému parlamentní demokracie.

Prezident je volen parlamentem a je nadán pouze formálními pravomocemi. Vláda musí získat důvěru parlamentu a parlament jí může vyslovit nedůvěru. Silné postavení má parlament i vůči prezidentovi a za specifických okolností ho může odvolat.

Využití poměrného volebního systému umožní reprezentativní zastoupení relevantních politických sil. Relevance politických sil přitom není dána volebním výsledkem, ale reprezentativností jednotlivých komunit. Ústava přímo hovoří o možné kandidatuře politických stran, koalic, občanských iniciativ a nezávislých kandidátů. Ústava také přímo zakotvuje existenci otevřených kandidátních listin. Z dikce ústavy lze vyvodit, že pro volby do Sněmu nebude používána volební klauzule. Při široké garanci zastoupení jednotlivých komunit by se klauzule vztahovala pouze na strany reprezentující většinovou komunitu a v důsledku by tak byla diskriminační. Takto nastavený volební systém neobsahuje prakticky žádné integrační prvky (prvky omezující vstup politických stran do parlamentu, např. volební klauzule, omezení kandidatury pouze na registrované politické strany, etc., které umožňují vytvoření stabilní vládní většiny) a povede k existenci silně diverzifikovaného parlamentu.

Vytváření možné parlamentní většiny je založeno na relativně snadné a rychlé proceduře rozpouštění parlamentu v případě, že se není schopen shodnout na důvěře pro vládu a to jak na počátku tak v průběhu volebního období. Podobný nástroj je použit i při volbě prezidenta.

Podstatnou kapitolou ústavy Republiky Kosovo je široká ochrana menšinových práv a vytvoření tzv. komunit. Široká garance práv těchto komunit a jejich členů se promítá i do ústavního vymezení politického systému. Komunity mají právo na adekvátní zastoupení na všech úrovních veřejné správy a samosprávy. V parlamentu i ve vládě je jim garantováno tzv. minimální zastoupení. Ústava dále postuluje, že k její změně je třeba dosáhnout dvojí většiny, to znamená, že ústava může být novelizována se souhlasem jednak 2/3 všech členů parlamentu a zároveň 2/3 většinou všech zástupců menšinových komunit. Ústava dále vymezuje tzv. legislativu životního zájmu, která musí být také schvalována dvojí většinou. Jednak nadpoloviční většinou všech přítomných poslanců a zároveň nadpoloviční většinou přítomných zástupců menšinových komunit².

² Menšinovým komunitám je přitom garantováno dohromady minimálně dvacet mandátů, tedy 1/6 ze všech mandátů. Změnu ústavy však může teoreticky zablokovat 7 poslanců z celého Sněmu (tedy 5,85 %). Přijetí legislativy zásadního zájmu potom 11 poslanců (při plné účasti všech reprezentantů menšinových komunit, tedy 9,2 %).

Široká garance práv menšinových komunit je nejpodstatnějším prvkem kosovské ústavy. Tato ochrana není součástí pouze politického systému, ale celkové sociální struktury. Základním předpokladem funkčnosti ústavního systému Kosova je díky přesahu práv komunit z kulturní a jazykové oblasti do politického systému samotná funkčnost systému komunit a jejich dlouhodobá existence. Dosahování konsensu bude klást velké nároky na politickou reprezentaci a na schopnosti mezi-komunitního dialogu. Zároveň umožňuje menšinovým komunitám být loajální vůči státu a být s ním solidární, ztotožnit se s ním, což je základní předpoklad jeho existence.