



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, 10. novembar 2015. godine
Ref. br.: VPM862/15

ODLUKA O PRIVREMENOJ MERI

u

slučaju br. KO130/15

Podnosilac

Predsednica Republike Kosovo

U vezi sa ocenom saglasnosti "Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi" sa duhom Ustava, članom 3. [Jednakost pred zakonom] stav 1., Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] i Poglavljem III [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava Republike Kosovo

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Ivan Čukalović, zamenik predsednika
Robert Carolan, sudija
Altay Suroy, sudija
Almiro Rodrigues, sudija
Snezhana Botusharova, sudija
Bekim Sejdiu, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnela predsednica Republike Kosovo, Njena ekscelencija Atifete Jahjaga (u daljem tekstu: podnositeljka zahteva).

Predmetna stvar

2. Podnesak sadrži zahtev za ocenu saglasnosti "Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi" (u daljem tekstu: principi Asocijacije) sa duhom člana 3. [Jednakost pred zakonom] stav 1., Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] i Poglavljem III [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
3. Preciznije, podnositeljka zahteva da Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) odgovori na sledeće pitanje:

"Imajući u vidu da principi Zajednice regulišu stvaranje i funkcionisanje Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, da li su ovi principi i elementi (prema originalnom dokumentu koji je pomenut u Predmetu ovog upućivanja) u saglasnosti sa duhom Ustava, članom 3. stavom 1 (multietnička priroda), Poglavljem II (osnovna prava i slobode) i Poglavljem III (Prava zajednica i njihovih pripadnika) Ustava Republike Kosova?"

4. Pored toga, podnositeljka zahteva od Suda da uvede privremenu meru, tj. "da se svaki postupak i efekat koji proizvode principi Zajednice suspenzira, tražim od Ustavnog suda da uspostavi privremenu meru prema potegnutom pitanju, do konačne odluke [Suda]".

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na članovima 84.9, 113.2 i 116.2 Ustava, članovima 27. i 29. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 54. 55. i 56. (c) Poslovnika o radu Suda (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

6. Dana 31. oktobra 2015. godine, podnositeljka je podnela zahtev Sudu.
7. Dana 2. novembra 2015. godine, predsednica Suda je odlukom br. GJR. KO130/15 imenovala sudiju Snezhanu Botusharovu za sudiju izvestioca. Istog dana, predsednica Suda je odlukom br. KSH. KO130/15, imenovala Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Almiro Rodrigues (predsedavajući), Ivan Čukalović i Arta Rama-Hajrizi.
8. Dana 3. novembra 2015. godine, Sud je obavestio podnositeljku zahteva o registraciji zahteva i tražio da dostavi kopiju teksta "Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi" na zvaničnim jezicima Republike Kosovo.
9. Dana 4. novembra 2015. godine, podnositeljka zahteva je dostavila tekst "Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi" na zvaničnim jezicima Republike Kosovo, uključujući i parafiranu kopiju na engleskom jeziku.

10. Dana 5. novembra 2015. godine, Sud je dostavio kopiju zahteva predsedniku Skupštine Kosova sa izričitim zahtevom da se dostavi svim poslanicima Skupštine, premijeru Republike Kosovo i Ombudsmanu i pozvao ih da dostave svoje komentare o zahtevu u određenom roku.
11. Dana 10. novembra 2015. god., nakon saslušanja izveštaja Sudije izvestioca i diskutovanja zahteva o privremenoj meri podnet od podnosioca zahteva, Sud je odlučio da usvaja zahtev za uvođenje privremene mere do 12. januara 2016.

Kratak pregled činjenica

12. Dana 19. aprila 2013. godine, premijeri Republike Kosovo i Republike Srbije su potpisali "Prvi međunarodni sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije" (u daljem tekstu: "Prvi međunarodni sporazum").
13. Dana 22. aprila 2013. godine, tokom vanredne sednice sazvane od strane premijera, Skupština je usvojila Rezoluciju br. 04-R-10 o davanju saglasnosti za potpisivanje Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije (objavljenog na veb stranici Skupštine). Prema ovoj Rezoluciji:
 - a. *"Skupština Republike Kosova izražava podršku i daje saglasnost za potpisivanje Prvog sporazuma o normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije [...]";*
 - b. *"[...] Skupština Kosova podržava obaveze sadržane u ovom Sporazumu [...]"*
14. Dana 28. maja 2013. godine, Vlada je usvojila Odluku br. 01/132 za *"usvajanje Nacrt zakona o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora."* Pored toga, u skladu sa ovom Odlukom, Vlada je prosledila Nacrt zakona Skupštini za razmatranje i usvajanje.
15. Dana 27. juna 2013. godine, Skupština je održala plenarnu sednicu i tom prilikom je izglasan i usvojen Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji. Od prisutnih poslanika, 84 je glasalo za, 3 protiv i 1 poslanik je bio uzdržan. Istog dana, Zakon o ratifikaciji je poslat predsednici Republike Kosovo na proglašenje.
16. Dana 12. septembra 2013. godine, Odlukom br. DL-050-2013, predsednica Republike Kosovo je proglasila Zakon o ratifikaciji.
17. Prvi međunarodni sporazum je sadržao, *inter alia*, sledeće odredbe:
 1. *"Postojeće Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu. Članstvo u njoj biće otvoreno i za druge opštine, pod uslovom da se članice o tome saglase."*

2. *Zajednica/Asocijacija se osniva statutom. Do njenog raspuštanja može doći samo na osnovu odluke opština članica. Pravne garancije daju važeći zakon i ustavni zakon (uključujući pravilo dvotrećinske većine).*
 3. *Struktura Asocijacije/Zajednice zasnivaće sena istim osnovama na kojima počiva postojeći Statut Asocijacije kosovskih opština, kao što su predsednik, potpredsednik, Skupština, Savet.*
 4. *U skladu sa nadležnostima koje propisuju Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i kosovski zakoni, opštine članice imaće pravo da sarađuju u kolektivnom vršenju svojih ovlašćenja preko Zajednice/Asocijacije. Asocijacija/Zajednica imaće pun uvid u oblastima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, gradskog i seoskog planiranja.*
 5. *Asocijacija/Zajednica vršiće i druge dodatne nadležnosti, koja mogu da joj delegiraju centralne vlasti.*
 6. *Asocijacija/Zajednica imaće predstavničku ulogu prema centralnim vlastima i u tom cilju biće zastupljena u Konsultativnom savetu za zajednice. U ostvarenju te uloge, predviđena je funkcija monitoringa.”*
18. U zahtevu je navedeno da se 25. avgusta 2015. godine, premijer Republike Kosovo složio sa “Asocijacijom/Zajednicom opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi”.

Zahtev podnositeljke i zahtev za privremenom merom

19. Podnositeljka zahteva od Suda da odgovori na sledeće pitanje:

“Imajući u vidu da principi Zajednice regulišu stvaranje i funkcionisanje Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, da li su ovi principi i elementi (prema originalnom dokumentu koji je pomenut u Predmetu ovog upućivanja) u saglasnosti sa duhom Ustava, članom 3, stavom 1 (multietnička priroda), Poglavljem II (osnovna prava i slobode) i Poglavljem III (Prava zajednica i njihovih pripadnika) Ustava Republike Kosova?”

20. Podnositeljka zahteva argumentuje da:

“Principi Zajednice, u obliku pravnog akta koji je odobren od strane premijera Republike Kosova, regulišu pitanja koja ulaze u opseg pitanja koja se ticu ustavnog duha i pitanja određenih članom 3 (1), poglavljima II i III, kao u multietničkom smislu, osnovnih prava i sloboda zajednica i njihovih pripadnika, i takođe u smislu prirode institucija koje proističu iz Ustava. Dakle, sprovođenje obaveza principa Zajednice proizvodi pravni efekat na ustavni sistem Republike Kosova. Uz privrženost principima Zajednice, jasno je da ovo pitanje sadrži ratione materie posto potegnuto pitanje ulazi u spektar ustavnih pitanja reflektujući i iz presuda Ustavnog suda, odnosno u slučajevima Br. KO 80/10 i Br.KO/103/14. Osobina kriterijuma „ustavnog pitanja”, koje je sada određeno i gore pomenutim

slučajevima, jeste da pitanje ulazi u polje delovanja Ustava Republike Kosova u smislu pisma, kao i duha.

Principi Zajednice su jedan dokument potpisan od strane premijera i predstavljaju nadležnost Via de da stvori pravni entitet koji proizvodi pravne efekte u ustavnom redu Republike Kosova. Principi Zajednice proizilaze iz „Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa[...]" koji je ratifikovan od strane Skupštine Zakonom Br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma principa koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije [...].

[...]

Iz ustavnog ovlašćenja predsednice, proizilazi i pravo vrhovne vlasti da ustavno pitanje uputi, koje se inače ne bi moglo uputiti na osnovu člana 113, stavovi 2 i 3 [Jurisdikcija i ovlašćene strane, Ustava. I to iz razloga što postoje pravni akti i okolnosti koje se smatraju „ustavnim pitanjima", ali koje se formalno ne mogu uputiti Ustavnom sudu, jer nemaju oblik zakona, dekreta, uredbi ili statuta opštine (prema članu 113, stav 2 Ustava). Takav je i slučaj sa „principima Zajednice", dokument koji nije međunarodni sporazum već sprovodljivo zakonodavstvo jednog međunarodnog sporazuma. „Prvi međunarodni sporazum“ nije sprovodljiv sam od sebe i traži dodatnu zakonodavstvo za sprovođenje.

[...]

Principi Zajednice kao međusobni pravni akt, koji proizilazi iz „Prvog međunarodnog sporazuma“ dodaje i druge elemente u postupak stvaranja i samog pravnog entiteta (Asocijacije/Zajednice) i prethodi povelji (dekretu – Vlade Kosova o osnivanju, prema članu 2 principa Asocijacije), dakle služe i kao ograničavanje povelje. Imajući u vidu ove činjenice, rađa se potreba za ustavnim razmatranjem samih principa Zajednice i njihove saglasnosti sa ustavom.”

21. Pored odgovora na ovo pitanje, podnositeljka zahteva od Suda i uvođenje privremene mere. Podnositeljka zahteva smatra da bi bilo u javnom interesu da: “svaki postupak i efekat koji proizvode principi Zajednice suspenzira, tražim od Ustavnog suda da uspostavi privremenu meru prema potegnutom pitanju, do konačne odluke [Suda]”.

22. Podnositeljka zahteva u prilog svom zahtevu argumentuje da:

“ Jedan od razloga fizičkog ometanja održavanja plenarnih sednica u Skupštini Kosova su navodi opozicionih stranaka o ustavnoj nesaglasnosti sadržaja principa Zajednice. Zbog situacije koja je nastala u Skupštini Republike Kosova i nemogućnosti da se rad Skupštine odvija normalno, predsednica smatra da treba da se suspenzira efekat principa Zajednice, posto je od **javnog interesa** da se izbegne eskalacija nenormalnosti. Predsednica u vršenju njenih dužnosti koje proizilaze iz članova 83 i 84, ima za obavezu da omogući funkcionisanje države dajući institucionalni kredibilitet zahtevima koji su izazvali blokadu, potezanjem pitanja u Ustavnom sudu”

Ocena zahteva za privremenom merom

23. Da bi Sud odobrio privremenu meru, u skladu sa članom 27. Zakona i pravilom 55 (4), (5) i (6) Poslovnika o radu, treba da utvrdi da:

Član 27 Zakona

1. „Ustavni sud po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke može doneti odluku o primeni privremenim merama u odnosu na neko pitanje koje je predmet postupka, ukoliko su te mere neophodne za otklanjanje rizika ili nepopravljive štete, ili je preuzimanje ovakvih privremenih mera u javnom interesu“.

Pravilo 55 (4) Poslovnika

„[...]“

- (a) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala *prima facie* slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, *prima facie* slučaj o prihvatljivosti predmeta;
- (b) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera je dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; ili
- (c) je privremena mera u javnom interesu“

Pravilo 55 (5) Poslovnika

„Ukoliko strana koja zahteva privremene mere nije pokazala potrebne prikaze, Veće za razmatranje treba da preporuči odbijanje zahteva“.

Pravilo 55 (6) Poslovnika (ekstrakt)

„[...] Odluka o uvođenju privremenih mera ne može stupiti na snagu ukoliko nije određen datum isteka istih, međutim, datum isteka se može produžiti odlukom Suda. Ukoliko još uvek nije doneta odluka o prihvatljivosti predmeta, rešenje treba da naglasi da će privremene mere isteći odmah nakon što Sud utvrdi da je predmet neprihvatljiv.“

24. S tim u vezi, Sud primećuje da je podnositeljka zahteva predstavila detaljan argument u vezi sa potrebom ocene saglasnosti “principa Asocijacije” sa Ustavom i da to potpada pod “ustavno pitanje” u smislu člana 84.9 Ustava. Stoga, spada u okvir nadležnosti Suda, *ratione materiae*, prema članu 113.2 Ustava.
25. Kao takvo, Sud smatra da je podnositeljka zahteva predstavila *prima facie* slučaj o meritumu zahteva, u smislu pravila 55. stav 4. pod (a) Poslovnika o radu.

26. Štaviše, Sud primećuje da podnositeljka zahteva argumentuje da je uvođenje privremene mere potrebno, jer je od javnog interesa. Podnositeljka zahteva argumentuje da je funkcionisanje državnih institucija, posebno plenarnih sednica Skupštine Republike Kosovo, blokirano kao posledica spora između političkih partija na vlasti i političkih partija opozicije, u vezi sa ovim principima Asocijacije.
27. Podnositeljka navodi da se ovaj spor odnosi, *inter alia*, na saglasnost ovih „principa Asocijacije“ sa Ustavom.
28. Štaviše, Sud primećuje da je podnositeljka na ustavnom položaju šefa države Republike Kosovo i predstavlja jedinstvo naroda Kosova i garant ustavnog funkcionisanja institucija Republike Kosovo, što je predviđeno članovima 83. i 84. Ustava.
29. Sud je obavestio Vladu Kosova, poslanike Skupštine Kosova i Ombudmana o registraciji ovog zahteva i pružio im mogućnost da dostave komentare.
30. Imajući u vidu ovakve okolnosti, Sud smatra da postoje suštinski razlozi prirode javnog interesa, u smislu člana 55. stav 4. pod c Poslovnika o radu, koji zahtevaju odlaganje implementacije bilo kakvih daljih pravnih radnji, na osnovu ovih principa Asocijacije, sve dok Sud ne oceni saglasnost ovih principa sa Ustavom.
31. Prema tome Sud, ne prejudicirajući bilo kakvu dalju odluku koju bi ubuduće doneo o prihvatljivosti ili meritumu zahteva, zaključuje da zahtev o privremenoj meri treba odobriti kao osnovan, kako bi se zaštitio javni interes.
32. Pored toga, Sud primećuje da Zakon ne predviđa bilo kakve rokove u okviru kojih treba da donese odluku o zahtevima prema članu 84.9 u vezi sa članom 113.2 Ustava. Stoga, uzimajući to u obzir, Sud odlučuje da odobri privremenu meru do 12. januara 2016. godine.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud u skladu sa članom 27. Zakona, pravilom 55 (4), (5) i (6) Poslovnika o radu, dana 10. novembra 2015. godine

ODLUČUJE

- I. DA ODOBRI zahtev za privremenom merom;
- II. DA se ova privremena mera primenjuje do 12. januara 2016. godine
- III. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;
- IV. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;
- V. Ova odluka stupa na snagu odmah

Sudija izvestilac



Snezhana Botusharova



Predsednica Ustavnog suda



Arta Rama-Hajrizi