

# USTAV KOSOVA: SVEOBUHVAJNI PREGLED I PRAVNA ANALIZA

- | Sistem zakona
- | Funkcionisanje institucija
- | Nadležnost Ustavnog suda



Septembar 2022

# USTAV KOSOVA: SVEOBUHVAATNI PREGLED I PRAVNA ANALIZA

- | Sistem zakona
- | Funkcionisanje institucija
- | Nadležnost Ustavnog suda

**Ovaj publikacije su podržali:**

Ambasada Kraljevine Norveške



Norwegian Embassy

**Izjava o ograničenju odgovornosti:**

Stavovi i analiza u ovom izveštaju predstavljaju isključivo stavove  
Balkanskegrupe i ne odražavaju stavove donatora.

Balkanska grupa za istraživanje politika (BPRG)  
Septembar 2022

## TABELA - KRATAK PREGLED

Skraćenice	4
Kratak Pregled	5
Uvod	17
Struktura dhe Metodologjia	20
<b>I. Tipologjia i hijerarhija normi u ustavnom poretku</b>	21
II. Ovlašćenje i dodeljivanje nadležnosti za vođenje pregovora i potpisivanje međunarodnih ugovora (sporazuma)	37
III. Poslanička grupa koja ima pravo da predloži predsednika Skupštine	53
IV. Mandat predsednika i potpredsednika Skupštine nakon što napuste svoju poslaničku grupu	69
V. Ništavost mandata poslanika usled učinjenog krivičnog dela	77
VI. Delokrug imuniteta poslanika	97
VII. Nadležnost predsednika da vrati zakone Skupštini	113
VIII. Kvorum i glasanje za izbor predsednika	123
IX. Nespojivost predsedničkog mandata sa drugim javnim i političkim funkcijama	139
X. Šta se dešava u slučaju predsednikovog odsustva?	149
XI. Šta čini tešku povredu Ustava od strane predsednika?	161
XII. Zadiranje Vlade u nadležnosti Skupštine za uređivanje zarada lica na konkretnim Vladinim funkcijama, viših državnih funkcionera i podređenih	177
XIII. Politička stranka ili koalicija koja ima pravo da formira Vladu	189
XIV. Procedura i obim ovlašćenja predsednika da predloži novog kandidata za premijera nakon uspešnog glasanja o nepoverenju Vladi	199
XV. Rodna ravnopravnost i rodne kvote za članove Vlade	221
XVI. Sastav Vlade i nadležnosti odlazeće Vlade	251
XVII. Imenovanje članova Centralne izborne komisije	261
XVIII. Nadležnost Ustavnog suda u ustavnom tumačenju predočenih „ustavnih pitanja“	275
XIX. Nadležnost Suda za ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora	295
XX. Kriterijumi za tumačenje Ustava	309
XXI. Ograničenja izmene Ustava	321
Aneks	332

## SKRAĆENICE

ARP	Agencija za ravnopravnost polova
AKR	Alijansa novo Kosovo
CIK	Centralna izborna Komisija
KUODŽ	Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena
NVO	Nevladine organizacije
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
IDEA	Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć
OAK	Obaveštajna agencija Kosova
KBS	Kosovske bezbednosne snage
LDK	Demokratski savez Kosova
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava pri OEBS-u
OEBS	Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju
PDK	Demokratska partija Kosova
OUN	Organizacija Ujedinjenih nacija
UNMIK	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
SB/UN	Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija
SAD	Sjedinjene Američke Države
BKPMU	Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora
LVV	Pokret Samoopredeljenje

## KRATAK PREGLED

Proces izrade Ustava Kosova bio je ubrzan, sa vrlo ograničenim javnim konsultacijama. Njegove odredbe su proizvod dugog političkog procesa borbe Kosova za nezavisnost od Srbije i predstavljaju vrednosti, ideje i ambicije nove države i njenog društva. Ustav je imao ključnu ulogu u postavljanju ustavnih osnova zemlje, uvrštavanjem Sveobuhvatnog predloga za rešavanje statusa Kosova („Ahtisarijev plan“) za nezavisnost Kosova kroz privremeni međunarodni nadzor. On sadrži i osnovna načela i vrednosti za pravilno funkcionisanje države i njenih institucija.

Ipak, praksa pokazuje da Ustav nije definitivan i da ga treba preinačiti. Niz institucionalnih kriza ukazalo je na praznine i probleme koji su zahtevali često tumačenje od strane Ustavnog suda. Sudska praksa je otkrila razne praznine i dvosmislenosti u Ustavu, koje i dalje predstavljaju problem i zahtevaju intervenciju.

Tekst Ustava, po svojoj prirodi, ne može niti treba da bude previše detaljan i/ili previše tehnički. S druge strane, kao mlada demokratska država, Kosovo se razvija u smeru punopravne države i članice svih međunarodnih organizacija i ugovora. Da bi se to postiglo neophodne su jasnije i tačnije ustavne i zakonske odredbe. Kako sudska praksa pokazuje, dvosmislenosti u Ustavu i pogrešno tumačenje njegovih odredbi mogu izazvati ozbiljne zastoje u ustavnom i institucionalnom delovanju. Ovi nedostaci pokazuju da treba uraditi sveobuhvatnu reviziju odredbi Ustava i utvrditi moguće izmene.

Ključna pitanja koja se javljaju zbog nejasnoća u Ustavu obuhvataju (i) pitanja koja se odnose na ukupan sistem zakona; (ii) pitanja u vezi sa osnivanjem i funkcionisanjem javnih institucija; i (iii) pitanja u vezi sa nadležnošću Ustavnog suda i njegovim metodama tumačenja.

Ustav treba jasno da definiše različite vrste pravnih akata i odnos između njih. Nejasna terminologija pravnih akata i nepostojanje normativne hijerarhije ometaju proces izrade zakonodavstva i efikasno sprovođenje zakona. Zbog toga nove odredbe treba da budu jasnije kako bi organi vlasti i pojedinci mogli lakše da se kreću kroz pravni sistem.

Ustav treba poboljšati u nekim aspektima osnivanja, nadležnosti i funkcionisanja institucija. Buduće promene Ustava mogu da budu jasnije u pogledu rada Skupštine, izbora njenih članova, važenja njihovih mandata, oblasti imuniteta, kao i postupaka donošenja odluka, uključujući imenovanje članova Centralne izborne komisije (CIK). Sudska praksa pokazuje i da Ustav treba da bude jasniji u pogledu izbora, mandata i ovlašćenja predsednika i Vlade. Buduće izmene treba da popune ove praznine kako bi postupci bili efikasni i izbeglo se mešanje između nadležnosti

institucija.

Nove ustavne i zakonske odredbe takođe treba da podstaknu široku institucionalnu rodno uravnoteženu zastupljenost, uspostavljanjem kvota u skladu sa međunarodnim standardima. Treba uvesti snažne afirmativne mere kako bi se povećalo učešće žena u javnim institucijama, u skladu sa ustavnom obavezom da se garantuje rodna ravnopravnost.

Nejasne i neprecizne ustavne odredbe ometaju funkcionisanje samog Suda, posebno u pogledu njegove nadležnosti i načina tumačenja. Pojašnjavanje ovih pitanja od ključnog je značaja za obezbeđivanje doslednosti u sudskoj praksi Suda. Ustav takođe treba da razjasni u kojoj meri se on može menjati, kako bi se izbegle neizvesnosti kada se kasnije budu predlagale ustavne izmene.

Revidiranje ustavnih odredbi nije ograničeno na ova pitanja i moguće izmene. S obzirom na to da se zemlja razvija, nastoji da se pridruži međunarodnim ugovorima i obezbedi održive institucije, možda će morati da se promene i druge odredbe u Ustavu i/ili zakonu.

Pored tumačenja Suda, važni pouzdani izvori za eventualne ustavne izmene jesu najbolji primeri iz drugih zemalja i mišljenja Venecijanske komisije. Usaglašenost zakona sa Ustavom predstavlja još jedan važan segment kada se traže alternativna rešenja i opcije za ustavne promene. Dakle, buduće izmene Ustava mogu zahtevati donošenje ili izmenu postojećih zakona.

## I. SISTEM ZAKONA

**Tipologija i hijerarhija normi u ustavnom poretku**

Ustav sadrži načela ustavnosti i primata Ustava. On takođe potvrđuje princip prvenstva međunarodnog prava nad domaćim zakonima. Međutim, Ustav ne definiše različite vrste pravnih akata i njihov međusoban odnos. Odsustvo jasne terminologije i hijerarhije normativnih akata otežava snalaženje u pravnom sistemu zemlje. Shodno tome, buduće izmene Ustava i/ili zakona morale bi da se pozabave ovim prazninama i daju veću jasnoću.

- Bolje utvrditi odnos između Ustava i međunarodnog prava (ugovornog i običajnog; ovo drugo nigde nije izričito navedeno u Ustavu), statusa akata međunarodnih organizacija i odluka o nadležnosti međunarodnih sudova;
- Uneti novi član sa odredbama o pravnim aktima po uzoru na ustave Albanije (Normativna akta i Međunarodni sporazumi) i Slovenije (Ustavnost i Zakonitost), koji definiše i pojašnjava pravna akta na koja upućuje Ustav;
- Još jedna mogućnost bila bi da se unese nova odredba koja propisuje obaveznu primenu nekoliko osnovnih ustavnih načela u procesu izrade zakonodavstva
- (npr. ustavnost, ustavne vrednosti Kosova, ustavni poredak, rodna ravnopravnost, usaglašenost sa obavezama u oblasti ljudskih prava i usaglašenost sa međunarodnim pravom)

## II. FORMIRANJE I FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA

**Ovlašćenje i dodeljivanje nadležnosti za vođenje pregovora i potpisivanje međunarodnih ugovora (sporazuma)**

Ustav je nejasan kada je reč o ovlašćenjima organa nadležnih za potpisivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora. Zbog ovih ustavnih praznina, u praksi su postavljena sledeća tri ključna pitanja:

1. Da li predsednik može potvrđivati međunarodne ugovore?
2. Da li premijer može potpisivati međunarodne ugovore?
3. Da li Skupština može osnivati posebna tela za zaključivanje međunarodnih ugovora?

Dok je odgovor na prva dva pitanja već dat u Zakonu o međunarodnim ugovorima, treće pitanje i dalje ostaje problematično. Buduće ustavne izmene mogle bi razjasniti ova tri pitanja pozivajući se na tumačenje Ustavnog suda i istražujući najbolje prakse drugih zemalja.

- Ukoliko Ustav ne bude izmenjen, relevantne odredbe o vođenju pregovora i potpisivanju međunarodnih ugovora moraju se tumačiti u sprezi sa obrazloženjem Ustavnog suda u predmetu KO43/19. Skupština bi mogla da razjasni sporna pitanja usvajanjem novog zakona, shodno predlogu Suda;
- Ustav bi mogao proširiti nadležnost Suda na preispitivanje delokruga nadležnosti ustavnih tela na polju međunarodnih ugovora.
- Ustav bi takođe mogao dozvoliti osnivanje posebnih grupa/ tela koja bi vodila pregovore o međunarodnim ugovorima, a koja ne bi bila nadležna da ih potpisuju.
- Ustav treba da sadrži jasnu i sveobuhvatnu odredbu o tome ko je ovlašćen da vodi pregovore i potpisuje međunarodne ugovore. Dodatna opcija je da se u Ustavu izričito navede da je predsednik nadležan da potvrđuje određene međunarodne ugovore a da je premijer nadležan da potpisuje međunarodne ugovore, po mogućnosti usklađivanjem istih sa Bečkom konvencijom o ugovornom pravu. Konkretno, ovo bi se moglo učiniti: (a) navođenjem svih državnih funkcionera koji se, shodno svojoj funkciji, smatraju zastupnicima države, prilikom postupanja u vezi sa zaključivanjem ugovora, ili (b) prepuštanjem zakonu da propiše pojednostiti kada je reč o potpisivanju međunarodnih ugovora.

### 3 Poslanička grupa koja ima pravo da predloži predsednika Skupštine

Ustav ne definiše izraz „najveća poslanička grupa” koja ima pravo da predloži kandidata za predsednika i potpredsednike Skupštine. Sudska praksa Ustavnog suda je razjasnila značenje ovog izraza, definišući ga kao „političke stranke, koalicije ili građanske inicijative koje su osvojile najviše poslaničkih mesta u Skupštini“. Sud je konstatovao da su izborni rezultati glavni faktor u određivanju najveće poslaničke grupe.

Međutim, tekst Ustava i dalje je nejasan, i mnogi smatraju da tumačenje Ustavnog suda može izazvati nejasnoće u praksi ubuduće. Stoga, je nužno pojasniti formulaciju Ustava.

- Članovi 67(2) i 67(3) treba da uključe tumačenje Ustavnog suda. U ovom slučaju, član 67(2) bi glasio: „Predsednika Skupštine predlaže stranka, koalicija, građanska inicijativa i nezavisni kandidati koji ima najviše poslaničkih mesta u Skupštini i koji je izabran većinom glasova svih poslanika.” Član 67(3) bi glasio: „Tri (3) potpredsednika predložena iz reda tri stranke, koalicije, građanske inicijative i nezavisna kandidata koji su osvojili najviše mesta u Skupštini, biraju se većinom glasova svih poslanika”;

- Kao alternativa, novim odredbama Ustava i Poslovnika Skupštine moglo bi se predvideti da najveća poslanička grupa obrazovana nakon izbora može predložiti predsednika Skupštine.

- Druge opcije, na osnovu primera drugih zemalja, mogu biti 1) najmanje 15 poslanika (Albanija); najmanje 1/3 poslanika (Hrvatska); svaki poslanik Riigikogua (Estonija); većina, manjina, frakcija ili grupa od najmanje 6 poslanika (Gruzija). Ove opcije bi mogle biti uvrštene u Ustav ili u Poslovnik Skupštine.

### 4 Mandat predsednika i potpredsednika Skupštine nakon što napuste svoju poslaničku grupu

Praznine koje postoje u Ustavu u vezi sa mandatom predsednika i potpredsednika Skupštine postavile su pred Ustavni sud pitanje da li treba da podnesu ostavku u slučaju da napuste svoju poslaničku grupu koja ih je predložila na tu funkciju. Ustavni sud je utvrdio da napuštanje njihove poslaničke grupe ne dovodi automatski do njihovog razrešenja. Ustav treba u svoj tekst da uvrsti i ovo tumačenje Ustavnog suda i propisati mogućnost razrešenja potpredsednika Skupštine većinom manjom od dvotrećinske (2/3), radi olakšavanja postupka.

- Ustav bi u svoj tekst mogao da uključi tumačenje Suda i izričito precizira da predsednik i potpredsednici Skupštine ostaju na svojoj funkciji čak i nakon što napuste poslaničku grupu koja ih je predložila za te funkcije. Predsednik i potpredsednici Skupštine se mogu razrešiti samo dvotrećinskom većinom (2/3) glasova svih poslanika.

- Druga moguća izmena bila bi da se predvidi mogućnost razrešenja predsednika i potpredsednika Skupštine nižim pragom od dvotrećinske (2/3) većine glasova. Ovo bi iziskivalo izmenu Ustava kao i Poslovnika Skupštine.



## Ništavost mandata poslanika usled učinjenog krivičnog dela

Ustav ne predviđa kada i kako osuda za krivično delo utiče na važenje poslaničkog mandata. Dosadašnja ustavna praksa i Zakon o opštim izborima daju neke odgovore u ovom pogledu. Međutim, i dalje je neophodno predvideti konkretne odredbe u vezi sa postupkom utvrđivanja ništavosti mandata poslanika. Isto tako, nejasno je da li kriterijumi za ništavost poslaničkog mandata važe i za premijera i predsednika Kosova. Obezbeđivanje ekvivalentnog standarda i za ove funkcije bi sprečilo normativne protivrečnosti i obezbedilo bi ustavni integritet. Ustavne i/ ili zakonske promene mogle bi da pruže više jasnoće po ovim pitanjima.

5

*O postupku utvrđivanja ništavosti mandata poslanika:*

- U slučaju da ne budu doneti amandmani na Ustav, Zakon 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika mogao bi da predvidi postupak za utvrđivanje ništavosti mandata, izmenom postojeće verzije ovog zakona, ili alternativno, sastavljanjem novog Zakona o Skupštini koji bi predviđao ovaj konkretan postupak. Isti mora biti u skladu sa Zakonom o opštim izborima;

- Druga opcija je da Poslovnik Skupštine Kosova odredi postupak kojim će se odrediti ništavost mandata.

*O proširenju tumačenja Suda na druge državne institucije, kao što su premijer i predsednik:*

- U slučaju izostanka amandmana na Ustav, Sud bi morao da se pozabavi posledicama krivične osude, kada je reč o izboru premijera i predsednika;

- Druga mogućnost bi bila da se tumačenje Suda proširi i na premijera i na predsednika i da se istovremeno predvidi – u relevantnom propisu – da kandidat koji je osuđen za krivično delo ne može biti kandidat za premijera ili predsednika.

- U slučaju ustavnih amandmana, nova ustavna odredba bi mogla bolje da utvrdi pravila i ograničenja za nominovanje kandidata za premijera ili predsednika.

## Delokrug imuniteta poslanika

Poslanici uživaju imunitet za radnje koje preduzimaju „u vršenju poslaničke funkcije“ i ne mogu biti uhapšeni dok „vrše poslaničke funkcije“, bez saglasnosti većine svih poslanika. Međutim, ni ustavne ni zakonske odredbe ne propisuju okolnosti u kojima poslanici vrše svoju funkciju, za šta su dalje tumačenje zatražena kako od Ustavnog suda tako i od Venecijanske komisije. Štaviše, ni ustavne ni zakonske odredbe niti sudska praksa nisu se pozabavili pitanjem slobode izražavanja poslanika, i izuzecima od iste. Ove praznine zahtevaju veću ustavnu jasnoću kako bi se izbegle neizvesnosti i kako se ne bi onemogućio rad Skupštine.

6

- Ustavom, Poslovnikom Skupštine ili Zakonom o pravima i odgovornostima poslanika moglo bi se izričito propisati da se imunitet poslanika odnosi na mišljenja koja poslanici iznose u svojstvu poslanika Skupštine, uz ograničenja, kao što su kleveta i govor mržnje;

- Nove ustavne odredbe mogle bi izričito dozvoliti hapšenje ili pritvaranje poslanika zatečenih u vršenju (teškog) krivičnog dela i zatečenih u izvršenju krivičnog dela (na delu), shodno Zakonu o pravima i odgovornostima poslanika.

- Nove ustavne ili zakonske odredbe mogle bi jasno propisati situacije obuhvaćene izrazom „tokom vršenja svoje poslaničke funkcije“.

## Nadležnost predsednika da vrati zakone Skupštini

Ustav ne određuje jasno kakav je delokrug predsednika da ospori proglašenje zakona i da zakone vrati Skupštini. Odluka Ustavnog suda da predsednik ne može da predlaže izmene na zakon, odražava ograničena ovlašćenja predsednika, koja ne prevazilaze okvire ocene formalne i materijalne ustavnosti zakona. Međutim, pravo predlaganja zakona i upućivanja zakona Ustavnom sudu može uticati na delokrug i prirodu ovlašćenja predsednika da vrati zakone Skupštini. Jasna definicija u Ustavu o delokrugu i prirode nadležnosti predsednika da vrati zakone Skupštini, sprečila bi buduće ustavne sporove.

- Ustav treba da sadrži izričito upućivanje na nadležnost predsednika da privremeno spreči stupanje na snagu zakona koji je donela Skupština – „suspenzivno pravo veta“.
- Ustav bi trebalo bolje da pojaсни delokrug i ograničenja predsednikovog prava veta i da utvrdi u kojoj meri predsednik može da preispita sadržinu zakona. Takođe bi, u skladu sa tumačenjem Suda, mogao jasno da propiše da korišćenje suspenzivnog prava veta ne podrazumeva i pravo predlaganja izmena na zakon, koji je vratio Skupštini.

## Kvorum i glasanje za izbor predsednika

Nejasnoće tokom postupka izbora predsednika Kosova 2011. godine učinile su da isplivaju na površinu ustavne praznine u vezi sa kvorumom i kriterijumima za glasanje. Nedostatak jasne definicije pojmova „kvorum“ i „glasanje“ i nejasna ustavno-pravna formulacija doveli su do nedoumica u praksi zbog kojih je zatraženo i tumačenje Ustavnog suda. Sud je zaključio da je za kvorum za izbor predsednika potrebna 2/3 većina. Uprkos tome, tekst Ustava i dalje je nejasan i kontradiktoran. Eventualna izmena Ustava trebalo bi da oslika najbolje primere iz drugih zemalja i da zadovolji potrebe Kosova.

- U slučaju da ne dođe do izmene, relevantne odredbe Ustava moraju se primeniti u skladu sa tumačenjem Suda. Pored toga, tumačenje koje je dao Sud moglo bi da se odnosi i na Zakon o predsedniku;
- Da bi se obezbedila što tačnija formulacija kako u vezi kvoruma tako i u vezi procesa glasanja za izbor predsednika, mogu se razmotriti alternative za izmenu Ustava. Nove odredbe bi mogle da zahtevaju parlamentarni konsenzus, kako bi se uspostavila jasna i prihvatljiva formula za određivanje kvoruma i proces glasanja. Nove odredbe mogle bi da slede najbolje primere iz prakse i trebalo bi da zadovolje potrebe Kosova.

## Nespojivost predsedničkog mandata sa drugim javnim i političkim funkcijama

Ustav ne uređuje pitanje nespojivosti mandata predsednika sa privatnim, društvenim ili filantropskim aktivnostima. Iako još uvek nije pokrenut nijedan predmet pred Ustavnim sudom u vezi sa ovom prazninom, ona nesumnjivo ostavlja prostora za buduće ustavne sporove i iziskuje sudsko tumačenje. S obzirom na značajnu ulogu predsednika kao šefa države, Ustav bi trebalo da sadrži jasne odredbe i da odgovore.

- Amandman na Ustav bi takođe mogao da proširi pojam nespojivosti mimo javnih funkcija i funkcija u političkim strankama, i uključi bilo koju privatnu, privrednu delatnost ili bilo koje drugo zanimanje ili profesionalnu dužnost, ili čak imenovanje u sastav upravnih ili nadzornih organa profitnih institucija ili preduzeća, u ravni sa većinom ustava u Evropi.

## Šta se dešava u slučaju predsednikovog odsustva?

U slučaju da je predsednik privremeno sprečen da obavlja svoju funkciju, njegovu funkciju obavlja vršilac dužnosti predsednika. Ustav ne propisuje šta se dešava u slučajevima kada: (i) prestane mandat predsednika a da Skupština nije izabrala novog predsednika; (ii) je predsednik podneo ostavku; (iii) je predsednik razrešen dužnosti; (iv) u slučaju smrti predsednika; (v) ili kada ova funkcija postane upražnjena iz drugih razloga. Nedostatak jasnih ustavnih odredaba takođe stvara nejasnoće u pogledu obima nadležnosti vršioca dužnosti predsednika. Aktuelne praznine mogu pokrenuti nova pitanja u budućnosti, stoga bi uključivanje nekih novih ustavnih i/ili zakonskih odredaba moglo razjasniti ova pitanja.

10

### *Vršenje dužnosti u slučaju privremene sprečenosti ili prestanka mandata predsednika*

• Nova ustavna odredba mogla bi izričito predvideti da je predsednik Skupštine vršilac dužnosti predsednika u slučajevima kada:

- o je predsednik privremeno sprečen da obavlja svoje dužnosti;
- o predsedniku prestane mandat, a Skupština nije izabrala novog predsednika;
- o predsednik podnese ostavku;
- o je predsednik razrešen dužnosti;
- o u slučaju smrti; ili
- o iz drugih razloga iz kojih mesto predsednika ostane upražnjeno.

Ovo se može dopuniti sledećim pravilima::

a) U slučaju privremene sprečenosti predsednika, ako predsednik nije u stanju da ponovo stupi na dužnost u roku od šest (6) meseci, Skupština mora odmah pokrenuti postupak za izbor novog predsednika;

b) Ako mesto predsednika ostane upražnjeno, Skupština mora odmah pokrenuti postupak za izbor novog predsednika.

### *Odgovornosti i ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika*

• U slučaju da ne budu načinjene izmene, vršilac dužnosti predsednika će vršiti dužnosti i ovlašćenja predsednika, sa time da će prava vršioca dužnosti predsednika biti svojstvena funkciji na koju je izabran (predsednik Skupštine);

• Nova ustavna odredba može predvideti sledeće: „Vršilac dužnosti predsednika ima odgovornosti, ovlašćenja i funkcije predsednika.“ Pored toga, ova odredba bi mogla da zahteva da predsednik Skupštine mora položiti zakletvu pre preuzimanja uloge vršioca dužnosti predsednika;

• Alternativna izmena bi mogla biti da propiše odgovornosti i ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika, u vreme kada je predsednik privremeno sprečen da obavlja svoje dužnosti, ili u slučaju upražnjenog mesta.

• Ove opcije mogu biti propisane Ustavom, ili relevantnim propisima, na primer Zakonom o predsedniku ili Poslovnikom Skupštine.

## Šta čini tešku povredu Ustava od strane predsednika?

Ustav predviđa da je „teška povreda“ Ustava jedan od razloga za razrešenje predsednika, ali ne propisuje značenje ovog pojma. Značenje zavisi od tumačenja Ustavnog suda koji, nakon ocene činjeničnog stanja u svakom predmetu, nalazi da li je povreda nastupila i da li je povreda bila teška. Dok mnoge druge zemlje slede isti obrazac, bilo bi korisno kada bi Ustav ili zakon propisao prag ili neke kriterijume koji jednu povredu Ustava čine teškom.

11

• Ako ne bude bilo ustavnih izmena, Sud će morati tumačenjem – od slučaja do slučaja – da odredi šta znači „teška povreda“;

• Nova ustavna odredba mogla bi izričito propisati okolnosti ili radnje i propuste predsednika koji predstavljaju tešku povredu Ustava;

• Kao alternativa, Ustav bi mogao pretrpeti izmenu tako da ovlasti Skupštinu da zakonom definiše situacije ili radnje i propuste predsednika koji čine „tešku povredu Ustava.“

## Zadiranje Vlade u nadležnosti Skupštine za uređivanje zarada lica na konkretnim Vladinim funkcijama, viših državnih funkcionera i podređenih.

U odsustvu posebnog zakona o platama u javnom sektoru i jasnih ustavnih odredaba, postavlja se pitanje da li, i ako da, u kojoj meri Vlada može da uredi ili poveća plate lica na pojedinim državnim funkcijama. Takođe je diskutabilno u kojoj meri Skupština može poveriti Vladi da zakonom uredi plate na pojedinim državnim funkcijama. Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu zakona o platama u javnom sektoru i primeri drugih zemalja koje zakonima i propisima uređuju pitanje zarada, trebalo bi da čine osnovu za buduće ustavne i/ili zakonske izmene.

- Nova ustavna odredba mogla bi eksplicitno propisati da svaka radnja i odluka vlade mora biti zasnovana na Ustavu ili zakonu.
- U suprotnom, nova ustavna odredba mogla bi da predvidi da zarade i naknade sudija i tužilaca moraju biti uređene zakonom koji usvaja Skupština, i ne smeju biti predmet direktnog ili indirektnog uređivanja od strane Vlade.

## Politička stranka ili koalicija koja ima pravo da formira Vladu

Ustav predviđa da „politička stranka ili koalicija koja je osvojila većinu u Skupštini” može da predloži kandidata za premijera, ne pojašnjavajući da li većina treba da bude apsolutna ili relativna. Štaviše, Ustav čak ni ne definiše ulogu predsednika u određivanju ove stranke ili koalicije. Bez obzira na tumačenje Ustavnog suda, ovaj postupak je potrebno urediti novim i jasnim ustavnim odredbama, kako bi se izbegla zakašnjenja u formiranju i radu institucija.

- Član 95(1) mogao bi se preformulisati da glasi: „Predsednik Republike Kosovo, nakon izbora i konsultacija sa političkim strankama ili koalicijama koje su dobile najveći broj mesta u Skupštini, predlaže Skupštini mandatara za premijera“. Ova formulacija bi oslikala tumačenje Suda i jasno bi stavila do znanja da je relativna većina dovoljna da jedna stranka ili koalicija stekne pravo da predloži mandatara za premijera;
- Član 95(4) Ustava mogao bi ostati nepromenjen, ali se mora primeniti u svetlu tumačenja Suda;
- Alternativno, Ustav bi se mogao izmeniti po modelu koji koristi grčki ili bugarski ustav. Dakle, član 95(4) bi mogao da glasi: „Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, predsednik Republike Kosovo, u roku od deset (10) dana imenuje drugog mandatara za premijera, u istoj proceduri, iz reda druge najveće stranke u Skupštini. Ukoliko se Vlada ne izabere ni drugi put, predsednik Kosova raspisuje izbore, koji se moraju održati u roku od četrdeset (40) dana od dana njihovog raspisivanja”.

## Procedura i obim ovlašćenja predsednika da predloži novog kandidata za premijera nakon uspešnog glasanja o nepoverenju Vladi.

Kosovo je usvojilo destruktivan model izglasavanja nepoverenja istovremenim izborom nove Vlade, što odgovara praksi drugih zemalja poput Austrije, Hrvatske, Crne Gore i Srbije. Međutim, Ustav ostavlja nerešenim par pitanja, uključujući 1) nadležnost predsednika da nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja predloži kandidata za premijera, 2) postupak za formiranje nove vlade i 3) da li predsednik mora da raspusti Skupštinu nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja. Moguće ustavne izmene mogle bi da popune ove praznine i osiguraju efikasne procedure.

### *Načelo lojalne saradnje*

- Nova ustavna odredba bi mogla izričito da utvrdi načelo lojalne saradnje u skladu sa tumačenjem Suda.

### *Rokovi za predlaganje i imenovanje kandidata za premijera nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja*

- Bez amandmana na Ustav, tumačenje Suda bi trebalo da se primenjuje kao smernica (odnosno formiranje vlade kako bi se obezbedilo efikasno funkcionisanje institucija bez odlaganja);
- Nove ustavne odredbe mogle bi da utvrde jasne rokove za predlaganje kandidata za premijera.

### *Reforma izglasavanja nepoverenja*

- Bez amandmana na Ustav nastaviće da važi model „destruktivnog“ glasanja o nepoverenju;
- U slučaju amandmana, nove ustavne odredbe bi mogle da obezbede vremenski okvir/ograničenje, mandat i odgovornosti odlazeće vlade, dok Skupština ne izabere novu Vladu.
- Poželjno je da se „destruktivno“ glasanje o nepoverenju zameni konstruktivnim glasanjem o nepoverenju, što bi obezbedilo novu većinu i omogućilo brzo formiranje nove vlade.

## Rodna ravnopravnost i rodne kvote za članove Vlade

Ustav sadrži međunarodno priznate standarde za rodnu ravnopravnost, ali ne predviđa kvota za rodnu zastupljenost u kosovskim institucijama. Iako postoji prilično čvrst ustavni i institucionalni okvir na polju rodne ravnopravnosti, zastupljenost žena na funkcijama odlučivanja i dalje ostaje izazov u praksi. Stoga bi Ustav i/ili zakon trebalo da utvrde jasna pravila i da se založe za cilj uspostavljanja kvote od najmanje 40% za široku uravnoteženu institucionalnu zastupljenost, između žena i muškaraca. S druge strane, treba preduzeti snažne afirmativne mere kako bi se povećala zastupljenost žena u javnim institucijama, posebno tamo gde još uvek postoje velike praznine.

- Ustav ili zakon bi mogli da predvide najmanje 40% rodne kvote za široku institucionalno uravnoteženu zastupljenost žena i muškaraca, uključujući sastav vlade, odnosno njenih ministara i zamenika ministara. Zakonodavna i izvršna tela treba da imaju za cilj da usvoje preporuke Venecijanske komisije o rodnoj kvoti.
- Zakon o opštim izborima i Zakon o političkim partijama treba da se izmeni u skladu sa mogućim ustavnim amandmanom sa novom kvotom od 40%, prelazak na kvotu od 50% u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Ovo bi mogao da bude pozitivan korak ka konsolidaciji zakonodavstva u ovoj oblasti. U stvari, ne treba čekati ustavne promene. Zakoni bi ipak mogli da se izmene.
- U nedostatku amandmana na Ustav ili relevantne zakone, treba uvesti snažne afirmativne mere. Njihova efikasna primena povećala bi učešće žena u javnim institucijama, posebno tamo gde ostaju velike praznine u ravnopravnoj rodnoj zastupljenosti

## Sastav Vlade i nadležnosti odlazeće Vlade

U odsustvu ustavnih odredaba, ostaje nejasno kakav bi trebalo da bude brojčani sastav Vlade i dokle dosežu nadležnosti odlazeće Vlade. U nastojanju da se ova pitanja reše, prvo 2020, a zatim 2021. godine, izrađen je novi zakon o Vladi, međutim on nije dao rezultate. Venecijanska komisija je izvršila analizu dva nacrtu zakona i dala je smernice koje treba slediti u uređivanju ovih pitanja. Prema mišljenju Komisije, ili Ustav ili zakon moraju (i) eksplicitno da propišu kriterijume veličine Vlade; i (ii) da jasno odrede delokrug odlazeće Vlade.

- U slučaju da ne nastupi izmena ustavnih odredaba, Vlada bi, u potpunosti trebalo da primeni preporuke Venecijanske komisije i da se prvo zakonom, a potom unutrašnjim aktom utvrde jasni kriterijumi za određivanje veličine i strukture Vlade.
- Kao alternativa, član 96 (2) Ustava mogao bi se izmeniti tako da omogući Vladi da zakonom utvrdi svoju veličinu i sastav.
- Druga mogućnost bi bila da se veličina Vlade odredi po jasnoj formuli ( $X+ / 3$ ). Međutim, svaki kandidat za premijera imaće slobodu da poveća ili smanji broj ministara u skladu sa ciljevima praktične politike, programom Vlade i njenom agendom, što je predmet odobrenja Skupštine. Osim toga, važni objektivni kriterijumi za određivanje veličine Vlade treba da pokriju i uredi sve sektorske potrebe Kosova i program uspešnog kandidata, odnosno mandataru Vlade;
- Zakon – ili unutrašnji akt – treba da ograniči broj zamenika premijera i da im dodeli jasne dužnosti i mandat.
- Svaki novi zakon ili uredba treba da garantuje potpunu i zadovoljavajuću zastupljenost zajednica u duhu Ustava;
- Svaki novi zakon o vladi treba da propisuje mandat i nadležnosti odlazeće Vlade.

## Imenovanje članova Centralne izborne komisije.

Pred Ustavnim sudom je po drugi put pokrenuto pitanje pojma „najveće poslaničke grupe“, u vezi sa imenovanjem članova Centralne izborne komisije (CIK). Prema Ustavu, šest članova CIK-a se imenuje na predlog šest najvećih poslaničkih grupa, bez preciziranja o kojim grupama se radi u praksi. Uprkos ponovnoj potvrdi Suda da su najveće poslaničke grupe one koje su osvojile najviše poslaničkih mesta na izborima, od suštinske je važnosti predvideti jasne ustavne odredbe kako bi se izbegle ponovne nedoumice u budućnosti. Ustav je takođe nejasan kada uređuje šta se dešava u praksi kada je u Skupštini zastupljeno manje od šest poslaničkih grupa. Takođe se ne bavi opasnošću prevelike zastupljenosti u CIK-u, bilo stranaka na vlasti ili opozicionih stranaka, sve dok sastav CIK-a uzima u obzir samo zastupljenost poslaničkih grupa. S tim u vezi se mogu razmotriti različite alternative za rešavanje ovih pitanja, kroz buduće ustavne amandmane.

- Nova ustavna odredba bi mogla predvideti da predsednik zemlje formalno imenuje sve članove CIK-a, pored predsedavajućeg, nakon što ih predlože najveće poslaničke grupe.
- Nova ustavna odredba mogla bi da precizira značenje izraza „najveća poslanička grupa“ u skladu sa tumačenjem Suda.
- Nove ustavne ili zakonske odredbe mogle bi detaljnije razjasniti postupak imenovanja članova CIK-a u slučaju da je u Skupštini zastupljeno manje od šest (6) poslaničkih grupa. Kao alternativa, Ustavom bi se moglo propisati da će se postupak urediti zakonom, odnosno Poslovnikom Skupštine, ili Zakonom o opštim izborima.
- Nova ustavna odredba bi mogla da pojasni da u slučaju da postoje dve ili više stranaka, koalicija ili građanskih inicijativa iz najvećinske zajednice koje su obezbedile poslanička mesta u Skupštini, pravo da imenuje člana CIK-a ima ona sa najvećim izbornim rezultatom.
- Nove ustavne odredbe treba da se pozabave ravnotežom u zastupljenosti vladajućih i opozicionih stranaka u CIK-u, shodno primerima drugih zemalja.

### III. JURISDIKCIJA USTAVNOG SUDA I METODE TUMAČENJA USTAVA

#### Nadležnost Ustavnog suda u ustavnom tumačenju predočenih „ustavnih pitanja“

Kako predsednik tako i Vlada imaju pravo da „ustavna pitanja“ upute Ustavnom sudu. U nedostatku ustavne definicije ovog izraza, predsednik i Vlada su ga, tumačili tako da im omogućući da od Ustavnog suda traže tumačenje ustavnih odredaba, bez ikakvog konkretnog spora i sukoba. Već neko vreme postoji sve veća tendencija korišćenja nadležnosti Ustavnog suda za dobijanje savetodavnih mišljenja, a praksa Ustavnog suda nije dosledna u smislu prihvatljivosti takvih zahteva. Posle nekoliko godina tokom kojih je Ustavni sud dozvolio ocenu ustavnosti ovih zahteva, deset godina kasnije je promenio svoj pristup i zaključio da ne može tumačiti Ustav, ako ne postoji konkretan sukob. Ovakva neočekivana promena u praksi Ustavnog suda stvara neizvesnost. Član 113. Ustava mora biti jasniji kada je reč o delokrugu jurisdikcije Ustavnog suda.

- Nova ustavna odredba bi mogla izričito da odredi da predsednik i Vlada mogu podneti zahteve Ustavnom sudu samo na osnovu člana 113. Ustava.
- Nove ustavne odredbe bi mogle takođe da dozvole predsedniku i Vladi da u određenim okolnostima upućuju Sudu pitanja van okvira člana 113. Ovo pravilo bi moglo da se proširi i na druge ovlašćene strane. Međutim, treba jasno naglasiti i precizirati nadležnost koja bi mogla da bude izuzetak. Uvođenje takve odredbe može biti razumno s obzirom na razvoj sudske prakse i sudsku praksu Suda tokom vremena. U ovom slučaju Ustav bi morao da utvrdi kriterijume za isključivanje ili odstupanje od norme.
- Kao osnovni preduslov, odgovor Suda može da bude diskrecione prirode, jer na osnovu ustavnih kriterijuma odlučuje da li će dati savetodavno mišljenje. Takvi kriterijumi mogu uključivati u najmanju ruku: (i) da li su upućena pitanja ustavne prirode; (ii) da li spadaju u delokrug člana 113. Ustava; (iii) da li bi mogli da ugroze ustavni poredak, ako se ne reše; i (iv) ako ne postoji nijedna druga institucija u zemlji koja se bavi tim pitanjem.

#### Nadležnost Suda za ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora

Ustav predviđa **ex-post** ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora. U ovom slučaju, predmet razmatranja nije sam sadržaj međunarodnog ugovora, već akt njegove ratifikacije odnosno potvrđivanja. Neke druge zemlje takođe dozvoljavaju **ex-ante** ocenu ustavnosti, koja omogućava ocenu ustavnosti sadržaja jednog međunarodnog ugovora, pre njegove ratifikacije. Diskusije o budućim ustavnim izmenama mogu istražiti alternative za moguće izmene Ustava ili prakse Suda kako bi se omogućila **ex-ante** ocena ustavnosti, shodno praksi nekolicine drugih zemalja, poput Nemačke i Irske.

- Jedna nova odredba bi mogla da propiše jurisdikciju Suda da preispituje ustavnost sadržaja međunarodnih ugovora. Član 113. Ustava trebalo bi da bude izmenjen, kako bi se prepoznala nadležnost Suda da preispita ustavnost međunarodnih ugovora, pre njihovog potvrđivanja.
- Za ugovore koji trebaju potvrđivanje, druga mogućnost bi bila da se predvidi ocena ustavnosti, čak i pre potpisivanja samog međunarodnog ugovora. Prednost ovakvog pristupa bilo bi postavljanje osnove za veću političku i pravnu sigurnost, s obzirom da bi se Sud izjasnio svojom ocenom, pre nego što politički predstavnici potpišu dati međunarodni ugovor.
- U slučaju da dođe do izražaja ex-ante ocena ustavnosti, trebalo bi predvideti određena ograničenja, na primer ograničen broj subjekata ili simboličan broja poslanika mogao bi podneti zahtev za ex-ante ocenu ustavnog suda ili glavnih odredaba Ustava.

18

19

## Kriterijumi za tumačenje Ustava

U nedostatku jasnih kriterijuma za tumačenje Ustava, Ustavni sud u svakom predmetu koristi različite metode tumačenja prema svom nahodjenju. Opšte ustavno pravilo je da Ustavni sud mora tumačiti ljudska prava i slobode u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR). Aktuelnom praksom se izbegava opasnost prekomernog ograničavanja slobode procene Suda u tumačenju Ustava. S druge strane, neprimereno tumačenje može imati dalekosežne pravne i političke posledice koje nisu nameravane Ustavom. Stoga, Ustavni sud mora biti temeljan u tumačenju Ustava i mora se pozvati na sudsku praksu ECHR-a, analizirajući metode tumačenja koje je ECHR koristio u svakom od njih, primenjujući je shodno na predmet koji u datom trenutku razmatra. Ustav može izričito uključiti opšta osnovna načela Saveta Evrope u tumačenje, kao što su načelo demokratije, zaštite ljudskih prava i vladavine prava.

- U slučaju da ne nastupi izmena Ustava, Sud treba da primeni metode tumačenja koje smatra prikladnim, u svakom trenutku obezbeđujući usaglašenost sa opštim principima koji definišu ustavni poredak Kosova.
- U slučaju izmena, nova ustavna odredba bi mogla eksplicitno predvideti standarde ustavnog tumačenja koji bi umanjili opasnost od pogrešnog tumačenja i koji bi postavili standard za ocenu odluka Suda u procesu javne politike. To bi uključivalo specifične metode koje ECHR primenjuje u sličnim slučajevima, kao i opšta osnovna načela Saveta Evrope, sadržana u Ustavu, uključujući načela demokratije, zaštite ljudskih prava i vladavine prava.

## Ograničenja izmene Ustava

Ustav ne propisuje konkretne i jasne vrednosti, principe, kriterijume ili norme koji bi zabranili ili ograničili određene izmene ili modifikacije Ustava. Dok se Ustav poziva na odredbe Glave II o osnovnim pravima i slobodama, Ustavni sud je takođe razmotrio Glave I i III o osnovnim odredbama i pravima zajednica i njihovih pripadnika kada je ocenjivao ustavnost jednog predloženog ustavnog amandmana. Usled ovih praznina, moguće ustavne izmene mogu doneti sa sobom veću jasnoću i sprečiti buduće dvosmislenosti.

- Ne treba da postoje ograničenja na amandmane na Ustav, osim onih iz Glave II Ustava i onih definisanih tumačenjem Suda;
- Nova ustavna odredba mogla bi da kodifikuje tumačenje Suda i da sadrži osnovne odredbe Ustava i prava zajednica prilikom ocene ustavnosti jednog amandmana na Ustav.
- Kao još jedna alternativa, moguće je uključiti eksplicitnu listu vrednosti i principa od kojih se ne može odstupati prilikom predlaganja ustavnih amandmana ili predvideti posebnu ustavnu odredbu, koja bi taksativno navela da vrednosti navedene u Ustavu propisuju ograničenja bilo kakvog ustavnog amandmana.

20

21



## UVOD

Ustav Republike Kosovo („Ustav“) je donet u aprilu 2008. godine, nekoliko meseci nakon što je Kosovo proglasilo svoju nezavisnost, a stupio je na snagu u junu iste godine. Zato je proces njegovog donošenja bio brz i usledio je nakon vanrednih okolnosti koje su nekoliko decenija bile uobičajene na Kosovu.

Ustav je nasledio privremeni Ustavni okvir za privremenu samoupravu koji je proizašao iz Rezolucije Ujedinjenih nacija (UN) 1244 iz 1999. godine. Nakon što su propali naponi međunarodne zajednice za političko rešenje između Kosova i Srbije, Skupština Kosova je u februaru 2008. godine donela Deklaraciju o nezavisnosti.

U Ustav je uneta obaveza Kosova navedena u Deklaraciji o nezavisnosti, da bude demokratska, sekularna i multietnička republika koja garantuje jednaku zakonsku zaštitu za sve svoje građane i zajednice, poštujući njihova ljudska prava i osnovne slobode. U njega je uvršten i Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova koji je predložio specijalni izaslanik UN-a Marti Ahtisari, a koji je odobrio generalni sekretar UN-a 2007. godine („Ahtisarijev plan“).

Ahtisarijev plan ponudio je predlog za rešenje konflikta između Kosova i Srbije. On je obuhvatio nezavisnost Kosova od Srbije, kroz privremeni međunarodni nadzor, zajedno sa institucionalnim i pravnim garancijama za zaštitu interesa manjinskih zajednica na Kosovu. Međutim, plan nije stavljen na glasanje u Savetu bezbednosti UN zbog indicija da ga neke stalne članice neće odobriti. Dakle, Kosovo je svoje obaveze iz ovog plana uvrstilo u novi ustav.

Ustav Kosova je sačinjen bez prethodne ustavne prakse i to je bio njegov nedostatak. Međutim, Ustav je tada poslužio svojoj svrsi, da postavi ustavne temelje nove države, da uspostavi institucije upravljanja zasnovane na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava i da unese osnovna načela i osnovne vrednosti. On odražava iskustvo naroda Kosova sa sistematskim kršenjima ljudskih prava, etničkom diskriminacijom i političkom obespravljenošću. Njegove odredbe se zato moraju čitati i razumeti u političkom kontekstu koji je postojao u vreme njegovog donošenja.

Vremenom, kako su institucije primenjivale Ustav, pojavile su se političke i ustavne kontroverze. Čini se da je mnoge ustavne odredbe teško tumačiti i primeniti u praksi, što je dovelo do različitih institucionalnih kriza, tumačenja Ustavnog suda („Suda“) i sve veće političke i društvene debate. Ovo pokazuje, posle više od deset godina od donošenja Ustava, da je došlo pravo vreme da se razmotri i razgovara o potrebi za ustavnim promenama.

Precedentni predmeti koje je rešio Sud razjasnili su, kroz tumačenje, neka od kontroverznih pitanja, ali su često otkrili druga pitanja i ustavne praznine koje

i danas predstavljaju problem. Prema tome, Kosovo treba podrobno da ispita potrebu za ustavnim promenama kako bi se eliminisale dvosmislenosti, izbegle buduće institucionalne krize i generalno ojačali vladavina prava, pravna sigurnost i institucionalna stabilnost. Ovo bi bio siguran korak na kosovskom putu ka potpunoj integraciji i konsolidaciji.

Ova analiza razmatra ukupno 21 pitanje, koja često sadrže i druga potpitanja. Ona se odnose na sve utvrđene praznine u Ustavu, osim na odredbe o ljudskim pravima i pravima zajednica. Pokazalo se da su one manje dvosmislene, a svakako se stalno izrađuju i tumače na osnovu ustavno propisane prakse Evropskog suda za ljudska prava (ECHR). Međutim, ovo ne isključuje potrebu za budućom revizijom ustavnih aspekata ljudskih prava i funkcionisanja institucija koje se bave ljudskim pravima.

Ustavu nedostaje jasan sistem zakona jer ne definiše razne vrste pravnih akata i ne govori o tome koja vrsta pravnog akta ima višu pravnu snagu od kojih normi. Takođe ostavlja neizvesnim status akata međunarodnih organizacija i odluka međunarodnih sudova. Ove praznine iziskuju doslednu terminologiju pravnih akata i pravilno definisanu normativnu hijerarhiju, čime bi se očuvalo načelo zakonitosti.

Pravilno funkcionisanje institucija određuje ukupnu pravnu i političku sigurnost zemlje. Međutim, praznine i nejasnoće ostavljaju institucije bez jake ustavne i zakonske osnove. Ustav nije jasan u pogledu nekih aspekata rada Skupštine, posebno onih koji se odnose na glasanje i postupak donošenja odluka. Ne sadrži ni jasne odredbe o pitanjima koja se odnose na izbor i područje ovlašćenja predsednika i Vlade. To je tokom godina donelo mnoge neizvesnosti u praksi i izazvalo razne institucionalne zastoje. Nedoslednosti u Ustavu, zakonima i praksi Suda iziskuju intervenciju u odredbama koje se odnose, između ostalog, na organe koji mogu da sklapaju međunarodne sporazume, odsustvo i razrešenje predsednika, nadležnosti i sastav Vlade i meru u kojoj se preklapaju ovlašćenja ovih institucija. Ni ustavne odredbe o rodnoj ravnopravnosti ne sprovode se u potpunosti, a to se ogleda u nesrazmernoj institucionalnoj zastupljenosti žena i muškaraca.

Ustav nije jasan ni u pogledu rada Suda. Pitanje delokruga njegove nadležnosti postalo je sporno u brojnim predmetima, posebno kada se radi o ustavnim pitanjima, ustavnosti međunarodnih sporazuma i predloženim ustavnim izmenama. On ne sadrži ni jasne kriterijume za tumačenje Ustava od strane Suda.

Ova analiza nastoji da pruži sveobuhvatan pregled ovih ustavnih pitanja. Ona utvrđuje ustavne praznine i predlaže novi ustavni nacrt koji odgovara zahtevima pravednog i funkcionalnog pravnog sistema.

Iako se prvenstveno fokusira na Ustav, analiza je neizbežno povezana sa određenim zakonima od primarnog značaja i njihovom ustavnošću. Štaviše, iako sudska praksa

predstavlja značajan izvor za diskusiju o ustavnim pitanjima, analiza ide dalje od toga. Ona se bavi i pitanjima koja bi Sud mogao da tumači u budućnosti i nudi konkretne i praktične preporuke.

Osim Ustava, ova analiza se bavi drugim zakonima i pravnim aktima. Ako se izmeni Ustav, možda će morati da se menjaju i neki zakoni da bi se postigla usaglašenost sa Ustavom. Zakoni se mogu menjati bez obzira na ustavne izmene. Čak i ako se Ustav ne promeni, izmene odgovarajućih zakona mogu popuniti određene praznine.

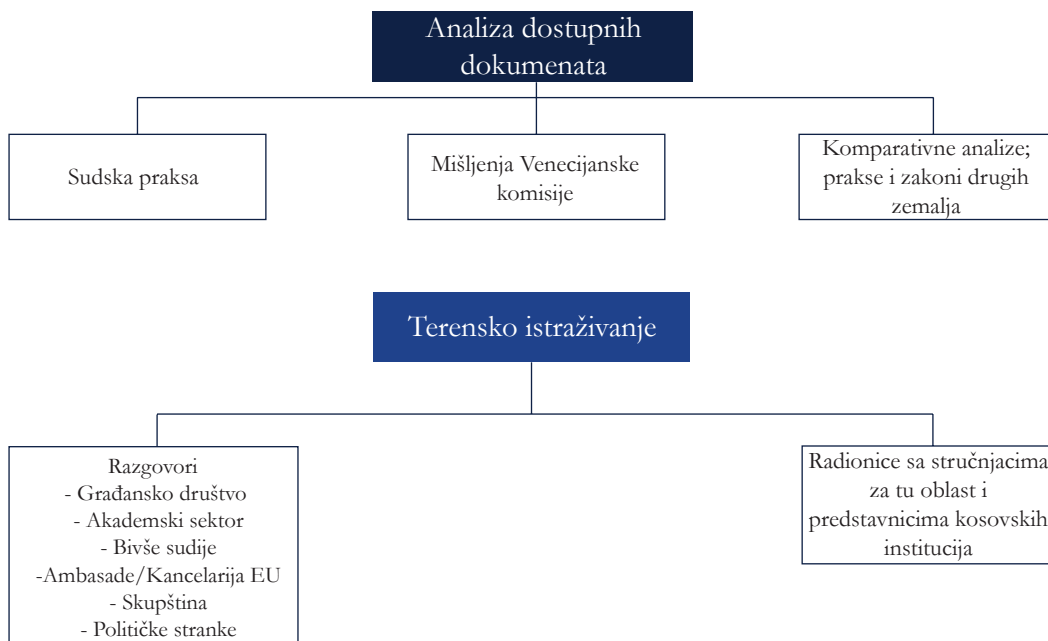
Ne postoje fiksna rešenja ni za jedno od ovih pitanja. Različite prakse i mišljenja odgovarajućih aktera u ovoj oblasti mogu rezultirati različitim preporukama za jedno pitanje. Širok politički konsenzus može zahtevati i širi spektar izbora. Raznolikost opcija, zajedno sa sveobuhvatnom analizom svakog pitanja, može dovesti do otvorene i produktivne debate o poboljšanju Ustava i/ili zakona.

## STRUKTURA I METODOLOGIJA

Analiza svakog pitanja počinje utvrđivanjem ustavnih i pravnih praznina. Zatim se rezimira odgovarajuća sudska praksa i preciziraju glavni zaključci iz sudskih odluka i mišljenja Venecijanske komisije. Nakon toga slede komparativna analiza pitanja, zaključci i preporuke za dalje postupanje.

Pitanje	<ul style="list-style-type: none"><li>• Utvrđivanje problema</li><li>• Odgovarajuće ustavne i zakonske odredbe</li></ul>
Sudska praksa i mišljenja	<ul style="list-style-type: none"><li>• Odluke Ustavnog suda i međunarodna sudska praksa</li><li>• Mišljenja Venecijanske komisije</li></ul>
Komparativna analiza	<ul style="list-style-type: none"><li>• Odgovarajuće ustavne i zakonske odredbe u drugim zemljama</li><li>• Poređenje prakse drugih zemalja sa Kosovom</li></ul>
Zaključci i preporuke	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zaključci o trenutnoj situaciji i problemima sa njom</li><li>• Opcije za buduće ustavne promene</li></ul>

Ova sveobuhvatna analiza koristi razne izvore informacija. Pitanja su utvrđena na osnovu odgovarajuće sudske prakse i razgovora i radionica sa odgovarajućim zainteresovanim stranama. Svako pitanje je analizirano iz različitih uglova, uključujući sudska tumačenja, međunarodno pravo, najbolje primere iz drugih zemalja, trenutnu političku situaciju na Kosovu i potrebu Kosova da ojača svoj pravosudni sistem i napreduje na svom putu ka razvijenoj zemlji sa funkcionalnim i održivim institucijama.





# Tipologija i hijerarhija normi u ustavnom poretku

---

Ustav sadrži načela ustavnosti i primata Ustava. On takođe potvrđuje princip prvenstva međunarodnog prava nad domaćim zakonima. Međutim, Ustav ne definiše različite vrste pravnih akata i njihov međusoban odnos. Odsustvo jasne terminologije i hijerarhije normativnih akata otežava snalaženje u pravnom sistemu zemlje. Shodno tome, buduće izmene Ustava i/ili zakona morale bi da se pozabave ovim prazninama i daju veću jasnoću.

---

Jasan sistem zakona obezbeđuje efikasno sprovođenje zakona, koje je jedan od kamena temeljaca načela zakonitosti.<sup>1</sup> Ustavu Kosova nedostaje ovo načelo, iako sadrži načelo ustavnosti i primat međunarodnih zakona nad domaćim zakonima.

**Ustav je jasan u pogledu načela ustavnosti i primata Ustava, ali ne definiše izričito normativnu hijerarhiju.**

Ustav potvrđuje svoju višu pravnu snagu od zakona i pravnih akata, ali ne definiše izričito različite vrste pravnih akata i normativnu hijerarhiju. Ne govori o tome koja posebna vrsta pravnog akta ima višu pravnu snagu od kojih normi. Definicije normativnih, posebnih, spoljašnjih i domaćih akata i odnosi između njih nisu uređeni. Ustav, dakle, ne navodi važna pravila o zakonodavstvu, uključujući ključna načela koja bi vodila proces izrade zakonodavstva.

**Ustav uopšte ne spominje status zakona od vitalnog interesa u odnosu na druge zakone i pravna akta.**

Pored toga, Ustav navodi neka akta koja donosi Skupština (tj. zakone, rezolucije i druga opšta akta), uključujući zakone od vitalnog interesa.<sup>2</sup> Ipak, ova lista nije ni potpuna ni sveobuhvatna. Može se reći

da su zakoni od vitalnog interesa istog pravnog reda kao i redovni zakoni koje Skupština donosi prostom većinom glasova. Međutim, Ustav predviđa drugačiji postupak glasanja za zakone od vitalnog interesa.<sup>3</sup>

Ustav je „najviši pravni akt Republike Kosovo“ i „zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim ustavom“. Ova načela su poznata kao „premoć Ustava”.<sup>4</sup> Bez obzira na to, nijedna odredba ne utvrđuje šta obuhvataju „ostali pravni akti“. Praksa Ustavnog suda pokazuje da se međunarodno pravo ili, tačnije, međunarodni ugovori smatraju „ostalim pravnim aktima“, uključujući međunarodna pravna akta. Međunarodni pravni akt ne bi obuhvatao međunarodno običajno pravo, koje je više pravilo zasnovano na procesu nego akt.

Međunarodni sporazumi o ljudskim pravima navedeni u Ustavu predstavljaju zanimljiv slučaj. Garantovani Ustavom, oni su direktno primenljivi na pravni poredak

**Ustav ne navodi sistematski poredak međunarodnog prava.**

Kosova i imaju prednost nad zakonima i drugim aktima javnih institucija. Upitno je, međutim, da li ovi sporazumi mogu steći status ustavnog prava.<sup>5</sup>

1 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Mišljenje o Nacrtu zakona o pravnim aktima na Kosovu koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 120. plenarnoj sednici, 11-12. oktobra 2019, Mišljenje br. 958/2019, CDL-AD(2019)025, 14. oktobar 2019, st. 1, 2, dostupna na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD\(2019\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2019)025-e).

2 Ustav Kosova, član 81.

3 Ibid, član 81.

4 Ibid, član 16(1).

5 Ibid, član 22.

Drugi međunarodni sporazumi moraju biti ratifikovani zakonom za njihovo sprovođenje. Ustav predviđa da „ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo”.<sup>6</sup> PŠtaviše, Ustav predviđa prenošenje suverenih ovlašćenja - za određene stvari - na međunarodne organizacije.<sup>7</sup> Ovo obično stupa na snagu ratifikacijom međunarodnih sporazuma o članstvu u tim organizacijama. Na taj način njihove norme stižu višu pravnu snagu od domaćih zakona.<sup>8</sup> Ostaju, međutim, neizvesnosti u pogledu statusa akata međunarodnih organizacija i odluka međunarodnih sudova.

Ako ne postoji jasna i dosledna terminologija o raznim vrstama pravnih akata, normativna hijerarhija ostaje nejasna. Buduće promene Ustava i/ili zakona treba da se pozabave ovim prazninama kako bi organi vlasti i pojedinci mogli lako da se kreću kroz pravni sistem.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 16 [Premoć Ustava]

1. Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim ustavom.
2. Upravna vlast potiče iz Ustava.
3. Republika Kosovo će poštovati međunarodno pravo.
4. Svako lice i organ Republike Kosovo se obavezuje da poštuje odredbe Ustava.

#### Član 19 [Sprovođenje međunarodnog prava]

1. Svaki međunarodni sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo, nakon što se objavi u Službenom listu Republike Kosovo, postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema. Sporazum se sprovodi na direktan način, osim u onim slučajevima kada je to nemoguće i kada sprovođenje istog zahteva donošenje novog zakona.
2. Ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo.

#### Član 20 [Prenošenje suverenosti]

1. Republika Kosovo, na osnovu međunarodnih ratifikovanih sporazuma, prenosi državna ovlašćenja međunarodnim organizacijama za neka određena pitanja.
2. Ukoliko neki sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo o članstvu u neku međunarodnu organizaciju predviđa obavezno sprovođenje normi te organizacije, zakon kojim se ratifikuje sporazum o članstvu treba biti usvojen od dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i te norme imaju prednost nad zakonima Republike Kosovo.

6 Ibid, član 19(2).

7 Ibid, član 20(1).

8 Ibid, član 20(2).

## Član 65 [Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:

- (1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;
  - (2) na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika menja Ustav, uključujući i dve trećine (2/3) svih poslanika koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu;
  - (3) objavljuje referendum, u saglasnosti sa zakonom;
  - (4) ratifikuje međunarodne sporazume;
- [...]

## Član 76 [Odredbe rada]

Odredbe rada Skupštine se usvajaju sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine.

## Član 80 [Usvajanje zakona]

1. Zakoni, odluke i ostali akti se usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije nalaže.

[...]

## Član 81 [Zakonodavstvo vitalnih interesa]

1. Za usvajanje, izmenu i dopunu ili ukidanje sledećih zakona je neophodna većina glasova celokupnog broja poslanika Skupštine koji su prisutni i većina glasova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu:

- (1) zakoni kojima se menjaju opštinske granice, uspostavljaju ili ukidaju opštine, definišu opseg ovlašćenja opština i njihovo učešće u međuopštinskim i prekograničnim odnosima;
- (2) zakoni kojima se sprovode prava zajednica i njihovih pripadnika, osim onih koja su utvrđena Ustavom;
- (3) zakoni o upotrebi jezika;
- (4) zakoni o lokalnim izborima;
- (5) zakoni o zaštiti kulturnog nasleđa;
- (6) zakoni o verskoj slobodi ili o sporazumima sa verskim zajednicama;
- (7) zakoni o obrazovanju;
- (8) zakoni o upotrebi simbola, uključujući simbole zajednica i javne praznike.

2. Niti jedan zakon od vitalnog interesa ne može biti predmet referenduma.<sup>9</sup>



## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmet KO 95/13 bavio se odnosom između međunarodnih ugovora i domaćeg ustavnog i pravnog poretka.<sup>10</sup> Sud je ocenjivao ustavnost

**Samo izvršne odredbe međunarodnog ugovora su po pravnoj snazi iznad drugih zakona, ali ispod Ustava.**

Zakona br. 04/L-199 o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije.

Ovaj slučaj je utvrdio gde se nalaze međunarodni sporazumi u domaćem pravnom poretku. Sud je konstatovao da nakon ratifikacije od strane Skupštine međunarodni sporazum postaje obavezujući na Kosovu i postaje deo njegovog unutrašnjeg pravnog sistema. Utvrdio je da se samoizvršne odredbe međunarodnih sporazuma mogu direktno primenjivati na unutrašnji pravni sistem Kosova, ali njihova primena mora biti u skladu sa Ustavom.<sup>11</sup>

Međutim, ovaj slučaj ostavlja nerešenim nekoliko pitanja o normativnoj hijerarhiji u kosovskom pravnom poretku. Nacrt zakona o pravnim aktima iz 2019. godine pokušao je da bude jasniji i bio je predmet revizije i analize Evropske komisije za demokratiju kroz pravo („Venecijanske komisije“). Ona je izdala mišljenje u kojem navodi praznine u zakonu, smernice za standarde i načela normativne hijerarhije i izradu zakona, kao i predloge kako Ustav i/ili zakon treba da rešava ova pitanja.

### Mišljenje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija je izdala Mišljenje o Nacrtu zakona o pravnim aktima („Mišljenje“) u kome razmatra pitanje hijerarhije normi u kosovskom domaćem pravnom poretku.<sup>12</sup> Značaj ovog mišljenja je dvostruk: ono se bavi kosovskim nacrtom zakona – onim koji se posebno odnosi na pitanje normativnih akata – i daje šire konceptualne smernice i analizu posebnih odredbi Ustava koje se bave tipologijom i hijerarhijom normi u kosovskom ustavnom poretku.

Komisija je u svom mišljenju pojasnila da, širom Evrope, postoji širok spektar pravnih propisa koji se odnose na vrste, hijerarhiju i obavezne forme pravnih akata, uključujući i one koji uređuju sam proces izrade zakonodavstva. Takođe je precizirala da ne postoji obavezan međunarodni standard u ovoj oblasti.<sup>13</sup> Ipak, po njenom mišljenju, postoji nekoliko važnih međunarodnih standarda koji su direktno relevantni za tu oblast.

10 Ocena ustavnosti Zakona br. 04/L-199 o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije i Plana sprovođenja ovog sporazuma, predmet br. KO95/13, 9. septembra 2013, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk\\_ka\\_95\\_13\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ka_95_13_ang.pdf).

11 Ibid, stav 52.

12 Ovaj nacrt zakona bio je deo zakonodavnog programa za 2019. godinu i rezultat je procesa koji obuhvata privatne i javne konsultacije da bi se obezbedila njegova usaglašenost sa najboljim međunarodnim praksama, standardima i normama. Mišljenje Venecijanske komisije broj 958/2019.

13 Ibid, stav 6.

Venecijanska komisija je istovremeno tvrdila da, ako nema posebnih standarda, postoji raznolikost u tradicijama i praksama sve dok se one ne kose sa opštijim standardima koji proizlaze iz tri glavna načela formulisana u Preambuli Statuta Saveta Evrope: demokratija, ljudska prava i vladavina prava.<sup>14</sup> Pored toga, Venecijanska komisija je iznela da su standardi vladavine prava presudni kada se radi o formalnim aspektima zakonodavstva. Stoga je istakla da u tom pogledu treba uzeti u obzir kontrolnu listu Venecijanske komisije za vladavinu prava.<sup>15</sup>

Venecijanska komisija je ocenila, po ovom osnovu, da li nacrt zakona o pravnim aktima poštuje najbolje međunarodne prakse i norme za različita pitanja, među kojima – za odgovarajući predmet koji se razmatra – treba pomenuti:

- Za načelo izrade pravnih akata (član 4) - Kao pozitivan korak u smislu primene zakonodavnih standarda Komisija je pozdravila to što su u Nacrt zakona uvrštena načela koja će voditi izradu pravnih akata. Priznala je, međutim, da ima prostora za poboljšanje. Posebno, po mišljenju Komisije, načela mogu obuhvatati usaglašenost sa ljudskim pravima i međunarodnim pravom. Ovo je neophodno iz dva razloga: 1) da bi se pomoglo u integrisanju poštovanja ljudskih prava i međunarodnog prava u proces izrade pravnih akata, i 2) da bi se razjasnilo da se ova načela primenjuju na ceo zakonodavni proces, odnosno od početne izrade zakonodavstva, preko njegove revizije od strane Skupštine do njegove ispravke i prečišćavanja. Ukratko, Komisija je predložila da se ta načela konstitucionalizuju (npr. ustavnost, zakonitost, proporcionalnost) kako bi se sprečilo da zakonodavno telo donese zakone koji se kose sa njima;<sup>16</sup>
- Za hijerarhiju normi, Venecijanska komisija je preporučila da Nacrt zakona bude jasan u ovom pogledu. Član 6 Nacrta zakona daje listu – po mišljenju Komisije – vrsta pravnih akata, ali ne pojašnjava da lista određuje hijerarhiju ovlašćenja. Komisija je stoga predložila da se u zakon uvrsti takva specifikacija i odgovarajući član kojim se utvrđuje hijerarhija svih pravnih akata, međunarodnih i domaćih;<sup>17</sup>
- Komisioni theksoi se Projektligji nuk adreson vlerat kushtetuese të përcaktuara në nenin 7 të Kushtetutës, konkretisht në paragrafet 1 dhe 2. Ai më tutje theksoi se Projektligji nuk i referohet zbatueshmërisë së të drejtës ndërkombëtare, bartjes së sovranitetit dhe parimeve të përgjithshme në lidhje me të drejtat dhe liritë themelore.<sup>18</sup>

14 Ibid.

15 Ibid, stav 7.

16 Ibid, stav 81, 61.

17 Ibid, stav 79.

18 Ibid., stav 69.

Ukratko, Komisija je primetila da Ustav treba da sadrži najvažnija pravila o zakonodavstvu.<sup>19</sup>

Priznavanje načela ustavnosti u procesu izrade pomoći će da se

ozakoni i obezbedi relevantan materijal za ex ante zakonodavnu ocenu ustavnosti pravnih akata (npr. od strane specijalizovanih skupštinskih odbora). Isto će biti relevantno za ex post sudsku ocenu ustavnosti pravnih akata, koja predstavljaju druga važna sredstva za osiguravanje poštovanja načela zakonitosti.

**Ustav treba da sadrži najvažnija pravila o zakonodavstvu, budući da je dužnost sprovođenja zakona jedan od kamena temeljaca načela zakonitosti.**

**Akt o izradi zakonodavstva treba da utvrdi koji pravni akti imaju prioritet i precizira različite vrste pravnih akata.**

Naime, neki ustavi daju primere načela koja utvrđuju proces izrade zakonodavstva. Na primer, Ustav Slovenije kaže da „zakoni moraju biti u skladu sa opšteprihvaćenim načelima međunarodnog prava i važećim ugovorima koje je ratifikovala Narodna skupština, a propisi i druga opšta akta takođe moraju biti u skladu sa drugim ratifikovanim ugovorima”.<sup>20</sup> U slučaju Albanije, kada se razmatra pitanje lokalnih pravnih akata, Ustav se opredeljuje za mogućnost da se zakonom regulišu načela i postupci za donošenje ovakvih akata.<sup>21</sup>

U Mišljenju se takođe definišu vrste pravnih akata i odnos između njih. Napominje se, između ostalog, da statuti ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, dekreti ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom i statutima uopšte, a unutrašnji normativni akti (koji obavezuju samo državne institucije) ne smeju biti u suprotnosti sa spoljnim normativnim aktima (koji obavezuju sve pojedince, pravna lica ili institucije).<sup>22</sup>

Kod utvrđivanja nedostataka u Nacrtu zakona o pravnim aktima, Komisija je ukazala na značaj razjašnjenja razlika i hijerarhije između pravnih akata, normativnih akata i administrativnih akata.<sup>23</sup> Treba se pozvati i na načela uneta u Ustav i razjasniti da li se ona primenjuju samo na proces izrade ili će regulisati i konačni pravni akt.<sup>24</sup>

Naročito u pogledu tipologije i hijerarhije normi, kao i vodećih ustavnih načela za proces izrade zakona, Komisija je uočila sledeće:

- pravni akti mogu biti normativni (opšti i apstraktni) ili posebni (pojedinačni i konkretni). Normativni (opšti) akti mogu biti spoljni (obavezuju sve pojedince, pravna lica i institucije) ili unutrašnji (obavezuju samo državne institucije kao što su zakonodavna, izvršna ili sudska vlast, uključujući ustavne sudove). Najviši spoljni normativni akt je Ustav, koji treba da reguliše vrste drugih spoljnih normativnih

19 Ibid., stav. 10.

20 Ustav Slovenije, član 153, dostupan na <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en>.

21 Ustav Albanije, član 120, dostupan na [https://www.gjk.gov.al/web/Search\\_Result\\_B4\\_2.php?search=constitution](https://www.gjk.gov.al/web/Search_Result_B4_2.php?search=constitution).

22 Mišljenje Venecijanske komisije broj 958/2019, stav 23-31.

23 Ibid., stav 65.

24 Ibid., stav. 69.

akata, uključujući primarno i sekundarno zakonodavstvo;<sup>25</sup>

- sam koncept „pravnih akata“ presudan je za ideju države regulisane vladavinom prava. Neophodan je jasan pravni okvir sa nedvosmislenom definicijom pravnih akata i sredstava za njihovo donošenje i izmenu. Time bi se ostvarila načela vladavine prava kao što su pristupačnost, očekivanost, predvidivost i doslednost zakona;<sup>26</sup>
- odluke koje donosi Skupština nisu pravna akta;<sup>27</sup>
- dok izvršni ogranak vlasti (uključujući javnu upravu) mora da poštuje parlamentarno zakonodavstvo, manje je izvesno da li primat prava podrazumeva da parlament obavezuju (redovni) zakoni koje on donese. Međutim, nacionalni pravni poredak može da nametne Skupštini primenu načela patere legem quem ipse fecisti („poštuj zakon koji si sam skovao“). Pošto bi zakon o pravnim aktima bio redovan zakon, postavlja se pitanje da li Skupština mora da ga poštuje. Uostalom, Skupština će uvek imati mogućnost da izmeni zakon o pravnim aktima ako ne želi da se pridržava njegovih pravila;<sup>28</sup>

## Komparativna analiza i literatura

Ustav Albanije izričito uređuje vrste pravnih akata, uključujući međunarodna i nacionalna pravna akta, i njihovu hijerarhiju u pravnom sistemu Albanije. Bugarski ustav utvrđuje pravni status Ustava i međunarodnih sporazuma. Međutim, on nije tako detaljan kao Ustav Albanije koji obuhvata zakone, pravna akta koja donosi Savet ministara i pravna akta lokalnih uprava i drugih državnih institucija. Ustav Hrvatske utvrđuje primat Ustava nad svim drugim pravnim aktima. On predviđa da se zakoni o pravima manjina i ljudskim pravima moraju doneti dvotrećinskom većinom svih poslanika. Sadrži i detaljne odredbe o ratifikaciji međunarodnih sporazuma i njihovom statusu u hrvatskom pravnom sistemu. Ustav Hrvatske sadrži posebnu odredbu o statusu prava EU u Hrvatskoj. Pored toga, ustavi Nemačke i Slovenije uspostavljaju načelo primata Ustava i utvrđuju status međunarodnog prava u njihovim domaćim pravnim sistemima. Oba ustava sadrže odredbe o prenosu suverenih ovlašćenja na međunarodne organizacije, posebno na Evropsku uniju.

### Albanija

#### Član 116

1. Normativna akta koji su na snazi na celoj teritoriji Republike Albanije su:

- a. Ustav;
- b. ratifikovani međunarodni sporazumi;
- c. zakoni;
- d. normativna akta Saveta ministara.

25 Ibid., stav. 25, 26.

26 Ibid., stav. 32.

27 Ibid., stav. 53.

28 Ibid., stav. 59.

2. Akta koja donesu organi lokalne uprave važe samo unutar mesne nadležnosti ovih organa.
3. Normativna akta ministara i direktora drugih centralnih institucija važe u sferi njihove nadležnosti na celoj teritoriji Republike Albanije..

### Član 118

1. Podzakonska akta na osnovu zakona i za sprovođenje zakona donose organi predviđeni Ustavom.
2. Zakon ovlašćuje donošenje podzakonskih akata, određuje nadležni organ, pitanja koja će regulisati i načela na osnovu kojih se donose podzakonska akta.
3. Organ koji je zakonom ovlašćen za donošenje podzakonskih akata iz stava 2 ovog člana ne može preneti svoja ovlašćenja na drugi organ.

### Član 119

1. Pravila Saveta ministara, ministarstava i drugih centralnih institucija, kao i naredbe predsednika Vlade, ministara i rukovodilaca centralnih institucija, imaju unutrašnji karakter i obavezuju samo njima podređene upravne subjekte.
2. Ova akta se donose na osnovu zakona i ne mogu služiti kao osnov za donošenje odluka koje utiču na pojedince i druge subjekte.
3. Pravila i naredbe se donose na osnovu i za sprovođenje akata koji imaju opšte pravno dejstvo.

### Član 120

Načela i postupci za donošenje lokalnih pravnih akata propisani su zakonom.

[...]

### Član 122

1. Svaki ratifikovani međunarodni sporazum postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema kada se objavi u Službenom listu Republike Albanije. On je direktno primenljiv, osim kada nije samoizvršni i njegovo sprovođenje zahteva donošenje zakona. Izmena i ukidanje zakona donetih većinom svih poslanika u svrhu ratifikacije međunarodnog sporazuma vrši se istom većinom.
2. Međunarodni sporazum ratifikovan zakonom ima prednost nad zakonima zemlje koji nisu u skladu sa njim.
3. Norme koje je donela međunarodna organizacija imaju prednost, u slučaju protivrečnosti, nad pravom zemlje ako je direktna primena normi organizacije izričito predviđena u sporazumu za učešće u toj organizaciji koji je ratifikovala Republika Albanija.

### Član 123

1. Republika Albanija prenosi na međunarodne organizacije državna ovlašćenja za posebna pitanja na osnovu međunarodnih sporazuma.

2. Zakon kojim se ratifikuje međunarodni sporazum iz stava 1 ovog člana donosi se većinom svih poslanika.
3. Skupština može odlučiti da se ratifikacija takvog sporazuma izvrši kroz referendum.<sup>29</sup>

## Bugarska

### Član 5

- (1) Ustav je vrhovni zakon i nijedan drugi zakon ne može biti u suprotnosti sa njim.
- (2) Odredbe Ustava imaju direktno pravno dejstvo.
- (3) Niko ne može biti osuđen za činjenje ili nečinjenje koje u vreme izvršenja zakonom nije bilo proglašeno krivičnim delom.
- (4) Međunarodni ugovor ratifikovan u skladu sa Ustavom, koji je proglašen i koji je stupio na snagu za Republiku Bugarsku, deo je domaćeg prava zemlje. Takav ugovor ima prednost nad standardima domaćeg zakonodavstva koji su mu protivrečni.
- (5) Svi normativni akti se objavljuju. Oni stupaju na snagu tri dana od dana njihovog proglašenja, osim ako samim aktom nije drugačije predviđeno.

### Član 84

Narodna skupština vrši sledeća ovlašćenja:

1. donosi, menja, dopunjuje i stavlja van snage zakone;
- [...].

### Član 85

- (1) Narodna skupština zakonom ratifikuje ili poništava međunarodne ugovore koji:
  1. imaju politički ili vojni karakter;
  2. se odnose na učešće Republike Bugarske u međunarodnim organizacijama;
  3. predviđaju promenu granice Republike Bugarske;
  4. sadrže finansijske obaveze za državu;
  5. predviđaju učešće države u arbitražnom ili sudskom rešavanju međunarodnih sporova;
  6. se odnose na osnovna ljudska prava;
  7. se odnose na dejstvo zakona ili zahtevaju mere zakonodavnog karaktera za njegovo sprovođenje;
  8. izričito zahtevaju ratifikaciju;
  9. [...] daju Evropskoj uniji ovlašćenja koja proizlaze iz ovog ustava.
- (2) [...] Za donošenje akta o ratifikaciji međunarodnog ugovora iz tačke 9 stav (1) potrebna je dvotrećinska većina svih narodnih zastupnika.
- (3) [...] Ugovor koji je ratifikovala Narodna skupština može se izmeniti ili poništiti isključivo u skladu sa postupkom preciziranim u samom ugovoru, ili u skladu sa univerzalno priznatim standardima međunarodnog prava.
- (4) [...] Zaključenju međunarodnih ugovora koji zahtevaju izmene Ustava prethodi usvajanje tih izmena.

## Član 86

- (1) Narodna skupština donosi zakone, odluke, deklaracije i obraćanja.
- (2) Zakoni i odluke koje donosi Narodna skupština obavezuju sva državna tela, organizacije i građane.

## Član 114

Savet ministara, postupajući u skladu zakonima i sprovodeći zakone, donosi dekrete, direktive i odluke. Savet ministara dekretom donosi propise i uredbe.

## Član 115

Vladini ministri donose propise, uredbe, uputstva i naredbe.<sup>30</sup>

## Hrvatska

### Član 5

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju da budu u skladu sa Ustavom. Ostali propisi moraju biti u skladu i sa Ustavom i sa zakonom.

Svako je dužan držati se Ustava i prava i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske.

### Član 20

Ko se ogreši o odredbe ovoga Ustava o osnovnim slobodama i pravima čoveka i građanina, lično je odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom.

### Član 83

Zakone kojima se uređuju nacionalna prava Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čoveka i građanina, izborni sistem, uređenje, delokrug i način rada državnih tela i uređenje lokalne samouprave i uprave Zastupnički dom donosi većinom glasova svih zastupnika.

Odluku iz člana 8 Ustava Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

### Član 133

Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmenu zakona, međunarodne ugovore vojnog i političkog karaktera i međunarodne ugovore koji finansijski obavezuju Republiku Hrvatsku.

Međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlašćenja izvedena iz Ustava Republike Hrvatske, Zastupnički dom Sabora potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

[...].

## Član 134

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu sa Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine deo unutrašnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove odredbe se mogu menjati ili ukidati samo uz uslove i na način koji su u njima utvrđeni, ili u saglasnosti sa opštim pravilima međunarodnog prava.

## Član 139

U skladu sa Ustavom, zakonom i pravilima međunarodnog prava, sklapanje međunarodnih ugovora u nadležnosti je, zavisno od karaktera i sadržaja međunarodnog ugovora, Hrvatskoga sabora, Predsednika Republike i Vlade Republike Hrvatske.

## Član 140

Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmenu zakona, međunarodne ugovore vojnog i političkog karaktera i međunarodne ugovore koji finansijski obavezuju Republiku Hrvatsku.

Međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlašćenja izvedena iz Ustava Republike Hrvatske Hrvatski sabor potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Predsednik Republike potpisuje isprave o ratifikaciji, pristupu, odobrenju ili prihvatanju međunarodnih ugovora koje je Hrvatski sabor potvrdio na osnovu stava 1 i 2 ovog člana. Međunarodne ugovore koji ne podležu potvrđivanju Hrvatskog sabora sklapa predsednik Republike na predlog Vlade ili Vlada Republike Hrvatske.

## Član 141

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu sa Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove odredbe se mogu menjati ili ukidati samo uz uslove i na način koji su u njima utvrđeni ili u saglasnosti sa opštim pravilima međunarodnog prava.

## Član 145

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne tekovine Evropske unije izjednačeno je sa ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Pravni akti i odluke koje Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Evropske unije primenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava zasnovana na pravnoj tekovini Evropske unije.

Državna tela, tela jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravna lica sa pravnim ovlašćenjima direktno primenjuju pravo Evropske unije.<sup>31</sup>

31 Ustav Hrvatske, dostupan na [https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The\\_consolidated\\_text\\_of\\_the\\_Constitution\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Croatia\\_as\\_of\\_15\\_January\\_2014.pdf](https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf).



## Nemačka

### Član 20

[...]

(3) Zakonodavnu vlast obavezuje ustavni poredak, a izvršnu i sudsku vlast obavezuju zakon i pravda.

[...]

### Član 24

(1) Federacija može zakonom preneti suverena ovlašćenja na međunarodne organizacije.

[...]

(2) Radi održavanja mira, Federacija može ući u sistem uzajamne kolektivne bezbednosti; čineći to, pristaje na takva ograničenja svojih suverenih ovlašćenja koja će doneti i obezbediti trajni mir u Evropi i među narodima sveta.

(3) Za rešavanje sporova između država, Federacija pristupa sporazumima koji predviđaju opštu, sveobuhvatnu i obaveznu međunarodnu arbitražu.

### Član 25

Opšta pravila međunarodnog prava čine sastavni deo saveznog zakona. Ona imaju jaču pravnu snagu od zakona i direktno stvaraju prava i dužnosti za stanovnike savezne teritorije.<sup>32</sup>

## Slovenija

### Član 3a

Shodno ugovoru koji je Narodna skupština ratifikovala dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika, Slovenija može preneti ostvarivanje dela svojih suverenih prava na međunarodne organizacije koje rade na ljudskim pravima i osnovnim slobodama, demokratiji i načelima vladavina prava. Ove organizacije mogu ući u odbrambeni savez sa državama koje poštuju ove vrednosti.

Pre ratifikacije ugovora Narodna skupština može raspisati referendum. Predlog se prihvata na referendumu ako za njega glasa većina. Rezultat referenduma obavezuje Narodnu skupštinu. Ako je referendum održan, Narodna skupština ne može raspisati referendum za zakon o ratifikaciji ugovora.

Pravna akta i odluke usvojene u međunarodnim organizacijama na koje je Slovenija prenela ostvarivanje dela svojih suverenih prava primenjuju se u Sloveniji u skladu sa pravnim propisima ovih organizacija. U postupku usvajanja takvih pravnih akata i odluka, Vlada bez odlaganja obaveštava Narodnu skupštinu o predlozima za ta akta i odluke, kao i o svojim aktivnostima. Narodna skupština može o tome zauzeti stavove koje Vlada uzima u obzir u svom radu. Odnos Narodne skupštine i Vlade iz ovog stava bliže se uređuje

32

Ustav Nemačke, dostupan na [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/)

zakonom koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova prisutnih narodnih poslanika.

## Član 8

Zakoni i drugi propisi moraju biti u skladu sa opšteprihvaćenim načelima međunarodnog prava i ugovorima koji obavezuju Sloveniju. Ratifikovani i objavljeni ugovori primenjuju se direktno.

## Član 153

Zakoni, podzakonski propisi i druga opšta akta moraju biti u skladu sa Ustavom.

Zakoni moraju biti u skladu sa opšteprihvaćenim načelima međunarodnog prava i važećim ugovorima koje je ratifikovala Narodna skupština, dok podzakonski propisi i druga opšta akta moraju biti u skladu sa drugim ratifikovanim ugovorima.

Podzakonski propisi i druga opšta akta moraju biti u skladu sa Ustavom i zakonima.

Pojedinačna akta i radnje državnih organa, organa mesne zajednice i nosilaca javnih ovlašćenja moraju se zasnivati na zakonu ili zakonskom propisu donetom u skladu sa zakonom.

## Član 154

Propisi se moraju objaviti pre stupanja na snagu.

Propis stupa na snagu petnaestog dana od dana objavljivanja, osim ako samim propisom nije drugačije određeno.

Državni propisi se objavljuju u službenom listu države, a propisi mesne zajednice u službenoj publikaciji koju odredi mesna zajednica.

## Član 155

Zakoni i drugi propisi i opšta akta ne mogu imati povratno dejstvo.

Samo zakonom se može utvrditi da pojedine njegove odredbe imaju povratno dejstvo, ako je to u javnom interesu i ako se time ne zadire u stečena prava.

## Član 156

Ako smatra da je zakon koji treba da primeni neustavan, sud koji odlučuje o nekoj stvari mora prekinuti postupak i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom.

Postupak pred sudom se nastavlja nakon donošenja odluke Ustavnog suda.<sup>33</sup>

## Zaključak

Ustav nalaže da zakoni i druga pravna akta moraju biti u skladu sa njegovim tekstom, ali ne precizira koja su to druga pravna akta. Bez obzira na to, jasno je da ako neki drugi zakon nije u skladu sa Ustavom, taj zakon je ništavan u meri u kojoj je neusaglašen. Ustav zahteva od Kosova da poštuje međunarodno pravo, uz pretpostavku da je to u skladu sa najvišim pravnim aktom zemlje.<sup>34</sup> Ipak, s obzirom na to da Ustav ne pominje druge aspekte hijerarhije normi status akata međunarodnih organizacija i odluka međunarodnih sudova ostaje nejasan.

Nepostojanje jasne terminologije pravnih akata i normativne hijerarhije prouzrokovali su dvosmislenosti i nejasnoće. Ovim se dovodi u pitanje poštovanje vladavine prava i drugih načela koja vode proces izrade zakonodavstva. Osim toga, postojeće ustavne praznine u važnim pravilima o zakonodavstvu mogu narušiti usaglašenost zakona sa Ustavom, kao i usaglašenost akata izvršne vlasti sa Ustavom i drugim zakonima.

Dakle, nejasno regulisanje hijerarhije pravnih akata nameće potrebu da se obezbedi veća doslednost i usaglašenost u tekstu Ustava. U skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije, Ustav treba da sadrži načela izrade pravnih akata (npr. ustavnost, zakonitost, proporcionalnost), kao i druge jasne odredbe o vrstama pravnih akata (međunarodnim i nacionalnim) i njihovoj hijerarhiji u domaćem pravnom poretku.

## Preporuke

Za rešavanje ovog problema mogu se razmotriti sledeće opcije:

- Bolje utvrditi odnos između Ustava i međunarodnog prava (ugovornog i običajnog; ovo drugo nigde nije izričito navedeno u Ustavu), statusa akata međunarodnih organizacija i odluka o nadležnosti međunarodnih sudova;
- Uneti novi član sa odredbama o pravnim aktima po uzoru na ustave Albanije (Normativna akta i Međunarodni sporazumi) i Slovenije (Ustavnost i Zakonitost), koji definiše i pojašnjava pravna akta na koja upućuje Ustav;
- Još jedna mogućnost bila bi da se unese nova odredba koja propisuje obaveznu primenu nekoliko osnovnih ustavnih načela u procesu izrade zakonodavstva (npr. ustavnost, ustavne vrednosti Kosova, ustavni poredak, rodna ravnopravnost, usaglašenost sa obavezama u oblasti ljudskih prava i usaglašenost sa međunarodnim pravom).





# Ovlašćenje i dodeljivanje nadležnosti za vođenje pregovora i potpisivanje međunarodnih ugovora (sporazuma)

---

Ustav je nejasan kada je reč o ovlašćenjima organa nadležnih za potpisivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora. Zbog ovih ustavnih praznina, u praksi su postavljena sledeća tri ključna pitanja:

1. Da li predsednik može potvrđivati međunarodne ugovore?
2. Da li premijer može potpisivati međunarodne ugovore?
3. Da li Skupština može osnivati posebna tela za zaključivanje međunarodnih ugovora?

Dok je odgovor na prva dva pitanja već dat u Zakonu o međunarodnim ugovorima, treće pitanje i dalje ostaje problematično. Buduće ustavne izmene mogle bi razjasniti ova tri pitanja pozivajući se na tumačenje Ustavnog suda i istražujući najbolje prakse drugih zemalja.

---

Zakon br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima („Zakon o međunarodnim ugovorima“) predviđa da „Predsednik, premijer i ministar inostranih poslova imaju pravo da u skladu sa Ustavom Republike Kosova i Bečkom konvencijom o pravu ugovora vrše sve radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo“<sup>35</sup> Međutim, i dalje postoje nejasnoće kada je reč o nadležnostima predsednika, Vlade i Skupštine da vode pregovore i zaključuju međunarodne ugovore. Takođe je nejasno da li Skupština može - propisima - uspostaviti posebna tela koja bi bila ovlašćena da vode pregovore i potpisuju međunarodne ugovore. Usled ovih ustavnih praznina, postavljaju se tri glavna pitanja:

1. Da li predsednik može potvrđivati (ratifikovati) međunarodne ugovore?
2. Da li premijer može potpisivati međunarodne ugovore?
3. Da li Skupština može osnivati posebna tela za zaključivanje međunarodnih ugovora?

**Postoji nedoslednost u ustavnim i zakonskim odredbama koje propisuju nadležnost predsednika da potvrđuje međunarodne ugovore.**

Ustav daje predsedniku nadležnost da potvrdi određene međunarodne ugovore.<sup>36</sup> Međutim, on u članu 84, koji propisuje nadležnosti predsednika, ne predviđa ovlašćenje za potvrđivanje međunarodnih ugovora.<sup>37</sup> Član 84 (7) daje predsedniku nadležnost isključivo da potpisuje međunarodne ugovore.<sup>38</sup> Sa druge strane, u skladu sa članom 10(4) Zakona o međunarodnim ugovorima, međunarodni ugovori – osim onih koje Skupština potvrđuje glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika – „se potvrđuju posle potpisivanja od strane predsednika Republike Kosovo“.<sup>39</sup> Ono što zbunjuje na osnovu ove formulacije je da li se ova odredba odnosi na „potpisivanje“ međunarodnog ugovora pre potvrđivanja ili se odnosi na samo „potvrđivanje“. Po svemu sudeći, stav 5 istog člana to pojašnjava formulacijom „Stav 4 [...] ne važi za međunarodne ugovore [...] koje potpiše predsednik Republike Kosovo“, čime pravi razliku između čina „potpisivanja“ i čina „potvrđivanja“<sup>40</sup>. Isti predviđa da predsednik ne potvrđuje one međunarodne ugovore koje je on/ona potpisao/potpisala.<sup>41</sup>

Takođe je nejasno ko, sem predsednika, može potpisivati međunarodne ugovore. Ustav predviđa da su predsednik ili premijer dužni da obaveste Skupštinu o svakom potpisanom međunarodnom ugovoru. To bi značilo da premijer takođe može potpisivati međunarodne ugovore. Međutim, Ustav među nadležnostima premijera ne navoditu odgovornost.<sup>42</sup> Štaviše, Bečka konvencija o ugovornom pravu (VCLT) i Zakon o

**Ustav ne daje izričito premijeru nadležnost za potpisivanje međunarodnih ugovora.**

35 Zakon br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima, član 6, dostupan na <https://gzkrks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2789>

36 Ustav Kosova, član 18 (2).

37 Ibid., član 84 (7).

38 Ibid.

39 Zakon o međunarodnim ugovorima, član 10(4).

40 Ibid., član 10(5).

41 Ibid.

42 Ustav Kosova, član 18(3).

međunarodnim ugovorima predviđaju da ministar spoljnih poslova takođe može potpisivati međunarodne ugovore.<sup>43</sup> Sud je to potvrdio u svojoj sudskoj praksi.<sup>44</sup>

Ono što je još jedno pitanje je da li Skupština može da odredi i dodeli nadležnost za vođenje pregovora i/ili potpisivanje međunarodnih ugovora, potpuno novom i drugačijem telu. Predmet KO43/19 pokrenuo je raspravu, imajući u vidu da je Sud odlučivao o ustavnosti ovlašćenja državne delegacije Kosova u procesu dijaloga sa Srbijom, da vodi pregovore i potpisuje sporazum sa trećom zemljom.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]

1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.
2. Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.
3. Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. Predsednik Republike Kosovo je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom.
4. Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.

#### Član 7 [Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.

#### Član 18 [Ratifikacija međunarodnih sporazuma]

1. Međunarodni sporazumi koji se tiču dole navedenih pitanja se ratifikuju sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine:
  - (1) teritoriju, mir, savez, politička i vojna pitanja;
  - (2) prava i osnovne slobode;
  - (3) članstvo Republike Kosovo u međunarodne organizacije;
  - (4) preuzimanje odgovornosti nad finansijskim obavezama od strane Republike Kosovo.
2. Međunarodni sporazumi osim onih koji nisu pomenuti u stavu 1 se ratifikuju potpisom Predsednika Republike Kosovo.
3. Predsednik Republike Kosovo ili Premijer su dužni da obaveste Skupštinu o svakom potpisanom međunarodnom sporazumu.

43 Bečka konvencija o ugovornom pravu, član 7(2), dostupna na [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/English/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/English/conventions/1_1_1969.pdf); Službeni list Republike Kosovo, Zakon br. 04/LL052 o međunarodnim ugovorima, član 6, dostupan na [https://president-ksgov.net/repository/docs/LAW?\\_No\\_04L\\_052\\_ON\\_INTERNATIONAL\\_AGREEMENTS.pdf](https://president-ksgov.net/repository/docs/LAW?_No_04L_052_ON_INTERNATIONAL_AGREEMENTS.pdf).

44 Ustavni sud Kosova, Predmet br. K095/13.

4. Izmena ili povlačenje iz međunarodnih sporazuma se sprovodi putem iste procedure kao i pri ratifikaciji međunarodnih sporazuma.
5. Načela i procedure ratifikacije i ukidanja međunarodnih sporazuma se regulišu zakonom.

### Član 19 [Sprovođenje međunarodnog prava]

1. Svaki međunarodni sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo, nakon što se objavi u Službenom listu Republike Kosovo postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema. Sporazum se sprovodi na direktan način, osim u onim slučajevima kada je to nemoguće i kada sprovođenje istog zahteva donošenje novog zakona.
2. Ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo.

### Član 20 [Prenošenje suverenosti]

1. Republika Kosovo, na osnovu međunarodnih ratifikovanih sporazuma, prenosi državna ovlašćenja međunarodnim organizacijama za neka određena pitanja.
2. Ukoliko neki sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo o članstvu u neku međunarodnu organizaciju predviđa obavezno sprovođenje normi te organizacije, zakon kojim se ratifikuje sporazum o članstvu treba biti usvojen od dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i te norme imaju prednost nad zakonima Republike Kosovo.

### Član 65 [Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:

- (1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;  
[...]
- (4) ratifikuje međunarodne sporazume; [...]
- (12) nadzire spoljnu i bezbednosnu politiku

### Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

- [...]
- (7) potpisuje međunarodne sporazume u saglasnosti sa ovim Ustavom;

### Član 93 [Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sledeće:

- (1) predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje;

### Član 94 [Nadležnosti premijera]

Premijer sprovodi sledeće nadležnosti:

- (1) predstavlja i vodi Vladu;  
[ ... ]



(9) savetuje se sa Predsednikom o sprovođenju spoljne politike zemlje.<sup>45</sup>

## Relevantna sudska praksa

Predmeti KO95/13, KO131/18 i KO43/19 su predmeti koji su obeležili prekretnicu kada je reč o vođenju pregovora o međunarodnim ugovorima i dodeljivanju ovlašćenja za vođenje pregovora i potpisivanje međunarodnih ugovora.<sup>46</sup> U predmetu KO95/13 Sud se pozvao na odredbe Zakona o međunarodnim ugovorima kada je reč o institucijama koje su ovlašćene da zaključuju međunarodne ugovore. U predmetu KO43/19 Sud je bio mišljenja da Skupština ne može stvarati „poseban mehanizam“ za zaključivanje međunarodnih ugovora.

### Predmet KO95/13

Ovaj predmet preispituje Zakon o potvrđivanju Prvog sporazuma o principima između Republike Kosovo i Republike Srbije (Zakon br. 04/L-199) koji je usvojen u Skupštini 27. juna 2013. godine („Zakon o ratifikaciji“). Sud je našao da potvrđivanje sporazuma potpada pod delokrug člana 18 (1) Ustava, te je stoga za usvajanje Zakona o ratifikaciji potrebna dvotrećinska većina glasova u Skupštini.<sup>47</sup>

Ovaj predmet se takođe bavio pitanjem ovlašćenja države da zaključuje međunarodne ugovore. Sud

**Domaće pravo svake države određuje nadležni organ koji izdaje „punomoćje“.**

se pozvao na član 2 (c) VCLT-a iz 1969. godine, koji propisuje „punomoćje“ kao „[...] dokument koji je izdala nadležna vlast jedne države kojim se određuju jedno ili više lica da predstavljaju državu prilikom pregovora, usvajanja ili overavanja teksta nekog ugovora, da izraze pristanak države da bude vezana ugovorom ili da izvrše bilo koju drugu radnju u vezi sa ugovorom“.<sup>48</sup>

Sud primećuje da „Obično, takve dokumente izdaje šef države (ili neko kome je on poverio potrebne nadležnosti), šef vlade ili ministar spoljnih poslova koji nosi zvanični grb i, u nekim slučajevima, pečat države“.<sup>49</sup>

Pored toga, Sud je primetio da član 6. Zakona o međunarodnim ugovorima uređuje koje su institucije ovlašćene da zaključuju međunarodne ugovore. Isti glasi:

1. Predsednik, premijer i ministar inostranih poslova imaju pravo da u skladu sa Ustavom Republike Kosova i Bečkom konvencijom o pravu ugovora vrše sve radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo.

<sup>45</sup> Ustav Kosova.

<sup>46</sup> Ustavni sud - Predmet br. KO95/13; Rešenje o neprihvatljivosti zahteva za ocenu oprečnosti između ustavnih nadležnosti predsednika Republike Kosovo i Skupštine Republike Kosovo, kako je definisano članom 113.3 (1) Ustava, Predmet br. KO131/18, 25. mart 2019. godine, dostupan na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/03/ko\\_131\\_18\\_av\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/03/ko_131_18_av_ang.pdf); Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom, Predmet br. KO43/19, 27. jun 2019. dostupan na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/06/ko\\_43\\_19\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/06/ko_43_19_agj_ang.pdf)

<sup>47</sup> Predmet br. KO95/13, stav 76.

<sup>48</sup> Ibid., stav. 77.

<sup>49</sup> Ibid., stav. 78.

2. Šef diplomatske misije Republike Kosovo ili ovlašćeni predstavnik Republike Kosovo na nekoj međunarodnoj konferenciji, u nekoj međunarodnoj organizaciji ili u nekom od njenih tela ovlašćeni su da pregovaraju o zaključenju nekog međunarodnog ugovora Republike Kosovo ili da prihvate tekst takvog ugovora sa državom u kojoj su akreditovani ili na međunarodnoj konferenciji, u nekoj međunarodnoj organizaciji ili u nekom od njenih tela.

3. Druga lica mogu da vrše radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo jedino pod uslovom da imaju punomoć koja im je data na osnovu važećeg zakona i u skladu sa postupkom propisanim u članu 6 ovog Zakona.<sup>50</sup>

### Predmet KO131/18

Ovaj predmet govori o ovlašćenju za potvrđivanje međunarodnog ugovora. Predsednik je u svojim navodima ukazao na sukob između njegovih ustavnih nadležnosti i nadležnosti Skupštine da potvrdi međunarodni ugovor, konkretno razmenu pisama između predsednika i visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku („Ugovor“). Ugovor je predstavljao četvrtu razmenu pisama. Za razliku od prethodne tri razmene, ova 1) se nije pozivala na član 18 (1) Ustava koji navodi međunarodne ugovore koje mora potvrditi Skupština, i 2) ukazivala je na promenu uloge i izvršnog mandata Misije EU za vladavinu prava na Kosovu, čineći je prevashodno savetodavnom i nadzornom.<sup>51</sup> Shodno tome, predsednik je postavio pitanje da li bi međunarodni ugovor trebalo da ratifikuju Skupština ili predsednik.<sup>52</sup>

Po nalaženju suda, predsednik nije dostavio dovoljno korisnih informacija o „pretpostavljenom“ ili „navodnom sukobu“, niti je tačno precizirao sukob koji postoji među ustavnim nadležnostima predsednika i Skupštine.<sup>53</sup> Posledično, Sud je proglasio zahtev predsednika neprihvatljivim za dalje razmatranje.<sup>54</sup>

### Predmet KO43/19

Ovo je jedinstven predmet koji proizlazi iz posebnog institucionalnog momenta koji se odnosi na veoma delikatno političko pitanje dijaloga sa Srbijom. Sud je raspravljao o nadležnostima Vlade i Skupštine za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnih ugovora.<sup>55</sup> On se pozabavio ustavnošću pojedinih odredaba Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom („Zakon o državnoj delegaciji“).

50 Ibid., stav 79.

51 Predmet KO131/18, stav 57

52 Ibid., stav 64.

53 Ibid., stav. 104.

54 Ibid., stav 108.

55 Predmet KO43/19.

Podnosioci zahteva su tvrdili da su neke od odredaba Zakona o državnoj delegaciji nespojive sa Ustavom i tražili su da se taj zakon u celini proglašeni neustavnim.

Relevantni članovi osporenog zakona glase:

### Član 1 – Delokrug zakona

1. Ovim zakonom se definiše institucionalna hijerarhija i postupak donošenja odluka u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom (u daljem tekstu: Dijalog). Njime se takođe reguliše funkcionisanje Državne delegacije Republike Kosovo za dijalog sa Srbijom (u daljem tekstu: Državna delegacija), definisanjem organizacione strukture, aktivnosti, nadležnosti i odgovornosti Državne delegacije. Između ostalog, zakonom je jasno definisana veza koju Državna delegacija održava sa drugim ustavnim institucijama Republike Kosovo.

2. Ovaj nacrt zakona ima status *Lex Specialis*. U slučaju neusaglašenosti neke druge zakonske odredbe sa ovim zakonom, prevladaće članovi ovog zakona.

### Član 2 – Cilj i svrha

Shodno ovom zakonu, Državna delegacija Republike Kosovo za dijalog sa Republikom Srbijom je ovlašćena od strane Skupštine Republike Kosovo za pregovaranje i postizanje sporazuma tokom procesa Dijaloga, u konsultaciji sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.

### Član 4. - Procedura za osnivanje državne delegacije

Državna delegacija za dijalog sa Republikom Srbijom će dobiti mandat od strane Skupštine Republike Kosovo. Državna delegacija će biti jedini organ ovlašćen za upravljanje Dijaloga. U tom smislu, Delegacija se konsultuje sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.

### Član 10 – Nadležnosti državne delegacije

4. Državna delegacija
  - 4.1. Vodi proces dijaloga sa Srbijom;
  - 4.2. Predstavlja Republiku Kosovo u dijalogu;
- [...]

### Član 11 – Odnos državne delegacije sa ustavnim institucijama

1. Ustavne institucije Republike Kosovo biće angažovane u dijalogu u skladu sa njihovim ustavnim mandatom i uvek u koordinaciji i uz dogovor između relevantnih institucija Republike Kosovo i Državne delegacije.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>

ibid., strane 11,12.

Sud je primetio da osporeni zakon uređuje funkcionisanje državne delegacije kao „posebnog mehanizma” za zaključivanje sporazuma sa trećom zemljom. Po nalaženju Suda, ovo predstavlja prenos ovlašćenja sa ustavnih institucija na „poseban mehanizam“. Stoga je našao da ovaj prenos ovlašćenja predstavlja vid zadiranja u ovlašćenja ustavnih institucija na polju spoljne politike.<sup>57</sup>

**Sud:**

Prenos nadležnosti na državnu delegaciju za zaključivanje međunarodnih ugovora je neustavan.

Stoga, sud nalazi da član 1(1) Zakona o državnoj delegaciji nije u skladu sa opštim ustavnim načelima propisanim stavovima 1, 2, 3 i 4 člana 4 [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 1, člana 7 [Vrednosti] Ustava.<sup>58</sup>

Drugi navod podnosioca zahteva je da zakonske nadležnosti državne delegacije direktno zadiru u ustavne nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno u nadležnosti Skupštine, Vlade i premijera.<sup>59</sup>

**Sud:**

„Poseban mehanizam“ ne bi bio predmet parlamentarne kontrole i nadzora i samim tim bi bio neustavan.

Sud je podsetio da Ustav propisuje konkretne nadležnosti ustavnih institucija, uključujući i one na polju spoljne politike (npr. Vlada predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku

zemlje; premijer predstavlja i vodi Vladu, i konsultuje predsednika o sprovođenju spoljne politike zemlje; Skupština nadgleda spoljnu politiku).<sup>60</sup>

S tim u vezi, Sud je našao da Ustav ovlašćuje Skupštinu da nadgleda spoljnu i bezbednosnu politiku, dok je, u ovom konkretnom slučaju, Skupština uspostavila „poseban mehanizam“, koji ne podleže parlamentarnoj kontroli i nadzoru kao što to Ustav predviđa.<sup>61</sup>

Štaviše, Sud je smatrao da ovlašćenje koje osporeni zakon daje državnoj delegaciji predstavlja direktan vid zadiranja u konkretna ovlašćenja Vlade i premijera.<sup>62</sup>

Treći navod podnosioca zahteva bio je da član 1(2) osporenog zakona daje istom karakter *lex specialis*, sa ciljem da odredbe ovog predloga zakona prevladaju u slučaju oprečnosti sa drugim zakonima. Podnosioci zahteva tvrde da ovo podriva princip pravne sigurnosti.<sup>63</sup> Nakon što je konstatovao ustavne povrede u materijalnim odredbama osporenog zakona, Sud je međutim, smatrao nepotrebnim

57 Ibid., stav. 79.

58 Ibid., stav. 80.

59 Ibid., deo B.

60 Ibid., stav. 86, 87.

61 Ibid., stav. 92.

62 Ibid., stav. 93, 96, 99.

63 Ibid., stav. 105.

da se bavi razmatranjem ovih navoda.<sup>64</sup> U zaključku, Sud je našao da osporeni zakon u celosti nije u skladu sa Ustavom.<sup>65</sup>

Sud se osvrnuo na posebne ustavne nadležnosti ove dve grane. Osnovni ustavni mandat Vlade je da predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje. Kada je reč o međunarodnim odnosima, Ustav predviđa da se o sprovođenju spoljne politike, premijer konsultuje sa predsednikom – koji vodi spoljnu politiku. Ovo navodi na zaključak da su - s jedne strane - ovlašćenja Vlade ograničena na predlaganje i sprovođenje spoljne politike. S druge strane, uloga predsednika je uokvirena u kontekstu primene, a ne u kontekstu usvajanja spoljne politike.

**Sud nije razjasnio da li predsednik vodi spoljnu politiku.**

Doslovno tumačenje Ustava sugeriše da predsednik zaista vodi spoljnu politiku. Međutim, strukturno ustavno tumačenje sugeriše da status predsednika u parlamentarnim sistemima, kao što je onaj na Kosovu, podrazumeva nešto ograničeniju ulogu na polju spoljne politike. Što se tiče Skupštine, Ustav ograničava njenu ulogu na nadgledanje spoljne politike zemlje.<sup>66</sup>

Podnosioci zahteva su naveli da je „Ustav... razjasnio institucionalnu hijerarhiju, predviđajući Skupštinu kao najvišu predstavničku i zakonodavnu vlast, koja, između ostalog, određuje orijentaciju spoljne politike (putem zakona koje usvaja) i nadzire tu politiku preko instrumenata parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću, dakle Vladom, koja izrađuje i primenjuje spoljnu politiku”.<sup>67</sup> Ova konstatacija zadire u samu srž onoga što Ustav ne precizira, a to je ko određuje, usvaja ili definiše spoljnu politiku. Ustav daje odgovor na ovo pozivanjem na široku, nekvalifikovanu nadležnost Skupštine da odlučuje „o pitanjima od opšteg interesa utvrđenih zakonom”.<sup>68</sup> Pitanja spoljne politike su po svojoj prirodi pitanja od „opšteg interesa“. Ovo bi moglo opravdati uspostavljanje posebnog pregovaračkog mehanizma (Državna delegacija).<sup>69</sup>

Podnosioci zahteva su takođe tvrdili da „time što je državna delegacija postavljena iznad Skupštine i Vlade, ovaj nacrt zakona utiče na balans i kontrolu vlasti i daje ovom neustavnom telu pravo da kontroliše radnje Vlade i Skupštine sa drugim državama i da određuje način predstavljanja u suprotnosti sa Ustavom”.<sup>70</sup> Iako bi osnivanje ovakvog tela moglo da zadire u nadležnost Vlade ili čak predsednika da sprovodi i vodi spoljnu politiku, izjava da je državna delegacija iznad Skupštine, deluje neodrživo.

64 Ibid., stav. 106.

65 Ibid., stav. 108.

66 Ustav Kosova, član 65(12).

67 Predmet K043/19, stav 37.

68 Ustav Kosova, član 65(14).

69 Ibid.

70 Predmet K043/19, stav 38.

Nadležnost ovog tela bila je ograničena na vođenje pregovora i potencijalno potpisivanje međunarodnog sporazuma, koji samo da bi bio predmet nadzora

**Nadležnost državne delegacije bila bi ograničena na vođenje pregovora i potencijalno potpisivanje međunarodnog sporazuma.**

Skupštine, već bi bio predmet krajnje kontrole Skupštine. Ista bi predstavljala telo odgovorno za njegovo potvrđivanje, s obzirom na političku prirodu sporazuma.

Saglasno sa međunarodnom pravnom praksom, šefovi diplomatskih misija ili druga ovlašćena lica mogu voditi pregovore i zaključivati međunarodne ugovore. Na primer, Zakon o međunarodnim ugovorima predviđa da druga lica, sem predsednika, premijera, ministra spoljnih poslova, šefova diplomatskih misija ili ovlašćenih predstavnika Republike Kosovo na međunarodnoj konferenciji, u međunarodnoj organizaciji ili jednom od njenih tela „mogu da vrše radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo, jedino pod uslovom da imaju punomoć koja im je data na osnovu važećeg zakona”.<sup>71</sup>

Sud se nije pozabavio ulogom i ovlašćenjima predsednika.

## Komparativna analiza i literatura

Ustav Albanije definiše vrste međunarodnih ugovora koji zahtevaju potvrđivanje, u skladu sa domaćim zakonom. Takođe definiše pravni status međunarodnih ugovora u albanskom pravnom sistemu i njegov odnos sa domaćim pravom. Sem toga, uređuje dodeljivanje suverenih ovlašćenja međunarodnim organizacijama. Ustav Bugarske sadrži slične odredbe, izuzev dodeljivanja suverenih ovlašćenja međunarodnim organizacijama. Ustav Hrvatske posebno zahteva da se međunarodni ugovori zaključuju u skladu sa Ustavom. On pravi razliku između ugovora koje mora potvrditi parlament i onih koje može zaključiti predsednik ili Vlada. Odredbe Ustava Severne Makedonije su relativno kratke; one prave razliku samo između međunarodnih ugovora koje može zaključiti predsednik i onih koje može zaključiti Vlada. Za razliku od gorenavedenih ustava, Ustav Slovenije sadrži detaljne odredbe o dodeljivanju suverenih ovlašćenja međunarodnim organizacijama i statusu pravnih akata međunarodnih organizacija u slovenačkom pravnom sistemu.

### Albanija

#### Član 121

1. Potvrđivanje i otkazivanje međunarodnih ugovora od strane Republike Albanije vrše se u skladu sa zakonom kada podrazumevaju:
  - a. teritoriju, mir, savez, politička i vojna pitanja;
  - b. ljudska prava i slobode i obaveze građana predviđene Ustavom;

<sup>71</sup> Zakon o međunarodnim ugovorima, član 6 (3).

- c. članstvo Republike Albanije u međunarodnim organizacijama;
  - č. preuzimanje finansijskih obaveza Republike Albanije;
  - d. usvajanje, izmenu ili ukidanje zakona.
2. Skupština može, većinom glasova svih svojih članova, potvrditi druge međunarodne ugovore koji nisu predviđeni stavom 1. ovog člana.
  3. Premijer obaveštava Skupštinu svaki put kada Savet ministara potpiše međunarodni ugovor koji nije potvrđen zakonom.
  4. Načela i postupci za potvrđivanje i otkazivanje međunarodnih ugovora propisani su zakonom.

## Član 122

1. Svaki potvrđeni međunarodni ugovor postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Albanije. Isti je direktno primenljiv, izuzev kada nije izvršiv sam po sebi i njegova primena zahteva donošenje zakona. Izmena i ukidanje zakona usvojenih većinom glasova svih poslanika vrši se po principu iste većine potrebne za potvrđivanje jednog međunarodnog ugovora.
2. Međunarodni ugovor potvrđen u skladu sa zakonom ima prednost nad zakonima zemlje koji su sa njim nespojivi.
3. Norme koje je izdala jedna međunarodna organizacija imaju prednost, u slučaju oprečnosti, nad zakonom zemlje, kada je direktna primena normi koje je izdala organizacija izričito predviđena sporazumom koji je potvrdila Republika Albanija i čijoj je primeni pristupila.

## Član 123

1. Republika Albanija dodeljuje međunarodnim organizacijama državna ovlašćenja za pojedina pitanja po osnovu međunarodnih ugovora.
2. Zakon kojim se potvrđuje međunarodni ugovor iz stava 1. ovog člana usvaja se većinom svih poslanika Skupštine.
3. Skupština može odlučiti da se ugovor potvrdi referendumom.<sup>72</sup>

## Bugarska

### Član 85

- (1) Narodna skupština potvrđuje ili zakonom otkazuje međunarodne ugovore koji:
1. su političkog ili vojnog karaktera;
  2. se odnose na učešće Republike Bugarske u međunarodnim organizacijama;
  3. predviđaju korekciju granice Republike Bugarske;
  4. predviđaju finansijske obaveze države;
  5. predviđaju učešće države u arbitraži ili sudskom rešavanju međunarodnih sporova;
  6. se odnose na osnovna ljudska prava;

7. se odnose na delovanje zakona ili zahtevaju mere zakonodavne prirode za njihovo sprovođenje;

8. izričito predviđaju potvrđivanje.

(3) Ugovori koje je potvrdila Narodna skupština mogu se menjati ili otkazivati samo u postupku predviđenom samim ugovorima, ili u skladu sa opšteprihvaćenim normama međunarodnog prava.

(4) Zaključenju međunarodnih ugovora, koji zahtevaju bilo kakve amandmane na Ustav, prethodi donošenje navedenih amandmana.<sup>73</sup>

## Hrvatska

### Član 133

Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmenu zakona, međunarodne ugovore vojne ili političke prirode i međunarodne ugovore koji finansijski obavezuju Republiku Hrvatsku.

Međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlašćenja izvedena iz Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika.

Predsednik Republike potpisuje isprave o ratifikaciji, pristupu, odobrenju ili prihvatu međunarodnih ugovora koje je Hrvatski sabor potvrdio na osnovu stavova 1. i 2. ovog člana.

Međunarodne ugovore koji ne podležu potvrđivanju Hrvatskog sabora sklapa predsednik Republike, na predlog Vlade, ili Vlada Republike Hrvatske.

### Član 134

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu sa Ustavom, i objavljeni a koji su na snazi, čine deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu menjati ili ukidati samo pod uslovima i na način koji su u njima utvrđeni ili u skladu sa opštim pravilima međunarodnog prava.<sup>74</sup>

## Republika Severna Makedonija

### Član 119

Međunarodne ugovore u ime Republike Makedonije zaključuje predsednik Republike Makedonije. Međunarodne ugovore može zaključiti i Vlada Republike Makedonije, kada je to zakonom propisano.<sup>75</sup>

73 Ustav Bugarske.

74 Ustav Hrvatske.

75 Ustav Republike Severne Makedonije, dostupan na [https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns\\_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix](https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix)



## Slovenija

### Član 3a

Međunarodnim ugovorom koji je Narodna skupština ratifikovala dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika, Slovenija ostvarivanje suverenih prava može preneti na međunarodne organizacije, na osnovu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, demokratije i principa vladavine prava, i stupiti u odbrambeni savez sa državama, koji se zasniva na poštovanju ovih vrednosti.

Pre potvrđivanja međunarodnog ugovora iz prethodnog stava, Narodna skupština može raspisati referendum. Predlog je prihvaćen na referendumu ako se za njega izjasni većina birača koji su validno glasali. Narodna skupština je vezana za ishod referenduma. Ako je referendum održan, nije dozvoljeno raspisivanje referenduma o zakonu o potvrđivanju takvog međunarodnog ugovora.

Pravni akti i odluke doneti u okviru međunarodnih organizacija kojima Slovenija dodeljuje vršenje jednog dela svojih suverenih prava, koriste se u Sloveniji u skladu sa zakonskim propisima ovih organizacija.

U postupcima donošenja pravnih akata i odluka u međunarodnim organizacijama kojima Slovenija dodeljuje ostvarivanje jednog dela svojih suverenih prava, Vlada kontinuirano obaveštava Narodnu skupštinu o predlozima takvih akata i odluka i o svojim aktivnostima. Narodna skupština može donositi stavove o tome i vlada ih uvažava u svom radu. Odnosi Narodne skupštine i vlade iz ovog stava bliže se uređuju zakonom, koji se usvaja dvotrećinskom većinom glasova prisutnih narodnih poslanika.

(Dodato Ustavnim zakonom o izmenama Glave I i članova 47 i 68 Ustava Republike Slovenije, 27. februar 2003)).

### Član 86

Narodna skupština donosi odluke ako sednici prisustvuje većina narodnih poslanika. Narodna skupština donosi zakone i druge odluke i potvrđuje međunarodne ugovore većinom glasova prisutnih poslanika, osim ako ustavom ili zakonom nije propisana druga većina.

### Član 107

Predsednik Republike:

[...]

izdaje instrumente o potvrđivanju [...].<sup>76</sup>

## Zaključak

Ustav je nejasan kada je reč o nadležnostima predsednika, Vlade i Skupštine da vodi pregovore i zaključuje međunarodne ugovore. Neizvesno je da li predsednik može -potpisivanjem- može da potvrdi međunarodne ugovore. Tekstualne nejasnoće su u praksi dovele do pitanja o tome ko je odgovoran za potpisivanje međunarodnih ugovora; odnosno da li samo predsednik, ili i premijer. Sud je u određenoj meri pojasnio ovo pitanje pozivanjem na Zakon o međunarodnim ugovorima i zaključujući da predsednik, premijer i ministar spoljnih poslova imaju pravo da vrše sve radnje u vezi sa zaključivanjem međunarodnih ugovora. Međutim, da bi se izbegla slična ili nova pitanja u budućnosti, Ustav treba da pruži više jasnoće o ovim pitanjima.

Glavno pitanje dodeljivanja ovlašćenja za vođenje pregovora i potpisivanje međunarodnih ugovora posebnom telu, nosi sa sobom zadiranje u nadležnosti Skupštine i Vlade. Međutim, zakonodavci bi mogli da preispitaju opcije koje ne bi umanjile mehanizme uzajamne kontrole između različitih grana upravljanja. To bi bilo moguće iz tri glavna razloga: prvo, sporazum bi bio predmet parlamentarnog nadzora; drugo, Skupština bi na kraju imala kontrolu nad njim, u smislu potvrđivanja; i treće, ovo bi pojasnilo ustavnu nejasnoću oko toga ko je dužan da vodi pregovore i potpisuje međunarodne ugovore.

Istinska zabrinutost kada je reč o državnoj delegaciji nije se u toliko velikoj meri odnosila na njenu moć da vodi pregovore, koliko na moć potpisivanja ili zaključivanja međunarodnog sporazuma. Dakle, postoji razlika između „vođenja pregovora” i „potpisivanja”, što treba uzeti u obzir.

Shodno tome, Skupština bi mogla da uspostavi određeni institucionalni mehanizam, koji ne bi bio u suprotnosti sa Ustavom, a koji bi obavljao poslove od opšteg interesa, kako to Ustav predviđa. Ad hoc pregovaračka tela se mogu formirati za potrebe vođenja pregovora o konkretnim ugovorima ili pitanjima, dok međunarodne ugovore mogu potpisivati samo ciljani državni funkcioneri. Budući amandmani na Ustav mogli bi urediti ove mogućnosti i popuniti aktuelne praznine.

## Preporuke

U cilju rešavanja gore navedenih pitanja moglo bi se razgovarati o sledećim opcijama:

- Ukoliko Ustav ne bude izmenjen, relevantne odredbe o vođenju pregovora i potpisivanju međunarodnih ugovora moraju se tumačiti u sprezi sa obrazloženjem Ustavnog suda u predmetu KO43/19. Skupština bi mogla da razjasni sporna pitanja usvajanjem novog zakona, shodno predlogu Suda.
- Ustav bi mogao proširiti nadležnost Suda na preispitivanje delokruga nadležnosti ustavnih tela na polju međunarodnih ugovora.

- Ustav bi takođe mogao dozvoliti osnivanje posebnih grupa/tela koja bi vodila pregovore o međunarodnim ugovorima, a koja ne bi bila nadležna da ih potpisuju.
- Ustav treba da sadrži jasnu i sveobuhvatnu odredbu o tome ko je ovlašćen da vodi pregovore i potpisuje međunarodne ugovore. Dodatna opcija je da se u Ustavu izričito navede da je predsednik nadležan da potvrđuje određene međunarodne ugovore a da je premijer nadležan da potpisuje međunarodne ugovore, po mogućnosti usklađivanjem istih sa Bečkom konvencijom o ugovornom pravu. Konkretno, ovo bi se moglo učiniti: (a) navođenjem svih državnih funkcionera koji se, shodno svojoj funkciji, smatraju zastupnicima države, prilikom postupanja u vezi sa zaključivanjem ugovora, ili (b) prepuštanjem zakonu da propiše pojedinosti kada je reč o potpisivanju međunarodnih ugovora.





# Poslanička grupa koja ima pravo da predloži predsednika Skupštine

---

Ustav ne definiše izraz „najveća poslanička grupa” koja ima pravo da predloži kandidata za predsednika i potpredsednike Skupštine. Sudska praksa Ustavnog suda je razjasnila značenje ovog izraza, definišući ga kao „političke stranke, koalicije ili građanske inicijative koje su osvojile najviše poslaničkih mesta u Skupštini“. Sud je konstatovao da su izborni rezultati glavni faktor u određivanju najveće poslaničke grupe.

Međutim, tekst Ustava i dalje je nejasan, i mnogi smatraju da tumačenje Ustavnog suda može izazvati nejasnoće u praksi ubuduće. Stoga, je nužno pojasniti formulaciju Ustava.

---

Ustav propisuje da predsednika Skupštine predlaže najveća poslanička grupa.<sup>77</sup> Međutim, isti ne definiše najveću poslaničku grupu, odnosno da li se radi o političkoj stranci ili koaliciji koja je osvojila većinu poslaničkih mesta u Skupštini ili je reč o najvećoj poslaničkoj grupi ili koaliciji obrazovanoj nakon izbora. Isto važi i za imenovanje i razrešenje potpredsednika.

**Ustav ne definiše pojam „najveće poslaničke grupe“**

Predsednik i potpredsednici Skupštine imaju važan zadatak da obezbede dobro funkcionisanje Skupštine. Predsednik Skupštine predstavlja Skupštinu, utvrđuje dnevni red, saziva i vodi sednice, potpisuje akte Skupštine i obavlja druge funkcije u skladu sa Ustavom i Poslovníkom Skupštine.<sup>78</sup> Oni čine Predsedništvo Skupštine koje nadgleda administrativno funkcionisanje Skupštine.<sup>79</sup> S obzirom na tako važnu ulogu, ustavne nejasnoće ne smeju odložiti njihov izbor.

**Ustav obezbeđuje zastupljenost različitih političkih stranaka i zajednica u procesu izbora predsednika i potpredsednika Skupštine.**

Većinom glasova svih poslanika Skupštine (najmanje 61 glas) bira se predsednik i pet potpredsednika.<sup>80</sup> „Najveća

poslanička grupa“ predlaže predsednika Skupštine; tri „najveće poslaničke grupe“ predlažu tri potpredsednika; poslanici koji predstavljaju srpsku zajednicu predlažu jednog potpredsednika a poslanici koji predstavljaju druge zajednice koje nisu u većini, predlažu poslednjeg potpredsednika.<sup>81</sup> U slučaju ostavke predsednika ili potpredsednika Skupštine, ista poslanička grupa koja je predložila davoaca ostavke, predlaže kandidata zamene. Predsednik i potpredsednici se biraju na prvoj konstitutivnoj sednici Skupštine, kojoj predsedava najstariji poslanik uz pomoć najmlađeg.<sup>82</sup> Dvotrećinskom (2/3) većinom glasova svih poslanika mogu se razrešiti dužnosti predsednik ili potpredsednici.<sup>83</sup> Smenu predsednika Skupštine može predložiti jedna trećina (1/3) svih poslanika.<sup>84</sup> Smenu potpredsednika Skupštine, s druge strane, može predložiti poslanička grupa koja ga/je predložila za tu funkciju.<sup>85</sup> Ni Ustav ni Poslovník Skupštine ne govore o razrešenju koje pokreće druga poslanička grupa.

**Poslanička grupa formirana nakon izbora ne mora se uvek podudarati sa strankom ili koalicijom koja je osvojila većinu poslaničkih mesta u Skupštini.**

77 Ustav Kosova, član 67(2).

78 Ibid., član 67(7). Poslovník Skupštine, član 16, stupio na snagu 9. avgusta 2022. godine, dostupan na <https://gzk.rks-gov.net/ActsByCategoryInst.aspx?index=3&InstID=1&CatID=23>. Ovim Poslovníkom stavljen je van snage Poslovník Skupštine od 29. aprila 2010. godine.

79 Ustav Kosova, član 67(6).

80 Ibid., član 67(2) i član 67(3).

81 Ibid., član 67.

82 Poslovník Skupštine, član 9.

83 Ustav Kosova, član 67(5).

84 Poslovník Skupštine, član 15.1 i član 15.2. Poslovníkom Skupštine iz 2010. godine propisano je da razrešenje predsednika i potpredsednika može predložiti poslanička grupa koja ih je predložila za te funkcije.

85 Ibid.

U odsustvu ustavnih odredaba, sudska praksa je dala tumačenje pojma „najveća poslanička grupa“ prilikom izbora predsednika Skupštine. Međutim, tumačenje Suda je predmet rasprave i moglo bi izazvati pravne i praktične neizvesnosti u budućnosti. Shodno tome, nužno je detaljnije pojasniti Ustavnu formulaciju.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 67. [Izbor predsednika i potpredsednika]

1. Skupština Kosova iz svojih redova bira Predsednika i pet (5) potpredsednika.
2. Predsednika Skupštine predlaže najveća parlamentarna grupa i bira se većinom glasova svih prisutnih poslanika Skupštine.
3. Tri (3) potpredsednika predložena iz tri najveće parlamentarne grupe, se biraju većinom glasova svih poslanika Skupštine.
4. Dva (2) potpredsednika predstavljaju zajednice koje ne čine većinu u Skupštini i oni se biraju većinom glasova svih poslanika. Jedan potpredsednik će biti iz redova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovanja mesta za srpsku zajednicu, a drugi iz redova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za ostale zajednice koje ne čine većinu.
5. Predsednik i potpredsednici Skupštine se mogu razrešiti većinom od dve trećine (2/3) celokupnog broja poslanika.
6. Predsednik i potpredsedavajući čine Predsedništvo Skupštine. Predsedništvo je odgovorno za administrativno funkcionisanje Skupštine, na način koji je propisan Poslovnikom o radu Skupštine.
7. Predsednik Skupštine:
  - (1) predstavlja Skupštinu;
  - (2) određuje dnevni red, saziva i predsedava sednicama;
  - (3) potpisuje akta usvojena od strane Skupštine;
  - (4) vrši i ostale funkcije na osnovu ovog Ustava i Poslovnika o radu Skupštine.
8. U slučaju odsustva ili nemogućnosti vršenja funkcije, Predsednika Skupštine zamenjuje jedan od potpredsednika.<sup>86</sup>

### Poslovnik Skupštine Kosova

Glava IV Poslovnika Skupštine Kosova  
Konstituisanje Skupštine

#### Član 7. [Konstitutivna sednica]

1. Konstitutivnu sednicu Skupštine saziva predsednik Republike Kosovo, u roku od trideset (30) dana od dana zvaničnog proglašenja rezultata izbora.

<sup>86</sup> Ustav Kosova.

2. U slučaju da predsednik Republike Kosovo ne sazove konstitutivnu sednicu, Skupština se sama sastaje na trideseti (30) dan.

### **Član 8. [Priprema konstitutivne sednice]**

1. Pripreme za konstitutivnu sednicu skupštinskog saziva su u nadležnosti predsednika prethodnog saziva.

2. Predsednik prethodnog saziva, najkasnije u roku od pet (5) dana pre održavanja konstitutivne sednice Skupštine, zakazuje zajednički sastanak sa predsednicima političkih subjekta koji su osvojili poslanička mesta u Skupštini, radi pripreme predloga dnevnog reda i određivanja poslaničkih mesta u sali za plenarne sednice. U slučaju da se sastanak ne zakaže u roku od pet (5) dana, Skupština se sama sastaje na dan koji odredi predsednik Republike.

3. Stav 2. ovog člana ne primenjuje se u slučaju da se Skupština sastaje prema članu 7. stav 2. ovog poslovnika.

4. Dnevni red konstitutivne sednice saziva sadrži:

4.1. obrazovanje Privremene komisije za potvrđivanje kvoruma i mandata;

4.2. zakletvu poslanika;

4.3. izbor predsednika Skupštine, i

4.4. izbor potpredsednika Skupštine.

5. Skupština izglasava izveštaj Privremene komisije za potvrđivanje kvoruma i mandata.

6. Određivanje poslaničkih mesta u sali vrši se prema snazi političkih subjekta. Ako dva ili više političkih subjekata imaju isti broj poslanika, njihov raspored sedenja određuje se po osnovu najvećeg broja glasova koje su osvojili na izborima za Skupštinu.

### **Član 9. [Predsedavanje konstitutivnom sednicom]**

1. Konstitutivnom sednicom, do izbora predsednika Skupštine, predsedava najstariji poslanik, kome u radu pomaže najmlađi poslanik.

2. Ako poslanik ili poslanici iz stava 1. ovog člana odsustvuju sa konstitutivne sednice ili odbiju da vode sednicu, angažuju se drugi poslanici prema kriterijumima iz stava 1. ovog člana.

3. Na konstitutivnoj sednici nema rasprave.

4. Predsedavajući konstitutivne sednice, nakon otvaranja sednice i predstavljanja dnevnog reda, traži od političkih subjekata, zastupljenih u Skupštini, da odrede po jednog poslanika za

Privremenu komisiju za potvrđivanje kvoruma i mandata. Komisijom predsedava poslanik najvećeg parlamentarnog političkog subjekta.

5. Privremena komisija za potvrđivanje kvoruma i mandata razmatra relevantnu izbornu dokumentaciju, podnosi Skupštini izveštaj o punovažnosti mandata poslanika Skupštine, proverava prisustvo i kvorum na konstitutivnoj sednici.



## Član 11. [Izbor predsednika Skupštine]

1. Predsednik Skupštine bira se na konstitutivnoj sednici većinom glasova svih poslanika Skupštine.
2. Predsedavajući konstitutivne sednice traži od najvećeg političkog subjekta u Skupštini da predloži svog kandidata za predsednika Skupštine.<sup>87</sup>
3. Predsedavajući konstitutivne sednice konstatuje rezultat glasanja za izbor predsednika Skupštine, oglašava izbor predsednika i poziva ga da zauzme svoje mesto.

## Član 12. [Izbor potpredsednika Skupštine]

1. Potpredsednici Skupštine biraju se većinom glasova svih poslanika Skupštine.
2. Predsednik Skupštine traži od tri najveća parlamentarna politička subjekta da predlože po jednog kandidata za potpredsednika Skupštine. Kandidat za potpredsednika najvećeg parlamentarnog subjekta mora biti različitog pola od predsednika.
3. U slučaju da dva ili više političkih subjekata imaju isti broj poslanika, pravo predlaganja potpredsednika pripada subjektu koji je dobio najveći broj glasova na izborima za Skupštinu.
4. Predsednik Skupštine traži od poslanika koji imaju zagarantovana mesta za srpsku zajednicu da predlože jednog (1) kandidata za potpredsednika Skupštine, kao i od poslanika koji imaju zagarantovana mesta za druge nevećinske zajednice, da predlože jednog (1) kandidata za potpredsednika Skupštine, koji se biraju većinom glasova svih poslanika Skupštine.
5. Konstitutivna sednica se završava izborom predsednika i potpredsednika Skupštine. Prekidi u toku konstitutivne sednice ne mogu biti duži od 48 časa.
6. Predlozi iz stava 4. ovog člana podnose se pismeno, po sledećem postupku:
  - 6.1. kandidata za potpredsednika Skupštine iz redova srpske zajednice predlaže većina poslanika srpske zajednice; i
  - 6.2. kandidata za potpredsednika Skupštine iz redova drugih nevećinskih zajednica predlaže većina poslanika drugih nevećinskih zajednica.
7. U slučaju ne predlaganja kandidata prema stavu 6. ovog člana, predlaganje kandidata vrši se žrebom, u prisustvu poslanika dotičnih zajednica. Ovaj postupak vodi predsednik Skupštine.<sup>88</sup>

87 Poslovnik Skupštine iz 2010. godine koristio je izraz „najveća poslanička grupa“ kao u Ustavu. Novi Poslovnik Skupštine zamenio je izraz „najveća poslanička grupa“ izrazom „politički subjekat“.

88 Poslovnik Skupštine.

## Relevantna sudska praksa

Predmet KO119/14 je vodeći predmet u ovoj pravnoj stvari. Isti se bavi izborom predsednika Skupštine. Konkretno, odnosi se na modalitete za određivanje najveće poslaničke grupe koja ima pravo da predloži kandidata za predsednika Skupštine.<sup>89</sup> Sud je definisao „najveću poslaničku grupu“ članom 67(2) Ustava o izboru predsednika i potpredsednika Skupštine, kao stranku, koaliciju, građansku inicijativu i nezavisne kandidate koji su osvojili najveći broj poslaničkih mesta u Skupštini u konačnici održanih izbora.<sup>90</sup>

„Najveća poslanička grupa“ je politička stranka, koalicija ili građanska inicijativa koja je osvojila najveći broj mesta u Skupštini.

Nakon prevremenih parlamentarnih izbora koji su održani juna 2014. godine, Centralna izborna komisija (CIK) je potvrdila izborne rezultate. Tri stranke (LDK, AAK i Nisma) - koje zasebno nisu odnele pobjedu na izborima - obavestile su pređašnjeg predsednika Skupštine da su obrazovale poslaničku grupu. Ova grupa bi imala više poslaničkih mesta u Skupštini od stranke koja je pobedila na izborima. Na konstitutivnoj sednici održanoj 17. jula 2014. godine, nakon što su poslanici položili zakletvu, predsedavajuća je izjavila da ona i najmlađi poslanik Skupštine nemaju nadležnost da postupaju u pogledu formiranja poslaničkih grupa. Stoga je sednica nastavljena zahtevom PDK, stranke koja je osvojila najveći broj glasova u Skupštini nakon izbora, da predloži kandidata za predsednika Skupštine.<sup>91</sup>

Sednicu su bojkotovale ostale stranke (uključujući i one koje su prethodno objavile da će obrazovati poslaničku grupu koju su činile stranke LDK, AAK i Nisma) i ista je prekinuta zbog nedostatka kvoruma. Nakon toga su članovi poslaničke grupe LDK, AAK i Nisma zajedno sa još dve stranke sazvali novu sednicu Skupštine i glasali za smenu predsedavajuće. Novi predsedavajući je zatražio od poslaničke grupe LDK, AAK i Nisma da predlože kandidata koji je na kraju izabran za predsednika Skupštine. Nekoliko poslanika Skupštine osporilo je odluku Skupštine pred Sudom.

Poslanici su zatražili od Suda da oceni ustavnost Odluke Skupštine od 17. jula 2014. godine – tačnije - da utvrdi da li je predsednika Skupštine predložila najveća poslanička grupa, kako to zahteva član 67 (2). Ustava. Pored toga, zatražili su od Suda da pojasni ko je najveća poslanička grupa shodno značenju iz člana 67. Ustava. Takođe su pozvali Sud da tokom pripremnih sastanaka koji se održavaju pred konstitutivnu sednicu Skupštine, precizira nadležnosti predsednika Skupštine iz prethodnog skupštinskog saziva, kao i da oceni da li je konstitutivna sednica

89 Ocena ustavnosti Odluke br. 05-V-001 za koju su glasala 83 poslanika Skupštine Republike Kosovo o izboru predsednika Skupštine Republike Kosovo od 17. jula 2014. godine, Predmet br. KO119/14, 26. avgusta 2014, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk\\_ka\\_119\\_14\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ka_119_14_ang.pdf)

90 Ibid., para. 116.

91 Ibid., paras. 27, 28, 29, 31, 38.

održana u skladu sa Ustavom i Poslovnikom Skupštine.<sup>92</sup>

Sud je doneo presudu u kojoj je konstatovao sledeće:

116. [...] kao najveću poslaničku grupu, shodno članu 67 (2) Ustava, treba smatrati partiju, koaliciju, građansku inicijativu i nezavisne kandidate koji imaju više mesta u Skupštini, u smislu člana 64. (1) Ustava, od bilo koje druge partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisnih kandidata koji su učestvovali u tom svojstvu na izborima. Ta grupa treba da predloži predsednika Skupštine shodno odredbama člana 67. (2) Ustava. To je ono što Ustav predviđa kada je reč o parlamentarnoj grupi i što je de facto u skladu sa parlamentarnom praksom u demokratskim državama.

**Poslanička grupa, u najstrožem smislu te reči, može biti registrovana tek nakon konstituisanja Skupštine.**

118. U trenutku sazivanja konstitutivne sednice Skupštine, poslanička grupa je sastavljena od kandidata koji su izabrani kao poslanici Skupštine na izbornoj listi partije, koalicije, građanske inicijative ili nezavisnih kandidata koji su registrovani i učestvovali na izborima, koji su prešli zakonski cenzus i osvojili mesta u srazmeri sa brojem važećih glasova koje su dobili na izborima za Skupštinu.

119. U konkretnom slučaju, predsedavajuća konstitutivne sednice je sa pravom dala mogućnost najvećoj poslaničkoj grupi da predloži kandidata za predsednika Skupštine, pošto je prema listi potvrđenih izbornih rezultata, stranka koja je bila prva imala 37 poslanika. Shodno tome, davanje te mogućnosti nekoj drugoj partiji, koaliciji, građanskoj inicijativi ili nezavisnom kandidatu bi bilo neustavno.

120. Sud primećuje da, prema zapisniku, nakon obustave konstitutivne sednice zbog nedostatka kvoruma, grupa poslanika je sazvala sastanak kako bi podneli predlog za zamenu predsedavajuće i izabrali su predsednika i potpredsednike Skupštine.

**Pregovori vođeni nakon izbora i poslaničke grupe obrazovane nakon izbora, ne predstavljaju odlučujući faktor za predlaganje predsednika Skupštine.**

121. Sud podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost ovog postupka i njegov ishod. Uzimajući u obzir gorenavedeno tumačenje na osnovu člana 67 (2) u vezi sa članom 64. (1) i

Poslovnikom Skupštine, Sud nalazi da osporeni sastanak nije u skladu sa ustavnim uslovima za održavanje konstitutivne sednice, da bi se smatrao ustavnim. Stoga, ovaj sastanak se ne može smatrati konstitutivnom sednicom.

122. U ovakvim okolnostima, Sud zaključuje da odluka proizašla sa ovog sastanka ne odgovara odluci koja je doneta, na osnovu člana 67. (2) Ustava i od strane najveće poslaničke grupe, tokom konstitutivne sednice. Shodno tome, Odluka br. 05-V-001 izglasana od strane 83 poslanika Skupštine o izboru g. Ise Mustafe kao predsednika Skupštine, od 17. jula 2014. godine je ništavna i nevažeća.<sup>93</sup>

92 Ibid., stav. 44.

93 Predmet KO119/14.

Sud primećuje da, Ustav koristi različite izraze za istu stvarnost, naime: „*najveća poslanička grupa* [član 67.(2)], *politička partija ili koalicija koja čini većinu u Skupštini* [član 84. (14)], *politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini* [član 95.(1)].<sup>94</sup> U svakoj od ovih izraza – prema nalaženju Suda - političke stranke ili koalicije odražavaju izborne rezultate. Sud je pročitao član 67.2 o izboru predsednika i potpredsednika Skupštine u sprezi sa članom 64.1 o strukturi Skupštine koji predviđa da „*se mesta[...] raspodeljuju [...] srazmerno broju važećih glasova osvojenih [...] na izborima [...]*”.<sup>95</sup> [...] Štaviše, on ističe da je takvo tumačenje u skladu sa parlamentarnom praksom u demokratskim državama.<sup>96</sup>

**Sud je dao prvenstvo izbornim rezultatima, kao kriterijumu za određivanje poslaničke grupe koja polaže pravo da predloži predsednika Skupštine.**

**Stranka ili koalicija koja je osvojila najveći broj glasova ne mora nužno imati potrebne glasove za izbor predsednika Skupštine.**

Ova presuda može dovesti do drugih izazova pravne prirode u praksi. Sud nije uzeo u obzir činjenicu da stranka ili koalicija koja je osvojila najveći broj glasova ne mora nužno imati potrebne glasove za izbor predsednika Skupštine.

Sudija Carolan je u svom izdvojenom mišljenju ukazao na istu zabrinutost. On je izneo da razlika između formulacije ustavnog okvira i Ustava odražava nameru pisca, koja se razlikuje od tumačenja Suda.<sup>97</sup> Konkretno, Ustavni okvir je predviđao da je predsednik Skupštine član stranke ili koalicije koja je osvojila najveći broj glasova na izborima. Član 67. Ustava, sa druge strane, propisuje da predsednika Skupštine predlaže „*najveća poslanička grupa*.” Prema rečima sudije Carolan, ova razlika u formulaciji znači da „*najveća poslanička grupa*” nije nužno stranka ili koalicija koja je osvojila najveći broj glasova na izborima, već najveća grupa koja bi mogla uspešno da izabere predsednika.<sup>98</sup> Razlog je taj što bi neuspeh da se izabere predsednik Skupštine mogao da dovede do raspuštanja Vlade, pukim uspešnim izglasavanjem nepoverenja.<sup>99</sup>

Stav Suda da izrazi korišćeni u članu 67.2 („*najveća poslanička grupa*“) i članu 95 („*politička stranka ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini*“) Ustava znače isto, takođe je diskutabilan. Sud ne pojašnjava zašto bi onda autori ovog pravnog akta koristili drugačiju formulaciju da označe istu stvar. Sudija Carolan je istakao da se, za razliku od stranaka i koalicija, poslaničke grupe ne kandiduju na izborima, ali se mogu obrazovati nezavisno od izbora, od strane individualnih poslanika.<sup>100</sup>

94 Ibid., stav. 104.

95 Ibid., stav 106.

96 Ibid., stav 116.

97 Predmet K0119/14 - Izdvojeno mišljenje sudije Robert Carolan, dostupno na\*[gjkj\\_ka\\_119\\_14\\_mm\\_ang.pdf](http://gjkj_ka_119_14_mm_ang.pdf) (gjkj- ks.org)

98 Ibid., strana 4.

99 Ibid., strana 5.

100 Ibid., strana 5.

Imajući u vidu postojeće nedoumice i rizike u vezi sa praktičnim problemima koji se ubuduće mogu pojaviti prilikom osnivanja kosovskih institucija, neophodna je jasnoća Ustava.

## Komparativna analiza i literatura

Komparativna istraživanja pokazuju da su drugi ustavi veoma šturi i ne daju puno pojedinosti kada je reč o izboru predsednika i potpredsednika Skupštine. Poslovnici skupština/parlamenta dopunjuju ustavne odredbe. Neki ustavi su čak nemi kada je reč o broju glasova potrebnih za takav izbor, poput Ustava Albanije, Estonije i Nemačke. Što se tiče prava predlaganja, postoje različiti modeli. U slučaju Albanije, najmanje 15 poslanika može predložiti kandidata za predsednika Skupštine; u Hrvatskoj najmanje 1/3 poslanika; u Estoniji, bilo koji poslanik Riigikogu; u Gruziji, većina, manjina, frakcija ili grupa od najmanje 6 poslanika. U slučaju Kosova, Ustav ima za cilj da obezbedi da Predsedništvo Skupštine predstavlja različite političke stranke ili pripadnosti, i što je najvažnije, različite zajednice.

### Ustav Albanije

#### Član 75

1. Skupština bira i razrešava svog predsednika.
2. Skupština je organizovana i deluje shodno propisima koji se usvajaju većinom glasova njenih članova.<sup>101</sup>

### Poslovnik Skupštine Albanije

#### Član 6

1. Kandidata za predsednika Skupštine mora predložiti najmanje 15 poslanika. Jedan poslanik ne može podržati više od jednog kandidata. Predlog mora biti sačinjen u pisanoj formi, potpisan odgovarajućim potpisima i dostavljen privremenom sekretaru Skupštine.
2. Predsednik Skupštine bira se bez rasprave, tajnim glasanjem, većinom glasova, u prisustvu više od polovine svih poslanika. U slučaju da nijedan od kandidata nije osvojio potreban broj glasova, prelazi se u drugi krug gde se glasa za dvoje kandidata koji su osvojili najveći broj glasova.
3. Glasanje se organizuje javno i vodi ga komisija za glasanje sastavljena od 5 poslanika koji u najvećoj mogućoj meri oslikavaju politički sastav Skupštine. Najstariji poslanik, u smislu starosne dobi, obavlja dužnost predsednika Komisije za glasanje i objavljuje rezultate glasanja.
4. Nakon objavljivanja rezultata glasanja, predsedavajući poziva predsednika Skupštine da preuzme predsedavanje.

## Član 15

1. Poslanici mogu obrazovati poslaničke grupe prema stranačkoj pripadnosti ili političkom opredeljenju.
2. Za formiranje poslaničke grupe potrebno je najmanje 7 poslanika. Svaki poslanik može biti član samo jedne poslaničke grupe. Poslanik koji napusti svoju poslaničku grupu može se pridružiti drugoj poslaničkoj grupi tek nakon šest meseci od datuma napuštanja iste.
3. Kada je broj poslanika jedne poslaničke grupe manji od broja predviđenog tačkom 2. ovog člana, grupa prestaje da postoji.
4. U roku od 3 dana od dana izbora predsednika Skupštine, svaki poslanik mora se izjasniti u pisanoj formi kojoj poslaničkoj grupi pripada. Mešovitu grupu mogu obrazovati samo poslanici koji se ne izjasne shodno gore navedenom ili koji ne pripadaju nijednoj poslaničkoj grupi.
5. Svaki poslanik ima pravo da napusti poslaničku grupu. Da bi to učinio, poslanik mora podneti pisanu izjavu šefu svoje grupe i u pisanoj formi obavestiti Biro Skupštine.
6. Poslanici izabrani tokom mandata skupštinskog saziva, u roku od tri dana od dana polaganja zakletve, moraju se u pisanoj formi izjasniti kojoj poslaničkoj grupi pripadaju.<sup>102</sup>

## Hrvatska

### Član 73

[...]

Hrvatski sabor konstituše se izborom predsednika na prvj sednici na kojoj je prisutna većina poslanika.<sup>103</sup>

### Poslovnik Hrvatskog sabora

#### Član 4

Sabor na prvu, konstitutivnu sednicu saziva predsednik Republike.

Do izbora predsednika Sabora sednici privremeno predsedava predsednik Sabora iz prethodnog saziva, a u slučaju njegove sprečenosti, najstariji prisutan poslanik..

#### Član 5

Na konstitutivnoj sednici Sabor bira i Mandatno-imunitetnu komisiju.

Osim predsednika Sabora i Komisije iz stava 1. ovoga člana, na konstitutivnoj sednici Sabor može birati i potpredsednike Sabora, sekretara Sabora i sekretara sednice Sabora, Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove te druga radna tela.

Pravo podnošenja predloga za izbor tela iz ovoga člana, na konstitutivnoj sednici, ima najmanje 1/3 poslanika.<sup>104</sup>

102 Poslovnik Skupštine Albanije, dostupan na <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/rregullorja.pdf>

103 Ustav Hrvatske.

104 Poslovnik Hrvatskog sabora, dostupan na [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders\\_Consolidated-Text\\_November-2020.pdf?msckid=9babbb0b0d711ecbe880d360d2c660c](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf?msckid=9babbb0b0d711ecbe880d360d2c660c)

## Estonija

### Glava IV

Riigikogu

§ 69. Riigikogu bira predsednika i dva potpredsednika koji predsedavaju radom Riigikogua iz reda svojih članova, u skladu sa Poslovníkom Riigikogu i Zakonom o administrativnim aktima Riigikogu.<sup>105</sup>

### Poslovník Riigikogu (Estonija)

§ 7. Principi i postupci izbora predsednika i potpredsednika Riigikogu

(1) Prvo se bira predsednik Riigikogu. Potpredsednici Riigikogu biraju se istovremeno nakon izbora predsednika Riigikogu.

(2) Kandidate mogu predložiti poslanici Riigikogu. Prvo se predlažu kandidati za funkciju predsednika Riigikogu. Nakon izbora predsednika Riigikogu, predlažu se kandidati za funkciju potpredsednika Riigikogu. Predloženi kandidati moraju dati saglasnost da se kandiduju na izborima.

(3) Glasanje na izborima za predsednika i potpredsednika Riigikogu vrši se tajnim glasanjem.

(4) Poslanici Riigikogu imaju jedan glas za izbor predsednika Riigikogu i jedan glas za izbor potpredsednika Riigikogu.

(5) Kandidat koji dobije više od polovine važećih glasova postaje predsednik Riigikogu. Ako nijedan kandidat ne dobije potreban broj glasova, održava se dodatni izborni krug između dva kandidata koja su dobila najveći broj glasova. U slučaju da dva kandidata dobiju jednak broj glasova, pobjednik se bira žrebom. Kada je samo jedan kandidat predložen za izbor predsednika Riigikogu, jedini kandidat biva izabran samo ako je osvojio/la više glasova za nego protiv.

(6) Kandidat koji dobije najveći broj glasova postaje prvi potpredsednik Riigikogu. Kandidat koji osvoji drugi najveći broj glasova postaje drugi potpredsednik Riigikogu. U slučaju da dva kandidata osvoje jednak broj glasova, održava se dodatni izborni krug između ta dva kandidata.<sup>106</sup>

## Gruzija

### Član 40

Predsednik i potpredsednici parlamenta Gruzije

1. Parlament Gruzije bira predsednika na svoj mandat, većinom glasova svih svojih članova tajnim glasanjem, u skladu sa postupkom propisanim Poslovníkom. [...]

<sup>105</sup> Ustav Republike Estonije, dostupan na [https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia\\_2015.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015.pdf?lang=en)  
<sup>106</sup> Poslovník Riigikogu, dostupan na <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>.

2. Parlament Gruzije bira prvog zamenika predsednika i zamenike predsednika na svoj mandat, većinom glasova svih svojih članova, u skladu sa postupkom propisanim Poslovnikom.<sup>107</sup>

## Poslovnik Parlamenta Gruzije

### Član 17

1. Skupština na prvoj sednici bira predsedavajućeg (predsednika) Skupštine tajnim glasanjem svojih poslanika na njegov/njen mandat.
2. Pravo nominovanja kandidata za funkciju predsedavajućeg (predsednika) Parlamenta imajući većina, manjina, frakcija koja nije pridružena većini ili manjini i grupa od najmanje šest poslanika koji se nisu pridružili nijednoj frakciji (u daljem tekstu Grupa od šest poslanika).
6. Kandidat se smatra izabranim na funkciju predsedavajućeg (predsednika) Skupštine ako ga/je podrži većina registrovanih poslanika.<sup>108</sup>

## Nemačka

### Član 40

(1) Bundestag bira svog predsednika, potpredsednike i sekretare. Isti donosi svoj poslovnik.<sup>109</sup>

## Poslovnik nemačkog Bundestaga

### Pravilo 1

- (1) Prvu sednicu novoizabranog Bundestaga saziva odlazeći predsednik i ista se održava najkasnije trideset dana od izbora (član 39. Osnovnog zakona).
- (2) Sve dok novoizabrani predsednik ili jedan od potpredsednika ne stupi na svoju funkciju, funkciju predsedavajućeg obavljaće poslanik Bundestaga koji je u njemu služio najduže i koji je voljan da to učini (predsednik po dužini službe); kada dva ili više poslanika imaju istu dužinu službe, odlučujuća je veća starosna dob.  
[...]
- (4) Nakon utvrđivanja kvoruma, biraju se predsednik, potpredsednici i sekretari.

### Pravilo 2

- (1) Bundestag, tajnim i zasebnim glasanjem (pravilo 49), bira predsednika i potpredsednike na vreme trajanja izbornog mandata. Svaku poslaničku grupu u nemačkom Bundestagu u predsedništvu zastupa najmanje jedan potpredsednik.
- (2) Bira se lice koje dobije glasove većine poslanika Bundestaga. [...]

107 Ustav Gruzije, dostupan na <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>.

108 Poslovnik Parlamenta Gruzije, dostupan na [https://www.legislationline.org/download/id/8869/file/Georgia%20-%20ROP\\_as\\_of\\_27\\_Dec\\_2018\\_ENG.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8869/file/Georgia%20-%20ROP_as_of_27_Dec_2018_ENG.pdf).

109 Ustav Nemačke.



## Pravilo 10

- (1) Poslaničke grupe predstavljaju udružene grupe od najmanje pet odsto članova Bundestaga, a njihovi članovi će pripadati istoj stranci ili strankama koje se, zbog sličnih političkih ciljeva, ne kandiduju jedna protiv druge ni u jednoj zemlji. Kada poslanici Bundestaga obrazuju ovo udruženje po drugim osnovama od onih navedenih u prvoj rečenici ovog stava, potrebna je saglasnost Bundestaga da bi bile priznate kao poslaničke grupe.
- (2) Obrazovanje poslaničke grupe, njeno imenovanje i imena predsedavajućih, članova i pozvanih, saopštavaju se predsedniku u pisanoj formi. [...] <sup>110</sup>

## Republika Severna Makedonija

### Član 63

Poslanici se biraju na četvorogodišnji mandat. Mandat poslanika verifikuje Skupština. Mandat počinje da teče od konstitutivne sednice Skupštine. Novoizabrana Skupština sastaje se na konstitutivnoj sednici najkasnije 20 dana od održanih izbora. Konstitutivnu sednicu saziva predsednik Skupštine iz prethodnog saziva. Ako se konstitutivna sednica ne sazove u predviđenom roku, narodni poslanici se okupljaju sami i konstituišu Skupštinu dvadeset prvog dana od završetka izbora. [...].

### Član 67

Skupština bira predsednika i jednog ili više potpredsednika iz reda poslanika, većinom glasova ukupnog broja poslanika. [. . .]. <sup>111</sup>

## Poslovnik Skupštine Severne Makedonije

### Član 20

Skupština na konstitutivnoj sednici, na predlog najmanje deset poslanika, bira Komisiju za izbor i imenovanja.

Komisija obezbeđuje adekvatnu zastupljenost poslanika koji dolaze iz političkih stranaka zastupljenih u Skupštini.

### Član 21

Skupština bira predsednika i potpredsednike Skupštine iz reda svojih članova.

Broj potpredsednika određuje Skupština, na predlog predsednika Skupštine. Potpredsednici se biraju iz reda poslanika koji pripadaju različitim političkim strankama zastupljenim u Skupštini.

Jedan od potpredsednika se bira iz reda poslanika najveće opozicione stranke zastupljene u Skupštini.

<sup>110</sup> Poslovnik nemačkog Bundestaga, dostupan na <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>  
<sup>111</sup> Ustav Severne Makedonije.

## Član 22

Kandidate za predsednika Skupštine može predložiti Odbor za izbore i imenovanja, ili najmanje dvadeset poslanika.

Poslanik može predložiti samo jednog kandidata za predsednika Skupštine.

## Član 23

Predlozi kandidata za predsednika Skupštine dostavljaju se u pisanoj formi na sednici Skupštine i sadrže ime i prezime kandidata sa biografskim podacima i obrazloženjem, kao i imena i prezimena poslanika koji su podneli predlog i njihove potpise.

Redosled kandidata za predsednika Skupštine određuje se po abecednom redosledu njihovih prezimena.

## Član 26

Za predsednika Skupštine bira se kandidat koji dobije većinu glasova svih poslanika. [...].<sup>112</sup>

## Zaključak

Odsustvo definicije „najveće poslaničke grupe“ u Ustavu koja bi predložila predsednika Skupštine pokrenulo je ustavni spor. Član 67(2) govori o pravu „najveće poslaničke grupe“ da predloži predsednika Skupštine. S druge strane, članovi 84(14) i 95(1) se pozivaju na pravo političke stranke ili koalicije koja je osvojila većinu mesta u Skupštini.<sup>113</sup> Upotreba različite terminologije u ustavnom tekstu ukazuje na potrebu za jasnoćom.

U skladu sa tekstualnim i sistematskim tumačenjem Ustava Suda, izraz „najveća poslanička grupa“ odnosi se na političku stranku, koaliciju, građansku inicijativu i nezavisne kandidate koji su osvojili najviše mesta u Skupštini. Izborni rezultati predstavljaju primarni kriterijum za raspodelu poslaničkih mesta u Skupštini.<sup>114</sup> Ovo ima smisla jer se poslanička grupa može registrovati tek nakon konstituisanja Skupštine.<sup>115</sup>

Međutim, mnogi smatraju da je ovo tumačenje sporno: prvo, u slučajevima kada su dve stranke ili koalicije ostvarile isti izborni rezultat; drugo, u slučaju kada se nakon konstituisanja Skupštine formira nova poslanička grupa koja je - u međuvremenu - smenila predsednika Skupštine 2/3 većinom. Prema sadašnjem tumačenju, ova nova poslanička grupa ne bi imala pravo da predlaže novog predsednika Skupštine. Umesto toga, to bi trebalo da učini stranka ili koalicija koja je osvojila najviše glasova na izborima. Međutim, ova stranka ili koalicija možda neće imati potrebne

112 Poslovnik Skupštine Severne Makedonije, dostupan na [https://sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns\\_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia.nspk](https://sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia.nspk)

113 Dve odredbe odnose se na pravo političke stranke ili koalicije koja ima većinu u Skupštini da predloži kandidata za premijera. Za više pojedinosti, vidi Ustav Kosova, član 84 (14) i član 95 (1).

114 Predmet KD119/14, stav 113.

115 Ibid, stav 117.

glasove za izbor predsednika Skupštine.

S obzirom na ove nedostatke, ustavne izmene bi mogle dati bliže pojašnjenje, pored tumačenja Suda. Unapređenje ustavne terminologije sprečilo bi buduće ustavne nedoumice po ovom pitanju.

## Preporuke

- Članovi 67(2) i 67(3) treba da uključe tumačenje Ustavnog suda. U ovom slučaju, član 67(2) bi glasio: „Predsednika Skupštine predlaže stranka, koalicija, građanska inicijativa i nezavisni kandidati koji ima najviše poslaničkih mesta u Skupštini i koji je izabran većinom glasova svih poslanika.” Član 67(3) bi glasio: „Tri (3) potpredsednika predložena iz reda tri stranke, koalicije, građanske inicijative i nezavisna kandidata koji su osvojili najviše mesta u Skupštini, biraju se većinom glasova svih poslanika”.
- Kao alternativa, novim odredbama Ustava i Poslovnika Skupštine moglo bi se predvideti da najveća poslanička grupa obrazovana nakon izbora može predložiti predsednika Skupštine.
- Druge opcije, na osnovu primera drugih zemalja, mogu biti 1) najmanje 15 poslanika (Albanija); najmanje 1/3 poslanika (Hrvatska); svaki poslanik Riigikogua (Estonija); većina, manjina, frakcija ili grupa od najmanje 6 poslanika (Gruzija). Ove opcije bi mogle biti uvrštene u Ustav ili u Poslovnik Skupštine.



# Mandat predsednika i potpredsednika Skupštine nakon što napuste svoju poslaničku grupu

---

Praznine koje postoje u Ustavu u vezi sa mandatom predsednika i potpredsednika Skupštine postavile su pred Ustavni sud pitanje da li treba da podnesu ostavku u slučaju da napuste svoju poslaničku grupu koja ih je predložila na tu funkciju. Ustavni sud je utvrdio da napuštanje njihove poslaničke grupe ne dovodi automatski do njihovog razrešenja. Ustav treba u svoj tekst da uvrsti i ovo tumačenje Ustavnog suda i propisati mogućnost razrešenja potpredsednika Skupštine većinom manjom od dvotrećinske (2/3), radi olakšavanja postupka.

---

Ustav uređuje postupak imenovanja i razrešenja predsednika i potpredsednika Skupštine. Međutim, on ne pojašnjava kako biti predsednik Skupštine utiče na poslaničke grupe kojima predsednik i potpredsednici pripadaju.

**Ustav ne uređuje da li predsednik i potpredsednici Skupštine moraju da podnesu ostavku, kada napuste poslaničku grupu koja ih je predložila.**

Poslaničke grupe nisu ograničene da nužno predlažu kandidate za potpredsednika Skupštine iz reda članova svoje poslaničke grupe. U slučaju da je predsednik ili potpredsednik Skupštine član poslaničke grupe koja ga/je predložila, postavlja se pitanje da li moraju da napuste svoju funkciju, nakon što napuste svoju poslaničku grupu. U odsustvu ustavnih odredaba, Sud je u određenoj meri pojasnio ovo pitanje i potvrdio da predsednik ili potpredsednik zadržavaju svoju funkciju, izuzev ako poslanici glasaju o njihovoj smeni.

Za razrešenje članova predsedništva Skupštine potrebni su glasovi dve trećine (2/3) svih poslanika. Moguće izmene Ustava u vezi sa njihovom smenom, uz zadržavanje kriterijuma formalnog glasanja, mogu predvideti manju većinu potrebnu za razrešenje potpredsednika Skupštine, kao što je tropetinska (3/5) većina ili većina svih poslanika Skupštine.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 67. [Izbor predsednika i potpredsednika]

1. Skupština Kosova iz svojih redova bira Predsednika i pet (5) potpredsednika.
2. Predsednika Skupštine predlaže najveća parlamentarna grupa i bira se većinom glasova svih prisutnih poslanika Skupštine.
3. Tri (3) potpredsednika predložena iz tri najveće parlamentarne grupe, se biraju većinom glasova svih poslanika Skupštine.
4. Dva (2) potpredsednika predstavljaju zajednice koje ne čine većinu u Skupštini i oni se biraju većinom glasova svih poslanika. Jedan potpredsednik će biti iz redova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovanja mesta za srpsku zajednicu, a drugi
  - (1) iz redova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za ostale zajednice koje ne čine većinu.
5. Predsednik i potpredsednici Skupštine se mogu razrešiti većinom od dve trećine (2/3) celokupnog broja poslanika.
6. Predsednik i potpredsedavajući čine Predsedništvo Skupštine. Predsedništvo je odgovorno za administrativno funkcionisanje Skupštine, na način koji je propisan Poslovníkom o radu Skupštine.

7. Predsednik Skupštine: (1) predstavlja Skupštinu; (2) određuje dnevni red, saziva i predsedava sednicama; (3) potpisuje akte usvojena od strane Skupštine; (4) vrši i ostale funkcije na osnovu ovog Ustava i Poslovnika o radu Skupštine.

8. U slučaju odsustva ili nemogućnosti vršenja funkcije, Predsednika Skupštine zamenjuje jedan od potpredsednika.<sup>116</sup>

## Poslovnik Skupštine

### Član 15. [Razrešenje, ostavka predsednika i potpredsednika Skupštine]

1. Predsednik i potpredsednici Skupštine se razrešavaju 2/3 većinom glasova ukupnog broja poslanika.

2. Predlog za razrešenje predsednika Skupštine može se podneti na zahtev 1/3 svih poslanika Skupštine.

3. Predlog za razrešenje potpredsednika Skupštine može se podneti na zahtev poslaničke grupe koja ga je predložila.

4. Predsednik Skupštine i potpredsednik Skupštine mogu podneti ostavke. Akt ostavke podnose Skupštini na obaveštenje.

5. U slučaju iz st. 1. i 2. ovog člana, novog kandidata predlaže poslanička grupa koja ga je predložila.<sup>117</sup>

## Relevantna sudska praksa

Predmet KO84/18 je relevantan u ovoj pravnoj stvari.<sup>118</sup> Sud je ocenio ustavno pitanje da li Skupština mora automatski razrešiti potpredsednika sa dužnosti, ako on/ona napusti poslaničku grupu koja ga/ju je predložila za tu funkciju.

**Napuštanje poslaničke grupe ne dovodi automatski do smene predsednika/potpredsednika Skupštine.**

Nekoliko poslanika podnelo je zahtev Sudu, nakon obaveštenja jedne od potpredsednika Skupštine da napušta svoju poslaničku grupu – Samoopredeljenje – koja ju je prvobitno predložila za funkciju potpredsednice Skupštine. Poslanička grupa Pokreta Samoopredeljenje pokrenula je smenu potpredsednice Skupštine, Aide Dërguti. Međutim, predlog nije dobio potrebne glasove dve trećine (2/3) svih poslanika, kako nalaže član 67. Ustava. Nekoliko poslanika Skupštine osporilo je odluku Skupštine pred Sudom.

<sup>116</sup> Ustav Kosova.

<sup>117</sup> Poslovnik Skupštine

<sup>118</sup> Ocena ustavnosti Odluke br. 06/IV-145 Skupštine Republike Kosovo povodom predloga Poslaničke grupe Pokreta Samoopredeljenje o razrešenju Aide Dërguti sa funkcije potpredsednice Skupštine Republike Kosovo, Predmet br. KO84/18, 24. decembra 2018. godine, dostupna na <https://gjk-ks.org/en/decision/vleresim-kushtetutshmerise-se-vendimit-nr-06-v-145-te-kuvendit-te-republikes-se-kosoves-perkitazi-propozimin-e-grupit-parlamentar-te-levizjes-vetevendosje-per-shkarkimin-e-aida-dergutit-nga-poz/>.

Sud je u svojoj presudi ocenio 1) da li je mesto potpredsednika Skupštine rezervisano isključivo za tri (3) najveće poslaničke grupe i 2) da li su poslanici Skupštine zloupotrebili svoje pravo glasa glasajući protiv njene smene.

**Skupština može da glasa protiv smene svog predsednika/potpredsednika čak i nakon što isti napusti poslaničku grupu koja ga/ju je predložila.**

Sud prvo primećuje da Ustav predviđa da pravo da nominuju tri (3) kandidata za mesta potpredsednika imaju isključivo tri (3) najveće poslaničke grupe.<sup>119</sup> Sud dalje primećuje da je pravo tri (3) najveće poslaničke

grupe da predlože kandidate za mesto potpredsednika Skupštine presudno za očuvanje temelja delotvorne, smislene demokratije zasnovane na vladavini prava, pri konstituisanju Skupštine.<sup>120</sup> Iako pravo predlaganja pripada trima (3) najvećim poslaničkim grupama, ove grupe nisu ograničene da nužno predlože kandidate iz reda svoje poslaničke grupe. Ustav daje široku diskreciju prilikom predlaganja kandidata za mesto potpredsednika Skupštine, ne ograničavajući predlog na određenu poslaničku grupu.<sup>121</sup>

Drugo, Sud je primetio da članovi Predsedništva Skupštine, u ovom telu, nisu predstavnici poslaničkih grupa ili političkih stranaka.<sup>122</sup> Oni nisu odgovorni za zaštitu interesa poslaničkih grupa ili političkih stranaka u Skupštini.<sup>123</sup> Stoga je Sud odbacio navod podnosioca zahteva da su poslanici prekršili Ustav glasanjem da potpredsednica ne bude razrešena svoje funkcije.<sup>124</sup>

## Komparativna analiza i literatura

U demokratskim zemljama postoje različite prakse u pogledu izbora i razrešenja potpredsednika Skupštine. Međutim, u svim državama koje su preko Venecijanske komisije dostavile odgovore na pitanja Suda, izlazak iz određene poslaničke grupe ne podrazumeva automatsku smenu sa mesta potpredsednika. U ovim zemljama je za razrešenje potpredsednika Skupštine potrebno posebno glasanje i određeni broj glasova.<sup>125</sup>

**Ustavna praksa na Kosovu je slična većini ustava drugih zemalja koji ne predviđaju automatsko razrešenje članova predsedništva Skupštine, nakon što napuste svoje poslaničke grupe.**

119 Ibid., stav. 88.

120 Ibid., stav. 94.

121 Ibid., stav. 94.

122 Ibid., stav. 98.

123 Ibid.

124 Ibid., stav. 126.

125 Ibid., stav. 102.



Izuzetak od ovoga je Bugarska gde se predsednik i otpredsednici Skupštine automatski razrešavaju svojih funkcija, u slučaju da više nisu članovi poslaničke grupe koja ih je predložila za tu funkciju. Sve ostale zemlje predviđaju da je za smenu predsednika ili potpredsednika Skupštine potreban formalan proces glasanja. U većini tih zemalja smena je uspešna ako većina poslanika glasa za takvu smenu.

## Bugarska

Pravilnikom o organizaciji i radu Narodne skupštine Bugarske predviđene su pravne posledice u slučaju da predsednik i potpredsednik Skupštine napuste poslaničku grupu koja ih je predložila na tu funkciju. S tim u vezi, član 5. gore navedenog Pravilnika predviđa sledeće:

### Član 5 (1)

[1] Predsednik i potpredsednici Narodne skupštine mogu biti razrešeni svoje funkcije:

[...]

(2) Predsednik i potpredsednici Narodne skupštine se prevremeno oslobađaju svoje funkcije po napuštanju poslaničke grupe ili isključenju iz njenog sastava, kao i po prestanku postojanja poslaničke grupe.

(3) U slučajevima iz stava 1. tačka 1. i stava 2. razrešenje se proglašava bez rasprave i glasanja.<sup>126</sup>

## Republika Češka

Ustav Republike Češke uređuje pitanje imenovanja i razrešenja predsednika i potpredsednika Skupštine, kao i imenovanja predsednika i potpredsednika Senata. S tim u vezi, član 29. Ustava predviđa da:

(1) Narodna skupština bira i opoziva svog predsednika i potpredsednike.

(2) Senat bira i opoziva svog predsednika i potpredsednike.<sup>127</sup>

Pored toga, Poslovnik Predstavničkog doma Republike Češke detaljno opisuje postupak za smenu predsednika i potpredsednika Skupštine na sledeći način:

### § 31

Predsednik Predstavničkog doma ili potpredsednik može biti razrešen dužnosti samo po dobijanju pisanog zahteva najmanje dve petine svih poslanika.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Pravilnik o organizaciji i radu Narodne skupštine Bugarske, dostupan na <https://www.parliament.bg/en/podns>.

<sup>127</sup> Ustav Republike Češke, dostupan na [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/AJ/Ustava\\_EN\\_ve\\_zneni\\_zak\\_c\\_98-2013.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf).

<sup>128</sup> Poslovnik Predstavničkog doma Republike Češke, dostupan na <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html#s2>.

Slično tome, Poslovnik Senata Republike Češke predviđa sledeće:

### Član 35

Razrešenje predsednika ili potpredsednika Senata sa njihove dužnosti tokom mandata moguće je samo nakon pokretanja pisanog predloga najmanje jedne trećine svih senatora.<sup>129</sup>

## Hrvatska

Ustavom Hrvatske uređeno je pitanje imenovanja predsednika i potpredsednika Hrvatskog sabora, kao i postupak odlučivanja u Saboru. Relevantne odredbe Ustava slede u nastavku:

### Član 79

Hrvatski sabor ima predsednika i jednog ili više potpredsednika. Unutrašnje ustrojstvo i način rada Hrvatskog sabora uređuju se Poslovníkom. Poslovnik se donosi većinom glasova svih poslanika.

### Član 82

Ako Ustavom nije drugačije određeno, Hrvatski sabor donosi odluke većinom glasova, ukoliko je na sednici prisutna većina poslanika. Poslanici glasaju lično.<sup>130</sup> Pored toga, relevantne odredbe Poslovnika Hrvatskog sabora predviđaju sledeće:

### Član 32

Sabor ima predsednika i tri do pet potpredsednika. Ako se biraju tri potpredsednika, dva se biraju na predlog parlamentarne većine, a jedan na predlog parlamentarne manjine. Ako se biraju četiri potpredsednika, dva se biraju na predlog parlamentarne većine, a dva na predlog parlamentarne manjine. Ako se bira pet potpredsednika, tri se biraju na predlog parlamentarne većine, a dva na predlog parlamentarne manjine.

### Član 272

[...]  
Izbor, imenovanje te razrešenje predsednika, potpredsednika i članova radnih tela Sabora obavlja se na predlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove ili na predlog najmanje 15 poslanika.<sup>131</sup>

129 Poslovnik Senata Republike Češke, dostupan na <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107-eng.php?amp%3B0=9>.

130 Ustav Hrvatske.

131 Poslovnik Hrvatskog sabora, dostupan na [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders\\_Consolidated-Text\\_November-2020.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf).

## Letonija

Ustav Letonije uređuje pitanje predsednika i potpredsednika Skupštine (Saeima). S tim u vezi, predviđa da:

**16.** Saeima bira predsedništvo koje čine predsednik, dva potpredsednika i sekretar. Predsedništvo funkcionise neprekidno tokom mandata Saeima.<sup>132</sup>

Pored toga, Poslovnik Parlamenta Letonije (Saeima) uređuje postupak razrešenja predsednika i potpredsednika Saeima. Relevantne odredbe gore navedenih Pravila predviđaju sledeće:

**33.** (1) Član Predsedništva ili brojač glasova može biti opozvan odlukom Saeima, po dobijanju:

- 1) pismenog zahteva pomenutog člana Predsedništva ili navedenog brojača glasova;
- 2) predloga najmanje 10 članova.

[...]

**34.** Za donošenje odluka navedenih u članovima 31, 32 i 33 potrebna je apsolutna većina glasova prisutnih poslanika.<sup>133</sup>

## Slovačka

Ustav Slovačke uređuje pitanje izbora i razrešenja predsednika i potpredsednika Skupštine (Narodne skupštine). S tim u vezi, predviđa sledeće:

### Član 89

(1) Predsednika Narodne skupštine Republike Slovačke bira i smenjuje Narodna skupština Republike Slovačke tajnim glasanjem, glasovima više od polovine svih poslanika. Predsednik je odgovoran samo Narodnoj skupštini Republike Slovačke.

[...].

### Član 90

(1) Potpredsednici Narodne skupštine Republike Slovačke obavljaju funkciju zamenika predsednika. Iste bira i smenjuje sa funkcije tajnim glasanjem Narodna skupština Republike Slovačke, glasovima više od polovine svih poslanika. Potpredsednik Narodne skupštine Republike Slovačke odgovoran je Narodnoj skupštini Republike Slovačke.

[...].<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Ustav Letonije, dostupan na <https://www.satv.ties.gov.lv/en/2016/02/04/the-constitution-of-the-republic-of-latvia/>.

<sup>133</sup> Poslovnik Parlamenta Letonije, dostupan na <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure/?phrase=rules%20of%20procedure>.

<sup>134</sup> Ustav Slovačke, dostupan na <https://www.ustavnysud.sk/en/ustava-slovenskej-republiky?msclkid=7b9a5b2ab1bb11e852f86e77a752726>

## Zaključak

Tumačenjem Ustavnog suda popunjene su praznine u Ustavu u vezi sa razrešenjem članova Predsedništva Skupštine, nakon što napuste poslaničke grupe koje su ih predložile na tu funkciju. Bez obzira na to da li ostaju članovi poslaničke grupe koja ih je predložila na tu funkciju, do njihovog razrešenja može doći samo ako za to bude uspešno glasalo dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine.

Ovakav pristup je u skladu sa svrhom procesa glasanja, imajući u vidu da predsednik i potpredsednici Skupštine ne zastupaju interese poslaničkih grupa koje su ih predložile, već pre svega Skupštine u celini, obezbeđujući funkcionisanje Skupštine i njenih organa. Ova praksa je takođe saglasna sa praksama drugih zemalja.

Međutim, dok su, kada je reč o smeni predsednika Skupštine potrebni glasovi dve trećine (2/3) svih poslanika, ne postoje ubedljivi argumenti za potrebu da postoji takva većina za smenu potpredsednika Skupštine. Ustav bi se mogao izmeniti tako da predvidi niži prag, da bi se olakšao postupak. U svakom slučaju, formulacija Ustava mora biti jasna kada je reč o pravilu koje predviđa.

## Preporuke

- Ustav bi u svoj tekst mogao da uključi tumačenje Suda i izričito precizira da predsednik i potpredsednici Skupštine ostaju na svojoj funkciji čak i nakon što napuste poslaničku grupu koja ih je predložila za te funkcije. Predsednik i potpredsednici Skupštine se mogu razrešiti samo dvotrećinskom većinom (2/3) glasova svih poslanika.
- Druga moguća izmena bila bi da se predvidi mogućnost razrešenja predsednika i potpredsednika Skupštine nižim pragom od dvotrećinske (2/3) većine glasova. Ovo bi iziskivalo izmenu Ustava kao i Poslovnika Skupštine.



# Ništavost mandata poslanika usled učinjenog krivičnog dela

---

Ustav ne predviđa kada i kako osuda za krivično delo utiče na važenje poslaničkog mandata. Dosadašnja ustavna praksa i Zakon o opštim izborima daju neke odgovore u ovom pogledu. Međutim, i dalje je neophodno predvideti konkretne odredbe u vezi sa postupkom utvrđivanja ništavosti mandata poslanika. Isto tako, nejasno je da li kriterijumi za ništavost poslaničkog mandata važe i za premijera i predsednika Kosova. Obezbeđivanje ekvivalentnog standarda i za ove funkcije bi sprečilo normativne protivrečnosti i obezbedilo bi ustavni integritet. Ustavne i/ ili zakonske promene mogle bi da pruže više jasnoće po ovim pitanjima.

---

Ustav je prećutan kada je reč o tome da li poslanik osuđen za krivično delo zadržava svoj mandat. Isti takođe ne precizira da li lice osuđeno za krivično delo može ili ne može da se kandiduje za funkciju poslanika. Ova nejasnoća dovodi u pitanje važenje glasa poslanika, nakon što je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od više od jedne (1) godine.

**Kada je reč o mandatu narodnog poslanika, Ustav ne predviđa posledice u slučaju da je isti osuđen za krivično delo.**

Ostala pitanja u vezi sa istim slede: (i) Kada mandat poslanika postaje nevažeći, kao posledica krivične presude suda i (ii) da li pravila o prestanku mandata važe i na druga ustavna tela, kao što su predsednik i premijer?

**Kosovski pravni okvir postavlja zakonska ograničenja za kandidate za poslanike kao i za članove javne službe, sa krivičnim dosijeom.**

Ustav izričito ne predviđa da li lice osuđeno za krivično delo može da se kandiduje za funkciju poslanika.<sup>135</sup> Međutim, zahteva da osoba koja želi da se kandiduje za poslanika mora da zadovolji zakonske uslove.<sup>136</sup> Kriterijumi su propisani Zakonom o opštim izborima, i glase da lice ne može da se kandiduje za poslanika ako je, između ostalog, osuđen za krivično delo pravosnažnom sudskom presudom u protekle tri godine.<sup>137</sup> Zakon o opštim izborima postavlja, dakle, opravdano ograničenje Ustavom zagarantovanog prava lica da bude birano. Ograničenje služi primarnoj svrsi očuvanja ustavnog integriteta i poverenja građana u zakonodavnu vlast, kao osnovni stub demokratskog poretka.

Ustav izričito ne predviđa da li lice osuđeno za krivično delo može da se kandiduje za funkciju poslanika.<sup>135</sup> Međutim, zahteva da osoba koja želi da se kandiduje za poslanika mora da

Odsustvo ustavnih odredaba koje se bave ovim pitanjem predstavlja „normativnu prazninu“ koja bi se mogla popuniti sprovođenjem člana 71. Ustava u vezi sa članom 29 (1) Zakona o opštim izborima. Pošto je Vlada, uključujući premijera, odgovorna Skupštini, sa stanovišta normativnog okvira bi bilo prikladno da zakonski kriterijumi iz člana 71. Ustava važe i na premijera.

**Nedostaje normativna koherentnost Ustava u slučajevima kada isto lice ne može biti izabrano za poslanika, ali može biti imenovano za premijera.**

Sa druge strane, ove kriterijume bi mogao da uključi zakon o vladi. To bi značilo da bi (i) uskraćivanje prava za kandidovanje na izborima sudskom odlukom; i (ii) proglašenje krivim za krivično delo pravosnažnom sudskom presudom u protekle tri (3) godine, takođe onemogućilo da jedan kandidat bude predložen - i izabran - za premijera. Isti pristup bi bio primenjen i na kandidata za predsednika zemlje.

135 Ustav Kosova, član 73.

136 Ibid., član 71.

137 Zakon br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosova, 15. jun 2008, član 29(q), dostupan na <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2544>

Ovakav pristup bio odgovarao tumačenju i gledištu Suda da se nijedna ustavna norma ne može izvući iz konteksta, tumačiti mehanički i nezavisno od Ustava.<sup>138</sup>

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 70 [Mandat poslanika]

1. Poslanici Skupštine su predstavnici naroda i ne podležu nikakvom prinudnom mandatu.
2. Mandat poslanika Skupštine počinje na dan potvrđivanja službenih rezultata izbora.
3. Mandat poslanika ističe ili se proglašava nevažećim kada:
  - (1) ne podnese zakletvu;
  - (2) da ostavku;
  - (3) se imenuje za člana Vlade Kosova;
  - (4) istekne mandat Skupštine;
  - (5) neopravdano odsustvuje šest (6) meseci u kontinuitetu sa sastanaka Skupštine. Skupština Kosova, može, u posebnim slučajevima, odlučiti drugačije.;
  - (6) je kažnjen pravosnažnom odlukom suda za krivično delo koje je kažnjivo zatvorom sa jednom ili više godina;
  - (7) u slučaju njegove/njene smrti.
4. Slobodna mesta poslanika Skupštine, se odmah popunjavaju, u saglasnosti sa ovim Ustavom i zakonom.

#### Član 45. [Pravo na izbor i učešće]

1. Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda.<sup>139</sup>

### Zakon br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo

#### Član 29 [Podobnost kandidata]

- 29.1. Svako lice čije se ime pojavljuje na Biračkom spisku je podobno da se sertifikuje kao kandidat, osim ukoliko je isto:
- p) mu je oduzeto pravo kandidovanja, pravosnažnom odlukom suda, uključujući odluke IKMŽ;
  - q) je osuđeno za krivično delo, pravosnažnom odlukom suda u poslednje tri (3) godine.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Ocena ustavnosti Ukaza br. 24/2020 predsednika Republike Kosovo od 30. aprila 2020. godine, Predmet br. K072/20, 1. jun 2020. godine, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/06/ko\\_72\\_20\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/06/ko_72_20_agj_ang.pdf).

<sup>139</sup> Ustav Kosova.

<sup>140</sup> Zakon o opštim izborima.

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Sud se ovim pitanjem bavi u Predmetu br. KO95/20.<sup>141</sup> Drugi relevantni izvori su Izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta, koji je Venecijanska komisija usvojila na svom 104. plenarnom zasjedanju održanom 23-24. oktobra 2015,<sup>142</sup> Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije,<sup>143</sup> Izveštaj Venecijanske komisije o izbornom zakonu i sprovođenju izbora u Evropi<sup>144</sup>. Sva ova dokumenta se bave pitanjem prestanka mandata poslanika zbog krivičnog dela.

Sud je u predmetu KO95/20 našao da mandat poslanika prestaje ili postaje nevažeći od trenutka donošenja pravosnažne sudske presude, kojom je poslanik osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne (1) godine ili više.

Dana 6. oktobra 2019. godine održani su prevremeni izbori za Skupštinu Republike Kosovo. Na listi novoizabranih poslanika – koju je potvrdio CIK – nalazio se Etem Arifi iz Aškalijske partije za integraciju, koji je osuđen za krivično delo kaznom zatvora u trajanju od više od jedne (1) godine. Skupština je 3. juna 2020. godine izabrala Vladu Republike Kosovo, a u glasanju je učestvovao i Etem Arifi.<sup>145</sup>

Poslanici su osporili odluku Skupštine o izboru Vlade navodima da ona nije u skladu sa članom 95(3) [Izbor Vlade], u vezi sa članom 70(3.6) [Mandat poslanika] Ustava.<sup>146</sup>

Sud je raspravljao o tome (i) da li je Etem Arifi imao važeći mandat u vreme donošenja odluke Skupštine, i, ako nije, (ii) da li je odluka Skupštine u skladu sa Ustavom, ako je poslanik koji nije imao važeći mandat, učestvovao u njenom usvajanju, štaviše tom prilikom je imao odlučujući glas.

Obrazloženje Suda glasi:

***Što se tiče efekta koji kazna za krivično delo ima na kandidovanje, izbor i na vršenje mandata poslanika Skupštine Republike Kosovo.***

141 Oцена уставности Одлуке бр. 07/V-014 Скупштине Републике Косово од 3. јуна 2020. године о избору Владе Републике Косово, Предмет бр. КО95/20, доступна на [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2021/01/ko\\_95\\_29\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2021/01/ko_95_29_agj_ang.pdf).

142 Европска комисија за демократију кроз право, Венечјанска комисија, Извештај о искључењу оптуженика из парламента, усвојен од стране Савета за демократске изборе на 52. састанку (Венечја, 22. октобар 2015) и Венечјанске комисије на 104. пленарној седници (Венечја, 23 - 24. октобар 2015.), Мишљење бр. 807/2015, CDL-AD(2015)036cor, 23. новембар 2018, доступан на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)036cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)036cor-e)

143 Венечјанска комисија, Кодекс добре праксе у изборним питањима, доступан на [https://venice.coe.int/images/SITE%20MAGES/Publications/Code\\_conduite\\_PREMS%2006115%20GBR.pdf](https://venice.coe.int/images/SITE%20MAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%2006115%20GBR.pdf).

144 Европска комисија за демократију кроз право, Венечјанска комисија, Извештај о изbornom zakonu i sprovođenju izbora u Evropi, усвојен од стране Савета за демократске изборе на njegovom 17. састанку (Венечја, 8-9. јун 2006) и Венечјанске комисије на 67. пленарној седници (Венечја, 9-10. јуна 2006), Студија бр. 352, CDL-AD(2006)018, 12. јун 2006, доступан на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-e)

145 Предмет бр. КО95/20, став 66, 287.

146 Ibid, став 4.



175. Što se tiče efekta kazne za izvršenje krivičnog dela u izboru i vršenju mandata poslanika, Sud naglašava da primenljivo zakonodavstvo u Republici Kosovo propisuje dve situacije, odnosno situaciju nemogućnosti (nepodobnosti) da bude kandidat za poslanika Skupštine Republike Kosovo, kao rezultat kazne za izvršenje krivičnog dela, kao i situaciju okončanja nevažećeg mandata poslanika kao rezultat kazne za izvršenje krivičnog dela.

181. [...] Sud se takođe poziva na član 73 [Nemogućnost kandidovanja] Ustava. Ustav ne propisuje na izričit način da se lica koja su kažnjena za krivična dela ne mogu kandidovati za poslanika Skupštine Kosova.

182. Međutim, Sud stavlja naglasak na član 71 [Kvalifikacije i polna jednakost] Ustava, koji predviđa da „Svaki državljanin Republike Kosovo, koji ima osamnaest (18) ili više godina ispunjava zakonske uslove, može biti kandidat za poslanika“. U tom aspektu, ustavni je uslov da svako lice mora da ispuni, osim uslova starosti i državljanstva, i “zakonske uslove“. Iz ove ustavne odredbe proizilazi da Skupština Kosova može propisati dodatne uslove, osim zakona, kako bi se jedno lice moglo kandidovati za poslanika. Prema ovoj zakonskoj odredbi, jedno lice, osim što treba da ispuni ostale uslove predviđene Ustavom i zakonom, ne može biti kandidat za poslanika na parlamentarnim izborima ukoliko „mu je oduzeto pravo kandidovanja sudskom odlukom, uključujući i odluke IKMŽ-a“, ili ukoliko je „osuđeno za krivično delo, pravosnažnom sudskom odlukom u poslednje tri (3) godine“.

187. S tim u vezi, Sud naglašava da član 29 Zakona o opštim izborima daje CIK-u ekskluzivnu nadležnost da izvrši ocenu formalnih uslova kandidata prilikom njihovog apliciranja i potvrđivanja kako bi učestvovali u izborima. [...].

190. Sud naglašava da član 45. Ustava predviđa da: „Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda“.

192. U svetlu toga, Sud smatra da, prvo, član 45. Ustava govori o „ograničenjima“ biračkih prava, uopštenim jezikom; drugo, da se izraz „sudska odluka“ u smislu ovog člana ne može tumačiti na takav način da podrazumeva isključivo i samo dopunske sudske odluke „lišavanja prava da se bude biran“. [...].

193. Pored toga, Sud naglašava da je u vezi sa pitanjem ograničavanja ustavnih prava neizbežno pozivanje i na član 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava. [...].

196. [...] Prema članu 71. Ustava, svaki državljanin Republike Kosovo koji ima osamnaest ili više godina i ispunjava zakonske uslove, može da bude

**Pravna ograničenja služe očuvanju ustavnog integriteta i poverenja građana kao osnovnim stubovima demokratskog poretka.**

kandidat za poslanika. A prema članu 29.1(q) Zakona o opštim izborima, nijedno lice ne može biti kandidat za poslanika na izborima za Skupštinu, ukoliko je kažnjen za krivično delo konačnom sudskom odlukom u poslednje tri godine. [...] Mnoge demokratske zemlje slede takvu praksu, sa malim razlikama.

198. Sud naglašava da Zakon o opštim izborima ne zahteva da se licima osuđenim za krivična dela kao dopunska kazna obavezno izriče „ukidanje prava da bude biran“, tako da

im se ne dozvoljava kandidovanje na parlamentarnim izborima. Razlog za to je što prema članu 29.1 Zakona o opštim izborima, ukidanje prava kandidovanja na izborima odlukom IKMŽ-a ili suda, kao i nemogućnost da bude kandidat zbog proglašavanja krivim za krivično delo pravosnažnom odlukom suda u poslednje tri godine, predstavljaju različite/razdvojene osnove koje prouzrokuju nemogućnost/nepodobnost da se bude kandidat. Sud je mišljenja da je ovo tumačenje u skladu i sa sistematskim čitanjem članova 45, 55. i 71. Ustava.

### ***Ništavost mandata poslanika Skupštine Republike Kosovo kao posledica kazne za krivična dela.***

**Mandat poslanika prestaje ili postaje nevažeći nakon što je pravosnažnom presudom osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne (1) godine ili više.**

213. [...] Sud konstatuje da relevantni ustavni i zakonski okvir određuje na jasan način da mandat poslanika ističe ili se proglašava nevažećim ukoliko je on/ona, „kaznjen odlukom suda”; ako se „kazni za krivično delo”; ako se „kazni zatvorom za

period od jedne (1) i više godina”; „sudska odluka je pravosnažna”. Prema tome, u trenutku kada su ispunjene kumulativno sve četiri gore navedene okolnosti protiv jednog poslanika Skupštine Republike Kosovo, on/ona gubi mandat.

217. [...]prema gore navedenim odredbama Zakonika o krivičnom postupku, sudska odluka smatra se pravosnažnom, ukoliko protiv te odluke nije dozvoljeno dalje podnošenje redovnih pravnih lekova, konkretnije žalbe.

### ***Da li postoji poseban postupak koji treba sprovesti radi oduzimanja mandata poslanika, nakon osude na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine ili više pravosnažnom sudskom odlukom.***

222. [...] ni član 70. Ustava, niti ijedna druga ustavna ili zakonska odredba ne propisuje neki posebni postupak koji treba slediti da bi se oduzeo mandat poslanika, ili da bi se konstatovao istek ili ništavost njegovog mandata – nakon što nastupe okolnosti predviđene članom 70.3 (6) Ustava. Sud skreće pažnju da je ova konstatacija pojačana i argumentima i tumačenjima strana, koja su izneta na raspravi.

228. [...] ni u Ustavu Kosova, niti u odgovarajućim zakonima i propisima ne postoji posebno određen postupak, koji se mora sprovesti radi konstatacije gubitka mandata, nakon što se ispune uslovi za prestanak ili ništavost mandata poslanika, zbog kazne zatvora od jedne godine i više (kao što se predviđa članom 70.3.6. Ustava i relevantnim članovima Zakona o opštim izborima i Zakona o pravima i odgovornostima poslanika).

**U odsustvu posebnog postupka, mandat poslanika prestaje ili postaje nevažeći od trenutka izricanja pravosnažne sudske odluke kojom se on/ona osuđuje na kaznu zatvora u trajanju od jedne (1) godine ili više.**

229. [...] U dosadašnjoj praksi, Skupština Republike Kosovo je imala samo jedan slučaj kada je poslaniku ukinut mandat kao posledica kazne za krivično delo pravosnažnom

odlukom suda. U tom predmetu, prema spisima predmeta, nema informacija da je Skupština postupila po bilo kakvom konkretnom postupku za oduzimanje mandata, osim postupka za smenu poslanika kome je prestao mandat. Posledično, nakon gubitka mandata predmetnog poslanika, predsednik Skupštine je od predsednika tražio smenu poslanika kome je prestao mandat, po postupku propisanim Zakonom o opštim izborima.

231. [...] Ustav je izričito predvideo slučaj u kome gubitak mandata nije automatski, već je predmet posebnog postupka u Skupštini, odnosno u slučajevima kada poslanik odsustvuje šest (6) meseci sa skupštinskih sednica, osim ako Skupština ne odluči drukčije, što je izričito predviđeno u tački 5. stav 3. člana 70. Ustava.

232. [...] čak i ako bi zakonodavac nameravao da oduzme mandat poslaniku, nakon donošenja pravosnažne odluke za kaznu zatvora od godinu dana ili više, on podlaže određenoj proceduri, bilo formalnim glasanjem od strane Skupštine ili bilo kojoj drugoj skupštinskoj proceduri, ovaj postupak bi bio definisan bilo ustavnim odredbama ili bilo kojim od relevantnih zakona ili Poslovníkom Skupštine.

233. Ustavni sud ne može da odredi takav postupak, osim ako je propisan nekim normativnim aktom i, štaviše, u nedostatku ustaljene prakse u Skupštini po ovom pitanju (kako se navodi, iz odgovora Sekretarijata Skupštine, proizilazi da je do sada bio samo jedan takav slučaj).

### ***Da li je Etem Arifi imao važeći mandat prilikom donošenja osporene odluke.***

260. Po oceni Suda, član 70.3.6 Ustava, član 8.1.6 Zakona o pravima i odgovornostima poslanika i član 112.1.(a) i (c) Zakona o opštim izborima treba da se čitaju zajedno sa članom 71.1 Ustava i članom 29.1.q Zakona o opštim izborima. Zajednička svrha ovih ustavnih i zakonskih članova je da: a) osobe osuđene za krivična dela pravosnažnim sudskim odlukama, važećim u Republici Kosovo, ne mogu da se kandiduju niti izaberu za poslanike, ako su osuđene u poslednje tri godine pre izbora; i b) da ne mogu da vrše mandat poslanika, ako su osuđene na godinu ili više godina zatvora pravosnažnom sudskom odlukom, važećom u Republici Kosovo.

261. Kao takve, gore navedene ustavne i zakonske odredbe su koherentne i komplementarne. Uopšteno gledano, ove odredbe iznose na videlo jasnu nameru zakonodavca da osobe koje su krivično osuđene zbog kršenja zakona ne mogu biti izabrane za poslanika u određenom vremenskom periodu, kao i da ne mogu vršiti dužnost predstavnika građana u zakonodavnom telu zemlje – Skupštini Republike Kosovo.

262. Sud u presudi Ustavnog suda u predmetu KO98/11, ističe dati pristup, kako sa stanovišta efekta izrečene kazne po mandat poslanika. Sud je naglasio da mandat poslanika prestaje kada „postoji“ pravosnažna sudska odluka kojom je poslanik osuđen na jednu ili više godina zatvora. Ovo je razumno tumačenje, pošto kazna efektivnog zatvora u određenom vremenskom periodu, onemogućava poslaniku vršenje njegove predstavničke funkcije. Shodno tome, ovo onemogućava predstavljanje birača koji su glasali za dotičnog poslanika i, povrh svega, podriva integritet zakonodavnog tela.

**Etem Arifi nije imao važeći mandat poslanika, u skladu sa Ustavom, Zakonom o pravima i odgovornostima poslanika i Zakonom o opštim izborima.**

opštim izborima i da ga ne može vršiti u skladu sa članom 70.3.6 Ustava u vezi sa članom 8.1.6 Zakona o pravima i odgovornostima poslanika i članom 112.1 (a) i (c) Zakona o opštim izborima.

268. U takvim okolnostima, Sud ne može da dodeli ustavni legitimitet mandatu poslanika za koga je potvrđeno da nisu bili ispunjeni uslovi predviđeni Ustavom i relevantnim zakonima ni da bude kandidat za poslanika (kada se kandidovao i bio izabran), niti da vrši mandat poslanika.

***Da li je u skladu sa Ustavom sporna odluka Skupštine, ako je u postupku njenog izglasavanja učestvovao poslanik koji nije imao važeći mandat.***

272. Sud primećuje da prema gore navedenim odredbama Ustava da bi se izabrala Vlada potrebno je da većina svih poslanika Skupštine glasa „za“ predloženu Vladu. S obzirom da Skupština Kosova, u skladu sa članom 164. stav 1. Ustava, ima 120 poslanika, Sud primećuje da najmanje 61 poslanik mora da glasa „za“ Vladu kako bi se ona smatrala izabranom.

276. [...] u slučaju Kosova, ova većina, se razlikuje od većine glasova poslanika koja je potrebna za donošenje drugih odluka u Skupštini. U tom pogledu, Ustav Kosova pravi razliku između postupaka odlučivanja gde je za donošenje odluke potrebna većina glasova svih poslanika Skupštine (za neke veoma važne odluke) i postupaka odlučivanja gde je potrebna većina poslanika koji su prisutni i glasaju.

**Glas poslanika sa nevažećim mandatom neće se računati u postupku odlučivanja u Skupštini.**

279. Sud je gore utvrdio da je mandat Etema Arifija bio nevažeći pre glasanja osporene odluke. Stoga, budući da je osporena odluka dobila samo 61 glas poslanika Skupštine, uključujući i glas Etema Arifija, Sud primećuje da je, ne računajući njegov glas, osporena odluka dobila samo 60 glasova poslanika Skupštine.

285. [...] kada Vlada predložena na osnovu stava 4, člana 95. Ustava ne dobije potrebne glasove da bude izabran, Ustav izričito propisuje da je predsednik Republike Kosovo dužan da raspíše izbore, koji treba da se održe najkasnije četrdeset (40) dana od dana njihovog raspisivanja.

293. Sud naglašava da gore navedene ustavne i zakonske norme, koje se tiču nemogućnosti (nepodobnosti) kandidovanja za poslanika na opštim izborima, kao i prestanka ili ništavosti mandata poslanika, kao rezultat kazne zatvora za izvršenje krivičnih dela, ne treba posmatrati kao svrhu samu po sebi. [...].

**Osnovna svrha postojanja ustavnih i pravnih normi je zaštita ustavnog integriteta i poverenja građana u zakonodavni organ, kao stub parlamentarne demokratije.**

294. Sud smatra da se poverenje građana u Skupštinu Republike Kosovo narušava ako se - uprkos zabranama postavljenim članom 71. Ustava u vezi sa članom 29.1 (q) Zakona o opštim izborima –dozvoli da mandat poslanika dobije i vrši lice koje je, pravosnažnom sudskom odlukom, važećom u Republici Kosovo, osuđeno za krivično delo.

296. U tom duhu, Sud ocenjuje da je jasan ustavni zahtev koji je sadržan u članu 71.1 u vezi sa članom 70.3 (6) Ustava, da je nespojivo sa Ustavom da određeno lice dobije i ima mandat poslanika ako je pravosnažnom sudskom odlukom osuđeno za krivično delo, kao što je propisano ovim odredbama. Ovaj zahtev se pojačava članovima 29. i 112. Zakona o opštim izborima, kao i članom 8.1.6 Zakona o pravima i odgovornostima poslanika.<sup>147</sup>

### Izvod iz predmeta KO95/20 u kojem se citira Venecijanska komisija:

135. Standardi po pitanju kandidovanja na parlamentarnim izborima i gubitka/ništavosti mandata poslanika sveobuhvatno su izloženi u Izveštaju Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta, koji je Venecijanska komisija usvojila na 104. plenarnom zasedanju, od 23-24. oktobra 2015. godine, CDL-AD(2015)036 i proglasila Mišljenjem br. 807/2015 od 23. novembra 2018. godine (u daljem tekstu: Izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta).

**Vršenje političke moći od strane ljudi koji su teško prekršili zakon dovodi u opasnost sprovođenje principa vladavine prava i samim tim može ugroziti demokratsku prirodu države.**

137. Izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta vrši komparativnu analizu u svetlu ograničenja pasivnog biračkog prava, odnosno prava da se bude biran, zagaranovanog članom 3. Protokola 1 [Pravo na slobodne izbore] Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP). S tim u vezi, gore navedeni izveštaj Venecijanske komisije se poziva na bogatu praksu ESLJP-a u pogledu nemogućnosti kandidovanja za člana parlamenta. Dakle, u svojoj praksi u vezi sa ograničenjem pasivnog biračkog prava, ESLJP je istakao da takvo ograničenje, da bi bilo u skladu sa EKLJP-om, mora biti predviđeno zakonskom normom, težiti legitimnom cilju i biti proporcionalno (vidi, između ostalog: Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda ESLJP-a od 6. oktobra 2005. godine).

138. Međutim, u konkretnom slučaju, Sud podseća da se zahtevom ne iznose navodi o individualnim biračkim pravima, već o donošenju neustavne odluke od strane Skupštine. Dakle, u konkretnom slučaju se ne radi o zahtevu koji je podneo pojedinac navodeći povredu svojih ustavnih prava, već o zahtevu za takozvanu „apstraktnu kontrolu” ustavnosti koji je podnelo sedamnaest poslanika protiv odluke Skupštine. Iz tog razloga će Sud staviti naglasak na analizu i zaključke Izveštaja Venecijanske komisije o isključenju počinilaca krivičnih dela iz parlamenta, koji iznosi na videlo praksu nekoliko zemalja članica Saveta Evrope u pogledu: 1) nemogućnosti kandidovanja na parlamentarnim izborima; 2) gubitka ili ništavosti mandata člana parlamenta.

139. Što se tiče nemogućnosti (nepodobnosti) kandidovanja na parlamentarnim izborima, gore pomenuti Izveštaj Venecijanske komisije ukazuje da u većini država članica Saveta Evrope pitanje nemogućnosti (ili nepodobnosti) kandidovanja na parlamentarnim izborima

nije definisano posebnim ustavnim odredbama, već je regulisano relevantnim zakonima (vidi Izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta, str. 6-7).

140. Pored toga, što se tiče pravnog osnova za nemogućnost (nepodobnost) kandidovanja za člana parlamenta, gore pomenuti izveštaj razlikuje države u kojima nemogućnost kandidovanja zavisi od prirode krivičnog dela, kao i države u kojima nemogućnost kandidovanja zavisi od prirode kazne.

141. Tako je u zemljama kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska i Kipar, osobama osuđenim za krivično delo koje je povezano sa izborima zabranjeno kandidovanje na parlamentarnim izborima. U pojedinim zemljama (Island, Turska, Danska, itd.), kandidati na parlamentarnim izborima ne mogu biti lica koja su osuđena za krivična dela kojima se krše moralne vrednosti (čast, ugled, itd).. U Kanadi (zemlji koja nije članica Saveta Evrope) se, na primer, lica koja su osuđena za koruptivne radnje u poslednjih pet godina ili se nalaze na izdržavanju kazne zatvora, ne mogu kandidovati za parlament. U Letoniji se pak ne može kandidovati na izborima lice koje je osuđeno za krivično delo izvršeno s umišljajem. S druge strane, u pojedinim zemljama nemogućnost kandidovanja na parlamentarnim izborima zavisi od prirode (visine) kazne za krivična dela. U ovu grupu spadaju zemlje kao što su: Austrija, Nemačka, Crna Gora, Luksemburg, itd. U Nemačkoj, na primer, Krivični zakonik predviđa automatsku zabranu (na period od pet godina) kandidovanja na izborima licima koja su osuđena na kaznu zatvora u trajanju od najmanje godinu dana. Jedan ograničeni broj zemalja (Finska, Slovenija, SAD) nemaju posebne ustavne ili zakonske prepreke da se osobe osuđene za krivična dela kandiduju na parlamentarnim izborima (vidi Izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta, str. 11-13).

**Više od 40% država članica Saveta Evrope ima ustavne odredbe o gubitku/ništavosti mandata poslanika, dok preostale države uređuju ovo pitanje zakonskim odredbama.**

142. Gore navedeni izveštaj Venecijanske komisije iznosi na videlo da se u zemljama u kojima je pravo kandidovanja na parlamentarnim izborima ograničeno, to ograničenje se nameće: 1) zakonom, na opšti način, naglašavajući vrstu kazne ili krivičnog dela koje onemogućuje uživanje prava da se bude izabran; ili 2) ograničenje se nameće sudskim odlukama, kao kazna od slučaja do slučaja (vidi Izveštaj Venecijanske Komisije o isključenju počinilaca nezakonitih krivičnih dela iz parlamenta, str. 13).

Tri odlučujuća faktora: prvo, priroda krivičnog dela; drugo, priroda kazne; treće, okolnosti koje uskraćuju mogućnost kandidovanja na parlamentarnim izborima.

144. Prema komparativnoj analizi sadržanoj u gore pomenutom izveštaju Venecijanske komisije, gubitak/ništavost parlamentarnog mandata je uređeno na različite načine u državama koje su obuhvaćene analizom (uključujući i nekoliko zemalja koje nisu članice Saveta Evrope). Međutim,

postoje prevashodno tri normativna osnova koja određuju gubitak/ništavost mandata člana parlamenta. (vidi izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta, str. 15).

145. U prvu grupu država - u kojima je gubitak/ništavost parlamentarnog mandata povezan sa prirodom krivičnog dela - spadaju Finska, Francuska, Italija, Malta, Kipar, Kanada, Portugalija, itd. U kategoriju krivičnih dela koja dovode do gubitka/ništavosti parlamentarnog mandata spadaju: krivična dela koja se odnose na izborni proces, krivična dela koja se smatraju posebno nemoralnim, teška krivična dela, krivična dela izvršena s umišljajem ili druga posebna krivična dela.

146. U drugu grupu spadaju države u kojima je gubitak/ništavost mandata poslanika povezan sa prirodom (visinom) kazne. U tom kontekstu, u pojedinim državama svaka osuda za krivično delo sudskom odlukom predstavlja osnov za gubitak/ništavost mandata poslanika (Albanija, Azerbejdžan, Estonija, Finska, itd.) U nekim drugim zemljama, gubitak/ništavost poslaničkog mandata zavisi od visine kazne i drugih aspekata koji se tiču kazne. Tako u Hrvatskoj i Irskoj, poslanik gubi mandat ukoliko je osuđen na kaznu efektivnog zatvora u trajanju od 6 meseci ili preko. U Grčkoj, poslanik gubi mandat u Parlamentu ako je on/ona izgubio odnosno izgubila opšte pravo glasa (gubitak opšteg prava glasa utvrđen je Ustavom i posebnim zakonom). U Kanadi, poslanici će izgubiti mandat ako su osuđeni na kaznu zatvora u trajanju od dve ili više godina. Dok u nekim zemljama, kao što je Bugarska, gubitak/ništavost parlamentarnog mandata nastaje ako je izrečena kazna zatvora čije izvršenje nije suspendovano.

147. U treću grupu spadaju države u kojima je gubitak/ništavost mandata poslanika povezan sa ispunjenjem uslova za nemogućnost (nepodobnost) kandidovanja na parlamentarnim izborima. Tako, poslanik gubi parlamentarni mandat ukoliko se tokom vršenja mandata člana parlamenta ispune uslovi i okolnosti koje bi mu onemogućili kandidovanje na parlamentarnim izborima. To se vrši automatski ili posebnom odlukom parlamenta.

148. [...] Sud primećuje da gore navedene prakse [nisu sveobuhvatne i jednoobrazne. Tako u zemljama kao što su SAD, Izrael i dr., do gubitka/ništavosti mandata poslanika (ili senatora) dolazi samo u veoma retkim slučajevima. U SAD-u, na primer, ne postoje izričite ustavne odredbe o gubitku mandata u Kongresu, osim za dela izdaje (vidi Izveštaj Venecijanske komisije o isključenju optuženika iz parlamenta, str. 23).

149. Što se tiče postupka za gubitak/ništavost mandata poslanika, gore navedeni Izveštaj Venecijanske komisije ukazuje da je ovaj postupak uređen na različite načine. U pojedinim zemljama, član parlamenta automatski gubi svoj mandat (diskvalifikuje se) čim je sudskom odlukom lišen svojih građanskih i političkih prava (npr. Belgija). U Estoniji, Ustav predviđa da se mandat poslanika prekida čim stupi na snagu sudska odluka o njegovoj osudi, čime će mu se onemogućiti da se kandiduje za poslanika.

150. U drugim zemljama je predviđeno da se gubitak/ništavost mandata (diskvalifikacija) realizuje određenom radnjom u parlamentu. Tako, u Danskoj, parlament može oduzeti mandat članu koji je osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim da drži svoje mesto u zakonodavnom telu. Slična praksa se sledi i u zemljama kao što su Nemačka i Mađarska. U Francuskoj, pak, gubitak građanskih prava dovodi do gubitka parlamentarnog mandata poslanika, ali se to utvrđuje odlukom Ustavnog saveta.<sup>148</sup>

---

148 Ibid.

### Odlomak iz Predmeta KO95/20 u kome se citira Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije:

151. Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima, Venecijanska komisija objašnjava mogućnosti da se odredbama izbornog zakonodavstva vrši ograničavanje političkih prava, uključujući i pravo da se bira i bude biran. U relevantnom delu, ovaj Kodeks navodi sledeće:

“[...] mogu se utvrditi odredbe kojima se uskraćuju politička prava. Takve odredbe, međutim, moraju da budu u skladu sa uobičajenim uslovima pod kojima se osnovna prava mogu ograničavati; drugim rečima, one moraju:

1. biti predviđene zakonom;
2. poštovati princip proporcionalnosti;
3. biti prouzrokovane mentalnom nesposobnošću ili teškom krivičnom odgovornošću.

152. [...] u slučaju uskraćivanja prava na osnovu mentalne nesposobnosti, takva odluka se može ticati samo te nesposobnosti i zahtevati ipso jure oduzimanje građanskih prava. Uslovi za oduzimanje prava pojedincima da budu birani mogu da budu manje strogi od onih za oduzimanje prava da se bira (glasa), pošto se u ovom slučaju radi o držanju javne funkcije [...] (vidi: Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, str. 14).<sup>149</sup>

### Odlomak iz Predmeta KO95/20 u kome se citira Izveštaj Venecijanske komisije o izbornom pravu i sprovođenju izbora u Evropi:

153. Izveštaj Venecijanske komisije o izbornom zakonodavstvu i izbornoj administraciji u Evropi bavi se ključnim pitanjima u vezi sa izbornim zakonodavstvom i izbornom administracijom u Evropi. U relevantnom delu ovog izveštaja, po pitanju gubitka mandata izabranih, Venecijanska komisija je utvrdila sledeće:

“[...]”

78. Nije retkost da se pojedincima uskrati pravo kandidovanja na izborima zbog krivične osude za teško krivično delo. Međutim, može biti problematično ako se pasivno biračko pravo uskraćuje na osnovu bilo kakve osude, bez obzira na prirodu krivičnog dela. U vezi sa Zakonom o izboru narodnih poslanika

**Uskraćivanje pasivnog biračkog prava na osnovu osude, bez obzira na prirodu krivičnog dela, možda nije u ravni sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.**

Ukrajine, Venecijanska komisija preporučuje da zakon treba da garantuje veću zaštitu prava kandidata, uključujući uklanjanje blanko i nejasnih zabrana za kandidovanje lica koja su osuđena za učinjeno krivično delo (vidi CDL-AD(2006)002, paragrafi 16 i 100). Preporuka OEBS/ODIHR-a da pravo kandidovanja treba ponovo dati onim licima koji su osuđeni, a potom pomilovani nakon nemira u Azerbejdžanu nakon izbora 2003. godine, ide u istom pravcu.



79. S druge strane, ne bi bilo primereno predvideti (ili ne sprovesti) bilo kakva ograničenja u pogledu podobnosti da budu izabrani kao počinioci krivičnih dela. Na primer, delegacija Kongresa za lokalna i regionalna pitanja Saveta Evrope bila je zabrinuta u pogledu validnosti kandidature za lokalne izbore 2005. godine u „Bivšoj Saveznoj Republici Makedoniji”. Jedan gradonačelnik je imao priliku da se kandiduje za gradonačelnika uprkos tome što ga je sud osudio na 4 godine zatvora zbog širokog spektra krađa” (vidi: Izveštaj Venecijanske komisije o izbornom zakonodavstvu i izornoj administraciji, stavovi 78 i 79).”

154. Kao zaključak u vezi sa stavovima Venecijanske komisije u sva tri prethodno analizirana dokumenta Venecijanske komisije, stavlja se naglasak na generalni zaključak da nemogućnost, odnosno nepodobnost za kandidovanje na parlamentarnim izborima, kao i gubitak parlamentarnog mandata, predstavlja ograničenje biračkih prava, zagarantovanih članom 3. Protokola 1 uz EKLJP. Iz tog razloga, ona se moraju zasnivati na jasnim normama zakona, težiti legitimnom cilju i poštovati načelo proporcionalnosti. Ali, isto tako, kao što Venecijanska komisija snažno ističe, u opštem je javnom interesu da se u političkom odlučivanju izbegne aktivna uloga teških prekršilaca zakona.<sup>150</sup>

Sud je pojasnio razliku između nemogućnosti kandidovanja za poslanika u Skupštini zbog osude za krivično delo i prekida mandata zbog osude za krivično delo.<sup>151</sup>

Sud je takođe objasnio da Zakon o opštim izborima neće zahtevati da lica osuđena za krivična dela budu osuđena na dopunsku kaznu, time im uskraćujući pravo da budu birana. Pravosnažna kazna za krivično delo – u poslednje tri (3) godine – bila bi dovoljna da se licu uskrati pravo da se kandiduje za poslanika. Sudska odluka je pravosnažna kada protiv te odluke nisu dostupni dodatni redovni pravni lekovi.<sup>152</sup>

Po nalaženju suda, Ustav ne predviđa postupak kojim bi se utvrdilo da li je mandat poslanika nevažeći.<sup>153</sup> Takođe, ovakav postupak nije predviđen ni u jednom propisu ili drugim pravnim normama.<sup>154</sup> Sud je zaključio da ne bi bio nadležan da odredi takav postupak, jer isto potpada pod nadležnost zakonodavca.<sup>155</sup>

Međutim, nepostojanje zakonom propisanog postupka ne može se kositi sa ustavnim normom da lice ne može imati važeći mandat poslanika, ako je osuđeno za krivično delo u protekle tri (3) godine, jer bi to osujetilo svrhu ove norme. Ova norma odražava nameru da lica koja su krivično osuđena za povredu zakona ne mogu da budu birana - na određeni mandat - za poslanike i obavljaju dužnost predstavnika građana u zakonodavnom telu.

150 Ibid.

151 Ibid.

152 Predmet br. K095/20, stav 188, 217.

153 Ibid., stav 222.

154 Ibid., stav 224.

155 Ibid, stav 233.

Sud je presudio da je mandat ovog poslanika bio nevažeći čak i pre nego što su poslanici Skupštine glasali o izboru Vlade. Shodno tome, glas ovog istog poslanika se nije mogao uračunati. S obzirom da je Vlada izabrana sa 61 glasom, jedan nevažeći glas je značio da Vlada nije dobila potreban broj glasova da bude izabrana, te je trebalo održati nove izbore.<sup>156</sup>

**Tumačenje Suda samo predstavlja način da se popuni praznina, sve dok zakonodavac ne odredi proceduru.**

Međutim, tumačenje Suda ne sprečava zakonodavca da zakonom, Poslovnikom Skupštine, ili čak ustaljenom parlamentarnom praksom, odredi drugu proceduru. Dok zakonodavac ima nadležnost da pokrene

drugi postupak, on ne može da menja kriterijume koji utvrđuju nepodobnost po Ustavu. Promena kriterijuma bi zahtevala izmenu Ustava.

Tumačenje Suda koje se odnosi na nepodobnost kandidovanja na izborima – u slučaju osude za krivično delo – pokreće pitanje da li ovo tumačenje treba primeniti i na druge ustavne institucije, kao što je institucija premijera. Ovo pitanje postalo je relevantno nakon izbora, nakon presude Suda. Kandidat za premijera nije mogao da bude izabran za poslanika, imajući u vidu da je usled činjenice da je učinio krivično delo, po tumačenju Suda, bio nepodoban da se kandiduje. Uprkos tome, predložen je za premijera.<sup>157</sup> Stoga bi Ustav i/ili propisi mogli da razjasne i ovo pitanje u skladu sa ustavnim načelima, mišljenjem(ima) Venecijanske komisije, kao i praksom drugih zemalja.

## Mišljenje Venecijanske komisije

Prema Venecijanskoj komisiji, u većini država članica Saveta Evrope zakon, a ne Ustav, uređuje nepodobnost za kandidovanje na parlamentarnim izborima.<sup>158</sup> Takođe ne postoji jednoobrazna praksa među državama članicama Saveta Evrope u pogledu kriterijuma za nepodobnost zbog učinjenih krivičnih dela. Kriterijumi bi se nalazili u rasponu od krivičnih dela protiv izbornog prava, krivičnih dela kojima se krše moralne vrednosti i krivičnih dela sa umišljajem do visine kazne za jedno krivično delo.<sup>159</sup>

Venecijanska komisija je zaključila da nije neuobičajeno lišiti pojedinca prava da bude birano. Međutim, ne bi bilo opravdano uskratiti takvo pravo na osnovu bilo kakve krivične presude i bez obzira na prirodu krivičnog dela.

Takođe ne bi bilo opravdano isključiti bilo kakvo ograničenje podobnosti osobe

**Svako ograničenje se mora zasnivati na jasnim zakonskim normama, mora težiti legitimnom cilju i poštovati načelo proporcionalnosti.**

156 Ibid., stav. 279.

157 Ibid., stav 57.

158 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 807/2015, stav 79.

159 Ibid., stav. 149, 76, 98, 151, 152.

da bude izabrana, kada se radi o kriminalcima. U opštem je interesu javnosti da se izbegne aktivna uloga teških prekršilaca zakona u donošenju političkih odluka.<sup>160</sup>

## Komparativna analiza i literatura

Predmet KO95/20 pruža opsežnu komparativnu analizu i upućuje se na druge ustave i predmete. Neke od tih analiza su izdvojene i predstavljene u nastavku.

**Odlomak iz predmeta KO95/20 u kojem se citira Venecijanska komisija:**

### Švedska<sup>161</sup>

Pretpostavlja se da političke stranke u Švedskoj imaju interne smernice kojima se sprečava kandidovanje lica da budu birana ako su izvršila krivična dela. Poslanik gubi mandat zbog izvršenja krivičnog dela, a odluku o oduzimanju mandata poslanika Parlamenta (Riksdaga) donosi sud koji odlučuje o krivičnom delu, ako se radi o osudi na kaznu zatvora u trajanju od dve (2) ili više godina.

**U Švedskoj nije zakonom zabranjeno kandidovati se za poslanika u Skupštini (Riksdag), nakon osude za krivično delo.**

Ukoliko član Parlamenta (Riksdaga) izostane (ili izgubi mandat), u tom slučaju njega/nju zamenjuje zamenik poslanika. Ako i zamenik poslanika izostane, u tom slučaju je do imenovanja njegovog/njenog zamenika, Parlament (Riksdag) nekompletan ali nastavlja s radom i donosi odluke.

Ne postoje pravila o tome koliko poslanika mora biti prisutno u Parlamentu da bi imao kvorum, ali postoje posebni slučajevi kada je za donošenje određene odluke potreban određeni broj poslanika. Da bi odluka bila doneta, većina prisutnih poslanika mora glasati „za” predlog.

Poslanik Parlamenta (Riksdaga) ima pravo da glasa sve dok on/ona ne bude razrešen/a sa dužnosti. Činjenica da je poslanik razrešen ne znači da su ranije odluke o kojima je glasao (pre nego što je razrešen) nevažeće. To stoga što se u Švedskoj zakon koji je usvojen može staviti van snage ili izmeniti samo od strane Parlamenta (Riksdaga) koji donosi novi zakon, a odluke Parlamenta se ne mogu apelovati ili preispitivati.

<sup>160</sup> Ibid., stav. 170.

<sup>161</sup> Ibid., para. 170.

**Slovačka**<sup>162</sup>

Mandat poslanika prestaje onda kada odluka o njegovoj osudi na kaznu zatvora za krivično delo postane pravosnažna i ta kazna zatvora nije suspendovana.

Ne postoje pravila koja zabranjuju rad Skupštine zbog odsustva jednog poslanika kao rezultat gubitka njegovog mandata.

Odluke Skupštine koje su donete kada određeni poslanik nije imao važeći mandat, a njegov glas bio odlučujući za donošenje odluke, iako ne postoje pisana pravila – mogu se osporiti pred Ustavnim sudom Slovačke, koji je izjavio da ozbiljne proceduralne greške koje napravi Parlament mogu dovesti do toga da se odluka proglašuje neustavnom.

**U Slovačkoj, lice ne može biti kandidat na izborima ako je osuđeno za krivično delo izvršeno s umišljajem i ako je odluka pravosnažna, dok se osuda ne izbriše iz njegove kaznene evidencije.**

**Hrvatska**<sup>163</sup>

**U Hrvatskoj poslanik gubi mandat ako je osuđen pravosnažnom odlukom na kaznu zatvora u trajanju od 6 meseci ili više.**

U Hrvatskoj se ne mogu kandidovati za poslanike lica koja su pravosnažnom odlukom suda osuđena na kaznu efektivnog zatvora u trajanju od 6 meseci ili preko i ako se u trenutku donošenja odluke o proglašavanju izbora, kazna izvršava ili se očekuje da bude izvršena. Ne mogu biti kandidati za poslanike lica koja su osuđena i nisu rehabilitovana

u skladu sa važećim zakonom na dan kada je doneta odluka o proglašavanju izbora. Ispunjenje ovih uslova kandidat mora dokazati relevantnim uverenjem.

Mandat poslanika Parlamenta prestaje na dan kada je Parlament odlučio o prestanku mandata poslanika u skladu sa procedurom utvrđenom u članu 10. Poslovnika Parlamenta Hrvatske, a ta odluka Parlamenta se objavljuje u Službenom listu.

Parlament nastavlja da funkcioniše i onda kada poslanik izgubi mandat. Potrebni glasovi za odlučivanje u Parlamentu se izračunavaju prema ukupnom broju mandata/mesta u Parlamentu, a ne prema ukupnom broju važećih mandata u određenom trenutku.

Ne postoji praksa Ustavnog suda koja je relevantna u konkretnom slučaju. Međutim, Ustavni sud Hrvatske je odlučio o jednom predmetu kada je Parlament doneo zakon

<sup>162</sup> Ibid., stav 157.

<sup>163</sup> Ibid., stav 158.

sa jednim glasom manje (76 umesto 77 glasova), ali su poslanici koji su odlučivali imali važeći mandat za odlučivanje.

### Republika Češka<sup>164</sup>

**Zakonodavstvo Republike Češke: a) ne ograničava pravo da se bude kandidat na izborima kao posledica izvršenja krivičnih dela; i b) ne predviđa gubitak mandata kao posledica izvršenja krivičnih dela.**

U slučaju gubitka mandata određenog poslanika, istog zamenjuje drugi poslanik i mandat novog poslanika počinje da teče na dan završetka mandata poslanika koji je zamenjen. U slučaju kada ne postoji zamena, tada mesto poslanika ostaje upražnjeno,

premda se takva situacija još nije desila u praksi.

Ustav Republike Češke daje nadležnost Ustavnom sudu da rešava sumnje u pogledu gubitkapodobnosti za vršenje mandata poslanika. S tim što je odluka Ustavnog suda samo deklarativne prirode, a češki Ustav ili drugi pravni akti ne uređuju situacije u kojima bivši poslanik ima nevažeći mandat u vreme glasanja.

### Brazil<sup>165</sup>

**U Brazilu lice koje je izvršilo krivično delo ne može biti kandidat na izborima za Kongres pre nego što prođe (8) godina od trenutka kada je on/on odslužio/la kaznu za krivično delo.**

Što se tiče poslanika na dužnosti, rok od osam (8) godina počinje da teče od dana kada on/ona završi dužnost, a ne od dana kada se stvore uslovi za nepodobnost

za kandidovanje.

Poslanik (kongresmen, senator) gubi svoj mandat ako su njegova/njena politička prava suspendovana ili ako je pravosnažnom odlukom osuđen za krivično delo. U slučajevima gubitka političkih prava, on/ona gubi mandat ako Predstavnički dom ili Federalni senat odluči apsolutnom većinom glasova. Takođe, predviđena je i posebna procedura koja se mora sprovesti kada poslanik (kongresmen ili senator) izgubi mandat ako je osuđen za krivično delo. Poslanik (kongresmen, senator) koji izgubi mandat poslanika u skladu sa gore navedenim procedurama, odmah napušta položaj poslanika i zamenjuje ga zamenik poslanika.

Na osnovu načela pretpostavke nevinosti, Federalni vrhovni sud odlučuje da je poslanik izvršio krivično delo a zatim Federalni senat ili Predstavnički dom definitivno odlučuje o smeni sa položaja. Prema tome, sve dok ne bude smenjen sa položaja u skladu sa propisanim procedurama, poslanik (kongresmen, senator) vrši svoju funkciju. Efekti smene nisu retroaktivnog karaktera, a njegovo dotadašnje

<sup>164</sup> Ibid., stav 159.

<sup>165</sup> Ibid., stav. 161.

glasanje ostaje važeće.

### Holandija<sup>166</sup>

Ne može se kandidovati na izborima lice kome su ograničena biračka prava ili lice koje je za krivično delo osuđeno na kaznu zatvora od najmanje jedne (1) godine. Poslanik gubi mandat ako je osuđen neopozivom odlukom. Vršenje funkcije nakon diskvalifikacije je nezakonito, ali diskvalifikacija ne čini nevažećim glasanje koje je obavljeno pre diskvalifikacije.

### Bugarska<sup>167</sup>

Parlament Bugarske nastavlja da funkcioniše i pored toga što je poslanik izgubio mandat. Ustav Bugarske ili drugo zakonodavstvo ne predviđa šta se dešava u slučaju kada je u odluci Skupštine učestvovao poslanik koji je izgubio mandat i kada je njegov glas bio odlučujući za donošenje odluke.

**Osoba se ne može kandidovati na izborima u Bugarskoj ako se nalazi na služenju kazne.**

Mandat poslanika prestaje kada je izrečena odluka o kazni lišavanja slobode zbog izvršenja krivičnog dela s umišljajem i kada izdržavanje kazne nije odloženo.

### Poljska<sup>168</sup>

**Nijedno lice koje je osuđeno pravosnažnom presudom za krivično delo izvršeno s umišljajem, ne može biti izabrano u Sejm (Predstavnički dom) i Senat Poljske.**

Do gubitka mandata poslanika Predstavničkog doma (Sejm) dolazi onda kada on/ona izgubi pravo da bude kandidat za poslanika kao rezultat krivičnih dela. Mandat prestaje odlukom

predsednika Predstavničkog doma Sejm. Poslanik ima pravo da se žali na ovu odluku u roku od 3 dana Vrhovnom sudu Poljske koji gore navedenu odluku ocenjuje u roku od 7 dana. Nakon što poslanik izgubi svoj mandat, predsednik Sejma, preduzima mere radi popunjavanja upražnjenog mesta poslanika kome je mandat prestao.

U slučaju gubitka mandata poslanika, njega/nju zamenjuje drugi poslanik, međutim, ni Ustav ni izborno zakonodavstvo ne predviđaju suspenziju zakonodavne funkcije Sejma do popunjavanja položaja koji je ostao upražnjen.

Ne može se desiti u praksi da poslanik koji je izgubio mandat učestvuje u donošenju odluka zbog toga što, između ostalog, postoje kratki postupci u kojima predsednik

<sup>166</sup> Ibid. stav. 163.

<sup>167</sup> Ibid. stav. 164.

<sup>168</sup> Ibid. stav. 165.

Sejma donosi odluku o smeni i odlučivanju u vezi sa žalbom pred Vrhovnim sudom Poljske.

### Meksiko<sup>169</sup>

Kako bi se mogao sprovesti krivični postupak za poslanike u Meksiku koji vrše mandat potrebno je pribaviti „Izjavu o gonjenju” od poslanika (drugih). Ako se poslanici slože, tada dotični poslanik gubi mandat.

Ne postoji zakonska odredba koja predviđa da Parlament (Kongres) ne funkcioniše ako poslanik napusti svoj položaj. Ako poslanik izgubi mandat, isti se zamenjuje.

Ne postoji praksa slična okolnostima slučaja kada je poslanik bez važećeg mandata učestvovao u glasanju i kada je njegov glas bio odlučujući za predmetnu odluku. Međutim, Vrhovni sud Meksika može poništiti zakone kada utvrdi nepravilnosti u postupku njihovog usvajanja.

**U Meksiku pravni sistem ne dozvoljava licima koja su osuđena za krivična dela i trenutno se nalaze na služenju kazne da budu kandidati na izborima, ali takva zabrana, u principu, ne važi u slučajevima kada je neko lice odslužilo kaznu zatvora.**

## Zaključak

Ustav sadrži normativne praznine kada je reč o (ne) važenju mandata poslanika Skupštine. Ipak, u skladu sa dosadašnjom ustavnom praksom, poslaniku mandat prestaje ili postaje nevažeći od trenutka donošenja pravosnažne sudske odluke kojom je poslanik osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne (1) godine ili više. Štaviše, Zakon o opštim izborima zabranjuje licu da se kandiduje za poslanika ako je pravosnažnom sudskom odlukom oglaseno krivim za krivično delo u protekle tri (3) godine. Eventualne ustavne i/ili zakonske izmene mogle bi da obuhvate procedure za utvrđivanje ništavosti poslaničkog mandata. One bi morale da budu u skladu sa sudskom praksom i Zakonom o opštim izborima.

Ostaje nerešeno pitanje da li se tumačenje Suda odnosi na premijera i predsednika zemlje. Kriterijumi koji važe za poslanike Skupštine mogli bi da važe i za imenovanje premijera. Nije neobično u parlamentarnoj demokratiji da premijer ne bude član skupštinskog saziva. Na primer, nemački Grundgesetz ne zahteva od kandidata za Bundeskanzler da bude poslanik u Bundestagu. Međutim, krivični integritet kandidata za premijera iziskuje detaljniju procenu.

169

ibid., stav. 160.

Tekstualno (doslovno) tumačenje Ustava dovelo bi do zaključka koji je u suprotnosti sa idejom ustavnog integriteta i poverenja građana u državne institucije, zapažaju Sud i Venecijanska komisija. Pravni okvir bi bio kontradiktoran, kada bi pojedinac osuđen za učinjeno krivično delo mogao biti imenovan za premijera, a da pritom nema pravo da se kandiduje za izbor u Skupštini ili da bude imenovan u javnu službu.<sup>170</sup> Imajući u vidu značajna ovlašćenja premijera, bilo bi neophodno obezbediti ekvivalentan standard ustavnog integriteta i poverenja građana, kada je reč o ovoj funkciji.

## Preporuke

S obzirom na gore navedene ustavne praznine, mogle bi se predvideti sledeće opcije:

*O postupku utvrđivanja ništavosti mandata poslanika:*

- U slučaju da ne budu doneti amandmani na Ustav, Zakon 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika mogao bi da predvidi postupak za utvrđivanje ništavosti mandata, izmenom postojeće verzije ovog zakona, ili alternativno, sastavljanjem novog Zakona o Skupštini koji bi predviđao ovaj konkretan postupak. Isti mora biti u skladu sa Zakonom o opštim izborima;
- Druga opcija je da Poslovnik Skupštine Kosova odredi postupak kojim će se odrediti ništavost mandata.

*O proširenju tumačenja Suda na druge državne institucije, kao što su premijer i predsednik:*

- U slučaju izostanka amandmana na Ustav, Sud bi morao da se pozabavi posledicama krivične osude, kada je reč o izboru premijera i predsednika;
- Druga mogućnost bi bila da se tumačenje Suda proširi i na premijera i na predsednika i da se istovremeno predvidi – u relevantnom propisu – da kandidat koji je osuđen za krivično delo ne može biti kandidat za premijera ili predsednika.
- U slučaju ustavnih amandmana, nova ustavna odredba bi mogla bolje da utvrdi pravila i ograničenja za nominovanje kandidata za premijera ili predsednika.

<sup>170</sup> Ocena ustavnosti Odluke br. 07-V-014 Skupštine Republike Kosovo od 3. juna 2020. godine o izboru Vlade Republike Kosovo, Predmet br. K095/20, 6. januar 2021. godine, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2021/01/ko\\_95\\_29\\_agj\\_ang..pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2021/01/ko_95_29_agj_ang..pdf); Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 8.1.5 zabranjuje angažovanje pojedinaca u javnoj službi, koji su pravosnažnom presudom osuđeni za krivično delo. Za više pojedinosti, vidi Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, 11. mart 2019. dostupan na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839>.





# Delokrug imuniteta poslanika

---

Poslanici uživaju imunitet za radnje koje preduzimaju „u vršenju poslaničke funkcije“ i ne mogu biti uhapšeni dok „vrše poslaničke funkcije“, bez saglasnosti većine svih poslanika. Međutim, ni ustavne ni zakonske odredbe ne propisuju okolnosti u kojima poslanici vrše svoju funkciju, za šta su dalje tumačenje zatražena kako od Ustavnog suda tako i od Venecijanske komisije. Štaviše, ni ustavne ni zakonske odredbe niti sudska praksa nisu se pozabavili pitanjem slobode izražavanja poslanika, i izuzecima od iste. Ove praznine zahtevaju veću ustavnu jasnoću kako bi se izbegle neizvesnosti i kako se ne bi onemogućio rad Skupštine.

---

Imunitet poslanika je načelo na kome se temelji funkcionisanje parlamentarnih demokratija. Razlog za to je taj da su izabranim predstavnicima naroda potrebne određene garancije da bi delotvorno ispunili svoj demokratski mandat, bez straha od uznemiravanja ili neprimerenih optužbi izvršne vlasti, sudova ili političkih suparnika.<sup>171</sup> Međutim, Ustav sadrži praznine kada je reč o delokrugu poslaničkog imuniteta i njegove usklađenosti sa međunarodnim standardima.

**Poslanici nemaju imunitet za radnje koje preduzimaju van delokruga svojih nadležnosti kao poslanika.**

Sud je razjasnio važna pitanja koja se tiču materijalnog delokruga imuniteta, ali i njegove vremenske dimenzije. Njime se poslanicima daje funkcionalni imunitet odnosno garancija da ne može biti pozvan na odgovornost za postupke i odluke tokom vršenja svoje poslaničke funkcije.<sup>172</sup> To podrazumeva imunitet u vezi sa bilo kakvim sudskim postupkom oko glasanja, mišljenja i primedbi tokom vršenja svoje poslaničke funkcije, ili drugim rečima, širu slobodu govora nego što je to slučaj za obične građane.<sup>173</sup> Zakon br. 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika („Zakon o pravima i odgovornostima poslanika“) takođe predviđa pravila o imunitetu poslanika i skupštinske postupke za oduzimanje njihovog imuniteta.<sup>174</sup> Poslovnik Skupštine iz 2010. godine sadržao je odredbe o imunitetu i drugim postupcima za pritvaranje ili hapšenje poslanika.<sup>175</sup> Takođe je predviđao postupak za oduzimanje imuniteta poslaniku, shodno odluci Skupštine.<sup>176</sup> Uporedbe radi, novi Poslovnik Skupštine ne sadrži nijednu odredbu o imunitetu.

Poslanici Skupštine uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za postupke i odluke tokom vršenja svoje poslaničke funkcije.<sup>177</sup> U slučaju krivičnog gonjenja za radnje preduzete van njihove nadležnosti kao poslanika, Ustav predviđa da poslanik ne može biti uhapšen ili pritvoren dokobavlja svoju dužnost, bez saglasnosti većine svih poslanika.<sup>178</sup> Hapšenje ili pritvor može nastupiti u svim drugim situacijama kada poslanik nije deo plenarnih sastanaka ili sastanaka odbora. U odsustvu ustavne definicije, Sud je predvideo u kojim okolnostima poslanici deluju u okvirima svog delokruga.

171 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Izveštaj o delokrugu i ukidanju poslaničkog imuniteta, usvojen od strane Venecijanske komisije na 98. plenarnoj sednici, Studija br. 714/2013, CDL-AD(2014)011, 14. maj 2014, strane 3, 4, dostupna na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

172 Ustav Kosova, član 75(1).

173 Venecijanska komisija, Studija br. 714/2013, stav 10.

174 Zakon br. 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika, članovi 9 i 10, dostupan na <https://gzkrks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2680>

175 Poslovnik Skupštine iz 2010, članovi 22 i 24.

176 Ibid., član 23.

177 Ustav Kosova, član 75(1).

178 Ibid., član 75(2).

**Ustav ne uređuje situaciju kada je poslanik zatečen u izvršenju krivičnog dela, niti predviđa bilo kakva ograničenja slobode govora.**

Osim toga, Ustav ne zadire u pitanje hapšenja ili pritvora kada je poslanik zatečen na delu, u izvršenju krivičnog dela. Zakon o pravima i odgovornostima poslanika to uređuje tako što dozvoljava pritvaranje

poslanika, ako je za dato krivično delo zaprećena kazna zatvora od pet (5) ili više godina.<sup>179</sup> U tom slučaju kazna zatvora se izriče i bez prethodne saglasnosti Skupštine da poslaniku oduzme imunitet.<sup>180</sup>

Takođe je nejasno da li se poslanicima mogu dati dodatne garancije, kao što je sloboda izražavanja. Ustav garantuje poslanicima pravo da izraze svoje mišljenje u Skupštini.<sup>181</sup> Međutim, ni Ustav ni bilo koji drugi zakon ne predviđa nikakva ograničenja kada je reč o slobodi izražavanja.

Nedostatak ustavnih i zakonskih odredaba iziskuje analizu sudske prakse, tumačenja Venecijanske komisije i zakona i praksi drugih zemalja.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 75 [Imunitet]

1. Poslanici Skupštine uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za postupke i odluke tokom vršenja svoje poslaničke funkcije. Imunitet ne ometa krivično gonjenje poslanika Skupštine za postupke koje je počinio van vršenja svoje poslaničke funkcije.
2. Poslanik Skupštine se ne može uhapsiti niti pritvoriti dok obavlja svoju funkciju poslanika Skupštine, bez saglasnosti većine svih poslanika Skupštine.<sup>182</sup>

### Zakon br. 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika

#### Član 9 [Imunitet poslanika]

1. Poslanici Skupštine Kosova uživaju imunitet od krivičnog gonjenja od civilnih tužbi i razrešenja za svoje postupke u toku obavljanja odgovornosti iz svog delokruga rada kao poslanik Skupštine. Imunitet ne sprečava krivično gonjenje poslanika za preduzete radnje van delokruga odgovornosti kao poslanika Skupštine.
2. Poslanik Skupštine ne može se lišiti slobode niti se zadržavati dok je u obavljanju svojih obaveza kao poslanik Skupštine bez saglasnosti većine poslanika Skupštine.

179 Zakon br. 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika, član 9(9).

180 Ibid.; Poslovnik Skupštine iz 2010. godine takođe se bavi ovim pitanjem i predviđa da se poslanik može uhapsiti ili pritvoriti, čak i bez prethodnog oduzimanja imuniteta.

181 Poslovnikom Skupštine iz 2010. godine utvrđeno je i pravo poslanika da iznose svoja mišljenja u Skupštini.

182 Ustav Kosova.

3. Zahtev za oduzimanje poslaničkog imuniteta podnosi samo glavni javni tužilac Kosova. Samo u slučajevima kada je privatna tužba pokrenuta protiv poslanika prema Zakon o krivičnom postupku Kosova, zahtev za suspenziju imuniteta može podneti samo sud koji vodi slučaj istrage.
4. Zahtev za oduzimanje imuniteta dostavlja se predsedniku Skupštine koji isti odmah upućuje Mandatno-imunitetnoj komisiji koja ga razmatra i priprema preporuku za narednu sednicu Skupštine.
5. Mandatno-imunitetna komisija u roku trideset (30) dana od dana dobijanja zahteva od predsednika Skupštine priprema preporuku za Skupštinu.
6. Skupština bez rasprave, odlučuje o oduzimanju imuniteta međutim, poslanik može da iznese svoje poglede o slučaju.
7. Za oduzimanje imuniteta poslanika je potrebna većina glasova svih poslanika Skupštine Republike Kosova.
8. Poslanik kome je oduzet imunitet ima pravo žalbe kompetentnom sudu, u roku od trideset (30) dana. Žalba poslanika ne suspenduje odluku Skupštine.
9. Nezavisno od stava 3. ovog člana, mera pritvora može da se preduzme prema poslaniku bez prethodne saglasnosti Skupštine u slučaju kada se on / ona zatekne na delu (in flagranti) teškog krivičnog dela za koje je predviđena kazna zatvora od pet (5) ili više godina.

## Član 10. [Početak i poštovanje imuniteta]

1. Poslanik uživa parlamentarni imunitet od dana potvrđivanja njegovog mandata.
2. Imunitet poslanika moraju poštovati svi, bez obzira na funkciju.
3. Poslanik može obavestiti predsednika Skupštine o svakom kršenju njegovog imuniteta. Predsednik Skupštine je dužan da preduzme odgovarajuće mere bez odlaganja.<sup>183</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmet KO98/11 se bavi ovim pravnim pitanjem.<sup>184</sup> Relevantan je i Izveštaj o delokrugu i oduzimanju poslaničkog imuniteta koji je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 98. plenarnoj sednici (Venecija, 21-22. mart 2014).<sup>185</sup>

**Funkcionalni imunitet ili nesnošenje odgovornosti poslanika nije vremenski ograničeno**

U predmetu KO98/11, Sud je odlučio o zahtevu Vlade za tumačenje pitanja poslaničkog imuniteta, kao i imuniteta predsednika Kosova i članova Vlade.<sup>186</sup> Vlada je smatrala da postoji potreba da se ovo pitanje razjasni, s obzirom da „ima direktan uticaj na demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, shodno Ustavu

<sup>183</sup> Zakon o pravima i odgovornostima poslanika

<sup>184</sup> Presuda u Predmetu br. KO98/11 koja se odnosi na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo, 20. septembar 2011, dostupno na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/KO98-11\\_ANG\\_AKTGJYKIM.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/KO98-11_ANG_AKTGJYKIM.pdf).

<sup>185</sup> Venecijanska komisija, Studija br. 714/2013.

<sup>186</sup> Ustav Kosova, član 93(10) i član 113(3); Predmet br. KO98/11, stav 2.

Republike Kosovo”.<sup>187</sup>

Podnosioci zahteva su zatražili od Suda da pojasni da li poslanici uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi, razrešenja sa dužnosti, hapšenja ili pritvaranja zbog radnji i odluka koje su doneli van delokruga njihovih odgovornosti kao poslanika. Pored toga, od Suda je zatraženo da pojasni značenje izraza „tokom vršenja svoje poslaničke funkcije”.<sup>188</sup>

**Poslanik ne može biti pritvoren ili uhapšen tokom plenarnih sednica i sastanaka odbora bez saglasnosti Skupštine.**

Što se tiče hapšenja i pritvora, Sud je protumačio izraz „tokom vršenja svoje poslaničke funkcije”<sup>189</sup> na restriktivan način, uključivanjem rada poslanika u

Skupštini tokom njenih plenarnih sednica i sastanaka odbora.<sup>190</sup> Shodno tome, osim situacije kada Skupština daje saglasnost za hapšenje ili pritvaranje

poslanika tokom plenarnih sednica Skupštine ili sastanaka njenih odbora, poslanik može biti uhapšen ili pritvoren u svim drugim situacijama, kada ne učestvuje na plenarnoj sednici ili sastanku odbora. Međutim, ovo tumačenje ne daje odgovor na pitanje da li poslanik može biti uhapšen, na primer, kada putuje u službenom svojstvu tokom aktivnosti koja se odvija van prostorija Skupštine.

Sud se bavio i pitanjem hapšenja ili pritvaranja kada je poslanik zatečen na delu, u izvršenju krivičnog dela. Ustav ne uređuje ovu situaciju, već Zakon o pravima i odgovornostima poslanika koji predviđa da poslanik može biti uhapšen i bez saglasnosti Skupštine, ako je poslanik zatečen na delu, u izvršenju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora u trajanju od pet (5) ili više godina.<sup>191</sup>

Relevantni stavovi odluke Suda o imunitetu poslanika navode sledeće:

57. Što se tiče opsega obavljanja svoje funkcije poslanika, treba naglasiti da poslanici Skupštine Republike Kosovo uživaju funkcionalni imunitet. Ovo podrazumeva da oni uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja za njihove postupke ili odluke (vidi član 75. stav 1, prva rečenica).

59. Ustav jasno definiše opseg funkcije poslanika. To su preduzeti postupci i odluke donete u cilju izvršavanja nadležnosti Skupštine Kosova, koje su propisane u članu 65. Ustava. Sledstveno, poslanici uživaju imunitet za bilo kakav postupak ili odluku donetu, koja se odnosi na:

- (1) usvajanje zakona, rezolucija i ostalih opštih akata;
- (2) odluke o izmeni Ustava, dvotrećinskom (2/3) većinom svih svojih poslanika uključujući

<sup>187</sup> Predmet br. K098/11, stav 3.

<sup>188</sup> Ibid, stav 39 (2).

<sup>189</sup> Ibid, stav 52 (2).

<sup>190</sup> Ibid., stav. 94.

<sup>191</sup> Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, član 9(9).

dve trećine (2/3) svih poslanika koji imaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu u većini na Kosovu;

- (3) raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom;
- (4) ratifikovanje međunarodnih ugovora;
- (5) usvajanje budžeta Republike Kosovo;
- (6) izbor i razrešenje predsednika i potpredsednika Skupštine;
- (7) izbor i razrešenje predsednika Republike Kosovo u skladu sa ovim Ustavom;
- (8) izbor Vlade i izražavanja nepoverenja istoj;
- (9) nadzor nad radom Vlade i drugih javnih institucija koje izveštavaju Skupštinu u skladu sa Ustavom i zakonom;
- (10) izbor članova Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova u skladu sa ovim Ustavom;
- (11) predlaganje sudija Ustavnog suda;
- (12) nadzor spoljne i bezbednosne politike;
- (13) davanje saglasnosti na ukaz predsednika kojim se proglašava vanredno stanje;
- (14) odluku u vezi sa pitanjima od opšteg interesa propisanih zakonom.

**Poslanici Skupštine odgovaraju svoja privatna dela i za ponašanje mimo delokruga njihove odgovornosti kao poslanika, kao i svi građani.**

61. Sledstveno, kako bi se obezbedila podela vlasti i nezavisno funkcionisanje Skupštine, slobodno od mešanja izvršne vlasti ili pravosuđa u oblast zakonodavstva, poslanici Skupštine Kosova uživaju funkcionalni imunitet i ne snose odgovornost za postupke ili odluke donete tokom obavljanja svoje funkcije.

69. Pošto Ustav ne garantuje nepovredivost u odnosu na krivično gonjenje poslanika Skupštine za postupke počinjene izvan opsega obavljanja svoje funkcije oni nisu nepovredivi ni u odnosu na krivično gonjenje za krivična dela koja su navodno izvršena pre početka njihovog mandata poslanika ili tokom njihovog mandata.

95. Član 75. stav 2. predviđa da je za hapšenje ili pritvor poslanika dok obavlja svoju funkciju potrebna odluka većine svih poslanika Skupštine za oduzimanje imuniteta. Svrha uslova je obezbeđivanje da rad Skupštine neće biti ometen. Dok poslanik obavlja svoju funkciju to je za dobrobit Skupštine i obavljanje poslova Skupštine. Kako bi se poslanik uklonio potrebna je odluka Skupštine zato što je njegovo/njeno fizičko prisustvo neophodno na sastancima Skupštine i sastancima odbora. Tokom rada Skupštine poslanik je tu u svojstvu predstavnika naroda i konstitutivni je član Skupštine. Samo Skupština je ta

**Javno upravljanje pravdom se ne može zaustaviti samo zato što postoji percepcija da bi poslanik u nekoj fazi krivičnog postupka mogao da se izjasni da on/ona uživa imunitet od krivičnog gonjenja.**

koja može odlučiti da li može doći do hapšenja ili pritvora poslanika dok on/ona obavlja skupštinske funkcije.

97. Situacija dozvoljavanja hapšenja i pritvora kada se zateknu na delu (in flagrante) teškog krivičnog dela za koje je predviđena kazna zatvora od pet ili više godina je standard koji je predviđen u ustavnom poretku većine zemalja, bez obzira da li je naveden u Ustavu ili sistemskim zakonima. Javnost treba imati poverenja da su njihovi interesi zaštićeni u ovim okolnostima.<sup>192</sup>

## Mišljenje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija se detaljnije osvrnula na slobodu izražavanja poslanika i njenih mogućih ograničenja. Prema njenom mišljenju, svrha funkcionalnog imuniteta ili nesnošenja odgovornosti je da zaštiti poslanike kada raspravljaju i odlučuju o političkim pitanjima i na taj način im omogući da ispune svoje zadatke, kao predstavnici naroda.

Koncept funkcionalne odgovornosti ili neodgovornosti, prema tumačenju Venecijanske komisije, uključuje zaštitu ne samo za „glasanja u kojima oni [poslanici] učestvuju“, već „obično podrazumeva i izražena mišljenja, usmeno ili pismeno, u parlamentu ili skupštinskom odboru, ili postupke koje obavljaju a koje im je parlament dodelio u sprezi sa njihovim mandatom.“<sup>193</sup>

**Svako suštinsko ograničenje slobode govora poslanika trebalo bi se odnositi samo na izjave posebno teške prirode i uvek bi trebalo da bude odmereno u odnosu na primaran zahtev da se obezbedi slobodna politička debata u parlamentu.**

Dakle, sloboda izražavanja poslanika tokom obavljanja njihovog poslaničkog mandata predstavlja važan aspekt njihovog funkcionalnog imuniteta. Čini se da se ustavna praksa po ovom pitanju razlikuje od zemlje do zemlje.

### Venecijanska komisija napominje sledeće:

65. U zemljama kao što su Italija, Holandija i Portugalija, nesnošenje odgovornosti se proteže i na politička mišljenja izražena i van parlamenta. Isto važi i za Argentinu, Belorusiju, Bugarsku, Izrael, Letoniju i Moldaviju, kao i druge zemlje u kojima se nesnošenjem odgovornosti štite parlamentarne funkcije u širem smislu, kao što su Alžir, Andora, Jermenija, Bosna i Hercegovina, Estonija, Finska, Gruzija, Grčka, Mađarska, Portugalija i Peru.

66. U drugim zemljama nesnošenje odgovornosti predstavlja samo posebnu slobodu govora u okvirima skupštinskih zgrada, uključujući plenarne sednice, kao i prostorije odbora i druga radna mesta. Ovo je, na primer, slučaj u Irskoj i Norveškoj, kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu, gde nesnošenje odgovornosti podrazumeva „postupanje u parlamentu“ kako

<sup>192</sup>

ibid.

<sup>193</sup>

Venecijanska komisija, Studija br. 714/2013, stav 62.

ih godinama definiše parlamentarna jurisprudencija. U Španiji, nesnošenje odgovornosti ne važi na izjave date u kontekstu sastanaka između političkih stranaka ili sa biračima, privatnih susreta ili novinarskih aktivnosti.<sup>194</sup>

Ustav je prećutan kada je reč o slobodi izražavanja poslanika tokom obavljanja njihove funkcije. Ni Sud se nije bavio ovim pitanjem. Međutim, Venecijanska komisija primećuje da je u nekim zemljama (kao što su Brazil, Italija, Malta, Norveška, Slovačka, Peru, Portugalija i Švajcarska) takva sloboda apsolutna. U drugim zemljama (kao što su Bugarska, Nemačka, Albanija, Grčka, Letonija) postoje izuzeci u slučajevima „govora mržnje i rasističkih primedbi, pretnji, ili potpirivanja na nasilje ili kriminal”.<sup>195</sup>

## Komparativna analiza i literatura

Komparativno, ustavna praksa Kosova prati isti obrazac kao i druge zemlje u Evropi, gde poslanici nisu odgovorni za svoje mišljenje koje su izneli – dok su na funkciji –u Skupštini (odnosno Albanija, Jermenija, Hrvatska, Republika Češka, Finska, Nemačka, Grčka, Crna Gora, Severna Makedonija, Srbija, Slovenija, Slovačka), a njihovo hapšenje ili pritvor dozvoljeno je samo uz prethodnu saglasnost Skupštine. Ustavi Albanije i Grčke međutim dozvoljavaju mogućnost lišavanja parlamentaraca slobode u slučaju klevete.

### Albanija

#### Član 73

1. Poslanik ne snosi odgovornost za mišljenja izražena u Skupštini i glasove koje je dao u vršenju funkcije. Ova odredba nije primenjiva u slučaju klevete.
2. Poslanik ne može biti uhapšen ili lišen slobode ni u kom obliku niti može biti predmet ličnog pretresa ili pretresa mesta prebivališta bez ovlašćenja Skupštine.
3. Poslanik može biti neovlašćeno uhapšen ili zadržan kada je zatečen u toku ili neposredno nakon izvršenja teškog krivičnog dela. Glavni tužilac ili glavni specijalni tužilac odmah obaveštava Skupštinu, koja, kada konstatuje da nema mesta za postupak, nalaže ukidanje mere.
4. U slučajevima iz stavova 2. i 3. ovog člana, Skupština može održati raspravu iza zatvorenih vrata, za potrebe zaštite podataka. Odluka se donosi otvorenim glasanjem.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Ibid., para. 69.

<sup>196</sup> Ustav Albanije.



## Jermenija

### Član 96

1. Poslanik ne može, za vreme trajanja svog mandata ili nakon njega, biti krivično gonjen niti pozivan na odgovornost za mišljenje izrečeno ili glasanje u okviru parlamentarnih aktivnosti.
2. Protiv poslanika se može pokrenuti krivični postupak samo uz saglasnost Narodne skupštine. Poslanik ne može biti lišen slobode bez saglasnosti Narodne skupštine, osim ako je uhvaćen u trenutku izvršenja krivičnog dela ili neposredno nakon toga. U tom slučaju lišenje slobode ne može trajati duže od sedamdeset dva sata. O lišenju slobode poslanika odmah se obaveštava predsednik Narodne skupštine.<sup>197</sup>

## Bugarska

### Član 69

Narodni poslanici ne snose krivičnu odgovornost za svoja mišljenja i za svoje glasove u Narodnoj skupštini.

### Član 70

- (1) Narodni poslanici ne mogu biti pritvoreni niti krivično gonjeni, osim za krivična dela opšteg karaktera, i to isključivo uz odobrenje Narodne skupštine, ili ako ista ne zaseda - predsednika Narodne skupštine. Odobrenje za pritvor nije nužno u slučaju kada je narodni poslanik zatečen u izvršenju teškog krivičnog dela, ali se u tom slučaju odmah obaveštava Narodna skupština, a ako ista ne zaseda - predsednik Narodne skupštine.
- (2) Dozvola za pokretanje krivičnog gonjenja nije potrebna, u slučaju da poslanik da svoju pisanu saglasnost.<sup>198</sup>

## Hrvatska

### Član 75

Poslanici u Hrvatskom saboru imaju imunitet.

Poslanik ne može biti pozvan na kaznenu odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje ili glasanje u Hrvatskom saboru.

Poslanik ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Hrvatskog sabora.

Poslanik može biti pritvoren bez odobrenja Hrvatskog sabora samo ako je zatečen da vrši kažnjivo delo u izvršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. O takvom se slučaju obaveštava predsednik Hrvatskog sabora.

197  
198

Ustav Republike Jermenije, dostupan na <https://concourt.am/en/normative-legal-bases/constitution-of-ra>.  
Ustav Bugarske.

Ako Hrvatski sabor nije na okupu, odobrenje da se poslanik liši slobode ili da se protiv njega nastavi kazneni postupak daje i o njegovom pravu na imunitet odlučuje mandatno - imunitetna komisija, uz to da njenu odluku mora naknadno potvrditi Hrvatski sabor.<sup>199</sup>

## Republika Češka

### Član 27

(1) Protiv poslanika ili senatora nema pravnog leka za njihove glasove u Narodnoj skupštini, odnosno Senatu, ili u njihovim telima.

(2) Poslanici i senatori ne mogu biti krivično gonjeni zbog govora u Narodnoj skupštini, odnosno Senatu, ili u njihovim organima. Poslanici i senatori podležu samo disciplinskoj nadležnosti doma kome pripadaju.

(3) Kada je reč o upravnim prekršajima, poslanici i senatori podležu samo disciplinskoj nadležnosti doma kome pripadaju, osim ako statutom nije drugačije propisano.

(4) Poslanici i senatori ne mogu biti krivično gonjeni osim uz saglasnost doma kome pripadaju. Ako taj dom uskrati svoju saglasnost, takvo krivično gonjenje će biti obustavljeno za vreme trajanja njihovog mandata.

(5) Poslanici i senatori mogu biti uhapšeni samo ako su uhvaćeni prilikom izvršenja krivičnog dela ili neposredno nakon njega. Organ za hapšenje mora odmah prijaviti nalog za hapšenje predsedniku doma kome poslanik pripada; ako u roku od dvadeset četiri sata od hapšenja predsednik doma ne da svoju saglasnost za predaju pritvorenika sudu, organ hapšenja je dužan da ga pusti na slobodu. Već na narednom sastanku tog doma, donosi se konačna odluka o krivičnom gonjenju poslanika.

### Član 28

Poslanici i senatori imaju pravo da odbiju da svedoče o činjenicama u čiji su posed došli u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti, a ova privilegija ostaje na snazi i po završetku mandata poslanika ili senatora.<sup>200</sup>

## Finska

### Član 30

Poslanik neće biti sprečen da obavlja svoje dužnosti poslanika.

Poslanik ne sme biti optužen pred sudom niti lišen slobode zbog mišljenja koje je izneo u Skupštini ili usled stava zauzetog u razmatranju neke stvari, osim ako je Skupština na to dala saglasnost, odlukom koja je podržana sa najmanje pet šestina datih glasova.

Ako je poslanik uhapšen ili pritvoren, o tome se odmah obaveštava predsednik Skupštine. Poslanik ne može biti uhapšen ili pritvoren pre početka suđenja bez saglasnosti Skupštine, osim ako je iz bitnih razloga osumnjičen da je počinio krivično delo za koje je zaprećena

199

Ustav Hrvatske.

200

Ustav Republike Češke

minimalna kazna zatvora u trajanju od najmanje šest meseci.

### Član 31

Svaki poslanik ima pravo da govori slobodno u parlamentu o svim pitanjima koja se razmatraju i o načinu njihovog rešavanja.

Poslanik se mora ponašati dostojanstveno i pristojno i ne sme se ponašati uvredljivo prema drugoj osobi. Ako poslanik prekrši takvo ponašanje, predsednik može ukazati na to ili zabraniti poslaniku da nastavi da govori. Parlament može opomenuti poslanika koji je u više navrata prekršio red ili ga suspendovati sa zasedanja Skupštine na najviše dve nedelje.<sup>201</sup>

## Gruzija

### Član 39

1. Poslanik u Skupštini Gruzije je predstavnik cele Gruzije. On/ona će uživati slobodan mandat i neće biti smenjeni.

2. Hapšenje ili pritvor poslanika, ili pretres njegovog/njenog mesta prebivališta, radnog mesta, vozila ili lica, dozvoljeno je samo uz prethodnu saglasnost parlamenta, izuzev slučajeva kada je poslanik zatečen u izvršenju krivičnog dela, u kom slučaju se odmah obaveštava Skupština. Sem u slučaju kada Parlament da svoju saglasnost na pritvor u roku od 48 sati, uhapšeni ili pritvoreni poslanik se odmah pušta na slobodu.

3. Poslanik ima pravo da odbije da svedoči o činjenicama koje su mu otkrivene u svojstvu poslanika. Oduzimanje ili vađenje pisanog materijala u vezi sa ovim pitanjem je neprihvatljivo. Ovo pravo narodni poslanik zadržava i po isteku mandata. Poslanik ne snosi odgovornost za stavove iznesene u Skupštini ili van nje tokom obavljanja svojih dužnosti. Moraju se osigurati uslovi za nesmetano vršenje ovlašćenja od strane narodnog poslanika. Narodni poslanik prima naknadu propisanu zakonom. Nadležni državni organi obezbeđuju ličnu bezbednost narodnog poslanika na osnovu njegovog zahteva. Zakonom je kažnjivo ometati poslanika u vršenju svojih ovlašćenja.<sup>202</sup>

## Nemačka

### Član 46

(1) Poslanik ni u kom trenutku ne sme biti predmet sudskog postupka ili disciplinskih mera ili na drugi način pozvan na odgovornost van Bundestaga za izraženo glasanje ili mišljenje u Bundestagu ili u nekom od njegovih odbora. Ova odredba ne važi na klevetu.

(2) Poslanik ne može biti pozvan na odgovornost ili uhapšen za krivično delo, kažnjivo bez dozvole Bundestaga, osim ako nije uhapšen u izvršenju krivičnog dela ili narednog dana.

<sup>201</sup> Ustav Finske, dostupan na <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

<sup>202</sup> Ustav Gruzije.

(3) Dozvola Bundestaga je takođe potrebna za svako drugo ograničenje lične slobode poslanika ili za pokretanje postupka protiv poslanika shodno članu 18.

(4) Svaki krivični postupak ili bilo koji postupak shodno članu 18 protiv poslanika i svaki pritvor ili drugo ograničenje slobode njegove ličnosti biće obustavljeni na zahtev Bundestaga.

### Član 47

Poslanici mogu odbiti da svedoče o licima koja su im saopštila poverljive informacije u svojstvu poslanika Bundestaga ili kojima su poverili informacije u tom svojstvu i da daju iskaz u vezi sa tim informacijama. Nije dozvoljeno nikakvo privremeno oduzimanje dokumenata sve dok važi pravo na odbijanje svedočenja.<sup>203</sup>

## Grčka

### Član 60

1. Poslanici ostvaruju neograničenu slobodu mišljenja i pravo glasa po svojoj savesti.

### Član 61

1. Poslanik ne sme biti krivično gonjen niti na bilo koji način ispitivan u vezi sa mišljenjem koje je izneo ili glasom koji je dao u vršenju svoje poslaničke funkcije.

2. Narodni poslanik može biti krivično gonjen samo za klevetu, u skladu sa zakonom, nakon odobrenja Skupštine. Za razmatranje predmeta nadležan je Apelacioni sud. Smatra se da je takvo odobrenje konačno odbijeno ako Parlament ne donese odluku u roku od četrdeset pet dana od dana podnošenja optužbi predsedniku. U slučaju odbijanja da se odobri odsustvo ili ako rok istekne bez preduzimanja radnji, za delo koje je počinio narodni poslanik ne može se podići optužnica.

Ovaj stav važi od sledećeg skupštinskog zasedanja.

3. Narodni poslanik nije dužan da svedoči o informacijama koje su mu date ili do kojih je došao u posed u vršenju svoje funkcije, niti o licima koja su mu poverila informacije ili kojima je te podatke dostavio.<sup>204</sup>

## Crna Gora

### Član 85

Poslanik se opredeljuje i glasa po sopstvenom uverenju. Poslanik ima pravo da poslaničku funkciju obavlja profesionalno.

203  
204

Ustav Nemačke.  
Ustav Grčke, dostupan na <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>.

## Član 86

Poslanik uživa imunitet.

Poslanik ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost ili pritvoren za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije.

Protiv poslanika ne može se pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor, bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora.

Imunitet, kao i poslanik, uživaju: predsednik Crne Gore, predsednik i članovi Vlade, predsednik Vrhovnog suda, predsednik i sudije Ustavnog suda, vrhovni državni tužilac.<sup>205</sup>

## Republika Severna Makedonija

### Član 64

Poslanik ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost ili biti uhapšen za izraženo mišljenje ili glasanje u Skupštini.

Poslanik ne može biti zadržan u pritvoru bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina.

Skupština može odlučiti da uspostavi imunitet poslanika čak i kada se on sam ne pozove na njega, ako je to neophodno za obavljanje funkcije poslanika.

Tokom svog mandata, poslanici ne podlažu obavezi služenja obaveznog roka u oružanim snagama.

Poslanik polaže pravo na naknadu propisanu zakonom.<sup>206</sup>

## Srbija

### Član 103

Narodni poslanik uživa imunitet.

Narodni poslanik ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije.

Narodni poslanik koji se pozvao na imunitet ne može biti pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Narodne skupštine.

Narodni poslanik koji je zatečen u izvršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine.

<sup>205</sup> Ustav Crne Gore, dostupan na <https://www.skupstina.me/en/the-constitution-of-montenegro>.

<sup>206</sup> Ustav Severne Makedonije.

U krivičnom ili drugom postupku u kome je uspostavljen imunitet, ne teku rokovi propisani za taj postupak.

Nepozivanje narodnog poslanika na imunitet ne isključuje pravo Narodne skupštine da uspostavi imunitet.<sup>207</sup>

## Slovenija

### Član 83

Poslanik ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost za mišljenje koje je izneo ili glasanje na sednici Narodne skupštine ili njenih radnih tela.

Narodni poslanik ne može biti zadržan u pritvoru ili, ako se pozove na imunitet, protiv njega se ne može pokrenuti krivični postupak bez odobrenja Narodne skupštine, izuzev ako je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora duža od pet godina.

Narodna skupština može uspostaviti imunitet i narodnom poslaniku koji se na njega nije pozvao ili koji je zatečen u vršenju krivičnog dela iz prethodnog stava.<sup>208</sup>

## Slovačka

### Član 78

(1) Poslanik ne može biti krivično gonjen zbog svog glasanja u Narodnoj skupštini Republike Slovačke, ili njenim organima; ovo važi i nakon prestanka njegovog mandata.

(2) a izjave date u Narodnoj skupštini Republike Slovačke, ili njenom telu, u vršenju poslaničke funkcije, narodni poslanik ne može biti krivično gonjen; ovo važi i nakon prestanka njegovog mandata. Poslanik podleže disciplinskim ovlašćenjima Narodne skupštine Republike Slovačke.

(3) Nijedan poslanik ne može biti priveden bez odobrenja Narodne skupštine Republike Slovačke.

(4) Ako je narodni poslanik zatečen i uhapšen u vršenju krivičnog dela, nadležni organ je dužan da o tome odmah obavesti predsednika Narodne skupštine Republike Slovačke i predsednika Mandatno-imunitetnog odbora Narodne skupštine Republike Slovačke.

Ako Mandatno-imunitetni odbor Narodne skupštine Republike Slovačke naknadno ne odobri hapšenje, poslanik mora odmah biti pušten.

(5) Ako je poslanik u pritvoru, mandat mu ne prestaje, samo se ne izvršava.<sup>209</sup>

207 Ustav Srbije, dostupan na [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Constitution\\_%20of\\_Serbia\\_pdf.pdf](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Constitution_%20of_Serbia_pdf.pdf).

208 Ustav Slovenije.

209 Ustav Slovačke.

## Zaključak

Ustav i sudska praksa o imunitetu poslanika su u skladu sa glavnim smernicama Venecijanske komisije i odražavaju zajedničke elemente koji se mogu naći u drugim ustavima u Evropi.

Međutim, i dalje je nejasno nekoliko pitanja, na primer, situacija kada poslanik biva uhapšen prilikom putovanja u službenom svojstvu, van prostorija Skupštine. Iz tog razloga Ustav treba izričito da predvidi šta podrazumeva izraz „tokom vršenja svoje poslaničke funkcije“ za poslanike.

U budućnosti se mogu pojaviti i pitanja u vezi sa slobodom izražavanja u Skupštini i njenim izuzecima, kao što su kleveta ili govor mržnje. To pitanje ne uređuju ni Ustav ni zakon.

Nedostatak ustavne jasnoće može izazvati praktičnu nesigurnost i sukob na političkoj sceni. Iako je Sud primetio da pitanja imuniteta ne bi trebalo da ometa rad Skupštine, i dalje postoji opasnost opstrukcije njenog rada. Da bi se smanjio rizik, moguće ustavne promene bi mogle da popune ove praznine. Iste bi morale da uzmu u obzir mišljenje(a) Venecijanske komisije, sudsku praksu i praksu i pravne okvire drugih zemalja.

## Preporuke

- Ustavom, Poslovníkom Skupštine ili Zakonom o pravima i odgovornostima poslanika moglo bi se izričito propisati da se imunitet poslanika odnosi na mišljenja koja poslanici iznose u svojstvu poslanika Skupštine, uz ograničenja, kao što su kleveta i govor mržnje;
- ove ustavne odredbe mogle bi izričito dozvoliti hapšenje ili pritvaranje poslanika zatečenih u vršenju (teškog) krivičnog dela i zatečenih u izvršenju krivičnog dela (na delu), shodno Zakonu o pravima i odgovornostima poslanika.
- Nove ustavne ili zakonske odredbe mogle bi jasno propisati situacije obuhvaćene izrazom „tokom vršenja svoje poslaničke funkcije“.





# Nadležnost predsednika da vrati zakone Skupštini

---

Ustav ne određuje jasno kakav je delokrug predsednika da ospori proglašenje zakona i da zakone vrati Skupštini. Odluka Ustavnog suda da predsednik ne može da predlaže izmene na zakon, odražava ograničena ovlašćenja predsednika, koja ne prevazilaze okvire ocene formalne i materijalne ustavnosti zakona. Međutim, pravo predlaganja zakona i upućivanja zakona Ustavnom sudu može uticati na delokrug i prirodu ovlašćenja predsednika da vrati zakone Skupštini. Jasna definicija u Ustavu o delokrugu i prirode nadležnosti predsednika da vrati zakone Skupštini, sprečila bi buduće ustavne sporove.

---

Ustav jasno ne predviđa u kojoj meri predsednik može da dovede u pitanje i vrati zakone Skupštini. Međutim, isti precizira određena ograničenja u tom pogledu. Predsednik može da vrati zakon samo jednom, dok Skupština može da preinači predsednikovo suspenzivno pravo veta.<sup>210</sup> Štaviše, predsednik ima pravo da vrati zakone na ponovno odlučivanje samo kada veruje da zakoni narušavaju legitimne interese Kosova ili jedne ili više zajednica.<sup>211</sup> To znači da je nadležnost predsednika ograničena na striktno pravne razloge koji se tiču usklađenosti zakona sa formalnim i materijalnim odredbama Ustava. Ustav ne uređuje da li predsednik može da dovede u pitanje politički sadržaj zakona ili ne, što je dovelo do ustavnog spora koji je nakon toga bio predmet razmatranja Suda.

**Ustav ne propisuje nadležnost predsednika da dovede u pitanje politički sadržaj jednog zakona.**

**Ustav ovlašćuje predsednika da vrati zakon Skupštini i da odbije da ga proglasi, nakon usvajanja.**

Za usvajanje zakona potrebna je većina glasova svih poslanika koji su prisutni i koji glasaju.<sup>212</sup> Skupština ima nadležnost da usvoji zakon koji je predsednik vratio većinom glasova svih poslanika. U tom slučaju se zakon takođe smatra proglašenim.<sup>213</sup> Predsednikova funkcija zakonodavne ocene, ograničena je samo na suspenzivno pravo veta, koje - prema Venecijanskoj komisiji - predstavlja značajnu zakonodavnu alatku. Za razliku od predašnjeg, Poslovnik Skupštine na snazi, upućuje se na ovu predsednikovu nadležnost kao „veto“. Iako Ustav ne koristi konkretan izraz „veto“, on sugerise da predsednik ima pravo da privremeno spreči stupanje na snagu zakona koji je donela Skupština. Pored suspenzivnog prava veta, Ustav ovlašćuje predsednika da pred Sudom pokrene pitanje usaglašenosti zakona sa Ustavom.<sup>214</sup>

Suspenzivno pravo veta predviđa privremenu obustavu proglašenja usvojenog zakona na strogi rok (osam dana) od prijema usvojenog zakona.<sup>215</sup> Ustav sledi isti primer kao i drugi ustavi u regionu kada je reč o vremenskom okviru za izbegavanje odlaganja i zakonodavnu ocenu. Međutim, ostaje pitanje da li je period od osam (8) dana dovoljan da se obavi detaljna zakonodavna ocena. Isti vremenski period, odnosno osam (8) dana, daje se i broju od deset (10) ili više poslanika za osporavanje ustavnosti bilo kog zakona ili odluke Skupštine.

Skupština može preinačiti predsednikovo suspenzivno pravo veta većinom glasova svih poslanika, što znači najmanje 61 od 120 poslanika. Jednokratni predsednički

210 Ibid.

211 Ustav Kosova, član 84(6).

212 Ibid., član 80(1).

213 Ibid., član 80(4).

214 Ibid., član 84 (9).

215 Ibid., član 80(2). Poslovnik Skupštine ne propisuje poseban vremenski rok u kome je predsednik dužan da proglasi jedan zakon. Isti, međutim, obavezuje predsednika Skupštine da usvojeni zakon uputi predsedniku na proglašenje, najmanje osam (8) dana od njegovog usvajanja.

veto je tipičan za demokratije koje funkcionišu po principu podele vlasti, kako bi se osiguralo da parlamenti nisu sprečeni da obavljaju svoja zakonodavna ovlašćenja. Ustav, međutim, ne propisuje pravo predsednika da predlaže amandmane na zakon, prilikom njegovog vraćanja Skupštini i ne govori o tome da li predsednik može da dovede u pitanje politički sadržaj usvojenog zakona.

Ove praznine su ostavile ovo pitanje otvorenim za tumačenje Suda i ukazale su na potrebu da sam Ustav bude jasniji po ovom pitanju.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 80. [Usvajanje zakona]

1. Zakoni, odluke i ostali akti se usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije nalaže.
2. Zakon koji je usvojila Skupština se potpisuje od strane Predsednika Skupštine Kosova i objavljuje se od strane Predsednika Republike Kosovo, nakon što ga je potpisao u roku od osam (8) dana od dana dobijanja istog.
3. Ukoliko Predsednik Republike vrati zakon Skupštini, on/ona mora naglasiti razloge vraćanja istog. Predsednik Republike Kosovo pravo na vraćanje nekog zakona može iskoristi samo jednom.
4. Skupština na osnovu većine glasova broja poslanika donosi odluku o usvajanju zakona koji je vratio Predsednik Skupštine Kosovo, i taj zakon se smatra usvojenim.
5. Ukoliko Predsednik Republike Kosovo, u roku od osam (8) dana od dana dobijanja zakona, ne donese odluku o objavljivanju ili vraćanju zakona, zakon se smatra usvojenim, bez njegovog/njenog potpisa i objavljuje se u Službenom listu.
6. Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja istog u Službenom listu, osim u slučajevima kada je to drugačije određeno samim zakonom.

#### Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

- (6) ima pravo da vrati na ponovno razmatranje usvojene zakone koje smatra štetnim po legitimne interese Republike Kosovo ili jedne ili više zajednica. Pravo vraćanja zakona može iskoristiti samo jednom.<sup>216</sup>

### Poslovnik Skupštine

#### Član 84 [Potpisivanje zakona i Odluka predsednika Republike Kosovo o vraćanju zakona]

1. Zakon koji usvaja Skupština potpisuje predsednik Skupštine i prosleđuje se predsedniku Republike na proglašenje, ne ranije od osam (8) dana od dana usvajanja.

2. [...]

3. [...]

4. Za poništenje veta predsednika Republike potrebno je da najmanje 61 poslanik glasa za usvojeni zakon koji je vratio predsednik Republike i zakon se smatra proglašenim. Ako Skupština ne poništi veto predsednika Republike, smatra se kao da zakona nije bilo.<sup>217</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Za ovo pitanje je relevantan Predmet Ustavnog suda KO57/12.<sup>218</sup> Postoje i mišljenja Venecijanske komisije koja važe na ovo pitanje:

1. Mišljenje o amandmanima na Ustav koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. godine koji će biti predmet nacionalnog referenduma 16. aprila 2017. godine (Turska);<sup>219</sup>

2. Mišljenje o četiri ustavna predloga zakona o zaštiti životne sredine, o prirodnim resursima, o referendumima i predsedniku Islanda, Vladi, funkcijama izvršne vlasti i drugim institucionalnim pitanjima (Island);<sup>220</sup>

3. Privremeno mišljenje o ustavnim amandmanima i postupku za njihovo usvajanje (Rusija).<sup>221</sup>

U Predmetu KO57/12, Sud je odlučio o predstavki predsednice, koja je osporila ustavnost glasanja za usvajanje Zakona br. 04/L-084 o „Penzijama pripadnika Kosovskih bezbednosnih snaga“, koji je predsednica vratila Skupštini na ponovno odlučivanje.<sup>222</sup> Predsednica je zatražila od Suda da razmotri da li je nastupila povreda Ustava, konkretno člana 80(4), tokom glasanja u Skupštini o Odluci predsednice o vraćanju zakona na ponovno odlučivanje.<sup>223</sup> U svojoj Odluci, predsednica je takođe predložila da se zakonu doda nova odredba. Skupština nije glasala o ovom predloženom amandmanu.<sup>224</sup> Shodno tome, Sud je trebalo da se pozabavi pitanjem da li je prekršena nadležnost predsednice da vrati zakon na ponovno odlučivanje.<sup>225</sup>

217 Poslovnik Skupštine

218 Predstavka predsednice Republike Kosovo, Njene Ekselencije, Atifete Jahjaga, kojom se osporava glasanje za usvajanje Zakona br. 04/L-084 „O penzijama pripadnika Kosovskih bezbednosnih snaga“, Predmet br. KO57/12, 9. septembar 2012, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk\\_ka\\_57\\_12\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ka_57_12_ang.pdf).

219 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Turska, Mišljenje o amandmanima na Ustav koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. i koji će biti predmet nacionalnog referenduma 16. aprila 2017. godine, koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 110. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. mart 2017), Mišljenje br. 875/2017, CDL-AD(2017)005, 13. mart 2017, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e), CDL-AD(2017)005, 13. marts 2017, nê [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e)

220 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Irska, Mišljenje o četiri ustavna predloga zakona o zaštiti životne sredine, o prirodnim resursima, o referendumima i o predsedniku Islanda, vladi, funkcijama izvršne vlasti i drugim institucionalnim pitanjima, koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 124. onlajn plenarnoj sednici (8-9. oktobar 2020), Mišljenje br. 997/2020, CDL-AD(2020)020, 9. oktobar 2020. godine, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)020-e).

221 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Ruska Federacija, Privremeno mišljenje o ustavnim amandmanima i postupku za njihovo usvajanje, koje je usvojila Venecijanska komisija na 126. plenarnoj sednici (19-20. mart 2021), Mišljenje br. 992/2020, CDL-AD(2020)005, 23. mart 2021, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)005-e).

222 Predmet br. KO57/12.

223 Ibid., stav 9.

224 Ibid., stavi 11, 13, 22.

225 Ibid., stav 31 (1).

Sud napominje da pravo predsednice da predlaže zakone Skupštini zapravo znači da je ovo dovoljno da predsednica utiče na zakonodavni proces.

Po svemu sudeći Sud je primenio ograničeno, doslovno tumačenje relevantne ustavne odredbe koja ovlašćuje predsednika da privremeno obustavi proglašenje zakona. Svoje tumačenje je zasnovalo na načelu podele vlasti, ne obrazlažući tačan obim ovog principa o funkciji predsednika. Sud je mogao ukazati na pravo predsednika da Sudu uputi na razmatranje zakon u smislu njegove ustavnosti, kao argument koji bi predsednicu sprečio da predloži amandmane prilikom ostvarivanja svog suspenzivnog prava veta.<sup>226</sup> Mogao je i detaljnije da preispita razlog zašto predsednik nema pravo da predlaže izmene prilikom vraćanja zakona, iako može da predlaže nove zakone o pitanjima u njegovoj nadležnosti. Međutim, Sud se nije pozabavio ovim pitanjima.

**Suspenzivno pravo veta predsednika ne podrazumeva pravo predlaganja izmena i dopuna zakona, prilikom njegovog vraćanja Skupštini.**

Obrazloženje Suda bilo je sledeće:

**Predsednik može privremeno da obustavi proglašenje zakona nakon što ga usvoji Skupština.**

42. Ustav shodno tome propisuje da predsednica Republike ima pravo da koristi takozvano „suspenzivno pravo veta“ da privremeno obustavi proglašenje zakona.

43. Shodno tome, predsednica Republike je šef države koji zastupa jedinstvo naroda (kako je definisano članom 83. Ustava) i garant je demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo i vrši određene funkcije zakonodavne ocene.

44. Sud smatra da je ova funkcija predsednika, propisana Ustavom, prilično ograničene prirode, između ostalog, iz razloga koji slede.

47. [...] Predsednica je dužna da predoči razloge za vraćanje spornog zakona.

48. Ovi razlozi se mogu odnositi samo na mišljenje predsednice da proglašenje zakona narušava bilo legitimne interese Republike Kosovo ili jedne ili više zajednica (vidi članove 80(3) i 84(6) Ustava).

49. [...] Predsednica može iskoristiti pravo vraćanja zakona samo jednom po zakonu (vidi član 80(3) Ustava).

62. Sud ima u vidu da član 79. Ustava propisuje da predsednik može pokrenuti inicijativu o predlogu zakona u sklopu svoje nadležnosti.

76. [...] za ukidanje predsedničkog veta, potrebno je da najmanje 61 poslanika glasa u korist usvojenog zakona koji je vratila predsednica Republike.<sup>227</sup>

**Predsednik mora da postupi u roku od osam (8) dana od prijema usvojenog zakona, u suprotnom se zakon smatra proglašenim.**

<sup>226</sup> Ustav Kosova, član 113(2).  
<sup>227</sup> Predmet br. K057/12.

## Mišljenje Venecijanske komisije

**Mišljenje o amandmanima na Ustav koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. godine koji će biti predmet nacionalnog referenduma 16. aprila 2017. godine (Turska) - koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 110. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. mart 2017)**

Ako predsednik vrati zakon nazad Skupštini na ponovno odlučivanje, Skupština može da usvoji zakon samo apsolutnom većinom ukupnog broja svojih poslanika. Ustav ne zahteva takvu većinu. Tačno je da su u drugim zemljama sa predsedničkim ili polupredsedničkim sistemom potrebne slične ili znatno veće većine da bi se poništio predsednički veto (apsolutna većina svih poslanika – Portugalija, dvotrećinska većina u oba doma – SAD, dvotrećinska većina – Ukrajina). Međutim, u većini ovih zemalja, predsednik nema autonomnu moć da donosi zakone i kada ima, kao u Sjedinjenim Državama, ovo ovlašćenje podleže strogoj sudskoj kontroli.<sup>228</sup>

**Pravo veta daje predsedniku moćnu zakonodavnu alatku.**

**Mišljenje o četiri ustavna predloga zakona o zaštiti životne sredine, o prirodnim resursima, o referendumima i o predsedniku Islanda, Vladi, funkcijama izvršne vlasti i drugim institucionalnim pitanjima (Island) – koje je Venecijanska komisija usvojila na 124. onlajn plenarnoj sednici (8-9. oktobar 2020)**

33. Član 26 Ustava propisuje jedno od glavnih ovlašćenja predsednika: ulaganje veta na predlog zakona. U skladu sa ovom odredbom, „Ako je Althing usvojio predlog zakona, isti se podnosi predsedniku na potvrđivanje najkasnije u roku od dve nedelje od donošenja. Ovo potvrđivanje mu daje snagu zakona. Ako predsednik odbije predlog zakona, isti će stupiti na snagu, sa tim da će, čim to okolnosti budu dozvoljavale, biti predmet tajnog glasanja, svih onih sa pravom glasa, za njegovo usvajanje ili odbijanje. Zakon je ništav ako bude odbijen, dok u suprotnom ostaje na snazi.” Čini se da se na Islandu ova nadležnost koristi veoma retko, ali ostaje važna, ne samo zbog svoje upotrebe, već i zbog same mogućnosti upotrebe.

34. Predlog zakona predlaže dodavanje nove rečenice na kraju odredbe koja glasi „(...) glasanje se neće održati ukoliko Althing ukine pravni akt u roku od pet dana od predsednikovog odbijanja“. Iz Obrazloženja proizilazi da se nacrtom ove odredbe stavlja tačka na kontroverze koje kruže u političkim i pravnim krugovima o mogućnosti Althinga da ukine zakon nakon predsedničkog veta i da li ovo ukidanje dovodi do otkazivanja narodnog referenduma predviđenog članom 26. Nacrt amandmana ima za cilj – samim tim – da otkloni svaku sumnju po ovom pitanju i da usvojeno rešenje deluje prilično delotvorno i pravično.<sup>229</sup>

228 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 875/2017, stav 92.

229 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 997/2020.

## Privremeno mišljenje o ustavnim amandmanima i postupku za njihovo usvajanje (Rusija) – koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 126. plenarnoj sednici (onlajn, 19-20. marta 2021)

99. Kada je reč o parlamentu, pored neproverenog imenovanja 30 senatora, predsednikovo pravo veta je ojačano njegovom/njenom novom mogućnošću da izjavi prigovor Ustavnom sudu (član 107 (3)). U skladu sa prethodnom formulacijom, predsednički veto može da bude poništen samo dvotrećinskom većinom svih poslanika Državne dume i članova Saveta Federacije. Dodatna mogućnost obraćanja Ustavnom sudu je pozitivna, jer može dovesti do sudskog rešavanja inače čistog političkog sukoba.

178. Venecijanska komisija pozdravlja to što amandmani donose niz pozitivnih promena, između ostalog, mogućnost predsednika da se obrati Ustavnom sudu, prilikom korišćenja predsedničkog veta.<sup>230</sup>

## Komparativna analiza i literatura

U Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji, predsednik ima pravo da vrati zakon na ponovno odlučivanje u Skupštini. Nasuprot tome, u Hrvatskoj, predsednik može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti takvog zakona pred Ustavnim sudom Republike

**Odgovornost za politički, ekonomski i moralni sadržaj zakona deo je delokruga zakonodavnog tela koje predstavlja narod, a predsednik nema nadležnost da zadire u tu nadležnost.**

Hrvatske, ako smatra da proglašeni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom. U Sloveniji Državni savet, koji predstavlja predstavničko telo za socijalne, ekonomske, profesionalne i lokalne interese može – u roku od sedam dana od donošenja zakona i pre njegovog proglašenja – zahtevati od Narodne skupštine da ponovo odluči o tom zakonu. Nemački ustav (Osnovni zakon - Grundgesetz) ne ovlašćuje izričito predsednika da uskrati proglašenje zakona. On samo propisuje da savezni predsednik - nakon sapotpisivanja - potvrđuje zakone donete u skladu sa odredbama ovog Osnovnog zakona. Međutim, ustavna praksa, sudska praksa i literatura potvrđuju da predsednik ima pravo veta na zakon koji su donela savezna zakonodavna tela kada predsednik smatra da zakon krši Ustav sa stanovišta formalnog procesa za njegovo usvajanje (formalno neustavan), ili u vezi sa materijalnim odredbama Ustava (materijalno neustavan), kao što su ljudska prava, ustavna načela i druge materijalne norme. Odbijanje predsednika da proglasi jedan zakon okončalo bi zakonodavni proces, a zakonodavna tela bi mogla samo da ospore predsednikovo odbijanje da proglasi zakon pred Ustavnim sudom. Međutim, predsednik nije nadležan da uskrati proglašenje zakona iz drugih razloga osim iz pravnih, kao što su politički, ekonomski ili moralni.

## Albanija

### Član 85

1. Predsednik Republike ima pravo da samo jednom vrati zakon na ponovno odlučivanje.
2. Predsednikov ukaz o ponovnom odlučivanju zakona stavlja se van snage glasovima većine svih poslanika protiv istog.<sup>231</sup>

## Hrvatska

### Član 89

Predsednik Republike proglasiće zakone u roku od osam dana od dana kada su izglasani u Hrvatskom saboru.

Ako predsednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom, može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.<sup>232</sup>

## Crna Gora

### Član 94

Predsednik Crne Gore je dužan da proglasi zakon u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona, odnosno u roku od tri dana ako je zakon usvojen po hitnom postupku ili da zakon vrati Skupštini na ponovno odlučivanje.

Predsednik Crne Gore dužan je da proglasi ponovno izglasani zakon.<sup>233</sup>

## Srbija

### Član 113

Predsednik Republike je dužan da najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od sedam dana ako je zakon donet po hitnom postupku, donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pismeno obrazloženje, vrati Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje.

Ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika.

Predsednik Republike je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon.

Ako predsednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u Ustavom predviđenom roku, ukaz donosi predsednik Narodne skupštine.<sup>234</sup>

231 Ustav Albanije.

232 Ustav Hrvatske.

233 Ustav Crne Gore.

234 Ustav Srbije.



## Slovenija

### Član 91

Zakone proglašava predsednik Republike najkasnije osam dana od dana njihovog donošenja.

U roku od sedam dana od donošenja zakona, a pre njegovog proglašenja, Državni savet može zahtevati od Narodne skupštine da ponovo odluči o njemu. Da bi zakon bio usvojen nakon ponovnog odlučivanja, za njega mora glasati većina svih poslanika, osim ako je Ustavom predviđen veći broj glasova za donošenje predmetnog zakona. Ponovna odluka Narodne skupštine je konačna.<sup>235</sup>

## Zaključak

Predsednik može privremeno sprečiti stupanje na snagu zakona koji je donela Skupština („suspenzivno pravo veta“). Ovo ovlašćenje predsednika obezbeđuje da zakon ne naruši legitimne interese Kosova ili jedne ili više zajednica. Isti omogućava Skupštini da se postara da usvojeni zakon uzima u obzir ustavne zabrinutosti predsednika i da smanji šanse da zakon bude osporen pred sudom.

Ograničena nadležnost predsednika da samo preispita formalnu i materijalnu ustavnost zakona, opravdava se konstatacijom da ostvarivanje suspenzivnog prava veta ne podrazumeva mogućnost predlaganja amandmana na zakon, prilikom njegovog vraćanja Skupštini.

Međutim, i dalje preovlađuje neizvesnost i rizik kada je reč o budućim ustavnim sporovima. Razlog za to su upravo praznine u tekstu Ustava i ograničeno, doslovno tumačenje ustavnih odredaba o ovom pitanju od strane Suda. Sud nije zadirao niti je uzeo u obzir pravo predsednika da predlaže zakone i pravo da uputi zakone Ustavnom sudu. Ova prava mogu uticati na delokrug predsednikovog suspenzivnog prava veta. Ovo ovlašćenje predsednika predstavlja važno sredstvo da se obezbedi usaglašenost sa Ustavom, zbog čega je od ključne važnosti jasno definisati njegov obim i prirodu.

## Preporuke

Kada je reč o budućim amandmanima mogle bi se preispitati sledeće opcije:

- Ustav treba da sadrži izričito upućivanje na nadležnost predsednika da privremeno spreči stupanje na snagu zakona koji je donela Skupština – „suspenzivno pravo veta”.
- Ustav bi trebalo bolje da pojasni delokrug i ograničenja predsednikovog prava veta i da utvrdi u kojoj meri predsednik može da preispita sadržinu zakona. Takođe bi, u skladu sa tumačenjem Suda, mogao jasno da propiše da korišćenje suspenzivnog prava veta ne podrazumeva i pravo predlaganja izmena na zakon, koji je vratio Skupštini.





# Kvorum i glasanje za izbor predsednika

---

Nejasnoće tokom postupka izbora predsednika Kosova 2011. godine učinile su da isplivaju na površinu ustavne praznine u vezi sa kvorumom i kriterijumima za glasanje. Nedostatak jasne definicije pojmova „kvorum“ i „glasanje“ i nejasna ustavno-pravna formulacija doveli su do nedoumica u praksi zbog kojih je zatraženo i tumačenje Ustavnog suda. Sud je zaključio da je za kvorum za izbor predsednika potrebna 2/3 većina. Uprkos tome, tekst Ustava i dalje je nejasan i kontradiktoran. Eventualna izmena Ustava trebalo bi da oslika najbolje primere iz drugih zemalja i da zadovolji potrebe Kosova.

---

Shodno Ustavu, izbor predsednika se vrši tajnim glasanjem, glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine.<sup>236</sup>

Međutim, ni Ustav ni Zakon br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo („Zakon o predsedniku“) ne propisuju kvorum potreban za glasanje.<sup>237</sup> Upravo te praznine su bile predmet razmatranja Suda, konkretno uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi tokom glasanja postojao kvorum kao i odgovornosti poslanika tokom izbornog procesa.

**Ustav ne propisuje kvorum potreban za izbor predsednika Kosova.**

Ustav predviđa tri kruga glasanja. Ako nijedan kandidat ne dobije dvotrećinsku većinu u prva dva kruga glasanja, onda se glasanje nastavlja u trećem krugu.<sup>238</sup> U trećem krugu, Skupština bira predsednika između dva kandidata koji u drugom krugu osvoje najveći broj glasova.<sup>239</sup> U trećem i poslednjem krugu, Skupština bira za predsednika onog kandidata koji dobije većinu glasova svih poslanika.<sup>240</sup> Ako izbori ne uspeju ni u trećem krugu, Skupština se raspušta, a novi izbori se moraju održati u roku od četrdeset pet dana.<sup>241</sup> Izbor predsednika treba obaviti najkasnije u roku od trideset dana pre isteka mandata aktuelnog predsednika.<sup>242</sup>

**Kvorum → broj poslanika koji su prisutni i glasaju**  
**Glasanje → broj glasova potrebnih za izbor**

Izraz „kvorum“ podrazumeva prisustvo i učešće u procesu glasanja minimalnog broja

poslanika, potrebnog za početak glasanja, dok se „glasanje“ odnosi na broj glasova koji su potrebni da bi jedna odluka bila usvojena. Odsustvo jasnih ustavnih odredaba koje bi omogućile njihovo razlikovanje, ukazalo je na potrebu za dopunskim tumačenjem. Konkretno, da li Ustav zahteva kvorum odnosno da 2/3 svih poslanika bude prisutno, kako bi krugovi glasanja bili važeći, ili uslov 2/3 većine ukazuje na minimum glasova neophodnih za izbor predsednika u prva dva kruga. Sud je potvrdio prvo većinom glasova. Poslovnik Skupštine iz 2022. godine uključio je tumačenje Suda predvidevši da, da bi prvi i drugi krug glasanja bili važeći, glasanju mora prisustvovati i u njemu mora učestvovati najmanje 80 poslanika.<sup>243</sup> Ovako visok zahtev kada je reč o kvorumu obično odražava visok nivo legitimnosti a takođe povećava verovatnoću donošenja „ispravne odluke“.<sup>244</sup> Istovremeno, visok kvorum „čini da Skupština u velikoj meri bude podložna opstrukcijama, imajući u vidu da male grupe zakonodavaca mogu biti u stanju da blokiraju odluke i zaštite status quo prostim izostankom“.<sup>245</sup>

236 Ustav Kosova, član 86.

237 Zakon br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo, član 4.

238 Ustav Kosova, član 86.

239 Ibid.

240 Ibid.

241 Ibid.

242 Ibid.

243 Poslovnik Skupštine, član 106 (5). Poslovnik Skupštine iz 2010. godine nije propisao kvorum za izbor predsednika.

244 Bjørn Erik Rosch, 'Parliamentary Voting Procedures', in Herbert Döring (ed), Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Mannheim Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim, strana 497, dostupno na <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%C3%B6ring/PMR-W-Europe.pdf>.

245 Ibid, strana 497.

**Prag dvotrećinske većine potrebne za izbor predsednika odražava nameru autora Ustava da obezbede širi konsenzus.**

Ustav zahteva širok konsenzus za izbor predsednika, kao šefa države koji „predstavlja jedinstvo naroda Republike Kosovo”.<sup>246</sup> U biti, iziskuje

međustranački konsenzus za njegov izbor.<sup>247</sup>

Za razliku od tumačenja Suda, i u skladu sa praksama nekolicine drugih zemalja, prema članu 69(3) Ustava, Skupština ima kvorum kada izboru predsednika prisustvuje više od polovine svih poslanika Skupštine.<sup>248</sup> Prednost ovakvog kvoruma leži u izbegavanju opstrukcije opozicije, pošto ne bi omogućilo manjini poslanika da blokira izbor predsednika, pukim izostankom tokom postupka glasanja ili neglasanjem u prvom i drugom krugu. Međutim, primena ovog pravila bi značila da bi vladajuća većina mogla brzo da dođe do trećeg kruga glasanja u kojem bi svojim glasovima mogla da izabere predsednika (pod pretpostavkom da vladajuća većina ima definitivnu većinu).

Sistematsko čitanje Ustava podržava primenu standardnog kvoruma (dakle prisustvo više od polovine svih poslanika). Član 86. Ustava se ne poziva na „prisustvo“ poslanika kada zahteva da se „izbor

**Formulacija Ustava i prakse drugih zemalja podržavaju standardni kvorum, koji zahteva prisustvo više od polovine svih poslanika Skupštine.**

predsednika vrši sa 2/3 glasova svih poslanika“. Za razliku od istih, postoji nekoliko odredaba koje izričito predviđaju drugačije zahteve kada je reč o prisustvu poslanika u Skupštini. Na primer, prema članu 68. Ustava, sastanci Skupštine mogu biti zatvoreni za javnost odlukom „dve trećine (2/3) glasova svih poslanika koji su prisutni i glasaju”.<sup>249</sup> Takođe, prema članu 114 (3) „Odluka o predlaganju sedam (7) sudija zavisi od usvajanja dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine koji su prisutni i glasaju. Odluka o predlaganju dvoje (2) ostalih sudija se donosi na osnovu glasova većine poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju, ali samo nakon glasanja većine poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarantovana za predstavnike zajednica koje ne čine većinsku zajednicu na Kosovu.<sup>250</sup> Slično, član 131. Ustava omogućava Skupštini da da saglasnost - dvotrećinskom većinom glasova poslanika koji su prisutni i glasaju - na ukaz predsednika kojim se proglašava vanredno stanje.<sup>251</sup>

Na osnovu svega navedenog bi bilo racionalno pomisliti da je autori Ustava trebalo da upotrebe izraz „koji su prisutni i glasaju“ za izbor predsednika, kao što su

246 Ustav Kosova, član 83.

247 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), CDL-AD (2019)015, Parametri o odnosu parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: kontrolna lista, Venecija, 24. jun 2019, na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-e).

248 Ustav Kosova, član 69 (3).

249 Ustav Kosova.

250 Ibid.

251 Ibid.

učinili kada je reč o drugim situacijama. Međutim, amandmani na Ustav bi mogli da razjasne ovu formulaciju, kako bi se izbegle bilo kakve nedoumice u praksi.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 86 [Izbor predsednika]

1. Predsednik Republike Kosovo bira Skupština, tajnim glasanjem.
2. Izbor Predsednika Republike Kosovo se vrši najkasnije trideset (30) dana pre isteka mandata aktuelnog Predsednika.
3. Za Predsednika Republike Kosovo se može nominovati bilo koji državljanin Kosova, koji obezbedi potpis najmanje trideset (30) poslanika Skupštine Kosovo. Poslanici Skupštine mogu dati samo jedan potpis za nominaciju Predsednika Republike Kosovo.
4. Izbor Predsednika se vrši sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine.
5. Ukoliko na prva dva glasanja ni jedan kandidat nije dobio većinu od dve trećine (2/3) neophodnih glasova, organizuje se treće glasanje na kojem se glasaju dva kandidata sa najvećim brojem glasova u drugom krugu glasanja i za Predsednika Republike Kosovo se bira kandidat koji je dobio većinu glasova svih prisutnih poslanika.
6. Ukoliko se ni trećim glasanjem ni jedan kandidat ne izabere za Predsednika Republike Kosovo, Skupština se raspušta i raspisuju se novi izbori, koji se moraju održati u roku od četrdeset pet (45) dana.

#### Član 70 [Mandat poslanika]

1. Poslanici Skupštine su predstavnici naroda i ne podležu nikakvom prinudnom mandatu.
2. Mandat poslanika Skupštine počinje na dan potvrđivanja službenih rezultata izbora.
3. Mandat poslanika ističe ili se proglašava nevažećim kada:
  - (1) ne podnese zakletvu;
  - (2) da ostavku;
  - (3) se imenuje za člana Vlade Kosova;
  - (4) istekne mandat Skupštine;
  - (5) neopravdano odsustvuje šest (6) meseci u kontinuitetu sa sastanaka Skupštine. Skupština Kosova, može, u posebnim slučajevima, odlučiti drugačije;
  - (6) je kažnjen pravosnažnom odlukom suda za krivično delo koje je kažnjivo zatvorom sa jednom ili više godina;
  - (7) u slučaju njegove/njene smrti.
4. Slobodna mesta poslanika Skupštine, se odmah popunjavaju, u saglasnosti sa ovim Ustavom i zakonom.

#### Član 74. [Vršenje funkcije]

Poslanici Skupštine Kosova vrše svoju funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo i

u saglasnosti sa ovim Ustavom, zakonima i poslovnikom o radu Skupštine.

### Član 69. [Raspored sastanaka i kvorum]

[...]

3. Skupština postiže kvorum onda kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine.<sup>252</sup>

## Zakon o predsedniku Republike Kosovo

### Član 4 [Izbor predsednika]

1. Predsednika Republike Kosova bira Skupština tajnim glasanjem, prema proceduri predviđenoj Ustavom Republike Kosovo.
2. Izbor predsednika Republike Kosovo treba da se obavi najkasnije trideset (30) dana pre završetka mandata aktuelnog predsednika.
3. Svaki državljanin Republike Kosovo, koji ispunjava kriterijume predviđene u članu 3 ovog zakona, može biti nominovan kao kandidat za predsednika Republike Kosovo, ukoliko ona/on obezbedi potpise najmanje trideset (30) poslanika Skupštine Kosova. Poslanici Skupštine mogu potpisati samo za jednog kandidata za predsednika Republike Kosovo.

## Poslovnik Skupštine

### Član 106 [Izbor predsednika Republike Kosovo]

[...]

3. Za izbor predsednika Republike Kosovo, tokom tri glasanja, moraju biti najmanje dva (2) kandidata.

[...]

5. U prvom i drugom krugu glasanja, moraju učestvovati najmanje 80 poslanika, dok u trećem krugu glasanja mora učestvovati najmanje 61 poslanik. Za punovažnost prvog i drugog kruga glasanja, u glasanju moraju učestvovati najmanje 80 poslanika, dok u trećem krugu glasanja mora učestvovati najmanje 61 poslanik.

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmeti KO29/11 i KO47/16 su relevantni za ovu predmetnu stvar. U predmetu KO29/11, poslanici su osporili ustavnost izbora predsednika Kosovapred Sudom, po tri osnova: nedostatak protivkandidata, prekid glasanja tokom samog postupka i nepostojanje kvoruma u Skupštini.<sup>253</sup>

252  
253

Ustav Kosova.  
Presuda o oceni ustavnosti Odluke Skupštine Republike Kosovo, br. 04-V-04, o izboru predsednika Kosova od 25. februara 2011. godine, Predmet br. KO29/11 od 30. marta 2011. godine, stav 33, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk\\_ka\\_29\\_11\\_eng.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ka_29_11_eng.pdf).

Što se tiče nepostojanja najmanje dva kandidata za funkciju predsednika, poslanici su izneli da je upućivanje na izraz „kandidati“ u članovima 86(5) i 86(6) Ustava formulisano u množini, što ukazuje na potrebu da postoji više od jednog kandidata. Sud je podržao stav podnosilaca zahteva, konkretno navodeći da je jedan od formalnih uslova za pokretanje postupka izbora predsednika da – poslanici – nominuju više od jednog kandidata.<sup>254</sup>

**Postupak za izbor predsednika sa samo jednim kandidatom bio bi neustavan.**

**Sud je potvrdio zahtev da je za izbor predsednika potrebna 2/3 većina.**

Povodom nedostatka kvoruma, poslanici su izneli da ni u jednom od tri kruga glasanja nije postojao kvorum od 2/3 svih poslanika.<sup>255</sup> Po njihovom mišljenju, odsustvo kvoruma bi sprečilo početak glasanja, dok bi glasanje bez takvog kvoruma bilo neustavno. Sud je podvukao da je ustavna dužnost svih poslanika, osim ako ih predsednik Skupštine ne oslobodi, da učestvuju u postupku za izbor predsednika zemlje. Prema nalaženju Suda, svih 120 poslanika mora da glasa, a za izbor predsednika u prvom i drugom krugu potrebno je najmanje 80 glasova (tj. 2/3 svih poslanika).

Na vanrednoj sednici Skupštine koja je održana 22. februara 2011. godine u glasanju je učestvovalo 67 poslanika, a predsednik je izabran u trećem krugu sa 62 glasa. Prema obrazloženju Suda:

83. Pod ovim okolnostima, svih 120 poslanika Skupštine treba da se osećaju dužnim, shodno Ustavu, Zakonu o poslanicima, Poslovniku Skupštine i Kodeksu ponašanja, da prisustvuju plenarnim sednicama Skupštine i da se pridržavaju postupaka utvrđenih u njima, ali pre svega imaju obavezu prema narodu Kosova koji ih je izabrao.

84. Izbor predsednika Kosova koji, u saglasnosti sa članom 83. [Status predsednika, šef države i predstavlja jedinstvo naroda Republike Kosovo, je od takvog značaja da svi poslanici, kao predstavnici naroda Kosova, treba da smatraju kao ustavnu dužnost da, osim kada su oslobođeni od strane predsednika Skupštine, prisustvuju postupku za izbor predsednika kao sto je određeno članom 86. Ustava [Izbor predsednika.<sup>256</sup>

Sud je konstatovao da je na početku bio prisutan 81 poslanik, međutim kada je počelo glasanje, u postupku glasanja je učestvovalo samo 67 poslanika. Shodno tome, proces glasanja je bio neustavan imajući u vidu da je kvorum, odnosno broj poslanika koji su učestvovali u glasanju u prvom i drugom krugu bio manji od 2/3.<sup>257</sup>

254

Ibid.

255

Ibid, stav. 23.

256

Ibid. stav 83, 84.

257

Ibid., stav. 86, 87.



Sudija Carolan i sudija Rodrigues u svojim izdvojenim mišljenjima se nisu složili sa argumentima većine sudija, po oba pitanja, odnosno neophodnom kvorumu i broju kandidata. Po njihovom mišljenju, uslov 2/3 većine ukazuje na minimum glasova neophodnih za izbor predsednika u prvom i drugom krugu glasanja, ali ne i na kvorum ili broj poslanika koji bi trebalo da su prisutni, kako bi ti krugovi glasanja bili važeći. Prema njima, član 69 (3) Ustava propisuje kvorum Skupštine, a to je 61 poslanik. Poslovnik Skupštine propisuje isti kvorum.

**Prema izdvojenim mišljenjima, Ustav potvrđuje da u Skupštini postoji kvorum, kada je prisutno više od polovine ukupnog broja poslanika.**

Prema izdvojenom mišljenju ovih sudija, tumačenje Suda omogućava „maloj manjini u parlamentu da spreči većinu parlamentaraca da obave poslove i volju većine, time što će prosto odbiti da se sastanu i urade posao za koji su položili zakletvu. [...] To bi takođe sprečilo Skupštinu da deluje u skladu sa članom 86(4) Ustava i izabere predsednika prostom većinom glasova poslanika.”<sup>258</sup>

**Kvorum od 2/3 većine u prva dva kruga bi učinio besmislenim treći krug glasanja, kao mehanizam za deblokadu situacije.**

Takođe su napomenuli da ako se u prvom i drugom krugu ne postigne kvorum, u smislu prisustva i glasova 2/3 poslanika, onda će se ovi krugovi smatrati nevažećim; i posledično ne bi bilo moguće preći na treći krug glasanja.

Sudije koje iznele svoje izdvojeno mišljenje su se razlikovale od većine i kada je reč o broju kandidata u trci. Po njihovom mišljenju, ne može se protumačiti da su autori Ustava i njegovog teksta mislili da za funkciju predsednika mora postojati više od jednog kandidata.<sup>259</sup>

U predmetu KO47/16, podnosioci zahteva tvrde da svi poslanici nisu glasali onako kako to nalaže Ustav i shodno tumačenju Suda. Sud je ovo razjasnio navodeći da:

“[...] nije ustavni preduslov niti uslov za validnost Odluke o izboru predsednika Republike Kosovo prema članu 86, paragraf 4 i 5, da svih sto dvadeset (120) poslanika moraju biti prisutni i da glasaju, kao što je navedeno u zahtevu podnosilaca“. Sud ponavlja da „[...] kako bi proces izbora predsednika Republike Kosovo bio važeći u prvom i drugom krugu glasanja, najmanje dve trećine (2/3) svih poslanika mora biti prisutna i glasati, dok za treći krug najmanje većina svih poslanika mora biti prisutna i glasati, u skladu sa stavovima 4. i 5. člana 86. Ustava.”<sup>260</sup>

Shodno tome, prema tumačenju Suda, za sednicu za izbor predsednika važi poseban kvorum, odnosno učešće 2/3 poslanika, kako bi prvi i drugi krug glasanja bili važeći, dok je za treći krug dovoljna većina svih poslanika.

258 Ibid., Izdvojena mišljenja sudija Robert Carolan i Almiro Rodrigues, 30. mart 2011., strana 3, dostupno na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk\\_ka\\_29\\_11\\_mm\\_eng.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ka_29_11_mm_eng.pdf)

259 Ibid.

260 Predmet KO47/16, stav 63.

## Parametri Venecijanske komisije kada je reč o odnosu parlamentarne većine i opozicije u demokratiji

Venecijanska komisija je jasno navela da „pravila koja propisuju kvorum ne bi trebalo [...] da budu nerealan visoka – u suprotnom se može narušiti normalno funkcionisanje parlamenta”.<sup>261</sup> Osim toga, ista tvrdi da bi trebalo da postoje proceduralni mehanizmi za konstatovanje kvoruma i beleženje rezultata glasanja - kao opšte pravilo - ili na zahtev manjinske grupe.<sup>262</sup>

### 2. Koliko poslanika i stranačkih grupa treba da učestvuje u raspravi i glasanju?

66. Proces odlučivanja treba da bude inkluzivan, odnosno da uključi sve političke grupe u parlamentu. Pravila o kvorumu daju dodatni legitimitet odlukama koje donosi Parlament. Pravila kvoruma, međutim, ne bi trebalo da budu nerealan visoka – u suprotnom mogu poremetiti normalno funkcionisanje Parlamenta (CDL-AD(2008)015, § 47

### 3. Kako se broje glasovi u Skupštini?

68. Važno je osigurati da proces brojanja glasova bude pravičan i transparentan, da većina ne može manipulirati procedurom, i da opozicija ima mogućnost da nadgleda proces brojanja.

69. Trebalo bi da postoje proceduralni mehanizmi za utvrđivanje kvoruma i evidentiranje rezultata glasanja, po pravilu, ili na zahtev manjinske grupe (CPA Benchmarks, § 2.6.2). Ovo ne isključuje mogućnost oslanjanja na usmeno glasanje u nekim drugim, manje kontroverznim, situacijama.

## Komparativna analiza i literatura

U svim zemljama zapadnog Balkana, izuzev Albanije, predsednik zemlje se bira na neposrednim i opštim izborima. To je slučaj u Hrvatskoj, Sloveniji, Srbiji, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Bosni i Hercegovini. U Albaniji, predsednika bira Skupština. Ustav Albanije ne uređuje pitanje kvoruma potrebnog za ovaj postupak. Član 78. Ustava Albanije predviđa da Skupština obavlja svoj rad u prisustvu više od polovine svojih članova i odlučuje većinom glasova svojih članova, izuzev slučajeva kada ustav propisuje kvalifikovanu većinu. Član 55(2) Poslovnika Skupštine Albanije predviđa da je kvorum neophodan za glasanje na plenarnoj sednici najmanje 71 poslanik, dakle više od polovine svih poslanika. Međutim, Poslovnik ne propisuje bilo kakav poseban kvorum za izbor predsednika Republike.

U Jermeniji, Estoniji, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji i Malti predsednika bira Skupština. U Nemačkoj, predsednika bira Savezna skupština, koju čine članovi Bundestaga i jednak broj članova koje biraju parlamenti u svakoj od 16 pokrajina. U svim ovim zemljama Ustav ne navodi posebne odredbe kada je reč o kvorumu potrebnom za glasanje predsednika.

<sup>261</sup> Parametri Venecijanske komisije o odnosu parlamentarne većine i opozicije u demokratiji.  
<sup>262</sup> Ibid., stav. 69.

Nasuprot tome, član 50(4) gruzijskog Ustava propisuje da se „prvi ili drugi krug izbora smatra važećim ako je u njemu učestvovalo više od polovine ukupnog broja članova Izbornog kolegijuma”.<sup>263</sup> Treba napomenuti da predsednika Gruzije bira Izborni kolegijum koji se sastoji od svih poslanika Gruzije i vrhovnih predstavničkih tela Autonomnih republika Abhazije i Adžarije. Pored toga, u Izbornom kolegijumu učestvuju i članovi koje predlažu političke stranke u predstavničkim telima lokalnih samouprava. Uprkos ovoj razlici, formulacija kvoruma predstavlja primer dobre prakse.

Slično ustavno pitanje u vezi sa kvorumom tokom glasanja za izbor predsednika pojavilo se u ustavnoj praksi u Turskoj i Libanu. Aprila 2007. godine Velika Narodna skupština Turske glasala je za izbor novog predsednika Republike. Prema turskom ustavu koji je tada bio na snazi, predsednik je biran glasovima dve trećine poslanika Velike narodne skupštine u dva kruga glasanja; u trećem i četvrtom krugu bila je dovoljna prosta većina. U prvom krugu glasanja, kandidata vladajuće stranke podržali su poslanici iz vladajuće stranke, dok je opozicija bojkotovala ovaj krug glasanja kako bi ga učinila nevažećim, zbog odsustva kvoruma.<sup>264</sup> U prvom krugu glasanja, glasanju je prisustvovao 361 poslanik a kandidat vladajuće većine dobio je 357 glasova od potrebnih 367 (dakle 2/3 većina). Opoziciona stranka je tvrdila da je za izbor predsednika potreban kvorum od 367 poslanika i posledično je osporila validnost postupka pred Ustavnim sudom Turske. Sud je – u svojoj presudi – proglasio nevažećim prvi krug izbora zbog nepostojanja kvoruma.<sup>265</sup> Nakon toga, su raspisani prevremeni nacionalni izbori od strane tadašnjeg premijera Erdogana i njegove Partije pravde i razvoja koja je osvojila većinu u Skupštini. Posledično, su načinjene ustavne izmene, kojima je promenjen turski ustav, koji je predviđao da se predsednik bira na neposrednim izborima.

Slično je postupio Parlament Libana koji je 2007. godine glasao za izbor predsednika Republike. Nije ispunjen Ustavom propisan zahtev da postoji kvorum od dve trećine, te predsednica Skupštine nije proglasila sednicu, već je pozvala na novi krug glasanja.<sup>266</sup> Dakle, uslov od dve trećine smatran je ne samo kao neophodan broj glasova za izbor predsednika, već i kao kvorum potreban za punovažnost skupštinskog zasedanja.

## Albanija

### Član 87

1. Kandidata za predsednika Skupštini predlaže grupa od najmanje 20 poslanika. Poslaniku nije dozvoljeno da istovremeno predlaže više od jednog kandidata.

263 Ustav Gruzije

264 Esin Ürücü, 'Turkey. Whither the Presidency of the Republic of Turkey?', *European Public Law*, Volume 14, Issue 1, 2008, strane 35-54.

265 al Migdalovitz, 'Turkey's 2007 Elections: Crisis of Identity and Power', 10. septembar 2007, dostupno na [https://www.files.ethz.ch/isn/118489/2007-09-10\\_Turkey\\_Elections.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/118489/2007-09-10_Turkey_Elections.pdf).

266 Issam Michael Saliba, 'Liban: Presidential Election and the Conflicting Constitutional Interpretations' <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/Ilgird/2019670432/2019670432.pdf>, str. 3. 32 Ustav Albanije.

2. Skupština bira predsjednika Republike tajnim glasanjem i bez rasprave. Skupština glasa za izbor predsjednika najviše pet puta. Prvo glasanje održava se najkasnije sedam dana od početka postupka za izbor predsjednika. Svako drugo glasanje održava se najkasnije sedam dana od neuspješnog završetka prethodnog glasanja. Glasanje se smatra obavljenim i u slučajevima kada u konkurenciji nije bio nijedan kandidat. Novi kandidati mogu se predložiti na drugom, trećem i četvrtom glasanju, shodno uslovima iz tačke 1. ovog člana.

3. Predsednik se bira u prvom, drugom ili trećem krugu glasanja, kada kandidat dobije najmanje tri petine glasova svih poslanika. U četvrtom i petom glasanju, za predsednika se bira kandidat koji dobije više od polovine glasova svih poslanika.

4. Peto glasanje se održava kada u četvrtom glasanju nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova. Peto glasanje se održava između dva kandidata koji su dobili najviše glasova u četvrtom krugu glasanja. Ako više od dva kandidata ima isti broj glasova, žrebom se određuje kandidat koji učestvuje u glasanju. Ako nakon četvrtog kruga glasanja nijedan kandidat nije ostao u konkurenciji, za ovaj krug glasanja se mogu kandidovati novi kandidati, pod uslovima predviđenim tačkom 1. ovog člana. Kada u trci učestvuje više od dva kandidata, glasanje se održava između dva kandidata koje je predložio najveći broj poslanika.

5. Ako ni nakon petog kruga glasanja nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu, ili ako nakon četvrtog neuspješnog glasanja nema nove kandidature, Skupština se raspušta. Novi izbori se održavaju u roku od 45 dana od raspuštanja.

6. Skupština osnovana u nastavku bira predsjednika Republike većinom svih svojih članova.<sup>267</sup>

## Jermenija

### Član 125

1. Predsednika Republike bira Narodna skupština.
2. Redovni izbori za predsednika Republike održavaju se najmanje 40, a najkasnije 30 dana pre isteka mandata predsednika Republike.
3. Najmanje jedna četvrtina ukupnog broja poslanika ima pravo da predloži kandidata za predsednika Republike.
4. Za predsednika Republike bira se kandidat koji je dobio najmanje tri četvrtine glasova svih narodnih poslanika. U slučaju da predsednik Republike ne bude izabran, održava se drugi krug izbora na kojem mogu učestvovati svi kandidati koji su učestvovali u prvom krugu. U drugom krugu se za predsednika Republike bira kandidat koji je dobio najmanje tri petine glasova svih narodnih poslanika. U slučaju da predsednik Republike ne bude izabran, održava se treći krug izbora na kojem mogu učestvovati dva kandidata koja su u drugom krugu osvojila najveći broj glasova. U trećem krugu, se za predsednika Republike bira kandidat koji je dobio većinu glasova svih narodnih poslanika.

267

Ustav Albanije.

5. U slučaju da predsednik Republike ne bude izabran, novi izbori za predsednika Republike održaće se u roku od 10 dana.
6. Pojediniosti o postupku izbora predsednika Republike propisuju se Poslovníkom Narodne skupštine.

### Član 126.

U slučaju razrešenja sa funkcije predsednika Republike, sprečenosti obavljanja dužnosti, ostavke ili smrti, vanredni izbori za predsednika Republike održavaju se najmanje u roku od dvadeset pet, a najkasnije u roku od trideset pet dana nakon što funkcija predsednika Republike postane upražnjena.<sup>268</sup>

## Estonija

### Član 79.

Predsednika bira Riigikogu ili, u slučaju predviđenom stavom četiri ovog člana, Izborni kolegijum.

Pravo da predloži kandidata za izbor predsednika ima najmanje jedna petina svih poslanika Riigikogu.

Kandidati za predsednika mogu se nominovati iz reda državljana Estonije po rođenju, sa navršenih najmanje četrdeset godina.

Predsednik se bira tajnim glasanjem. Svaki poslanik Riigikogu ima jedan glas. Kandidat koji dobije dve trećine glasova poslanika Riigikogu smatra se izabranim. Ukoliko nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu, narednog dana se održava novi krug glasanja. Pre novog kruga glasanja, nominuju se novi kandidati. Ako nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu u drugom krugu glasanja, istog dana se održava treći krug glasanja između dva kandidata koji su u drugom krugu osvojili najveći broj glasova. Ako predsednik ne bude izabran u trećem krugu glasanja, predsednik Riigikogu saziva Izborni kolegijum u roku od mesec dana, za izbor predsednika.

Izborni kolegijum čine poslanici Riigikogu-a i predstavnici lokalnih saveta. Svaki lokalni savet bira najmanje jednog predstavnika, koji mora biti državljanin Estonije, u sastav Izbornog kolegijuma.

Riigikogu za predsednika predlaže izbornom kolegijumu dva kandidata koji su osvojili najviše glasova u Riigikogu. Pravo predlaganja kandidata za predsednika ima i najmanje dvadeset jedan član Izbornog kolegijuma.

Izborni kolegijum bira predsednika većinom glasova svih svojih članova. Ako u prvom krugu ne bude izabran nijedan kandidat, istog dana se održava drugi krug glasanja između dva kandidata koja su osvojila najveći broj glasova.

Pojediniosti o postupku izbora predsednika propisane su Zakonom o izboru predsednika Republike.<sup>269</sup>

268 Ustav Jermenije.  
269 Ustav Estonije.

## Gruzija

### Član 50

1. Predsednika Gruzije bira Izborni kolegijum, bez rasprave i otvorenim glasanjem, na mandat od 5 godina. Ista osoba može biti izabrana za predsednika Gruzije samo dva puta.
2. Za predsednika Gruzije može biti izabran svaki državljanin Gruzije sa pravom glasa, koji je navršio 40 godina i koji je u Gruziji živio najmanje 15 godina.
3. Izborni kolegijum je sastavljen od 300 članova i uključuje sve poslanike parlamenta Gruzije i vrhovnih predstavničkih tela Autonomnih republika Abhazije i Adžarije. Ostale članove Izbornog kolegijuma predlažu odnosne političke stranke iz redova predstavničkih tela lokalnih samouprava na osnovu kvota koje propisuje Centralna izborna komisija Gruzije, u skladu sa izvornim zakonom. Kvote su propisane u skladu sa principom proporcionalne geografske zastupljenosti i u skladu sa rezultatima izbora lokalnih samouprava održanih po proporcionalnom sistemu. Sastav Izbornog kolegijuma odobrava Centralna izborna komisija Gruzije.
4. Izbor predsednika Gruzije vrši se u Predstavničkom domu. Najmanje 30 članova Izbornog kolegijuma ima pravo da predloži jednog kandidata za predsednika Gruzije. Jedan član Izbornog kolegijuma može podržati nominaciju samo jednog kandidata. Jedan član Izbornog kolegijuma ima pravo glasa za samo jednog kandidata. U prvom krugu izbora izabranim se smatra kandidat koji osvoji najmanje dve trećine glasova svih članova Izbornog kolegijuma. Ako predsednik Gruzije ne bude izabran u prvom krugu, drugi krug se održava između dva kandidata koji su osvojili najviše glasova u prvom krugu. Izabranim se smatra onaj kandidat koji dobije najviše glasova u drugom krugu. Prvi ili drugi krug izbora smatraće se važećim ako je na njima učestvovalo više od polovine svih članova Izbornog kolegijuma. Ako izbori ne uspeju ili Izborni kolegijum ne izabere predsednika Gruzije, ponovni izbori za predsednika Gruzije održavaju se u roku od 30 dana.<sup>270</sup>

## Nemačka

### Član 54

- (1) Saveznog predsednika bira Savezna skupština bez rasprave. Za predsednika može biti izabran svaki Nemačkin koji ima pravo glasa na izborima za Bundestag i koji je navršio četrdeset godina.
- (2) Mandat saveznog predsednika traje pet godina. Ponovni izbor na uzastopni mandat je dozvoljen samo jednom.
- (3) Saveznu skupštinu čine članovi Bundestaga i jednak broj članova koje biraju parlamentarne skupštine Länder po principu proporcionalne zastupljenosti.
- (4) Savezna skupština se sastaje najkasnije trideset dana pre isteka mandata saveznog

predsednika ili, u slučaju prevremenog razrešenja, najkasnije trideset dana nakon tog datuma. Istu saziva predsednik Bundestaga.

(5) Nakon isteka izbornog roka, rok propisan u tački jedan, stava (4) ovog člana počinje da teče kada se Bundestag prvi put sastane.

(6) Kandidat koji osvoji većinu glasova poslanika Savezne skupštine bira se za predsednika. Ako nakon dva glasanja nijedan kandidat ne dobije takvu većinu, bira se lice koje osvoji najveći broj glasova na sledećem glasanju.

(7) Pojediniosti se uređuju saveznim zakonom.<sup>271</sup>

## Grčka

### Član 32

1. Skupština bira predsednika Republike usmenim glasanjem, na posebnoj sednici koju u tu svrhu saziva predsednik Skupštine, najmanje mesec dana pre isteka mandata aktuelnog predsednika, kako je utvrđeno Poslovníkom.

U slučaju trajne sprečenosti predsednika Republike da obavlja dužnosti iz stava 2. člana 34., kao i u slučaju njegove ostavke, smrti ili razrešenja u skladu sa odredbama Ustava, sednica Skupštine radi izbora novog predsednika saziva se najkasnije u roku od deset dana od prevremenog prestanka mandata prethodnog predsednika.

2. U svim slučajevima, predsednik se bira na puni mandat.

3. Za predsednika Republike bira se lice koje dobije dvotrećinsku većinu glasova svih narodnih poslanika. U slučaju da se navedena većina ne dobije, glasanje se ponavlja nakon pet dana. Ako ni drugo glasanje ne donese potrebnu većinu, glasanje se ponavlja još jednom nakon pet dana; za predsednika Republike bira se lice koje dobije tročetinsku većinu glasova svih poslanika.

4. Ukoliko se trećim glasanjem ne dobije navedena većina, Skupština se raspušta u roku od deset dana od glasanja i raspisuju se izbori za novi skupštinski saziv.

Čim se parlament konstituiše, pristupa usmenom glasanju za izbor predsednika Republike, za šta je potrebna tročetinska većina glasova svih poslanika.

Ako se ne postigne navedena većina, glasanje se ponavlja u roku od pet dana i za predsednika Republike bira se lice koje osvoji apsolutnu većinu glasova svih poslanika. Ako se ne dobije ni ova većina, glasanje se ponavlja još jednom nakon pet dana između dva lica sa najvećim brojem glasova, a za predsednika Republike se bira osoba koja osvoji relativnu većinu glasova.

5. U slučaju odsustva Skupštine, saziva se posebna sednica za izbor predsednika Republike, iz stava 4. Ako je Skupština na bilo koji način raspuštena, izbor predsednika Republike se odlaže sve do konstituisanja nove Skupštine kao tela, a najkasnije u roku od dvadeset dana, iz stavova 3. i 4. i u skladu sa odredbama stava 1. člana 34.

6. Ako postupak iz prethodnih stavova za izbor novog predsednika ne bude okončan blagovremeno, aktuelni predsednik Republike nastavlja da obavlja svoju dužnost i nakon isteka mandata, do izbora novog predsednika Republike.

271

Ustav Nemačke.

Interpretativna klauzula: Predsednik Republike koji je dao ostavku pre isteka mandata, ne može se kandidovati na izborima koji su usledili kao posledica njegove ostavke.<sup>272</sup>

## Mađarska

### Član 11

(3) Predsednik Republike izabran u prvom krugu glasanja je kandidat koji je dobio dvotrećinsku većinu glasova poslanika.

(4) Ako prvi krug glasanja ne bude odlučujući, održava se drugi krug. U drugom krugu glasanja se može glasati za dva kandidata koji su osvojili najveći, odnosno drugi najveći broj glasova u prvom krugu. U slučaju jednakog broja glasova u prvom krugu glasanja, može se glasati za kandidate koji su dobili najveći broj glasova. U slučaju jednakog broja glasova samo za drugo mesto u prvom krugu glasanja, može se glasati za sve kandidate koji su dobili najveći i drugi najveći broj glasova. Predsednik Republike, izabran u drugom krugu glasanja, je kandidat koji je dobio većinu važećih glasova, bez obzira na broj članova koji su učestvovali u glasanju. Ako je broj glasova jednak i u drugom krugu, održavaju se novi izbori nakon ponovljene nominacije.

(5) Izborni postupak se završava u roku od najviše dva uzastopna dana.

(6) Novoizabrani predsednik Republike polaže zakletvu pred Skupštinom i stupa na dužnost po isteku mandata prethodnog predsednika Republike ili, u slučaju prevremenog prestanka tog mandata, osam dana od objavljivanja izbornih rezultata.<sup>273</sup>

## Italija

### Član 83

Skupština bira predsednika Republike na zajedničkoj sednici. Na izborima učestvuju po tri delegata iz svakog regiona koje bira Regionalni savet, kako bi se obezbedila zastupljenost manjina. Vale d'Aosta ima samo jednog delegata. Izbor predsednika Republike vrši se tajnim glasanjem dvotrećinskom većinom Skupštine. Nakon trećeg glasanja dovoljna je apsolutna većina.<sup>274</sup>

## Malta

48.

(1) Predsednik Malte imenuje se Rezolucijom donetom glasovima najmanje dve trećine svih članova Doma:

Pod uslovom da, bez obzira na odredbe stava (3)(a), ako Rezolucija nije podržana glasovima

272 Ustav Grčke.

273 Ustav Mađarske, dostupan na <http://www.parliament.am/library/sahmandrutyunner/hungaria.pdf?msclid=b99543adb19411e0aac6441ca96237e9>.

274 Ustav Italije, dostupan na [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_INGLESE.pdf?msclid=295b4370b19611ecba1707263cd9720](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_INGLESE.pdf?msclid=295b4370b19611ecba1707263cd9720).



najmanje dve trećine svih članova Doma, lice koje obavlja funkciju predsednika Malte, u svim okolnostima ostaje na funkciji sve dok Rezoluciju svojim glasovima ne podrži najmanje dve trećine svih članova Doma.<sup>275</sup>

## Zaključak

Prema tumačenju Suda i novom Poslovniku Skupštine, uslov od 2/3 većine za izbor predsednika važi kako za kvorum tako i za glasanje. Ovaj zahtev propisuje prilično visok kvorum koji bi mogao da obezbedi visok nivo legitimnosti. Međutim, istovremeno nosi sa sobom opasnost da opstruiše rad Skupštine. Uprkos odgovornosti koju bi poslanici trebalo da osećaju da prisustvuju glasanju, ništa ih direktno ne sprečava da sa njega izostanu. Ovo bi moglo stvoriti probleme u praksi svaki put kada se vrši izbor predsednika i može sprečiti konstruktivan rad Skupštine.

Zahtev za kvorumom od 2/3 većine takođe može biti u suprotnosti sa članom 69(3) Ustava koji zahteva da jedna polovina svih poslanika mora biti prisutna da bi Skupština imala kvorum. Izbor reči u Ustavu bi takođe mogao da oslika nameru uspostavljanja kvoruma od polovine svih poslanika. U suprotnom, autori bi eksplicitno koristili izraz „koji su prisutni i glasaju“ za izbor predsednika, da su hteli da postave tako visok kvorum.

Izmene ustava bi na najbolji način mogle da razjasne ovo pitanje dodavanjem eksplicitne i jasne formulaciju o kvorumu i postupcima glasanja za izbor predsednika, u Ustav. Ustavne promene bi trebalo da oslikaju praksu drugih zemalja kada je reč o određivanju kvoruma, a takođe bi trebalo da se pozabave Ustavnim oprečnostima koje su se pojavile u praksi zbog ove nejasnoće, aktuelnim zabrinutostima, kao i budućim mogućim potrebama za tumačenjem.

## Preporuke

Da bi se rešile ustavne praznine po ovom pitanju, mogle bi se razmotriti sledeće opcije:

- U slučaju da ne dođe do izmene, relevantne odredbe Ustava moraju se primeniti u skladu sa tumačenjem Suda. Pored toga, tumačenje koje je dao Sud moglo bi da se odnosi i na Zakon o predsedniku;
- Da bi se obezbedila što tačnija formulacija kako u vezi kvoruma tako i u vezi procesa glasanja za izbor predsednika, mogu se razmotriti alternative za izmenu Ustava. Nove odredbe bi mogle da zahtevaju parlamentarni konsenzus, kako bi se uspostavila jasna i prihvatljiva formula za određivanje kvoruma i proces glasanja. Nove odredbe mogle bi da slede najbolje primere iz prakse i trebalo bi da zadovolje potrebe Kosova.





# Nespojivost predsedničkog mandata sa drugim javnim i političkim funkcijama

---

Ustav ne uređuje pitanje nespojivosti mandata predsednika sa privatnim, društvenim ili filantropskim aktivnostima. Iako još uvek nije pokrenut nijedan predmet pred Ustavnim sudom u vezi sa ovom prazninom, ona nesumnjivo ostavlja prostora za buduće ustavne sporove i iziskuje sudsko tumačenje. S obzirom na značajnu ulogu predsednika kao šefa države, Ustav bi trebalo da sadrži jasne odredbe i da odgovore.

---

Ustav propisuje obim i vrste funkcija koje su nespojive sa mandatom predsednika, uključujući političke i javne funkcije. Sa druge strane, u potpunosti je nem kada je reč o (ne)spojivosti mandata predsednika sa drugim vidovima zaposlenja (npr. privatnim, društvenim i/ili filantropskim aktivnostima).<sup>276</sup>

**Predsednik ne može da obavlja druge političke i javne funkcije.**

Nadležnosti predsednika uključuju zastupanje zemlje na unutrašnjem i spoljnom planu, garantovanje ustavnog funkcionisanja institucija i proglašenje zakona. Predsednik je ujedno i vrhovni komandant Kosovskih bezbednosnih snaga i imenuje mandatar za premijera. Stoga, predsednik ne sme da obavlja druge funkcije koje bi mogle zadirati u njegovu/njenu važnu ulogu čelnika države.

Izborom predsednika počinje da teče nespojivost mandata predsednika sa drugim funkcijama u političkoj stranci.<sup>277</sup> Ustav ovo pitanje pojašnjava u mnogo većoj meri prethodnim Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu na Kosovu („Ustavni okvir“) mada se i Sud pozabavio ovim pitanjem. Međutim, prema Ustavnom okviru, svaki drugi angažman predsednika je nespojiv sa funkcijama koje ima, kao nešto za šta Ustav danas ne nudi rešenje.<sup>278</sup>

U odsustvu ustavnih odredaba i tumačenja Suda o ovom konkretnom pitanju, nastupila je potreba da se ovo pitanje dodatno pojasni, u cilju daljeg pojašnjenja samog Ustava.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 88 [Nespojivost funkcija]

1. Predsednik ne može obavljati ni jednu drugu javnu funkciju.
2. Nakon izbora, Predsednik ne može obavljati ni jednu funkciju političke partije.<sup>279</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Do sada se Sud nije bavio pitanjem nespojivosti mandata predsednika sa drugim privatnim, društvenim, ekonomskim ili profesionalnim delatnostima. Međutim, on daje veći uvid u pitanje nespojivosti mandata predsednika sa funkcijama drugih političkih partija i njihovom ozbiljnošću. Predmet br. KI47/10 govori upravo o ovom pitanju.<sup>280</sup> Delimično je takođe relevantan i Izveštaj Venecijanske komisije o

<sup>276</sup> Ustav Kosova, član 88.

<sup>277</sup> Ibid, član 88 (2).

<sup>278</sup> Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu, Uredba br. 2001/9, stav 9.2.7, 15. maj 2001, dostupan na [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2001regs/RE2001\\_09.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2001regs/RE2001_09.pdf).

<sup>279</sup> Ustav Kosova.

<sup>280</sup> Naim Rustemi i 31 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo protiv njegove ekscelencije, Fatmira Sejdiu, predsednika Republike Kosovo, Predmet br. KI47/10, 28. septembar 2010. godine, dostupan na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/ki\\_47\\_10\\_eng\\_2.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/ki_47_10_eng_2.pdf).

demokratiji, ograničenju mandata i nespojivosti političkih funkcija.<sup>281</sup> Iako se ne bavi konkretno ovim pitanjem, on omogućava bolje razumevanje efekata nepodobnosti i nespojivosti, kao i njihove međusobne razlike.

U predmetu br. KI47/10, poslanici su podneli zahtev Sudu, na osnovu člana 113 (6) Ustava, u kome su zatražili od njega da oceni da li je predsednik učinio tešku povredu Ustava time što je nastavio istovremeno da obavlja funkciju predsednika svoje političke stranke.<sup>282</sup> Predsednik je javno izjavio da je prekinuo svoju funkciju u političkoj stranci, po stupanju na mesto predsednika zemlje.<sup>283</sup>

U relevantnim delovima, presuda u predmetu KI47/10 predviđa sledeće:

63. LDK je u dovoljnoj meri zastupljena u Skupštini Kosova. Aktivno je učestvovala na lokalnim izborima održanim na Kosovu 17. novembra 2009. god. Njeni članovi su se aktivno angažovali držeći političke govore, održavajući tribine i debate na svakodnevnoj osnovi. Partija ima svoje političke ciljeve i ima pravo da teži ka političkim funkcijama, u cilju unapređenja tih ciljeva. U demokratijama poput one na Kosovu, političke stranke su posebno priznate zakonom. One imaju pravo da apeluju na građane da glasaju za njih i za kandidate odabrane sa njihove strane u vreme izbora. One imaju pravo da pregovaraju o koalicijama na nacionalnom nivou u Skupštini Kosova i u opštinama u svim delovima zemlje.

64. Političke partije ne samo da se zalažu za svoje ciljeve time što su aktivne u političkoj ravni, već i time što podržavaju kandidate koji teže ka političkim funkcijama. Jedan od načina da se biračko telo ubedi da za njih glasaju je objavljivanje ciljeva i programa njihove stranke. To čine i kada

treba da izaberu kandidate za izbore i time što za političke funkcije biraju one osobe koje će uticati na biračko telo da glasa za njihove kandidate i liste.

65. Nije isto kada javni službenik nekog ministarstva zatraži da bude odsutan sa svog tehničkog mesta javnog službenika kako bi gradió svoju političku karijeru i ako predsednik Republike pokuša da bude „opravdano odsutan” sa svoje funkcije predsednika jedne od glavnih političkih stranaka, u vreme kada je nosilac službenog zvanja predsednika te političke stranke.

66. Osnovna funkcija i želja svake političke stranke je da dobiju podršku građana i da utiču na ljude u vezi sa političkim pitanjima i da pobeđu na izborima. Jedan od osnovnih načina da se pridobiju srca i umovi građana koji će glasati na izborima je sposobnost jedne političke stranke da ih podstakne da podrže kandidate i stavove političkih stranaka. Ako jedna

**Ako postoje navodi da je predsednik „zamrznuo” svoju funkciju predsednika stranke, onda je Sud dužan da ustanovi koliko je ovo „zamrzavanje funkcije“ realno.**

281 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Izveštaj o demokratiji, ograničenju mandata i nespojivosti političkih funkcija, usvojen od strane Venecijanske komisije na 93. plenarnoj sednici, 14-15. decembra 2012, Studija br. 646/2011, CDL-AD (2012)027rev, 31. januar 2013, dostupan na [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e).

282 Predmet br. KI47/10. stav 4, 18.

283 Ibid., stav 26.

politička stranka ima podršku predsednika Republike ona ima značajnu političku prednost da dalje unapredi svoj politički program i izbor svojih kandidata za javne funkcije.<sup>284</sup>

Sud je našao da „[kada] Predsednik Republike dozvoli političkoj partiji da tvrdi da je on ili ona predsednik te političke partije, čak i u okolnostima kada on ili ona u svojstvu predsednika nije doneo nikakvu aktivnu odluku u ime partije, on ili ona vrši stranačku delatnost ili u najmanjoj meri dozvoljava političkoj partiji da „izvuče korist” od njegovog imena i funkcije predsednika Republike.<sup>285</sup> Predsednik je nastavio da dozvoljava da se njegovo ime vezuje sa LDK. LDK mu je dozvolio da ostane njihov predsednik i da „zamrzne” funkciju u toj stranci.

Prema Sudu, i Predsednik i LDK, žele da izvuku koristi iz njihove veze jednog sa drugim. Predsednik može imati mogućnost da „odmrzne” svoje funkcije ako i kada napusti položaj predsednika Kosova. Stranka može – sa svoje strane – potražiti način da ostvari političku prednost, asociiranjem sa uticajnim ustavnim službenikom, poput predsednika Republike.<sup>286</sup>

Dok je Sud preispitao da li činjenice u ovom predmetu predstavljaju povredu Ustava, naredno suštinsko pitanje je da li je nastupila puka tehnička povreda ili je došlo do teške povrede Ustava. U tom kontekstu, Sud je predočio sledeću analizu i došao je do sledećeg zaključka:

**Predsednik Republike je počinio tešku povredu Ustava time što je i dalje istovremeno nastavio da obavlja funkciju predsednika LDK.**

69. Razmatrajući da li je ova povreda samo tehnička povreda Ustava ili zapravo teška povreda, Sud bi trebalo da oceni uticaj odluke predsednika na

poverenje javnosti u kancelariju predsednika Republike Kosovo. Imajući na umu značajna ovlašćenja dodeljena predsedniku Ustavom, za javnost je razumno da pretpostavi da njihov predsednik „predstavlja jedinstvo naroda“, a ne delimične interese ili stranačke interese, već da zastupa sve njih. Svaki građanin Republike ima pravo da bude siguran u nepristrasnost, integritet i nezavisnost svog predsednika. Ovo je naročito slučaj kada predsednik treba da načini političke izbore, kao što je odabir kandidata iz potencijalnih koalicija, za funkciju premijera.

70. Sud je mišljenja da ovo ne može biti slučaj kada se predsednik i dalje nalazi na visokom položaju u jednoj od najistaknutijih političkih stranaka u zemlji.

## Mišljenje Venecijanske komisije

Izveštaj Venecijanske komisije o demokratiji, ograničenju mandata i nespojivosti političkih funkcija („Izveštaj“) se – u nekim delovima

**Za razliku od nepodobnosti, nespojivost ne sprečava izbor istog lica, niti utiče na pravni kvalitet izbornih rezultata.**

284 Predmet br. KI47/10.

285 Ibid., stav. 67.

286 Ibid., stav. 68.

– upućuje na ovaj predmet. Izveštaj se ne ograničava samo na pitanje nespojivosti funkcija predsednika, već iz šire perspektive sagledava pitanje nespojivosti drugih visokih državnih funkcija, s obzirom na to da se istorijski razvijao i da je primenjen u različitim jurisdikcijama. Međutim, ovaj izveštaj nudi zanimljivo zapažanje kada je reč o nespojivosti, napominjući sledeće: „Primarna svrha nespojivosti bila je da se osigura da konkretna javna ili privatna zanimanja ne utiču na njihovu ulogu predstavnika zemlje.”<sup>287</sup>

Nespojivost se razlikuje od nepodobnosti. Kako se navodi u Izveštaju „[...] [Dok se nepodobnost definiše kao princip koji sprečava nosioce određenih javnih ili privatnih funkcija da se kandiduju na parlamentarnim izborima ili izborima za druge nivoe upravljanja, nespojivost predstavlja mnogo širi princip koji se odnosi na nosioce političkih funkcija koji su već izabrani.”<sup>288</sup>

## Komparativna analiza i literatura

U poređenju sa ustavima drugih zemalja, koncept nespojivosti funkcije propisan Ustavom Kosova je poprilično uzan.

Prema ustavu Kosova, nespojivost ne uključuje - kao što je to slučaj sa ustavima nekih drugih zemalja - angažovanje predsednika

u obavljanju privatnih delatnosti (npr. Albanija) ili privredne delatnosti (npr. Bugarska); ili obavljanje bilo kog drugog zanimanja (npr. Austrija) ili profesionalne dužnosti (npr. Hrvatska). Drugim rečima, ona ne zabranjuje predsedniku da obavlja bilo koju drugu plaćenu funkciju, da se bavi bilo kojom privrednom delatnošću ili zanimanjem ili da pripada upravnom ili nadzornom odboru bilo kog preduzeća radi ostvarivanja profita, kao što to propisuje nemački Osnovni zakon.

### Albanija

#### Član 89

Presidenti i Republikës nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike, nuk mund të jetë anëtar partie dhe as të kryejë veprimtari tjetër private.<sup>289</sup>

### Austrija

#### Član 61

1. Tokom svog mandata, savezni predsednik ne može pripadati nijednom opštem predstavničkom telu niti obavljati bilo koje drugo zanimanje.

<sup>287</sup> Venecijanska komisija, Studija br. 646/2011.

<sup>288</sup> Ibid., stav 121.

<sup>289</sup> Ustav Albanije

2. Zvanje „savezni predsednik“ ne sme koristiti niko drugi – čak ni kao dodatak ili u kontekstu drugog zvanja. Ono je zaštićeno zakonom.<sup>290</sup>

## Bugarska

### Član 95

1. Predsednik i potpredsednik samo jednom mogu biti ponovo izabrani na istu funkciju.
2. Predsednik i potpredsednik ne mogu biti narodni predstavnici, niti obavljati bilo koju drugu državnu, javnu ili privrednu delatnost, niti učestvovati u rukovođenju bilo kojom političkom strankom.<sup>291</sup>

## Hrvatska

### Član 96

Predsednik Republike ne može obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost. Nakon izbora, predsednik Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci o čemu obaveštava Hrvatski sabor.<sup>292</sup>

## Estonija

### Član 84

Stupanjem na funkciju predsednika, prestaju ovlašćenja i dužnosti nosioca na svim izabranim ili imenovanim funkcijama koje je on ili ona ranije obavljao, a on ili ona obustavlja svoje članstvo u bilo kojoj političkoj stranci za vreme trajanja njegovog ili njenog mandata.<sup>293</sup>

## Nemačka

### Član 55

1. Savezni predsednik ne može biti član vlade ili zakonodavnog tela Federacije ili zemlje.
2. Savezni predsednik ne može obavljati nijednu drugu plaćenu funkciju, niti se baviti trgovinom ili drugim zanimanjem, niti biti član upravnog ili nadzornog odbora bilo kog profitnog privrednog subjekta.<sup>294</sup>

290 Ustav Austrije.

291 Ustav Bugarske.

292 Ustav Hrvatske.

293 Ustav Estonije.

294 Ustav Nemačke.



**Mađarska****Član 12**

1. Ličnost predsednika Republike je nepovrediva.
2. Funkcija predsednika Republike je nespojiva sa bilo kojom drugom državnom, društvenom, ekonomskom i političkom funkcijom ili dužnošću. Predsednik Republike ne može obavljati drugo plaćeno zanimanje, niti primati naknadu za bilo koju drugu delatnost, osim za delatnost koja je zaštićena autorskim pravom.<sup>295</sup>

**Lituanija****Član 83**

Predsednik Republike ne može biti poslanik Seimasa, ne može obavljati drugu funkciju i ne može primati nikakvu drugu naknadu, osim naknade koja je propisana za predsednika Republike i naknade za stvaralačku delatnost.

Lice izabrano za predsednika Republike mora prekinuti svoje delovanje u političkim strankama i političkim organizacijama do početka nove kampanje za izbor predsednika Republike.<sup>296</sup>

**Severna Makedonija****Član 83**

Dužnost predsednika Republike je nespojiva sa obavljanjem druge javne funkcije, zanimanja ili funkcije u političkoj stranci. Predsednik Republike uživa imunitet. Za oduzimanje mandata predsedniku Republike odlučuje Ustavni sud Republike Makedonije, dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.<sup>297</sup>

**Poljska****Član 132**

Predsednik Republike ne može obavljati druge funkcije niti obavljati bilo koju javnu funkciju, osim onih vezanih za obavljanje njegove funkcije.<sup>298</sup>

<sup>295</sup> Ustav Mađarske.

<sup>296</sup> Ustav Litvanije, dostupan na <https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192>.

<sup>297</sup> Ustav Severne Makedonije.

<sup>298</sup> Ustav Republike Poljske dostupan na <https://trybunal.gov.pl/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland>.

**Srbija****Član 115**

Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.<sup>299</sup>

**Slovenija****Član 105**

Funkcija predsednika Republike je nespojiva sa obavljanjem druge javne funkcije ili zanimanja.<sup>300</sup>

**Ukrajina****Član 103**

Predsednika Ukrajine biraju građani Ukrajine, po osnovu univerzalnog, jednakog i neposrednog biračkog prava, tajnim glasanjem na petogodišnji mandat.

[...]

Predsednik Ukrajine ne može imati drugi predstavnički mandat, obavljati funkciju u organima državne uprave ili u udruženjima građana, niti se baviti drugom plaćenom ili preduzetničkom delatnošću, niti učestvovati u radu upravnog organa ili nadzornog odbora profitnog privrednog subjekta.<sup>301</sup>

**Zaključak**

Predsednik mora da se uzdrži od vršenja bilo koje druge javne funkcije dok je na dužnosti, uključujući vršenje bilo koje druge funkcije u okviru političke stranke, imajući u vidu da ovo čini tešku povredu Ustava.

Međutim, još uvek nije dat odgovor na pitanje nespojivosti mandata predsednika sa drugim delatnostima (npr. privatnim, filantropskim i društvenim). Pitanje ovakvog ustavnog jaza još uvek nije pokrenuto u praksi, međutim ono svakako ostavlja prostora za buduće sukobe i potrebe za tumačenjem.

Rešavanje ovog pitanja, propisivanjem jasnih ustavnih odredaba sprečilo bi uticaj drugih javnih ili privatnih funkcija na ulogu predsednika kao predstavnika naroda. Rukovodeći se primerima drugih zemalja, aktuelne ustavne odredbe mogu se proširiti ustavnim izmenama, s obzirom na značaj mandata predsednika.

299 Ustav Srbije.

300 Ustav Slovenije.

301 Ustav Ukrajine, dostupan na <https://ccu.gov.ua/en/starinka/legal-acts>.

## Preporuke

Uzimajući u obzir ustave drugih zemalja, Ustav Kosova bi mogao da se pozabavi nespojivošću bilo koje privatne i/ili privredne delatnosti, kao i bilo kog drugog zanimanja ili profesionalne dužnosti sa obavljanjem funkcije predsednika. S tim u vezi, moglo bi se razgovarati o sledećim opcijama.

- Potpuno nova odredba bi mogla izričito da predvidi da predsednik ne može da obavlja nijednu drugu javnu funkciju.
- Amandman na Ustav bi takođe mogao da proširi pojam nespojivosti mimo javnih funkcija i funkcija u političkim strankama, i uključi bilo koju privatnu, privrednu delatnost ili bilo koje drugo zanimanje ili profesionalnu dužnost, ili čak imenovanje u sastav upravnih ili nadzornih organa profitnih institucija ili preduzeća, u ravni sa većinom ustava u Evropi.





# Šta se dešava u slučaju predsednikovog odsustva?

---

U slučaju da je predsednik privremeno sprečen da obavlja svoju funkciju, njegovu funkciju obavlja vršilac dužnosti predsednika. Ustav ne propisuje šta se dešava u slučajevima kada: (i) prestane mandat predsednika a da Skupština nije izabrala novog predsednika; (ii) je predsednik podneo ostavku; (iii) je predsednik razrešen dužnosti; (iv) u slučaju smrti predsednika; (v) ili kada ova funkcija postane upražnjena iz drugih razloga. Nedostatak jasnih ustavnih odredaba takođe stvara nejasnoće u pogledu obima nadležnosti vršioca dužnosti predsednika. Aktuelne praznine mogu pokrenuti nova pitanja u budućnosti, stoga bi uključivanje nekih novih ustavnih i/ili zakonskih odredaba moglo razjasniti ova pitanja.

---

Predsednik Skupštine preuzima dužnosti predsednika Kosova ako je isti sprečen da obavlja svoju funkciju.<sup>302</sup> Ustav je međutim nem, kada je reč o dve stvari: 1) delokrug ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika i 2) šta se dešava sa funkcijom predsednika u drugim slučajevima, osim privremene sprečenosti obavljanja funkcije predsednika.

**Vršilac dužnosti predsednika, privremeno obavlja funkciju predsednika, bez ograničenja.**

Član 84 Ustava ne predviđa nikakva ograničenja nadležnosti predsednika, bez obzira da li te nadležnosti obavlja sam predsednik ili vršilac dužnosti predsednika. Sud je otklonio prazninu, zastupajući mišljenje da odsustvo ograničenja podrazumeva da vršilac dužnosti predsednika obavlja sve nadležnosti predsednika, sve dok je na ovoj funkciji. Određena ograničenja, u slučaju da budu primenjena u budućnosti, bi umanjila prava i slobode iz Glave II Ustava.

**Ustav ne propisuje šta se dešava u slučaju trajnog izostanka predsednika.**

U odsustvu ustavnih odredaba ili tumačenja suda, pitanje nadležnosti vršioca dužnosti predsednika ostaje

nejasno u sledećim slučajevima: (i) kada predsedniku prestane mandat, a Skupština nije izabrala novog predsednika; (ii) kada predsednik podnese ostavku; (iii) kada je predsednik razrešen dužnosti; (iv) u slučaju smrti; (v) ili kada ova funkcija ostane upražnjena iz drugih razloga. Većina zemalja uređuje nadležnosti vršioca dužnosti predsednika, kako sa stanovišta privremenog izostanka predsednika tako i sa aspekta trajnog odsustva, kada mesto predsednika ostane upražnjeno iz razloga kao što su ostavka, razrešenje, sprečenost obavljanja dužnosti ili smrt. U praksi, predsednik Skupštine je obavljao funkciju vršioca dužnosti predsednika, čak i kada je mesto predsednika ostalo upražnjeno iz drugih razloga, a ne zbog privremene sprečenosti istog/iste da obavlja svoje dužnosti.

Ovaj prenos ovlašćenja na vršioca dužnosti predsednika može biti dobrovoljan i trajeće sve dok predsednik ne bude u prilici da preuzme svoje dužnosti, ali ne može trajati duže od šest (6) meseci.<sup>303</sup>

**Mandat vršioca dužnosti predsednika nije fiksni ili standardni šestomesečni (6) mandat.**

U suprotnom, Skupština dvotrećinskom (2/3) većinom glasova svih poslanika utvrđuje da predsednik privremeno nije u mogućnosti da obavlja svoje dužnosti.<sup>304</sup> Ustav štaviše predviđa da se izbor predsednika mora obaviti najkasnije trideset (30) dana pre prestanka mandata aktuelnog predsednika.<sup>305</sup> Međutim, u slučaju da mesto predsednika postane upražnjeno, ovo može poslužiti kao argument da postupak izbora počne odmah. Razlog za to je, što rok od trideset dana (30) važi kada aktuelni predsednik obavlja svoju funkciju. Maksimalni period od šest (6) meseci važi samo u slučaju „privremene sprečenosti“ predsednika, što znači da je

302 Ustav Kosova, član 90.

303 Ibid., član 90(1).

304 Ibid., član 90(2).

305 Ibid., član 86(2).

predsednik na funkciji ali privremeno nije u mogućnosti da obavlja svoje dužnosti. U drugim slučajevima, Skupština ne treba da čeka šest (6) meseci da izabere novog predsednika.

Budući mogući scenariji mogu ukazati na nova pitanja a neophodno je usvojiti jasne ustavne odredbe kako bi se ubuduće sprečili sukobi i povreda Ustava.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

- (1) predstavlja Republiku Kosovo, unutar i van zemlje;
- (2) garantuje ustavno funkcionisanje institucija utvrđenih ovim Ustavom;
- (3) raspisuje izbore za Skupštinu Kosova i saziva prvi sastanak iste;
- (4) donosi dekrete u saglasnosti sa ovim Ustavom;
- (5) objavljuje zakone koje je usvojila Skupština Republike Kosovo;
- (6) ima pravo da vrati na ponovno razmatranje usvojene zakone koje smatra štetnim po legitimne interese Republike Kosovo ili jedne ili više zajednica.. Pravo vraćanja zakona može iskoristiti samo jednom;
- (7) potpisuje međunarodne sporazume u saglasnosti sa ovim Ustavom;
- (8) predlaže amandmane na ovaj Ustav;
- (9) može pokrenuti određena pitanja pred Ustavnim sudom;
- (10) upravlja spoljnom politikom države;
- (11) prima akreditivna pisma stranih diplomatskih predstavnika u Republici Kosovo;;
- (12) vrhovni je komandant Bezbednosnih snaga Kosova;
- (13) upravlja Konsultativnim većem za zajednice;
- (14) određuje mandataru za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije koja čini većinu u Skupštini;
- (15) imenuje i razrešava Predsednika Vrhovnog suda Kosova na predlog Sudskog saveta Kosova;
- (16) imenuje i razrešava sudije Republike Kosovo na predlog Sudskog saveta Kosova;
- (17) imenuje i razrešava Državnog tužioca Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;
- (18) imenuje i razrešava tužioce Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;
- (19) imenuje sudije Ustavnog suda na predlog Skupštine;
- (20) imenuje Komandanta Bezbednosnih snaga Kosova, na osnovu preporuke Premijera;
- (21) u saradnji sa Premijerom, imenuje Direktora, zamenika direktora i stalnog inspektora Obaveštajne službe Kosova;
- (22) donosi odluku o proglašavanju vanrednog stanja, u saradnji sa Premijerom;
- (23) može zahtevati sednicu Saveta bezbednosti Kosova i predsedavati istom tokom

vanrednog stanja;

(24) donosi odluku o diplomatskim i konzularnim misijama Republike Kosovo, na osnovu konsultacija sa Premijerom;

(25) imenuje i razrešava šefove diplomatskih misija Republike Kosovo, na predlog Vlade;

(26) imenuje Predsednika Centralne izborne komisije;

(27) imenuje Guvernera Centralne banke Republike Kosovo, koji će služiti i kao Generalni direktor i imenuje ostale članove Saveta banke;

(28) uručuje medalje, priznanja i nagrade, u saglasnosti sa zakonom;

(29) daje pomilovanja u skladu sa zakonom

(30) najmanje jednom godišnje se obraća Skupštini Kosova u odnosu na svoj rad.

## Član 88 [Nespojivost funkcija]

1. Predsednik ne može obavljati ni jednu drugu javnu funkciju.
2. Nakon izbora, Predsednik ne može obavljati ni jednu funkciju političke partije.

## Član 90 [Privremeni izostanak predsednika]

1. Ukoliko Predsednik Republike Kosovo privremeno ne može da obavlja svoje dužnosti, on/ona može dobrovoljno preneti svoje dužnosti na Predsednika Skupštine, koji će biti vršilac dužnosti Predsednika Republike Kosovo. Naredba Predsednika o prenošenju odgovornosti mora sadržati razloge i period obavljanja istih, ako je upoznat sa njima. Predsednik Republike Kosovo će ponovo preuzeti svoje obaveze kada bude u mogućnosti da sprovodi iste, na osnovu čega Predsedniku Skupštine prestaje funkcija vršioca dužnosti Predsednika.

2. Ako ne postoji dobrovoljan prenos dužnosti, Skupština Republike Kosovo, nakon konsultacija sa lekarskim konzilijumom, sa dve trećine (2/3) glasova donosi odluku o tome da Predsednik privremeno ne može obavljati svoje dužnosti. Predsednik Skupštine Kosova će služiti kao vršilac dužnosti Predsednika Republike Kosovo, dok se isti ne vrati na svoju funkciju onda kada je spreman za obavljanje dužnosti Predsednika.

3. Funkcija vršioca dužnosti Predsednika Republike Kosovo se ne može vršiti duže od šest (6) meseci.<sup>306</sup>

## Relevantna sudska praksa

Predmeti KO97/10, KO29/12 i KO48/12 su relevantni u ovoj pravnoj stvari.<sup>307</sup> Prvi predmet se bavi nespojivošću funkcije vršioca dužnosti predsednika i vršenja funkcije u političkoj stranci. Druga dva predmeta dodatno pojašnjavaju delokrug nadležnosti vršioca dužnosti predsednika.

### Predmet KO97/10

Sud se u ovom predmetu osvrnuo na delokrug i ograničenja nadležnosti vršioca dužnosti predsednika. On nalazi da „[v]ršilac dužnosti predsednika nije izabrani predsednik i da se s vremena na vreme mogu postavljati pitanja u vezi sa ovlašćenjima

306

Ustav Kosova.

307

Predmet KO97/10, stav 25.



vršioca dužnosti predsednika.”<sup>308</sup> Sud je zaključio da vršilac dužnosti predsednika uživa prava funkcije predsednika Skupštine, uključujući i pravo da obavlja političku funkciju u političkoj stranci.”

**Vršilac dužnosti predsednika nije dužan da obustavi obavljanje funkcije u bilo kojoj političkoj stranci samo zato što je stupio na dužnost vršioca dužnosti predsednika.**

Relevantni paragrafi presude navode sledeće:

19. Poslanici Skupštine Kosova tajnim glasanjem odlučuju ko će biti predsednik Republike Kosovo. Član 86. stav 1. glasi: „Predsednika Republike Kosovo bira Skupština, tajnim glasanjem.“ Predsednik deluje kao poglavar države i on ili ona predstavlja jedinstvo građana Republike Kosovo. Princip reprezentativne demokratije koja čini osnov institucija i donošenja odluka u Republici Kosovo daje mogućnost izabranim predstavnicima građana da biraju predsednika. Ograničeni period od šest meseci, predviđen u članu 90. Ustava, nakon kojeg vršilac dužnosti predsednika ne može obavljati funkciju predsednika je postavljen da bi se obezbedilo da je Skupština Kosova ta koja bira ko će držati tu važnu poziciju u ime građana Kosova.

20. Član 90. Ustava predviđa da će vršilac dužnosti predsednika biti predsednik Skupštine Kosova. Predsednika Skupštine takođe biraju poslanici Skupštine, iz svojih redova. Član 67. na sledeći način propisuje izbor predsednika Skupštine [...].

21. Funkcije predsednika Skupštine, navedene u članu iznad, su isključivo u vezi sa unutrašnjim radom Skupštine i nemaju toliko supstancijalnih funkcija i nadležnosti kao predsednik Republike. Njihove uloge su različite.

22. Poslanici Skupštine biraju predsednika Skupštine glasanjem koje je u potpunosti odvojeno od izbora Predsednika Republike. Član 88. Ustava, u celini, predviđa:

### Član 88 [Nespojivost funkcija]

1. Predsednik ne može obavljati ni jednu drugu javnu funkciju.

2. Nakon izbora, predsednik ne može obavljati ni jednu funkciju političke partije.<sup>309</sup>

Po mišljenju Suda, zabrana obavljanja bilo kakve funkcije u sklopu političke partije odnosi se samo na predsednika kojeg je izabrala Skupština. Dr Jakup Krasniqi nije izabran za predsednika Kosova, već je izabran na mesto predsednika Skupštine. Iz tog razloga, Sud je zaključio da Ustav ne predviđa nikakvu zabranu obavljanja funkcije u sklopu političke partije za predsednika Skupštine.<sup>310</sup>

308 Presuda u zahtevu koji je podneo vršilac dužnosti predsednika, dr Jakup Krasniqi, u vezi sa istovremenim obavljanjem funkcija vršioca dužnosti predsednika i generalnog sekretara Demokratske partije Kosova, Predmet broj K097/10 od 22. decembar 2010. dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/ko\\_97\\_10\\_eng.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/ko_97_10_eng.pdf); Predmeti K029/12 i K048/12.

309 Ibid.

310 Ibid., stav 23.

## Predmeti KO29/12 i KO48/12

Svako ograničenje nadležnosti vršioca dužnosti predsednika u vezi sa: (i) proglašenjem vanrednog stanja; (ii) imenovanjem i razrešenjem sudija, glavnog državnog tužioca i tužilaca; i (iii) pojedinačnog pomilovanja, nisu u skladu sa Ustavom.

Ovi predmeti se odnose na delokrug ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika. Poslanici su predložili novi član Ustava kojim bi se ograničila mogućnost vršioca dužnosti predsednika da vrši sva ovlašćenja i funkcije predsednika. Isti glasi: „Osim ako je drugačije propisano ovim Ustavom, funkcija vršioca dužnosti predsednika Republike Kosovo ne može se vršiti duže od 6 (šest) meseci. Vršilac dužnosti predsednika

Republike Kosovo vrši sva ovlašćenja predsednika izuzev (1) predlaganja ustavnih amandmana; (2) proglašenja vanrednog stanja, bez odobrenja premijera; (3) imenovanja i razrešenja sudija Republike Kosovo, glavnog državnog tužioca i tužilaca Republike Kosovo; (4) imenovanja i razrešenja šefova diplomatskih misija Republike Kosovo; (5) dodele medalja, priznanja i nagrada, u skladu sa zakonom; i (6) davanja pojedinačnog pomilovanja”.<sup>311</sup>

Sud je zaključio da ograničavanje ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika da predlaže ustavne amandmane, imenuje i razrešava šefove diplomatskih misija, kao i da uručuje medalje, priznanja i nagrade, ne bi umanjile prava i slobode propisane Glavom II Ustava.<sup>312</sup> Svako drugo ograničenje nije u skladu sa Ustavom, jer bi umanjilo prava i slobode zagarantovane Glavom II Ustava.<sup>313</sup>

## Komparativna analiza i literatura

Ustav Republike Češke nabraja posebne nadležnosti koje premijer i predsednik Skupštine mogu vršiti u odsustvu predsednika Republike. Estonija daje još jedan primer; njen

**Većina ustava ne predviđa nikakva ograničenja nadležnosti vršioca dužnosti predsednika, izuzev u Republici Češkoj i Estoniji.**

Ustav predviđa nadležnosti koje predsednik Skupštine ne može obavljati kao vršilac dužnosti predsednika, tačnije „predsednik Riigikogu, prilikom obavljanja funkcije predsednika ne može, bez saglasnosti Vrhovnog suda, raspisati vanredne izbore za Riigikogu ili odbiti da proglaši zakon”.<sup>314</sup>

311 Predmet KO29/12 (i KO48/12), stav 4, 5.

312 Ibid., stav 172.

313 Ibid., stav. 161.

314 Ustav Estonije, član 83.

**Albanija****Član 91**

1. U slučajevima u kojima predsednik Republike privremeno nije u mogućnosti da obavlja svoju funkciju ili je njegovo mesto upražnjeno, njegovo mesto zauzima predsednik Skupštine i vrši njegova ovlašćenja.
2. Ako je predsednik sprečen da obavlja svoje dužnosti duže od 60 dana, Skupština odlučuje sa dve trećine glasova poslanika, da uputi pitanje Ustavnom sudu, koji konačno utvrđuje njegovu sprečenost. U slučaju utvrđivanja sprečenosti, mesto predsednika ostaje upražnjeno a izbor novog predsednika počinje u roku od 10 dana od dana utvrđivanja sprečenosti.<sup>315</sup>

**Republika Češka****Član 66**

U slučaju da funkcija predsednika postane upražnjena, a pre nego što novi predsednik Republike bude izabran ili položi zakletvu, kao i ako je predsednik Republike iz ozbiljnih razloga sprečen da obavlja svoju dužnost i ako poslanici i Senat usvoje rezoluciju u tom pogledu, vršenje predsedničke dužnosti iz člana 63. stav 1. tačke a) do e) i h) do k), i člana 63. stav 2. prelazi na premijera. U svakom periodu u kome premijer obavlja gore navedene predsedničke dužnosti, obavljanje poslova iz člana 62. tačke a) do e) i k) i dalje člana 63. stav 1. tačka f) ako se radi o raspisivanju izbora za Senat, prelazi na predsednika Skupštine; ako mesto predsednika Skupštine postane upražnjeno tokom perioda u kome je Skupština raspuštena, vršenje ovih funkcija preuzima predsednik Senata, koji je takođe zadužen da obavlja funkciju predsednika, u vreme kada je premijer zadužen da obavlja određene funkcije predsednika Republike, shodno članu 63. stav 1. tačka f), ako se radi o raspisivanju izbora za Predstavnički dom Skupštine.<sup>316</sup>

**Estonija****Član 83**

Ako Vrhovni sud konstatuje da predsednik nije u stanju da obavlja svoje dužnosti na neodređeno vreme ili ako je on/ona privremeno sprečen da ih obavlja u slučajevima propisanim zakonom, ili ako su mu ovlašćenja prestala pre isteka njegovog ili njenog mandata, njegove ili njene dužnosti privremeno preuzima predsednik Riigikogu.

U vreme kada predsednik Riigikogu obavlja dužnosti predsednika, njegova ili njena ovlašćenja kao člana Riigikogu su obustavljena.

Predsednik Riigikogu, koji vrši funkciju predsednika, ne može, bez saglasnosti Vrhovnog suda, raspisati vanredne izbore za Riigikogu ili odbiti da proglasi zakon.

<sup>315</sup> Ustav Albanije.

<sup>316</sup> Ustav Republike Češke.

Ako je predsednik bio sprečen da obavlja svoje službene dužnosti duže od tri uzastopna meseca, ili ako su mu ili joj ovlašćenja prestala pre isteka njegovog ili njenog mandata, Riigikogu bira novog predsednika u roku od četrnaest dana u skladu sa §79 Ustava.<sup>317</sup>

## Malta

49. Kad god je funkcija predsednika privremeno upražnjena, pa sve do imenovanja novog predsednika, ili kad god je nosilac funkcije odsutan sa Malte ili na odmoru ili iz bilo kog razloga nije u mogućnosti da obavlja funkcije koje su mu poverene ovim Ustavom, te funkcije vrši lice koje premijer, nakon konsultacija sa liderom opozicije, može imenovati ili, ako na Malti ne postoji lice koje je imenovano i sposobno da obavlja te funkcije, onda iste obavlja predsednik Predstavničkog doma.<sup>318</sup>

## Crna Gora

### Član 99

U slučaju prestanka mandata predsednika Crne Gore, do izbora novog predsednika, kao i u slučaju privremene sprečenosti predsednika da obavlja funkciju, tu funkciju obavlja predsednik Skupštine.<sup>319</sup>

## Poljska

### Član 131

1. Ako je predsednik Republike privremeno sprečen da obavlja svoje dužnosti, o tome će obavestiti predsednika Sejma, koji će privremeno preuzeti dužnost predsednika Republike. Ako predsednik Republike nije u mogućnosti da obavesti predsednika Sejma o svojoj sprečenosti da obavlja dužnost, onda će Ustavni sud, na zahtev predsednika Sejma, utvrditi da li postoje ili ne postoje prepreke da predsednik Republike nastavi da obavlja tu funkciju. Ako Ustavni sud to konstatuje, on zahteva od predsednika Sejma da privremeno obavlja dužnost predsednika Republike.

2. Predsednik Sejma, do izbora novog predsednika Republike, privremeno obavlja dužnosti predsednika Republike u slučajevima:

1. smrti predsednika Republike;
2. ostavke predsednika na funkciju;
3. kada sud proglasi izbor predsednika nevažećim ili kada postoje drugi razlozi sprečenosti stupanja na dužnost nakon izbora;
4. deklaracije Narodne skupštine o trajnoj sprečenosti predsednika da obavlja svoje

317 Ustav Estonije.

318 Ustav Malte.

319 Ustav Crne Gore.

dužnosti usled njegovog zdravstvenog stanja; za takvu deklaraciju potrebna je rezolucija usvojena većinom glasova najmanje dve trećine statutarnog broja poslanika Narodne skupštine;

5. razrešenja predsednika Republike sa funkcije presudom Državnog suda.
6. Ako predsednik Sejma nije u stanju da obavlja dužnosti predsednika Republike, te dužnosti obavlja predsednik Senata.
7. Lice koje obavlja dužnost predsednika Republike ne može skratiti mandat Sejma.<sup>320</sup>

## Portugalija

### Član 132. [Vršilac dužnosti predsednika]

1. U slučajevima u kojima je predsednik Republike privremeno sprečen da obavlja svoje funkcije, ili je funkcija upražnjena, do izbora novog predsednika, njegove funkcije obavlja predsednik Skupštine Republike, ili, u slučaju da isti nije u stanju da to učini, njegov/njen zamenik.
2. Dok obavlja funkciju predsednika Republike u svojstvu vršioca dužnosti, predsedniku Skupštine Republike ili njegovom zameniku, automatski se obustavlja mandat poslanika.
3. U vreme privremene sprečenosti da obavlja svoje funkcije, predsednik Republike zadržava prava i privilegije svojstvene njegovoj funkciji.
4. Vršilac dužnosti predsednika Republike uživa sve počasti i prerogative funkcije predsednika, i ta prava su svojstvena funkciji na koju je izabran.<sup>321</sup>

## Slovenija

### Član 106

U slučaju trajnog izostanka, smrti, ostavke ili drugog vida prestanka obavljanja funkcije predsednika, predsednik Narodne skupštine privremeno obavlja funkciju predsednika Republike do izbora novog predsednika Republike. U tom slučaju, izbori za novog predsednika Republike moraju se raspisati najkasnije petnaest dana od prestanka funkcije predašnjeg predsednika Republike.

Predsednik Narodne skupštine privremeno obavlja dužnost predsednika Republike za vreme svakog izostanka predsednika Republike.<sup>322</sup>

## Zaključak

Ustav ne ograničava nadležnosti vršioca dužnosti predsednika. Potonji mogu uživati i prava funkcije predsednika Skupštine, uključujući i pravo da zauzimaju političku funkciju u političkoj stranci. On/ona može vršiti sve nadležnosti predsednika sve

<sup>320</sup> Ustav Poljske.

<sup>321</sup> Ustav Portugalije, dostupan na <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>.

<sup>322</sup> Ustav Slovenije.

dok je na ovoj funkciji. Određena ograničenja nadležnosti mogu čak predstavljati povredu Ustava, dok su druga moguća u smislu budućih ustavnih izmena. Odsustvo eksplicitnih ustavnih odredaba stoga ostavlja prostora za tumačenjem. Shodno tome, u određenim prilikama se i dalje mogu pojaviti pitanja o delokrugu i ograničenjima nadležnosti vršioca dužnosti predsednika.

Ustavna praksa Kosova odgovara međunarodnim standardima, dok većina ustava ne precizira nikakva ograničenja nadležnosti vršioca dužnosti predsednika osim u Republici Češkoj i Estoniji. Međutim, Ustav ne daje odgovore na nekoliko pitanja, koja treba dalje pojasniti. Ustav bi trebalo da sadrži jasne odredbe koje odražavaju gledište Suda o delokrugu nadležnosti vršioca dužnosti predsednika, praktične odredbe koje preciziraju vremenski okvir za izbor novog predsednika, kao i da uredi druge slučajeve izostanka predsednika, mimo privremene sprečenosti obavljanja dužnosti.

## Preporuke

Uzimajući u obzir ustavne praznine, opcije bi bile sledeće:

### (1) *Vršenje dužnosti u slučaju privremene sprečenosti ili prestanka mandata predsednika*

• Nova ustavna odredba mogla bi izričito predvideti da je predsednik Skupštine vršilac dužnosti predsednika u slučajevima kada:

- je predsednik privremeno sprečen da obavlja svoje dužnosti;
- predsedniku prestane mandat, a Skupština nije izabrala novog predsednika;
- predsednik podnese ostavku;
- je predsednik razrešen dužnosti;
- u slučaju smrti; ili
- iz drugih razloga iz kojih mesto predsednika ostane upražnjeno.

Ovo se može dopuniti sledećim pravilima:

a) U slučaju privremene sprečenosti predsednika, ako predsednik nije u stanju da ponovo stupi na dužnost u roku od šest (6) meseci, Skupština mora odmah pokrenuti postupak za izbor novog predsednika;

b) Ako mesto predsednika ostane upražnjeno, Skupština mora odmah pokrenuti postupak za izbor novog predsednika.

### (2) *Odgovornosti i ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika*

• U slučaju da ne budu načinjene izmene, vršilac dužnosti predsednika će vršiti dužnosti i ovlašćenja predsednika, sa time da će prava vršioca dužnosti predsednika biti svojstvena funkciji na koju je izabran (predsednik Skupštine);

• Nova ustavna odredba može predvideti sledeće: „Vršilac dužnosti predsednika ima odgovornosti, ovlašćenja i funkcije predsednika.“ Pored toga, ova odredba bi mogla da

zahteva da predsednik Skupštine mora položiti zakletvu pre preuzimanja uloge vršioca dužnosti predsednika;

- Alternativna izmena bi mogla biti da propiše odgovornosti i ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika, u vreme kada je predsednik privremeno sprečen da obavlja svoje dužnosti, ili u slučaju upražnjenog mesta.

Ove opcije mogu biti propisane Ustavom, ili relevantnim propisima, na primer Zakonom o predsedniku ili Poslovníkom Skupštine.





# Šta čini tešku povredu Ustava od strane predsednika?

---

Ustav predviđa da je „teška povreda“ Ustava jedan od razloga za razrešenje predsednika, ali ne propisuje značenje ovog pojma. Značenje zavisi od tumačenja Ustavnog suda koji, nakon ocene činjeničnog stanja u svakom predmetu, nalazi da li je povreda nastupila i da li je povreda bila teška. Dok mnoge druge zemlje slede isti obrazac, bilo bi korisno kada bi Ustav ili zakon propisao prag ili neke kriterijume koji jednu povredu Ustava čine teškom.

---

Skupština može razrešiti predsednika u sledećim situacijama: (i) u slučaju da je predsednik osuđen za teško krivično delo; (ii) ako je predsednik sprečen da obavlja svoje dužnosti usled teške bolesti; ili (iii) ako je Sud utvrdio da je predsednik počinio tešku povredu Ustava.<sup>323</sup> Postupak razrešenja predsednika, pokreću poslanici, zahtevom upućenim Sudu. Ako sud utvrdi da je predsednik načinio tešku povredu Ustava, Skupština može razrešiti predsednika glasovima dve/trećine (2/3) svih svojih poslanika.<sup>324</sup>

**Ustav ne propisuje šta predstavlja „tešku” povredu Ustava.**

Ustav ne propisuje šta predstavlja tešku povredu. Naprotiv, od tumačenja Suda zavisi da li je povreda Ustava bila teška, shodno činjenicama svakog predmeta.<sup>325</sup> Ustav ne daje Skupštini nadležnost da ovaj izraz propiše zakonom.<sup>326</sup>

Ova ustavna praznina donosi potrebu za ustavnim izmenama koje bi odgovorile na sledeća pitanja:

(i) Da li se teška povreda koju je učinio predsednik odnosi samo na ulogu predsednika i njegove/njene ustavne nadležnosti?

(ii) Da li Ustav treba da propiše kriterijume ili da detaljno definiše tešku povredu koju je učinio predsednik?

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 91 [Razrešenje predsednika]

1. Predsednik Republike Kosovo se može razrešiti odlukom Skupštine, onda kada je kažnjen/a za neko krivično delo ili kada nije u stanju da obavlja dužnosti ove funkcije zbog nesposobnosti ili teške bolesti, ili ukoliko Ustavni sud smatra da je on/ona izvršio tešku povredu Ustava.
2. Procedura razrešenja Predsednika Republike Kosovo se inicira putem jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine, koji potpisuju peticiju, koja objašnjava razloge razrešenja. Ukoliko peticija navodi nesposobnost ili tešku bolest, Skupština će zahtevati mišljenje lekara o stanju Predsednika. Ukoliko peticija navodi kršenje Ustava, ista se mora odmah podneti Ustavnom sudu, koji donosi odluku u roku od sedam (7) dana od dobijanja peticije.
3. Ukoliko je Predsednik Republike Kosovo kažnjen za neko krivično delo ili ukoliko Skupština, u skladu sa ovim članom, odredi da Predsednik nije sposoban da obavlja svoje dužnosti zbog nesposobnosti ili teške bolesti, ili ukoliko Ustavni sud odredi da je izvršio

323 Ustav Kosova, član 91.

324 Dalje pojedivosti su navedene u članu 113 (6) Ustava, članovima 44 i 45 Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu, koji je dostupan na <https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2017/11/LAW-ON-THE-CONSTITUTIONAL-COURT-OF-THE-REPUBLIC-OF-KOSOVO.pdf>; i Pravilu 75 [Podnesak u skladu sa članom 113 (6) Ustava i članovima 44. i 45. Zakona] Poslovnika Ustavnog suda br. 01/2018, od 13. juna 2018. godine, dostupan na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/rregulla\\_re\\_e\\_punes\\_gjkk\\_ang\\_2018.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/rregulla_re_e_punes_gjkk_ang_2018.pdf).

325 Ustav Kosova, član 91

326 Ibid.

povredu Ustava, Skupština može razrešiti Predsednika sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika.

### Član 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane]

6. Trideset (30) ili više poslanika Skupštine može da pokrene postupak ako je Predsednik Republike Kosovo ozbiljno prekršio Ustav.<sup>327</sup>

## Zakon br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo

### Član 44 [Tačnost podneska]

1. Uz podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se, između ostalog, podnose i sledeće informacije:

- 1.1. opis činjenica o navodnom prekršaju;
- 1.2. konkretne odredbe Ustava Republike Kosovo koje je Predsednik navodno prekršio; i
- 1.3. podnošenje dokaza na koje se zasniva navod tog da je Predsednik Republike ozbiljno prekršio Ustav.

### Član 45 [Rokovi]

Podnesak se treba podneti u roku od trideset (30) dana od dana kada je navodno kršenje ustavnosti od strane Predsednika objavljeno.<sup>328</sup>

## Poslovnik Ustavnog suda br. 01/2018

### Pravilo 75

- (1) (1) Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 6 Ustava i članovima 44. i 45. Zakona.
- (2) U podnesku podnetim prema ovom pravilu, sledeće informacije se, inter alia, moraju podneti: (a) opis činjenica o navodnom prekršaju; (b) konkretne odredbe Ustava koje je Predsednik Republike Kosovo navodno prekršio; i (c) podnošenje dokaza koji podržavaju navode za ozbiljno kršenje Ustava od strane predsednika Republike Kosovo.
- (3) Nakon podnošenja podneska u skladu sa ovim pravilom, Sud će odmah obavestiti predsednika Republike Kosovo i poslati kopiju podneska ne kasnije od 3 (tri) dana od njegovog podnošenja Sudu.
- (4) Sud će tražiti od predsednika Republike Kosovo da odgovori na podnesak ne kasnije od 15 (petnaest) dana od datuma kada je podnesak uručen predsedniku Republike Kosovo, osim ako je pokazan dobar razlog za kasniji odgovor i dato odgovarajuće odobrenje.
- (5) Sud će naložiti odlaganje postupka koji je pokrenut u skladu sa ovim pravilom u slučaju da je pre donošenja odluke predsednik Republike Kosovo podneo ostavku ili je na neki drugi način prekinuo svoj/njen mandat.
- (6) U slučaju da ovlašćena strana povuče podnesak, predsednik Republike Kosovo može tražiti od Suda da nastavi sa postupkom i odnose odluku. Takav podnesak će utvrditi Sud većinom sudija.

327  
328

Ustav Kosova  
Zakon br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, dostupan na <https://gzkrks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2614>.

(7) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 30 (trideset) dana od dana kada je navodno kršenje ustavnosti od strane predsednika objavljeno.<sup>329</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmet KI47/10 pretresa upravo na ovo pitanje.<sup>330</sup> Sud je ocenio da li je predsednik Republike počinio tešku povredu Ustava, time što je nastavio istovremeno da obavlja funkciju predsednika stranke LDK. Takođe je relevantno mišljenje Venecijanske komisije broj 959/2019 o tome da li postupci predsednika Albanije čine tešku povredu Ustava.

Sud je u predmetu KI47/10, našao da obavljanje funkcije u sklopu političke stranke u vreme kada je osoba na funkciji predsednika zemlje, predstavlja tešku povredu Ustava. Međutim, isti ne navodi konkretan kriterijum na osnovu koja se može oceniti da li je povreda Ustava teška.<sup>331</sup> Umesto toga, težina povrede se ocenjuje od slučaja do slučaja, saglasno činjenicama na raspolaganju.

**Sud nije dao jasnu definiciju teške povrede Ustava.**

Pristup Suda odgovara detaljnom obrazloženju Ustavnog suda Litvanije u predmetu bivšeg predsednika Rolandasa Paksasa. Sud Litvanije je jasno stavio do znanja da je pravna ocena predmetnih činjenica, utvrđivanje da li te činjenice potvrđuju povredu Ustava, kao i, da li ta povreda predstavlja grubo ili teško kršenje Ustava, deo isključive nadležnosti Ustavnog suda. Dalje, Sud konstatuje da ni Skupština niti bilo koji drugi organ ili funkcioner nisu ustavno ovlašćeni da utvrde šta predstavlja tešku povredu.

Opoziv predsednice Republike Koreje (Park Geun-Hye) je takođe relevantan za ovo pitanje. Tamošnji sud je zaključio da je predsednica počinila tešku povredu Ustava time što je bila umešana u aktivnosti političke korupcije. Smena je - samim tim - bila neophodna da bi se očuvao ustavni poredak zemlje.<sup>332</sup>

Uprkos tome što nije dao konkretnu definiciju, Sud pravi razliku između teške i tehničke povrede Ustava. Obrazloženje Suda glasi ovako:

69. [...] S obzirom na značajna ustavna ovlašćenja predsednika da li je razumno za javnost da pretpostavi da će njihov predsednik koji „predstavlja jedinstvo naroda”, a ne delimične interese ili interese političke partije, predstavljati sve njih.

**Prilikom razmatranja da li je određena povreda Ustava samo tehnička ili je teška, Sud bi trebalo da oceni uticaj odluke predsednika na poverenje koju javnost ima u predsednika.**

329 Poslovnik Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018, 13. jun 2018, dostupan na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/rregullore\\_e-\\_punes\\_gjkk\\_ang\\_2018.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/rregullore_e-_punes_gjkk_ang_2018.pdf)

330 Predmet KI47/10.

331 Ibid, strana 12.

332 Slučaj opoziva predsednice (Park Geun-hye), dostupan na [http://search.court.go.kr/xmlFile/0/010400/2017/pdf/e2016n1\\_1.pdf?msclid=2d21c562b4c211ecbf04e9563aaabe1d](http://search.court.go.kr/xmlFile/0/010400/2017/pdf/e2016n1_1.pdf?msclid=2d21c562b4c211ecbf04e9563aaabe1d).

svaki građanin republike ima pravo da bude siguran u nepristrasnost, poštenje i nezavisnost njihovog predsednika. Ovo je naročito slučaj kada on mora da načini političke izbore, kao što je slučaj kada mora da izabere mandatare za budućeg premijera, iz mogućih koalicija.<sup>333</sup>

70. Sud je mišljenja da se ovo ne može reći kada predsednik i dalje ima visok položaj u jednoj od najistaknutijih političkih partija u zemlji i zaključuje da je predsednik učinio tešku povredu Ustava shodno članu 88.2. Ustava, time što je sebi dozvolio da se i dalje vodi kao predsednik LDK.<sup>334</sup>

### **Predmet Rolandasa Paksasa:**

Skupština Litvanije (Seimas) je 23. decembra 2003. godine donela rezoluciju „O formiranju Specijalne istražne komisije“ na osnovu koje je i formirana Specijalna istražna komisija koja je trebalo da ispita opravdanost i ozbiljnost optužbi iznetih na račun predsednika Republike, Rolandasa Paksasa, i da donese zaključak o predlogu za pokretanje postupka razrešenja ili smene.<sup>335</sup>

Specijalna istražna komisija je 19. februara 2004. zaključila da su optužbe protiv predsednika Republike, Rolandasa Paksasa osnovane i dovoljno teške da omoguće pokretanje postupka razrešenja.<sup>336</sup>

Seimas je 19. februara 2004. godine usvojio Rezoluciju „o pokretanju postupka razrešenja predsednika Republike, Rolandasa Paksasa“ kojom je odlučio da pokrene postupak smene predsednika.<sup>337</sup> Optužbe protiv njega su bile sledeće:

- (i) Rolandas Paksas je, u vreme kada je bio na funkciji predsednika Republike i nije imao pravo da preduzima ili ima bilo kakve dužnosti nespojive sa interesima naroda i države Litvanije u korist privatnih lica, preduzeo takve obaveze u korist Jurija Borisova, i pod njegovim uticajem, u vreme kada je bio na funkciji predsednika Republike Litvanije, postupao je u korist interesa datog privatnog lica, a protiv interesa naroda i države Litvanije;
- (ii) Dok je bio na funkciji predsednika Republike, Rolandas Paksas, nije čuvao državnu tajnu;
- (iii) Rolandas Paksas je, dok je bio na funkciji predsednika Republike, koristio svoj status davanjem nezakonitih naređenja svojim savetnicima i drugim postupcima je protivpravno uticao na odluke privatnih lica i privatnih privrednih subjekata, u oblasti imovinskih odnosa;
- (iv) Rolandas Paksas, u svojim aktivnostima nije koordinisao javne i privatne interese dok je bio na funkciji predsednika Republike;

333 Predmet br. KI47/10.

334 Ibid.

335 Ustavni sud Republike Litvanije, Zaključak o usaglašenosti postupaka predsednika Republike Litvanije Rolandasa Paksasa protiv koga je pokrenut postupak razrešenja, sa Ustavom Republike Litvanije, predmet br. 14/04, 31. mart 2004, dostupan na <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1263/content>.

336 Predmet br. 14/04, stav 4.

337 Ibid., stav 5

(v) Rolandas Paksas je, dok je bio na funkciji predsednika Republike, diskreditovao javnu vlast;

(vi) Rolandas Paksas je, dok je bio na funkciji predsednika Republike, davao nezakonita naređenja svojim savetnicima i nije preduzimao nikakve radnje da spreči zloupotrebe službenih dužnosti nekolicine njegovih savetnika.<sup>338</sup>

Član 74. Ustava Litvanije uređuje postupak razrešenja i propisuje da „Za tešku povredu Ustava, povredu zakletve ili nakon otkrivanja izvršenja krivičnog dela, Seimas može glasovima 3/5 većine svih poslanika Seimasa, razrešiti dužnosti predsednika Republike, predsednika i sudije Ustavnog suda, predsednika i sudije Vrhovnog suda, predsednika i sudije Apelacionog suda, kao i poslanike Seimasa, ili može oduzeti mandat jednom poslaniku Seimasa. Isto će biti izvršeno u skladu sa postupkom za razrešenje, koji je propisan Statutom Seimasa.”<sup>339</sup>

Ustavni sud Litvanije je našao da su:

(i) Postupci predsednika Republike Litvanije, Rolandasa Paksasa, kada je ukazom br. 40 od 11. aprila 2003. godine, nezakonito dao državljanstvo Republike Litvanije Juriju Borisovu u zamenu za finansijsku i drugu podršku koju mu je isti ponudio, u suprotnosti sa Ustavom Litvanije. Ovim postupcima je predsednik Litvanije, Rolandas Paksas, teško povredio Ustav;<sup>340</sup>

(ii) Postupci predsednika Republike Litvanije, Rolandasa Paksasa, kojima je svesno dao nagoveštaj Juriju Borisovu da s njim u vezi institucije reda i mira sprovede operativnu istragu i prisluškujaju njegove telefonske razgovore, u suprotnosti sa Ustavom Litvanije. Ovim postupcima je predsednik Litvanije, Rolandas Paksas, teško povredio Ustav Litvanije;<sup>341</sup>

(iii) Postupci predsednika Republike Litvanije, Rolandasa Paksasa, kojima je, u nameri da pribavi imovinsku korist za njega i njemu bliska privatna lica, koristeći svoj status, izdao naredbu svom savetniku, Visvaldas Rackauskas, da pokuša da, koristeći svoj službeni položaj, da preko institucija reda i zakona, utiče na odluke rukovodilaca i akcionara kompanije „žemaitijos keliai“ UAB u vezi prenosa deonica na lica bliska predsedniku Paksasu, kao i postupci kojima je 2003. godine, u nameri da pribavi imovinsku korist u ime njemu bliskih privatnih lica i koristeći svoj status, izvršio uticaj na odluke čelnika i akcionara kompanije „žemaitijos keliai“ UAB u vezi sa prenosom deonica na lica bliska predsedniku Paksasu, čime je putem teško povredio Ustav Republike Litvanije;<sup>342</sup>

(iv) Izjave koje je predsednik Republike Litvanije, Rolandas Paksas, javno dao tokom svojih sastanaka sa stanovnicima Kretinge 26. novembra 2003, Alitusa 1. decembra 2003. i Telšiaja 15. decembra 2003. u vezi sa zaključcima Privremene

338 Ibid., stav 7.

339 Ibid., deo II.

340 Predmet br. 14/04, zaključak (1).

341 Ibid., zaključak (2).

342 Ibid., zaključak (3).

komisije Seimasa za istragu mogućih pretnji po nacionalnu bezbednost Litvanije, nisu u suprotnosti sa Ustavom Republike Litvanije.<sup>343</sup>

### Relevantni odlomci iz ove presude navode sledeće:

8. Predsednik Republike će svojim postupcima načiniti tešku povredu Ustava kada obavlja svoju funkciju u lošoj nameri, kada postupa u suprotnosti sa interesima naroda i države, i u skladu sa svojim ličnim interesima, interesima privatnih lica ili grupe istih, ukoliko postupa u svrhu i u interesima koji su nespojivi sa Ustavom i zakonima, sa javnim interesima, ukoliko svesno nije ispunio dužnosti propisane Ustavom i zakonima za predsednika Republike.

9. Kao što je već pomenuto, u skladu sa Ustavom, samo Ustavni sud je nadležan da odluči da li su konkretni postupci predsednika Republike u suprotnosti

**Samo ustavni sud može utvrditi činjenicu da je nastupila teška povreda Ustava.**

sa Ustavom, odnosno da li je predsednik Republike prekršio Ustav; Ustav ne daje takva ovlašćenja Seimasu. Pošto Seimas nije nadležan da donese odluku o tome da li je predsednik Republike prekršio Ustav, on nema ustavna ovlašćenja da odlučuje da li je predsednik Republike teško povredio Ustav. Utvrđivanje povrede Ustava je stvar pravne, a ne političke ocene, pa se pravna pitanja, činjenica povrede Ustava, samim tim i teške povrede Ustava, mogu utvrditi samo od strane institucija sa sudskim ovlašćenjima, u ovom slučaju od strane Ustavnog suda. Tumačenje u skladu sa kojim bi Seimas, navodno, mogao da utvrdi činjenicu da je nastupila teška povreda Ustava, bilo bi ustavno neosnovano, jer bi značilo da bi o pravnoj stvari, da li je predsednik Republike prekršio Ustav, da li je načinio tešku povredu Ustava, mogla odlučivati ne institucija sudske vlasti, kao što je Ustavni sud, koji je, kao i svi drugi sudovi, obrazovan na stručnoj osnovi, već Seimas, institucija državne vlasti, koja je po svojoj prirodi i suštini institucija političkog karaktera, u čijim se odlukama ogleda politička volja većine članova Seimasa i čije se odluke zasnivaju na političkim dogovorima, raznim političkim kompromisima itd.

Očigledno je da Seimas, institucija političkog karaktera, ne može odlučivati o tome da li je predsednik Republike prekršio Ustav, da li je povreda Ustava teška, odnosno ne može da odlučuje o pravnom pitanju. U suprotnom, konstatovanje činjenice da je nastupila povreda Ustava kao i teška povreda Ustava moglo bi se zasnivati na političkim argumentima, dok bi ustavna odgovornost predsednika Republike mogla proizaći iz konstatacije da je Ustav teško povređen, i samim tim bi počivala na političkim argumentima. Ustav predviđa da je isključivo Ustavni sud nadležan da odlučuje o tome da li je predsednik Republike prekršio Ustav, i da li se radi o teškoj povredi Ustava. Ustav ne predviđa takva ovlašćenja ni za Seimas, niti za bilo koju drugu državnu instituciju niti državnog funkcionera.

Treba napomenuti da je ustavni propis u skladu sa kojim je samo Ustavni sud nadležan da odlučuje da li je predsednik Republike teško povredio Ustav, ustavna garancija za predsednika Republike da ustavna odgovornost, kao što je razrešenje

<sup>343</sup> Ibid., zaključak (4).

za tešku povredu Ustava, neće neopravdano biti primenjeno protiv njega.<sup>344</sup>

### Opoziv predsednice Koreje Park Geun-hye:

Sud je u ovom predmetu zaključio da je ponašanje predsednice činilo tešku povredu Ustava.

Odabrani fragmenti iz ove presude:

B. Težina povrede Ustava ili zakona

**Koristi od smene predsednika sa funkcije trebalo bi da u velikoj meri nadmaše nacionalni gubitak nastao njegovom smenom.**

Član 53. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu propisuje da Ustavni sud odlučuje o razrešavanju predsednika funkcije svaki put „kada postoji valjan osnov za pokretanje postupaka za njegovu smenu“. Pošto bi odluka o smeni predsednika sa funkcije lišila

predsednika demokratskog legitimiteta koji mu daju birači na nacionalnom nivou na izborima održanim tokom njegovog ili njenog mandata, ovakva odluka može doneti sa sobom značajan nacionalni gubitak, kao posledica prekida u državnim poslovima i politički kaos, zbog čega se odluka mora doneti sa određenom dozom diskrecije. „Postojanje valjanog osnova za pokretanje postupka za smenu“ znači da je nastupila teška povreda Ustava ili zakona, u meri koja je dovoljna da opravda razrešenje predsednika dužnosti.

Odluka o tome da li je težina povrede Ustava ili zakona dovoljna da opravda razrešenje predsednika funkcije može se doneti iz ugla da je postupak smene sistem koji je osmišljen da zaštiti Ustav, i da odluka o smeni predsednika sa dužnosti uskrađuje tom predsedniku poverenje koje mu/joj je javnost poverila. Sa stanovišta da je postupak smene postupak koji je u krajnjoj liniji osmišljen u nameri da zaštiti Ustav, odluka o razrešenju predsednika sa funkcije može biti opravdana samo kada je povreda zakona koju je predsednik načinio toliko značajna sa stanovišta zaštite Ustava da je razrešenje neophodno radi ponovnog uspostavljanja narušenog ustavnog poretka. Međutim, sa stanovišta da je institucija predsednika predstavnička, kojoj je javnost direktno dala demokratski legitimitet, valjan osnov za smenu predsednika može se naći samo kada je predsednik, kršenjem zakona, izneverio poverenje javnosti do te mere da mu takvo poverenje javnosti poklonjeno predsedniku, mora biti oduzeto pre isteka predsedničkog mandata.

C. U zaključku, postupci predsednice kojima je prekršen Ustav i zakon predstavljaju odraz izneverenog poverenja naroda i treba ih smatrati teškim povredama zakona koje su neoprostive sa stanovišta zaštite Ustava. Budući da je predsedničnim teškim povredama zakona izvršen negativan uticaj na ustavni poredak, smatramo da korist zaštite Ustava razrešenjem predsednice kojoj je narod direktno dao demokratski legitimitet, u velikoj meri nadmašuje nacionalni gubitak koji bi nastao njenom

344

Ibid., Glava III.



smenom.

#### D. Mišljenje o navodima u vezi sa postupkom razrešenja

[...] (1) Ustav koji je trenutno na snazi propisuje da je u postupku razrešenja predsednika nadležan Ustavni sud, a ne Narodna skupština (član 111. stav 1. tačka 2), što se može tumačiti kao poštovanje načela pravne države. Svrha postupka smene leži u uspostavljanju ustavnog poretka, razrešenjem dužnosti javnih funkcionera koji su prekršili zakon. Ustavni sud donosi odluku o razrešenju predsednika kada je predsednik u toliko teškoj meri prekršio Ustav ili zakon da sa stanovišta zaštite Ustava više nije dozvoljeno da ostane na funkciji, ili kada je predsednik izgubio pravo da upravlja državnim poslovima imajući u vidu da je izneverio poverenje naroda (vidi takođe 2004Hun-Na1, 14. maj 2004). Da li je došlo do „povrede zakona koja je toliko teška da opravda smenu predsednika sa funkcije“ nije pitanje koje se lako može dokučiti, imajući u vidu da se odluka o istom donosi sveobuhvatnim razmatranjem, ne samo pojedinosti i sadržaja „predsednikovih povreda zakona“ u jednom konkretnom slučaju i značenja i sadržine ustavnog poretka koji je time narušen, već i vremenom sprovođenja postupka smene; budućih ustavnih vrednosti i poretka koji nastojimo da uspostavimo; istorije demokratije i političkog, ekonomskog, društvenog, kulturnog okruženja; i pravnog raspoloženja naroda, kada je reč o zaštiti Ustava.

#### E. Zaključak

[...] Kao što je navedeno u mišljenju Suda, krivično ponašanje predsednice predstavlja tešku povredu Ustava i zakona, uprkos njenom položaju „simboličnog postojanja koje personifikuje vladavinu prava i poštovanje zakona“ prema celokupnoj javnosti. Odbacivanje zahteva za smenu izazvalo bi zabrinutost u vezi sa političkom korupcijom, uključujući i navode o dosluhu vlade sa poslovnim sektorom, daljem širenju i puštanju korena korupcije. Ovo ne samo da negativno utiče na aktuelni ustavni poredak, već se i kosi sa ideološkim vrednostima na kojima počiva Ustav Republike Koreje, i protivno je „želji javnosti za pravičnim i etičkim društvom“ koja se ogleda u donošenju Zakona o borbi protiv korupcije.

Uzimajući u obzir ove činjenice, kao sudija Ustavnog suda pozvan da preispita ovaj zahtev za smenu, nije ostalo drugog izbora nego da odlučim u korist razrešenja predsednice dužnosti. Ova odluka je doneta radi očuvanja ustavnog poretka zasnovanog na osnovnom načelu liberalne demokratije, uspostavljanja pravde i stavljanja tačke na političku korupciju, kao što je uplitanje nezvaničnih pomoćnika u državne poslove, zloupotreba ovlašćenja od strane predsednice, dosluh vlade sa poslovnim konglomeratima, u ime naroda Koreje i naših budućih pokolenja.<sup>345</sup>

345 Predmet smene predsednice (Park Geun-hye).

## Mišljenje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija je raspravljala o tome da li bi određeni postupci predsednika činili tešku povredu Ustava. Konkretno, u svom Mišljenju broj 959/2019, Komisija je imala zadatak da ispita ovlašćenja predsednika Albanije, da odredi datume održavanja izbora i da proceni da li su njegove radnje u vršenju ovih ovlašćenja činile tešku povredu koja zahteva opoziv.<sup>346</sup>

Mišljenje je zatražila predsednica Skupštine Albanije tražeći savet u kontekstu tekućeg postupka smene predsednika Albanije, nakon što je otkazao/odložio lokalne izbore. Prilikom procene obima teške povrede Ustava, Venecijanska komisija se vodila sledećim kriterijumima: (i) da li je optužba protiv predsednika u službi jedinstva naroda; (ii) da li su okolnosti slučaja toliko teške prirode da opravdavaju pokretanje smene predsednika; i (iii) čak i u slučajevima kada je potvrđena teška povreda, ona nužno ne treba da rezultira zahtevom za smenu predsednika.<sup>347</sup>

Sledeći odlomci iz ovog mišljenja su od posebnog značaja:

93. Shodno tome, čak i da se konstatuju „teške povrede Ustava” (Ustav koristi množinu), plenum takođe uzima u obzir mogućnost smene predsednika i uzdržavanja od ovakvog postupanja.

### Ključno pitanje je:

**Da li bi pokretanje smene predsednika služilo jedinstvu naroda?**

Venecijanska komisija ne može savetovati o ovom pitanju, već je na plenumu Skupštine da odluči da li bi razrešenje smanjilo ili povećalo tenzije i na kraju da li bi poslužilo ili bi osujetilo cilj uzajamne kontrole nivoa vlasti u situaciji kada parlamentom i svim opštinama dominira samo jedna stranka.

94. U odgovoru na zahtev predsednice Skupštine Albanije za mišljenje oko pitanja predsednika, Venecijanska komisija dolazi do zaključka da, u odsustvu zakonske odredbe o tom pitanju, predsednik može da otkáže izbore za organe lokalne samouprave samo u situaciji kada to ispunjava kriterijume za preduzimanje hitnih mera. Čak i tada predsedniku treba konkretna – ad hoc – pravna osnova za odlaganje izbora.

95. Ovaj zaključak počiva na opštem pravilu tumačenja, u skladu sa kojim izričito uređivanje vanrednih ovlašćenja u Ustavu i zakonima, ograničava pribegavanje bilo kakvim dopunskim nepisanim vanrednim ovlašćenjima na veoma izuzetne situacije; prvenstveno na situacije činjenične ili pravne nemogućnosti koje nisu izričito propisane pisanim zakonom o vanrednim situacijama. Otkazivanje izbora moguće je samo u situacijama koje ispunjavaju uslov za proglašenje vanrednog stanja. Međutim, u ovom slučaju nisu ispoštovana važeća ustavna pravila za vanredne situacije. Nije postojao ni politički konsenzus koji bi dozvolio uspostavljanje ad hoc pravne osnove.

346 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Albanija, Mišljenje o delokrugu nadležnosti predsednika da odredi datume održavanja izbora, usvojeno na 120. plenarnoj sednici Venecijanske komisije, Venecija, 11-12. oktobar 2019, Mišljenje br. 959/2019, CDL-AD(2019) 019, 14. oktobar 2019, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)019-e).

347 Ibid.

96. Otkazivanje izbora utiče i na izborna prava priznata međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima a sama primena actus contrarius je sprečena zahtevom proporcionalnosti svakog zadiranja.

97. Odsustvo pravnog osnova i dostupnost alternativa (odlaganje izbora shodno vanrednim merama iz člana 170. Ustava ili nastavak političkog dijaloga nakon izbora) čine zadiranje u izborna prava neproporcionalnim.

98. Izborni bojkot političkih stranaka, čak i ako predstavljaju značajan deo biračkog tela, ne može sprečiti održavanje redovnih izbora. U suprotnom, ove stranke bi dobile moć da u potpunosti spreče svake izbore.

99. Na Skupštini je i na kraju na samom Ustavnom sudu da utvrde da li otkazivanje, pa odlaganje lokalnih izbora predstavlja povredu Ustava i da li je povreda teškog karaktera, da zahteva razrešenje predsednika.

**Teška povreda Ustava ne dovodi nužno do smene predsednika.**

**Važan faktor u ovome jesu Ustavna načela, posebno mehanizam uzajamne kontrole nivoa vlasti.**

100. Kao što je navedeno u ovom Mišljenju, niz faktora ukazuje na to da povreda možda nije bila takvog karaktera da čini tešku povredu. To se, pre svega, tiče poziva predsednika na dijalog, očekivanja da će odlaganje izbora doprineti traženju kompromisa između stranaka, direktnog

neosporavanja ukaza predsednika pred sudom i ustavnog statusa lokalnih izbora u poređenju sa parlamentarnim.

101. [...] iako je predsednik možda prekoračio svoje ustavne nadležnosti otkazivanjem i odlaganjem lokalnih izbora mimo izbornog mandata lokalnih vlasti bez posebne pravne osnove, ovi postupci možda ne ispunjavaju potrebne kriterijume da se na osnovu njih zaključi da je nastupila toliko teška povreda, da zahteva smenu predsednika.

## Komparativna analiza i literatura

Ustavi Albanije, Austrije, Hrvatske i Crne Gore ne preciziraju šta je teška povreda. Određeni broj ustava, kao što je onaj iz Bugarske, delimično predviđaju osnove za ovakve povrede, pozivajući se na „veleizdaju i povredu Ustava“. Ustav Republike Češke je detaljniji i poziva se na „veleizdaju, tešku povredu Ustava ili drugog segmenta ustavnog poretka“. Takođe, definiše izdaju kao svako ponašanje predsednika Republike upereno protiv suvereniteta i integriteta zemlje, kao i protiv njenog demokratskog poretka. Ustav Litvanije propisuje osnove koje bi činile tešku povredu Ustava od strane predsednika, što podrazumeva tešku povredu Ustava, povredu zakletve ili izvršenje krivičnog dela. Nemački ustav – sa druge strane – ograničava razloge samo na „namerno kršenje Osnovnog zakona ili bilo kog drugog saveznog zakona“, kao rešenje koje je u biti usvojeno i u Ustavu Mađarske.

## Albanija

### Član 90

1. Predsednik Republike ne može biti pozvan na odgovornost za radnje koje je izvršio u vršenju svoje dužnosti.
2. Predsednik Republike može biti razrešen dužnosti zbog teške povrede Ustava i zbog izvršenja teškog krivičnog dela. U ovim slučajevima, predlog za razrešenje predsednika može podneti najmanje jedna četvrtina poslanika, a mora ga podržati najmanje dve trećine svih njenih članova.
3. Odluka Skupštine se upućuje Ustavnom sudu, koji, kada utvrdi krivicu predsednika Republike, proglašava njegovo razrešenje.<sup>348</sup>

## Austrija

### Član 60

(6) Savezni predsednik može biti razrešen dužnosti referendumom pre isteka mandata. Referendum se održava ako to zahteva Savezna skupština. Saveznu skupštinu saziva savezni kancelar u tu svrhu ako je Narodni savet već doneo takav predlog. Glasanju Narodnog saveta mora prisustvovati najmanje polovina članova i mora se dobiti dvotrećinska većina datih glasova. Ovakvim glasanjem Narodnog saveta, savezni predsednik je onemogućen da dalje obavlja svoju funkciju. Odbijanje razrešenja referendumom, ima za posledicu raspisivanje novih izbora i povlači za sobom raspuštanje Narodnog saveta (član 29, stav 1). I u ovom slučaju ukupan mandat saveznog predsednika ne može biti duži od dvanaest godina.<sup>349</sup>

## Bugarska

### Član 103

- (1) Predsednik i potpredsednik ne mogu se pozivati na odgovornost za radnje učinjene u vršenju svojih funkcija, osim za veleizdaju i povredu Ustava.
- (2) Za njihovo razrešenje je potreban predlog najmanje jedne četvrtine narodnih poslanika, a sprovodi ga Narodna skupština ako je za njega glasalo više od dve trećine narodnih poslanika.
- (3) Ustavni sud preispituje zahtev za smenu predsednika ili potpredsednika u roku od mesec dana od dana razrešenja. Ako se utvrdi da su predsednik ili potpredsednik izvršili veleizdaju ili su prekršili Ustav, predsedniku ili potpredsedniku prestaju sva ovlašćenja.<sup>350</sup>

348 Ustav Albanije

349 Ustav Austrije.

350 Ustav Bugarske.

## Hrvatska

### Član 105

Predsjednik Republike odgovoran je za povredu Ustava koju počinu u obavljanju svojih dužnosti.

Postupak za utvrđivanje posebne odgovornosti predsjednika Republike može pokrenuti Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih poslanika u Saboru.

O odgovornosti predsjednika Republike odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih sudija.

Ustavni sud mora doneti odluku o odgovornosti predsjednika Republike Hrvatske za povredu Ustava u roku od 30 dana od dana prijema predloga kojim se pokreće odgovornost predsjednika Republike za povredu Ustava.

Ako Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdi njegovu odgovornost, predsjedniku Republike prestaje dužnost po sili Ustava.<sup>351</sup>

## Republika Češka

### Član 65

(2) Senat Skupštine može, uz saglasnost Predstavničkog doma Skupštine podneti Ustavnom sudu ustavnu tužbu protiv predsjednika Republike za veleizdaju, tešku povredu Ustava ili drugog dela ustavnog poretka; izdajom se smatra svako ponašanje predsjednika Republike upereno protiv suvereniteta i celovitosti Republike, kao i protiv demokratskog poretka Republike. Svojim ustavnim radnjama, Ustavni sud može zaključiti da predsjednik bude smenjen sa predsedničke funkcije i lišen svakog daljeg prava na tu funkciju.

(3) Da bi Senat prihvatio predlog za pokretanje ustavnih radnji, potrebni su glasovi tri petine prisutnih senatora. Da bi Predstavnički dom Skupštine dao svoju saglasnost na podnošenje predloga za pokretanje ustavnih radnji potrebni su glasovi tri petine svih poslanika: u slučaju da Predstavnički dom Skupštine ne da svoju saglasnost u roku od tri meseca od dana kada Senat zatraži saglasnost, smatraće se da je saglasnost uskraćena.<sup>352</sup>

## Nemačka

### Član 61

(1) Bundestag Bundesrata može pokrenuti razrešenje saveznog predsjednika pred Saveznim ustavnim sudom zbog namernog kršenja ovog osnovnog zakona ili bilo kojeg drugog saveznog zakona. Predlog za razrešenje mora podržati najmanje jedna četvrtina poslanika Bundestaga ili jedna četvrtina glasova Bundesrata. Za odluku o razrešenju potrebna je dvotrećinska većina u slučaju članova Bundestaga ili dve trećine glasova Bundesrata. Pred Saveznim ustavnim sudom zahtev za razrešenje podnosi lice kome je tu

351 Ustav Hrvatske.

352 Ustav Republike Češke.

dužnost poverilo telo koje je pokrenulo postupak razrešenja.

(2) Ako Savezni ustavni sud oglasi saveznog predsednika krivim za namerno kršenje ovog osnovnog zakona ili bilo kog drugog saveznog zakona, može oglasiti da je savezni predsednik izgubio svoju funkciju. Nakon razrešenja saveznog predsednika, Sud može izdati privremeni nalog kojim ga sprečava da dalje obavlja svoje dužnosti.<sup>353</sup>

## Mađarska

### Član 13

(1) Protiv predsednika Republike može se pokrenuti krivični postupak tek po prestanku njegovog ili njenog mandata.

(2) Ako predsednik Republike namerno prekrši Osnovni zakon ili, dužnosti koje ima u vršenju svoje funkcije, bilo koji akt, ili ako učini krivično delo sa umišljajem, jedna petina poslanika Narodne skupštine može predložiti njegovu ili njeno razrešenje.

(3) Za pokretanje postupka razrešenja potrebni su glasovi dve trećine poslanika Narodne skupštine. Glasanje je tajno.

(4) Predsednik Republike ne može vršiti svoja ovlašćenja od odluke Narodne skupštine, do okončanja postupka razrešenja.

(5) Ustavni sud je nadležan da vodi postupak razrešenja.

(6) Ako u konačnici postupka Ustavni sud utvrdi odgovornost predsednika Republike u skladu sa javnim zakonom, on može razrešiti dužnosti predsednika Republike.<sup>354</sup>

## Litvanija

### Član 74

Predsednik Republike, predsednik i sudije Ustavnog suda, predsednik i sudije Vrhovnog suda, predsednik i sudije Apelacionog suda, kao i svi poslanici Seimasa koji načine tešku povredu Ustava ili svoje zakletve, ili koji su oглаšeni krivim za izvršenje krivičnog dela, mogu biti razrešeni dužnosti ili se njihov mandat poslanika Seimasa može opozvati 3/5 većinom glasova svih poslanika Seimasa. Ovo će biti izvršeno u skladu sa postupkom za razrešenje koji se propisuje Statutom Seimasa.<sup>355</sup>

## Mali i Zi

### Član 98

Mandat predsednika Crne Gore prestaje istekom vremena na koje je biran, ostavkom, ako je trajno sprečen da vrši dužnost predsednika i razrešenjem.

Predsednik odgovara za povredu Ustava.

353 Ustav Nemačke.

354 Ustav Mađarske

355 Ustav Litvanije

Postupak za utvrđivanje da li je predsednik Crne Gore povredio Ustav može pokrenuti Skupština, na predlog najmanje 25 poslanika.

Predlog za pokretanje postupka Skupština dostavlja predsedniku Crne Gore na izjašnjenje. Odluku o postojanju ili nepostojanju povrede Ustava donosi Ustavni sud i bez odlaganja je objavljuje i dostavlja Skupštini i predsedniku Crne Gore.

Predsednika Crne Gore Skupština može razrešiti kada Ustavni sud utvrdi da je povredio Ustav.<sup>356</sup>

## Poljska

### Član 145

1. Predsednik Republike može se pozvati na odgovornost pred Državnim sudom za povredu ustava ili zakona ili za izvršenje krivičnog dela.
2. Podizanje optužnice protiv predsednika Republike vrši se rezolucijom Narodne skupštine najmanje dvotrećinskom većinom statutarnog broja poslanika Narodne skupštine, na predlog najmanje 140 poslanika.
3. Danom podizanja optužnice protiv predsednika Republike, za saslušanje pred Državnim sudom, prestaju sve njegove dužnosti vezane za njegovu funkciju. Shodno se primenjuju odredbe člana 131.<sup>357</sup>

## Srbija

### Član 118

Predsednik Republike razrešava se zbog povrede Ustava, odlukom Narodne skupštine, glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika.

Postupak za razrešenje može da pokrene Narodna skupština, na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika.

Ustavni sud je dužan da po pokrenutom postupku za razrešenje, najkasnije u roku od 45 dana, odluči o postojanju povrede Ustava.<sup>358</sup>

## Slovenija

### Član 109

Ako predsednik Republike u vršenju svoje funkcije postupi u suprotnosti sa ovim Ustavom ili učini tešku povredu zakona, Narodna skupština tim povodom može podneti pritužbu Ustavnom sudu.

Ustavni sud odlučuje da li je pritužba Narodne skupštine osnovana, a ako nije, odbacuje

356 Ustav Crne Gore.

357 Ustav Poljske.

358 Ustav Srbije.

istu. Ako se utvrdi da je pritužba osnovana, predsednik Republike može biti razrešen dužnosti glasovima najmanje dve trećine svih sudija Ustavnog suda.

Nakon što Ustavni sud primi pritužbu Narodne skupštine o razrešenju, Ustavni sud može doneti odluku da predsednik Republike neće obavljati svoje dužnosti do donošenja konačne odluke Suda o razrešenju.<sup>359</sup>

## Zaključak

Ni Ustav ni Sud ne definišu tešku povredu Ustava. Osvrtom na druge ustavne prakse, različite zemlje su pošle u različitim pravcima. Neke od njih ne predviđaju šta je teška povreda (npr. Austrija, Hrvatska i Crna Gora), druge delimično navode razloge iste (Bugarska), a neke su detaljnije (npr. Republika Češka), ili traže činjenični dokaz da je povreda nastupila (Litvanija), dok druge ograničavaju tešku povredu na namerno kršenje Ustava ili zakona (Nemačka, Mađarska).

U odsustvu pravila, težina povrede predmet je tumačenja Suda od slučaja do slučaja. Sud ocenjuje činjenice u svakom predmetu, kako bi utvrdio da li je nastupila povreda i da li je povreda teška.

Međutim, od pomoći bi bilo predvideti prag ili kriterijume koji bi činili tešku povredu. Sud bi mogao sastaviti iste prepoznavanjem ključnih odlučujućih faktora takvih kriterijuma u svakom predmetu. Još jedna mogućnost bi bila da Ustav direktno predvidi neke kriterijume u svojim odredbama. Pošto se ova druga opcija ne praktikuje puno ni u drugim zemljama, alternativa bi bila predviđanje kriterijuma zakonom.

Definicija ovog pojma omogućila bi bolje razumevanje težine postupaka predsednika u sprezi sa Ustavom. Takođe bi pomogla da se stvori veća sigurnost, svaki put ubuduće kada se pojave ovakva ustavna pitanja.

## Preporuke

Da bi se odgovorilo na ustavne praznine, mogle bi se razmotriti sledeće opcije:

- Ako ne bude bilo ustavnih izmena, Sud će morati tumačenjem – od slučaja do slučaja – da odredi šta znači „teška povreda.
- Nova ustavna odredba mogla bi izričito propisati okolnosti ili radnje i propuste predsednika koji predstavljaju tešku povredu Ustava;
- Kao alternativa, Ustav bi moga pretrpeti izmenu tako da ovlasti Skupštinu da zakonom definiše situacije ili radnje i propuste predsednika koji čine „tešku povredu Ustava.



# Zadiranje Vlade u nadležnosti Skupštine za uređivanje zarada lica na konkretnim Vladinim funkcijama, viših državnih funkcionera i podređenih

---

U odsustvu posebnog zakona o platama u javnom sektoru i jasnih ustavnih odredaba, postavlja se pitanje da li, i ako da, u kojoj meri Vlada može da uredi ili poveća plate lica na pojedinim državnim funkcijama. Takođe je diskutabilno u kojoj meri Skupština može poveriti Vladi da zakonom uredi plate na pojedinim državnim funkcijama. Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu zakona o platama u javnom sektoru i primeri drugih zemalja koje zakonima i propisima uređuju pitanje zarada, trebalo bi da čine osnovu za buduće ustavne i/ili zakonske izmene.

---

Kosovu nedostaje jasna pravna osnova koja prepoznaje nadležnosti Vlade da uredi zarade na određenim funkcijama u vladi. Trenutno ne postoji poseban zakon o zaradama u javnom sektoru.

**Javni službenici su dužni da deluju u granicama ovlašćenja koja su im dodeljena.**

Ustavni poredak Kosova zasnovan je na principima demokratije, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava.<sup>360</sup> Kosovo je demokratska republika koja počiva na principu podele vlasti i njihove uzajamne kontrole.<sup>361</sup> Moć upravljanja proizilazi iz Ustava.<sup>362</sup> Skupština vrši zakonodavnu vlast koja podrazumeva donošenje zakona, rezolucija i drugih opštih akata.<sup>363</sup> Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državnih politika i predmet je parlamentarne kontrole; ona je nadležna da donosi odluke i izdaje pravne akte ili uredbе neophodne za sprovođenje zakona.<sup>364</sup>

Imajući u vidu ova ustavna načela, postavlja se pitanje da li u odsustvu jasne pravne osnove i, ako može, u kom obimu Vlada može urediti i/ili povećati zarade na pojedinim vladinim funkcijama. Takođe je upitno u kojoj meri Skupština može poveriti Vladi da zakonom uredi zarade na pojedinim funkcijama u vladi.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]

1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.
2. Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast. [...]
4. Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.

#### Član 7 [Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.

#### Član 16 [Premoć Ustava]

1. Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom.

360 Ustav Kosova, član 7 (1).

361 Ibid., član 4.

362 Ibid, član 16 (2).

363 Ibid, član 65 (1).

364 Ibid, član 92 (3, 4).

2. Upravna vlast potiče iz Ustava.

## Član 65 [Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:

(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;

## Član 92 [Osnovne odredbe]

1. Vladu Kosova čine Premijer, zamenici Premijera i ministri.

2. Vlada Kosova sprovodi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom.

3. Vlada izvršava zakone i akte usvojene od strane Skupštine Kosova i ostale dužnosti, u skladu sa odgovornostima određenim ovim Ustavom i zakonom.

4. Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila.

## Član 93 [Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sledeće:

[...]

(4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona.<sup>365</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmeti KO12/18 i KO219/19 su relevantni za ovu pravnu stvar.<sup>366</sup> Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije,<sup>367</sup> njeno mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu Srbije,<sup>368</sup> Amicus Curiae podnesak Ustavnom sudu „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o izmenama i dopunama nekolicine zakona koji se odnose na sistem zarada i naknada izabranih i imenovanih funkcionera<sup>369</sup> takođe su relevantni.

### Predmet KO12/18

Sud je razmatrao pitanje zarada na određenim funkcijama u Vladi. Vlada je promenila i povećala bruto zarade za određenu listu funkcija u Vladi. Pored toga,

<sup>365</sup> Ustav Kosova.

<sup>366</sup> Ocena ustavnosti Odluke Vlade Republike Kosovo br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine, Predmet br. KO12/18, 11. jun 2018. godine, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/ka\\_12\\_18\\_mm\\_ar-gs\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/ka_12_18_mm_ar-gs_ang.pdf); Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, Presuda, Predmet br. KO219/19, 9. jul 2020. godine, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/07/gjk\\_ko\\_219\\_19\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/07/gjk_ko_219_19_agj_ang.pdf).

<sup>367</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Kontrolna lista za vladavinu prava koju je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 106. plenarnoj sednici, Venecija, 11-12. mart 2016, koju su usvojili zamenici ministara na 1263. sastanku (6-7. septembar 2016), Studija br. 711/2013, CDL-AD(2016)007rev, 18. mart 2016, dostupna na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

<sup>368</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Nacrt mišljenja o nacrtu izmena i dopuna na Zakon o Ustavnom sudu Srbije, Mišljenje br. 647/2011, CDL- (2011)097, 2. decembar 2011, dostupan na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)050car-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)050car-e)

<sup>369</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Podnesak amicus curiae za Ustavni sud „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o izmenama i dopunama nekolicine zakona koji se odnose na sistem zarada i naknada izabranih i imenovanih funkcionera, koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 85. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18. decembar 2010, Mišljenje br. 598/2010, CDL-AD(2010)038, 20. decembar 2010, dostupan na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)038-e)

prema posebnim zakonima koji uređuju status sudija i tužilaca (Zakon br. 03/L-199 o sudovima i Zakon br. 03/L-225 o državnim tužiocima), povećanje zarada premijera i ministara automatski se odrazilo na zarade sudija i tužilaca.<sup>370</sup>

Međutim, ni Ustav niti bilo koji zakon nisu ovlastili Vladu da uredi zarade na pojedinim funkcijama u Vladi. Shodno tome, podnosioci zahteva su tvrdili da je osporenom odlukom o povećanju zarada, Vlada prekoračila svoja ustavna ovlašćenja, i povredila ustavne nadležnosti Skupštine.

Što se tiče odnosnih nadležnosti Vlade i Skupštine, Sud je primetio da nijedna stranka ne dovodi u pitanje ustavom zagarantovanu nadležnost Skupštine da usvaja državni budžet i da obavlja svoju funkciju nadzora nad Vladom. S tim u vezi, Sud takođe napominje da Kosovo „još uvek nema zakon ili drugi zakonski akt koji reguliše, na sveobuhvatan način, pitanje plata u javnom sektoru“.<sup>371</sup>

Sud se usredsredio na odgovore dobijene od država članica Foruma Venecijanske komisije, koji jasno stavljaju do znanja da je u tim državama pitanje plata u javnom sektoru uređeno zakonom, odnosno posebnim normativnim aktima.<sup>372</sup>

Sud je naglasio da je „kako bi se izbegle takve situacije u kojima Vlada donosi odluke u zakonskom vakumu, neophodno regulisati, na sveobuhvatan način, pitanje plata u javnom sektoru putem jednog akta, odnosno putem posebnog zakona (kao što je praksa zemalja članica Foruma Venecijanske komisije)“.<sup>373</sup>

„Pored toga Sud smatra da, u skladu sa izvršnom prirodom svojih nadležnosti, funkcionisanje Vlade je usko povezano sa procesom izdavanja i implementacije državnog budžeta“.<sup>374</sup> Sud naglašava da je jedna od glavnih ustavnih funkcija Vlade, određena članom 92.3 Ustava, sprovođenje zakona i drugih akata koje usvaja Skupština Kosova“.<sup>375</sup> Sud pojašnjava da državne institucije treba da obavljaju svoja ovlašćenja, na osnovu Ustava i Zakona.<sup>376</sup> Sud podseća da je Skupština institucija koja je odgovorna da obavlja zakonodavnu vlast, a Vlada sprovodi izvršnu vlast na osnovu Ustava i zakona koje usvaja Skupština“.<sup>377</sup>

Što se tiče glavnog navoda da je Vlada osporenom odlukom povredila nadležnosti Skupštine, Sud je podsetio da je Skupština 22. decembra 2017. godine usvojila Zakon o budžetu za 2018. godinu, čime je izvršila svoju ustavnu funkciju na polju donošenja državnog budžeta.<sup>378</sup> Pored toga, Sud je konstatovao da je Vlada

370 Predmet br. K012/18, stav 25.

371 Ibid., stav. 98.

372 Ibid., stav. 99.

373 Ibid., stav. 101.

374 Ibid., stav. 102.

375 Ibid., stav. 103.

376 Ibid., stav. 104.

377 Ibid.

378 Ibid., stav. 27.

predložila nacrt budžeta za 2018. godinu, koji je Skupština usvojila.<sup>379</sup>

Sud smatra da sledstveno „podnosioci zahteva nisu dokazali da je Vlada povredila ustavne nadležnosti Skupštine, koje se odnose na usvajanje državnog budžeta, ili neku drugu ustavnu nadležnost”.<sup>380</sup> Sud smatra da sledstveno „podnosioci zahteva nisu dokazali da je Vlada povredila ustavne nadležnosti Skupštine, koje se odnose na usvajanje državnog budžeta, ili neku drugu ustavnu nadležnost. Shodno tome, Sud nije bio uveren da odluka o povećanju plata predstavlja pitanje ustavnog nivoa.”<sup>381</sup> Tačnije, isti navodi sledeće:

111. U svetlu gore navedenih navoda i argumenata, Sud smatra da Skupštini nijepovređeno iii onemogućeno izvršenje svojih ustavnih nadležnosti koje se odnose na usvajanje državnog budžeta.

112. Međutim, Sud takođe podseća da podzakonski akti Vlade treba da budu u saglasnosti sa Ustavom i zakonima. Štaviše, Sud naglašava da je, u skladu sa izvršnom prirodom svojih nadležnosti, Vlada dužna da sprovodi državni budžet usvojen od strane Skupštine. Stoga je Vlada dužna da sprovođenje osporene odluke zasniva na budžetskim izdvajanjima, predviđenim budžetom za 2018. godinu i na odgovarajuće zakone.<sup>382</sup>

Sud je podvukao i ustavnu funkciju Vlade – u skladu sa članom 92(3) Ustava – za sprovođenje zakona i drugih akata koje je usvojila Skupština.<sup>383</sup> Takođe je naglasio da ne postoji zakon ili drugi poseban akt koji na sveobuhvatan način uređuje pitanje plata u javnom sektoru.<sup>384</sup>

Međutim, Sud je podvukao činjenicu da uprkos nepostojanju pravnog osnova kojim bi Vlada u bilo kom zakonu uredila plate visokih javnih zvaničnika, praksa koja se ustalila na Kosovu od 2004. godine podrazumeva povećanje plata administrativnim odlukama Vlade.<sup>385</sup> Isti zaključuje, da ovo podriva ustavne principe shodno kojima Vlada preuzima radnje za sprovođenje zakona i principa međunarodne vladavine prava.

Pored toga, Sud ističe da bi mogao postojati dovoljan budžet da se podmire zarade pogođenih funkcionera u datom trenutku ili u kasnijoj fazi.<sup>386</sup>

Zaključak Suda podrio je princip da zarade i naknade sudija ne mogu biti predmet direktnog ili indirektnog uređivanja od strane Vlade. Umesto toga, prema navodima Venecijanske komisije, ovo bi trebalo urediti posebnim zakonom, a ne Zakonom o budžetu, koji podleže godišnjem usvajanju i izmenama.

379 Ibid., stav. 106.

380 Ibid., stav. 108.

381 Ibid., stav. 110.

382 Predmet br. K012/18.

383 Ibid., stav. 103.

384 Ibid., stav. 98.

385 Ibid., stav. 100.

386 Ibid.

**Predmet br. KO219/19**

Ombudsman i trideset pet (35) drugih institucija na Kosovu osporile su ustavnost Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru („Zakon o platama”).<sup>387</sup> Oni su doveli u pitanje usaglašenost zakona sa ključnim ustavnim principima kao što je Podela vlasti, propisana članom 4. Ustava,<sup>388</sup> Jednakost pred zakonom; osporenim zakonom stvara se neravnopravna situacija za ekvivalentne funkcije, koje su ocenjene različitim nivoima zarade,<sup>389</sup> Zaštita imovinskih prava; imajući u vidu da osporeni zakon narušava imovinu pojedinaca ili grupa u javnom sektoru, a smanjenje zarada u nekolicini subjekata u javnom sektoru mora biti u skladu sa članom 55. Ustava,<sup>390</sup> i vladavinom prava.<sup>391</sup>

U pravosnažnoj presudi, Sud proglašava zakon neustavnim sa stanovišta povrede principa „podele vlasti“ i „pravne sigurnosti”.<sup>392</sup>

**Ne postoji jedinstven sistem uređivanja zarada u javnom sektoru.**

Sud je zaključio da većina zemalja uređuje zarade različitim zakonima i istovremeno primenjuje različite metode, uređujući ovo pitanje bilo kroz posebne zakone ili posebne

sektore ili posebno namenjenim propisima. Skupština – kao zakonodavno telo – je nadležna i ima pravo da donese bilo kakve propise i da njima uređi zarade u javnom sektoru, pod uslovom su isti u skladu sa Ustavom i ustavnim načelima; do smanjenja zarada u pravosuđu može doći samo u uslovima izražene ekonomske i finansijske krize, koja je zvanično prepoznata kao takva.<sup>393</sup>

Prema članu 1 osporenog zakona, njegov delokrug i svrha su da se utvrdi „sistem zarada i naknada za javne službenike i funkcionere koji se isplaćuju iz državnog budžeta, isključujući Kosovsku obaveštajnu agenciju (KOA) i Kosovske bezbednosne snage (KBS); da definiše pravila za određivanje plata zaposlenih u javnim preduzećima na Kosovu i da propiše kriterijume za prelaznu platu i ostale koristi, nakon završetka funkcije javnog funkcionera i javnog funkcionera sa posebnim statusom kao i za bivše visoke službenike.”<sup>394</sup>

Što se tiče usaglašavanja sistema plata i naknada za sve one koji se isplaćuju iz državnog budžeta, Sud je primetio da izuzimanje KOA i KBS nije predložila Vlada, već su dodati kao amandmani u Skupštini. U međuvremenu, zakonodavac je utvrdio da iako se KOA i KBS isplaćuju iz državnog budžeta, njihove zarade neće biti

387 Ministarstvo javne uprave (MJU) je pokrenulo izradu zakona 2018. godine, a Vlada ga je usvojila 3. septembra 2018. godine Odlukom br. 08/63 - Nacrt zakona o platama.

388 Predmet br. KO219/19, stav 58.

389 Ibid., stav. 66.

390 Ibid., stav 68. Ovim se predviđa ograničenje prava i osnovnih sloboda, suština ograničenog prava, značaj svrhe ograničenja, priroda i obim ograničenja, odnos ograničenja i cilja koji se želi postići, kao i mogućnost postizanja tog cilja uz manja ograničenja.

391 Ibid., stav. 92.

392 Ibid., stav. 308.

393 Ibid., stav. 233.

394 Ibid., stav. 262.

propisane Zakonom o platama već drugim propisima koji na njih važe. Međutim, nije naveden nijedan razlog za ovaj izuzetak.<sup>395</sup>

Štaviše, Sudu je nepoznat razlog zašto se Centralna banka Kosova – kao jedna od nezavisnih institucija navedenih u Glavi XII Ustava – nigde ne pojavljuje u pobijenom zakonu. Stoga je Sudu nejasno na koji način su ovi izuzeci predviđeni ovim zakonom, doprineli primarnoj svrsi zakona da uredi sistem plata i naknada svih javnih službenika i funkcionera, koji se isplaćuju iz državnog budžeta. To ne znači – po mišljenju Suda – da Skupština ne može da napravi izuzetke. Međutim, izuzeci Skupštine ne treba da budu proizvoljni i neopravdani, i da dovedu do zabune i nejednakog postupanja među onima koji se plaćaju iz državnog budžeta.<sup>396</sup>

## Mišljenje Venecijanske komisije

Prema Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije, koja se, između ostalog, odnosi na jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije, „vladavina prava podrazumeva primat prava, institucionalnu ravnotežu, sudsko preispitivanje, (procesna) fundamentalna prava, uključujući pravo na pravni lek, kao i načelo jednakosti i srazmernosti”.<sup>397</sup>

**Osnovni uslov vladavine prava je da su ovlašćenja organa javne uprave definisana zakonom.**

Prema Venecijanskoj komisiji, princip vladavine prava zahteva da javni funkcioneri budu nadležni da deluju i da potom deluju u okviru ovlašćenja koja su im data, i da poštuju i odredbe procesnog i materijalnog prava.<sup>398</sup>

Da bi se osiguralo poštovanje principa vladavine prava, delovanje države mora biti u skladu sa zakonom i dopušteno zakonom.<sup>399</sup> U suprotnosti je sa vladavinom prava, prema Venecijanskoj komisiji, da diskrecija izvršne vlasti bude nesputana. U suprotnosti je sa vladavinom prava da diskreciona ovlašćenja izvršne vlasti budu neograničena.<sup>400</sup>

**Za postupke Vlade, uključujući i uređivanje zarada javnih funkcionera, mora postojati jasan zakonski osnov u Ustavu i/ili zakonu koji je donet u Skupštini.**

Budžetu pravosuđa treba posvetiti posebnu pažnju, uključujući zarade i naknade sudija i tužilaca, pri čemu radnje Vlade ne samo da moraju biti zakonite, već moraju osigurati i poštovanje nezavisnosti pravosuđa. S tim u vezi, Venecijanska komisija je precizirala –

u Kontrolnoj listi za vladavinu prava – da su dovoljni resursi ključni za nezavisnost pravosuđa od državnih institucija.

395 Ibid., stav. 263.

396 Ibid., stav. 264.

397 Venecijanska komisija, Studija br. 711/2013, stav 41.

398 Ibid., stav. 45.

399 Ibid., stav. 44.

400 Ibid., stav. 65.

Shodno tome, odluka izvršne vlasti da smanji budžet pravosuđa predstavlja samo jedan primer kako se pravosudni resursi mogu naći pod nedozvoljenim pritiskom.<sup>401</sup>

Kada je reč o pitanju plata sudija, Venecijanska komisija precizira da „radi zaštite njihove nezavisnosti, zarade predsednika i sudija Ustavnog suda (i redovnih sudija) moraju se propisati zakonom, i ne treba da podlažu godišnjem izglasavanju budžeta u Skupštini”. Takođe, „važeci koeficijent treba da bude propisan samim zakonom o Ustavnom sudu”.<sup>402</sup>

Štaviše, amicus curiae podnesak Venecijanske komisije Ustavnom sudu „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o izmenama i dopunama nekolicine zakona koji se odnose na sistem zarada i naknada izabranih i imenovanih funkcionera propisuje da je zabrana smanjenja naknada sudija izričito propisana Ustavom.<sup>403</sup>

Međutim, „u odsustvu izričite ustavne zabrane, smanjenje zarada sudijama može u izuzetnim situacijama i pod određenim okolnostima biti opravdano i ne može se smatrati ugrožavanjem nezavisnosti sudstva”.<sup>404</sup>

Štaviše, „[...] nije u skladu sa stavom Ustavnog suda da se smatra bilo čim drugim osim sudom, na koji važi princip nezavisnosti sudstva. Stoga, ako se zakonodavac rukovodio principom nezavisnosti sudstva kada je predvideo da se zarade sudija ne smeju smanjivati ni u kriznim situacijama, [onda] isti princip mora važiti i na članove Ustavnog suda”.<sup>405</sup>

U rezimeu, kada je reč o uređivanju zarada na pojedinim državnim funkcijama, radnje Vlade moraju biti ovlašćene zakonom koji donosi Skupština. Pored toga, moraju se obezbediti dalje garancije kada su u pitanju zarade sudija, kao javnih funkcionera, da bi se zaštitila nezavisnost sudstva. S tim u vezi, prvo, njihova zarada mora odgovarati dostojanstvu sudijske struke i teretu njihove odgovornosti. Drugo i još važnije, plate i naknade sudija ne mogu biti predmet uređivanja Vlade, čak i ako zakon predviđa takvu nadležnost. To znači da Skupština ne može da dodeli Vladi nadležnost da uredi plate sudija. Shodno tome, princip je vladavine prava da se posebnim zakonom, sa izuzetkom Zakona o budžetu koji je predmet godišnjeg usvajanja i izmena, urede plate i naknade sudija.

### **Kontrolna lista za vladavinu prava izričito navodi sledeće:**

41. [...] Prema sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije, vladavina prava obuhvata prvenstvo zakona, institucionalnu ravnotežu, sudsku reviziju, (proceduralna) osnovna prava, uključujući pravo na pravni lek, kao i principe jednakosti i srazmernosti.

401 Ibid., stav. 83.

402 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 647/2011, stav 18.

403 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 598/2010, stav 16.

404 Ibid., stav. 20.

405 Ibid., stav. 27.



44. Delovanje države mora biti u skladu sa zakonom [...].

49. Neograničena ovlašćenja izvršne vlasti su de jure ili de facto glavna osobina apsolutističkih i diktatorskih sistema. Moderni konstitucionalizam je izgrađen protiv takvih sistema te stoga obezbeđuje suprematiju parlamenta. [...]

53. Iako je puna primena zakona retko moguća, osnovni uslov vladavine prava je da se zakon mora poštovati. To posebno znači da državna tela moraju delotvorno sprovesti zakon. Sama suština vladavine prava bila bi dovedena u pitanje ako bi se zakoni javljali samo na papiru, ali ne bi bili pravilno primenjeni i sprovedeni. Dužnost da se primenjuje zakon je trostruka, jer podrazumeva poštovanje zakona od strane pojedinaca, obavezu države da razumno primenjuje zakon i dužnost nosilaca javnih funkcija da deluju u okviru ovlašćenja koja su im data. [...]

65. U suprotnosti je sa vladavinom prava da diskreciona ovlašćenja izvršne vlasti budu neograničena. Shodno tome, zakonom se mora odrediti delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja, u cilju zaštite od proizvoljnosti.

74. Pravosuđe treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska koje ne podleže političkom uticaju ili manipulacijama, naročito od strane izvršne vlasti. Ovaj uslov je neodvojivi deo temeljnog demokratskog načela podele vlasti. [...].

75. Evropski sud za ljudska prava naglašava četiri elementa nezavisnosti sudstva: način imenovanja, mandat, postojanje garancija protiv spoljnog pritiska – uključujući i one u budžetskim pitanjima – i da li pravosuđe ostavlja utisak nezavisnog i nepristrasnog.

83. Dovoljni resursi su ključni za pravosuđe nezavisno od državnih institucija i privatnih aktera, što mu omogućava da svoje dužnosti vrši sa integritetom i efikasno, time jačajući poverenje javnosti u pravosuđe i vladavinu prava. Odluka izvršne vlasti da smanji budžet za pravosuđe predstavlja samo jedan primer kako se pravosudni resursi mogu naći pod nedozvoljenim pritiskom.

85. [...] Konačno, pravične i dovoljne naknade za rad čine konkretan aspekt finansijske nezavisnosti sudstva. One su sredstvo za sprečavanje korupcije, koja može ugroziti nezavisnost sudstva ne samo u odnosu na druge grane vlasti, već i pojedince.<sup>406</sup>

### **Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu Srbije, koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011)**

17. [...] radi zaštite njihove nezavisnosti plate predsednika i sudija Ustavnog suda (i redovnih sudija) moraju se propisati zakonom, i ne treba da podlažu godišnjem donošenju budžeta u Skupštini. Važeći koeficijent trebalo bi da bude propisan samim Zakonom o Ustavnom sudu.<sup>407</sup>

406 Venecijanska komisija, Studija br. 711/2013.

407 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 647/2011.

**Podnesak amicus curiae Ustavnom sudu „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o izmenama i dopunama nekolicine zakona koji se odnose na sistem zarada i naknada izabраниh i imenovanih funkcionera (Mišljenje br. 598/2010 od 20. decembra 2010. godine)**

11. Visinu naknade treba odrediti u svetlu društvenih prilika u zemlji i uporediti ih sa visinom naknade viših državnih funkcionera. Naknada treba da se zasniva na opštem standardu i da počiva na objektivnim i transparentnim kriterijumima [...].

16. U nekim zemljama, zabrana smanjenja naknada sudijama je izričito propisana Ustavom. Na primer, član 3, Glava I Ustava Sjedinjenih Američkih Država sadrži direktnu zabranu smanjenja naknade sudijama tokom njegovog ili njenog mandata.

17. Neki ustavni sudovi su odlučili da čak i u situaciji kada država ima finansijskih poteškoća, zarade sudija moraju biti posebno zaštićene od prevelikih i nepovoljnih oscilacija; vidi, na primer, presudu Ustavnog suda Poljske od 18. februara 2004. godine. Ustavni sud Republike Litvanije je presudio da svaki pokušaj smanjenja naknada sudijama ili socijalnih garancija ili smanjenja budžeta za sudove treba tumačiti kao povredu nezavisnosti pravosuđa (presuda od 6. decembra 1995. godine). Ustavni sud Republike Češke bio je mišljenja da sudija ima neotuđivo pravo na nesmanjenu zaradu (presuda od 15. septembra 1999), ali se privremeno, opravdano zamrzavanje bruto zarada sudija ne može smatrati zadiranjem u njihovu nezavisnost (presuda od 2. marta 2010. godine). Slovenački Ustavni sud je proglasio da se „[zaštita] od smanjenja zarade pojedinog sudije, ako je osmišljena u nameri da obezbedi njegovu stabilnost, a samim tim i nezavisnost sudije, mora, naime, shvatiti kao zaštita od bilo kakvog uplitanja, koje bi moglo dovesti do smanjenja zarade sudije, koju je sudija opravdano očekivao stupanjem na svoju dužnost.“ (Presuda od 7. decembra 2006).

20. [...] u odsustvu izričite ustavne zabrane, smanjenje zarada sudijama može u izuzetnim situacijama i pod određenim okolnostima biti opravdano i ne može se smatrati povredom nezavisnosti sudstva. U procesu smanjenja zarada sudija, diktiranog ekonomskom krizom, posebna pažnja se mora posvetiti činjenici da li će naknade i dalje biti srazmerne dostojanstvu sudijske profesije i njegovom ili njenom teretu odgovornosti. Ukoliko smanjenje nije u skladu sa zahtevom adekvatnosti naknade, narušava se suština garancije stabilnosti uslova sudijske plate u toj meri da se narušava osnovni cilj ove garancije – a to je propisno, kvalitetno i nepristrasno sprovođenje pravde – koje čak može dovesti i do opasnosti javljanja pojave korupcije.

21. Kako je to argumentovalo nekoliko ustavnih sudova (vidi paragrafe 18. i 19.) izuzetna situacija koja opravdava smanjenje zarada sudija može nastupiti kada iz opravdanih razloga zakonodavac

**Izuzetna situacija koja opravdava smanjenje zarada sudija može nastupiti kada zemlja osetno pati od posledica ekonomske krize.**

nađe za shodnim da smanji zarade svim državnim funkcionerima. U takvoj situaciji, opšte smanjenje zarada koje se finansiraju iz državnog budžeta može uključiti pravosuđe i ne može se kvalifikovati kao kršenje principa nezavisnosti sudija [...].

27. [...] nije u skladu sa stavom Ustavnog suda da se smatra bilo čim drugim osim sudom na koji se primenjuje princip nezavisnosti sudstva. Stoga se mora zaključiti da ako se zakonodavac rukovodio principom nezavisnosti sudstva koji podrazumeva da se zarade sudija ne smeju ni smanjivati u kriznim situacijama, onda isti princip mora primeniti i na članove Ustavnog suda.<sup>408</sup>

## Zaključak

Vlada može urediti zarade pojedinih funkcionera u Vladi samo na osnovu zakonskih ovlašćenja, koja joj je dodelila Skupština. Međutim, Kosovo je u dosadašnjoj praksi pratilo sporan obrazac, posebno kada je Zakon o platama zaposlenih u javnom sektoru osporen pred Ustavnim sudom i proglašen nevažećim zbog teških povreda ustavnih principa podele vlasti i pravne sigurnosti.

Kosovo treba da sledi primer drugih zemalja od kojih većina zakonima i propisima uređuje pitanje plata. Ovaj modus operandi je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije o očuvanju vladavine prava i nesputane moći izvršne vlasti.

Da bi se sprečile slične prakse i zabune u budućnosti, neke ustavne promene mogle bi da pojašne pravni osnov i delokrug ovlašćenja Vlade da uredi plate zaposlenih u javnom sektoru.

## Preporuke

Da bi se otklonili gore navedeni nedostaci, mogle bi se razmotriti sledeće moguće izmene:

- Nova ustavna odredba mogla bi eksplicitno propisati da svaka radnja i odluka vlade mora biti zasnovana na Ustavu ili zakonu.
- U suprotnom, nova ustavna odredba mogla bi da predvidi da zarade i naknade sudija i tužilaca moraju biti uređene zakonom koji usvaja Skupština, i ne smeju biti predmet direktnog ili indirektnog uređivanja od strane Vlade.

408 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 598/2010.





# Politička stranka ili koalicija koja ima pravo da formira Vladu

---

Ustav predviđa da „politička stranka ili koalicija koja je osvojila većinu u Skupštini” može da predloži kandidata za premijera, ne pojašnjavajući da li većina treba da bude apsolutna ili relativna. Štaviše, Ustav čak ni ne definiše ulogu predsednika u određivanju ove stranke ili koalicije. Bez obzira na tumačenje Ustavnog suda, ovaj postupak je potrebno urediti novim i jasnim ustavnim odredbama, kako bi se izbegla zakašnjenja u formiranju i radu institucija.

---

Ustav ne precizira jasno koja politička stranka ili koalicija političkih stranaka može da predloži mandataru za premijera i kakvu ulogu ima predsednik u tome.

**Nejasno je da li se Ustav poziva na apsolutnu ili relativnu većinu kada je reč o nominovanju mandataru za premijera.**

Članovi 84(14) i član 95(1) upućuju se na „političku stranku ili koaliciju koja je osvojila većinu u Skupštini“ ne precizirajući da li većina treba da bude apsolutna ili relativna. S druge strane, član 95(3) predviđa da se Vlada smatra izabranom ako je za njen izbor glasala „većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova“, što znači da se odnosi na apsolutnu većinu. Štaviše, Ustav ne uređuje pitanje koja stranka ili koalicija predlaže novog mandataru za premijera, u slučaju da propadne prvi krug izbora Vlade, i kakvo diskreciono pravo ima predsednik da odlučuje o tome. Takve nejasnoće su stvorile oprečnosti u praksi, uslovljavajući potrebu za tumačenjem Suda.

**Nadležnost predsednika da imenuje premijera, u konsultaciji sa strankom ili koalicijom u Skupštini koja je pobedila na izborima, zajednička je karakteristika parlamentarnih sistema.**

Postupak za izbor Vlade počinje tako što predsednik predlaže mandataru za premijera, u konsultaciji sa „političkom strankom ili koalicijom koja je dobila neophodnu većinu.“<sup>409</sup> Predsednik zatim „imenuje mandataru za premijera za formiranje Vlade na predlog političke stranke ili koalicije koja ima većinu u

Skupštini.“<sup>410</sup> Predloženi mandataru za premijera, najkasnije u roku od 15 dana od imenovanja, podnosi Skupštini na glasanje sastav Vlade.<sup>411</sup> Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, predsednik predlaže drugog mandataru za premijera. Ukoliko predložena Vlada ne dobije podršku Skupštine, predsednik raspisuje opšte izbore.<sup>412</sup>

Kada postoji jasna parlamentarna većina, nadležnost za imenovanje premijera formalnost je koju obavlja predsednik.<sup>413</sup> Glasove za formiranje vlade moći će da dobije politička stranka ili koalicija koja je osvojila apsolutnu većinu.

U suprotnom, stranka ili koalicija sa relativnom većinom ima pravo da formira vladu. U slučajevima podeljenih političkih sistema ili višestranačkog sistema koji funkcioniše po principu proporcionalne zastupljenosti, u kome nijedna stranka ili koalicija nije osvojila apsolutnu većinu, stranka ili koalicija koja je dobila relativnu većinu dužna je da predloži mandataru za premijera. Ovo je takođe bio stav koji

409 Ustav Kosova, član 95(1).

410 Ibid., član 84(14).

411 Ibid., član 95(2).

412 Ibid., član 95(4).

413 Anthony W. Bradley and Cesare Pinelli, *Parliamentarism*, in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law 2012*, strana 580

je zastupao Sud u Predmetu KO103/14,<sup>414</sup> u vezi sa obavezom predsednika da se konsultuje sa političkom strankom ili koalicijom koja je osvojila većinu u Skupštini - bilo apsolutnu ili relativnu - za imenovanje mandataru za premijera.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 95 [Izbor Vlade]

1. Predsednik Republike Kosovo, nakon izbora i konsultacija sa političkim partijama ili koalicijama koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini, predlaže Skupštini kandidata za Premijera.
2. Kandidat za Premijera, u roku od petnaest (15) dana od imenovanja predstavlja Vladu pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Skupštine o izboru Vlade.
3. Vlada se smatra izabranom ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova.
4. Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, Predsednik Republike Kosovo, u roku od deset (10) dana imenuje nekog drugog kandidata, na osnovu iste procedure. Ukoliko se Vlada ne izabere ni drugi put, onda Predsednik Kosova raspisuje izbore, koji se trebaju održati u roku od četrdeset (40) dana od dana objavljivanja istih.
5. Ukoliko Premijer da ostavku ili iz nekih drugih razloga njegovo/njeno mesto ostaje slobodno, Predsednik Republike Kosovo, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, imenuje novog kandidata, za formiranje Vlade.
6. Članovi Vlade, nakon izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom. Tekst zakletve će se regulisati zakonom.

#### Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

[...]

(14) određuje mandataru za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije koja čini većinu u Skupštini [...].<sup>415</sup>

## Relevantna sudska praksa

Predmet KO103/14 je relevantan u ovoj pravnoj stvari. Isti je odredio koja stranka ili koalicija ima pravo da formira vladu nakon (prevremenih) parlamentarnih izbora održanih 8. juna 2014. godine, kao i postupak u slučaju da prvobitno predložena Vlada ne dobije

**Stranka ili koalicija koja je obezbedila većinu, bilo da se radi o apsolutnoj ili relativnoj, ima pravo da predsedniku predloži premijera.**

<sup>414</sup> Presuda u vezi sa ocenom usaglašenosti člana 84(14) [Nadležnosti predsednika] sa članom 95 [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo, Predmet br. KO103/14, 1. jul 2014, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk\\_ko\\_103\\_14\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ko_103_14_ang.pdf).

<sup>415</sup> Ustav Kosova.

potrebnu većinu u Skupštini. Sud je odgovorio na dva pitanja: 1) koja politička stranka ili koalicija može da predloži predsedniku mandataru za premijera i 2) kakvo je diskreciono pravo predsednika pri određivanju stranke ili koalicije u svakom krugu izbora Vlade.

Sud je našao da formulacija „neophodnu za formiranje Vlade“ označava političku stranku ili koaliciju koja ima dovoljno mesta u Skupštini da obrazuje većinu. Sud je takođe dao široko tumačenje „većine“ navodeći da „predsednik može da se konsultuje samo sa političkom strankom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, bila to apsolutna ili relativna većina.<sup>416</sup> Në rast të ekzistimit të shumicës relative, ajo parti apo koalicion do të duhet të vazhdojë me negociatat me partitë e tjera politike në Kuvend për të formuar Qeverinë.<sup>417</sup> U slučaju relativne većine, ta stranka ili koalicija će morati da nastavi pregovore sa drugim političkim strankama u Skupštini o formiranju Vlade.<sup>418</sup>

**Predsednik nema diskreciono pravo da imenuje premijera u prvom krugu.**

**Predsednik ima diskreciono pravo da odredi koja će politička stranka ili koalicija predložiti novog mandataru za premijera u drugom krugu.**

Predsednik nema diskreciono pravo da odobri ili ne odobri mandataru jedne političke stranke ili koalicije za premijera.<sup>419</sup> Ako izbor Vlade prvi put ne uspe, predsednik po istoj proceduri predlaže drugog mandataru. Ono što je ovde glavno pitanje je koja stranka ili koalicija bi imala pravo da predloži novog mandataru za premijera jer, kako je Sud naveo, Ustav je u tom pogledu nem.<sup>420</sup>

Prema tumačenju Suda, predsednik ima diskreciono pravo da odluči koja stranka ili koalicija će dobiti mandat da predloži novog mandataru za premijera, nakon konsultacija sa strankama i koalicijama.<sup>421</sup> Predsednik takođe može odlučiti da istoj stranci ili koaliciji da još jednu šansu da predloži drugog mandataru.<sup>422</sup>

Međutim, predsednik nema neograničeno diskreciono pravo, pošto pri odlučivanju predsednik mora imati u vidu stabilnost zemlje i delotvornost u uspostavljanju institucija.<sup>423</sup>

**Predsednik mora da sačuva stabilnost zemlje i izbegne izbore.**

416 Predmet br. K0103/14, stav 84.

417 Ibid., stav 84.

418 Ibid.

419 Ibid., stav 88.

420 Ibid., stav 90.

421 Ibid., stav 90.

422 Ibid., stav 91.

423 Ibid., stav 94.



## Komparativna analiza i literatura

U parlamentarnim sistemima, šef države je uključen u imenovanje premijera, koji potom dobija mandat da formira vladu. U Albaniji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Sloveniji i Severnoj Makedoniji predsednik imenuje premijera, što je nakon toga predmet glasanja u Skupštini.

Što se tiče gore pomenutog scenarija u vezi sa relativnom većinom, ovo je eksplicitno predviđeno članom 37(2) Ustava Grčke koji glasi „[...] [a]ko nijedna stranka nema apsolutnu većinu, predsednik Republike daje čelniku stranke sa relativnom većinom istraživački mandat da utvrdi mogućnost formiranja vlade koja uživa poverenje parlamenta.”<sup>424</sup> U slučaju da imenovani premijer sa ovim istraživačkim mandatom ne uspe da formira Vladu, predsednik daje istraživački mandat lideru druge po veličini najveće stranke u parlamentu, a u slučaju da ni on ne uspe, onda lideru treće najveće stranke u parlamentu.<sup>425</sup> Jasno je da Ustav Grčke ograničava diskreciono pravo predsednika.

Slično, Ustav Bugarske daje eksplicitne smernice predsedniku Republike da prvobitno formira vladu sa koalicijom ili strankom koja ima najveći broj mesta u Narodnoj skupštini.<sup>426</sup>

U slučaju da ovaj pokušaj ne uspe, zadatak formiranja Vlade poverava se mandataru za premijera koga imenuje druga najveća poslanička grupa. Ukoliko i ovaj mandatar za premijera ne formira vladu u roku od sedam dana, predsednik taj zadatak poverava mandataru za premijera koga predloži jedna od manjih poslaničkih grupa. U slučaju da ni to ne uspe, predsednik Bugarske imenuje prelaznu vladu, raspušta Narodnu skupštinu i raspisuje nove izbore.<sup>427</sup>

### Albanija

#### Član 96

1. Na početku saziva, kao i kada mesto premijera postane upražnjeno, predsednik Republike imenuje premijera na predlog stranke ili koalicije stranaka koja ima većinu mesta u Skupštini.
2. Ako Skupština ne odobri imenovanog premijera, predsednik imenuje novog premijera u roku od 10 dana.
3. Ako Skupština ne odobri novoimenovanog premijera, Skupština bira drugog premijera u roku od 10 dana. U ovom slučaju, predsednik imenuje novog premijera.
4. Ako Skupština ne izabere novog premijera, predsednik Republike raspušta Skupštinu.<sup>428</sup>

424 Ustav Grčke, član 37(2).

425 Ibid., član 37(3).

426 Predmet br. K0103/14, stav 32(1); Ustav Bugarske član 99 (1).

427 Predmet br. K0103/14, stav 32 Ustav Bugarska, član 99 (2- 5).

428 Ustav Albanije.

## Bugarska

### Član 99

1. Nakon konsultacija sa poslaničkim grupama, predsednik traži od mandataru za premijera, koga je predložila broјčano najveća poslanička grupa, da formira vladu.
2. Ako mandatar za premijera u roku od sedam dana ne predloži listu članova Kabineta ministara, predsednik taj zadatak poverava mandataru kojeg predloži broјčano druga po redu najveća poslanička grupa.
3. Ako ni u ovom slučaju ne bude predložena lista članova Kabineta ministara, predsednik zahteva od sledeće najveće poslaničke grupe da nominuje mandataru za premijera u roku propisanom u prethodnom stavu.
4. U slučaju da je istraživački mandat uspešno ispunjen, predsednik predlaže Narodnoj skupštini da izabere mandataru za premijera.
5. Ukoliko se ne postigne dogovor o formiranju vlade, predsednik imenuje prelaznu vladu, raspušta Narodnu skupštinu i raspisuje nove izbore u roku propisanom članom 64 (3) ovog zakona. Aktom kojim predsednik raspušta Narodnu skupštinu raspisuje se i datum održavanja izbora za novu Narodnu skupštinu.<sup>429</sup>

## Hrvatska

### Član 98

Predsednik Republike će:

[...]

poveriti mandat za sastavljanje Vlade osobi koja na temelju raspodele poslaničkih mesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konsultacija uživa poverenje većine svih poslanika [...].

### Član 109

Članove Vlade predlaže osoba kojoj je predsednik Republike poverio mandat za sastav Vlade.

Odmah po sastavljanju Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od prihvatanja mandata, mandatar je dužan program Vlade i Vladu predstaviti Hrvatskom saboru i zatražiti glasanje o poverenju.

Vlada stupa na dužnost kada joj poverenje iskaže većina svih poslanika u Hrvatskom saboru.

### Član 109a

Ako mandatar ne sastavi vladu u roku od 30 dana od dana prihvatanja mandata, predsednik Republike mu može produžiti mandat za najviše još 30 dana.

Ako ni u tom roku mandatar ne uspe sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije poverenje Hrvatskog sabora, predsednik Republike poveriće mandat za sastav Vlade

drugoj osobi.

### Član 109b

Ako Vlada ne bude sastavljena u skladu sa članom 110 i 111 Ustava, predsednik Republike će imenovati privremenu nestranačku Vladu i istovremeno raspisati privremene izbore za Hrvatski sabor.<sup>430</sup>

## Grčka

### Član 37

1. Predsednik Republike imenuje premijera i na njegovu preporuku imenuje i razrešava ostale članove Kabineta i podsekretare.
2. Za premijera se imenuje lider stranke koja ima apsolutnu većinu poslaničkih mesta u parlamentu. Ako nijedna stranka nema apsolutnu većinu, predsednik Republike daje čelniku stranke sa relativnom većinom istraživački mandat da utvrdi mogućnost formiranja Vlade koja uživa poverenje parlamenta.
3. Ako se ova mogućnost ne može utvrditi, predsednik Republike daje istraživački mandat lideru druge po veličini stranke u parlamentu, a ako se to pokaže neuspešnim, lideru treće najveće stranke u parlamentu. Svaki istraživački mandat će biti na snazi tri dana. Ako se svi istraživački mandati pokažu neuspešnim, predsednik Republike poziva sve stranačke lidere, a ako se pokaže nemogućim da se obrazuje kabinet koji uživa poverenje parlamenta, on pokušava da formira Kabinet koji će činiti predstavnici svih stranaka u Skupštini, u cilju održavanja parlamentarnih izbora. Ako u tome ne uspe, poveriće predsedniku Vrhovnog upravnog suda ili Vrhovnog građanskog i krivičnog suda ili Revizorskog suda zadatak da formira što je moguće šire prihvaćen kabinet, koji će sprovesti izbore i raspustiti Skupštinu.<sup>431</sup>

## Republika Severna Makedonija

### Član 84

Predsednik Republike Makedonije utvrđuje mandat za sastav Vlade Republike Makedonije.

### Član 90

Predsednik Republike Makedonije dužan je u roku od deset dana od konstituisanja Skupštine da mandat za formiranje Vlade poveri mandataru stranke, odnosno strankama koje imaju većinu u Skupštini. Mandatar u roku od 20 dana od dana kada mu/joj je poveren mandat, podnosi Skupštini program i predlaže sastav Vlade. Vlada, na predlog mandataru i na osnovu programa, bira Skupštinu većinom glasova od ukupnog broja

430 Ustav Hrvatske.  
431 Ustav Grčke.

narodnih poslanik.<sup>432</sup>

## Crna Gora

### Član 95: Nadležnost

Predsednik Crne Gore:

[...]

5. predlaže Skupštini: mandataru za sastav Vlade, nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini; dvoje sudija Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda;

### Član 102: Sastav Vlade

Vladu čine predsednik, jedan ili više potpredsednika i ministri.

Predsednik Vlade predstavlja Vladu i rukovodi njenim radom.

### Član 103: Izbor

Predsednik Crne Gore predlaže mandataru u roku od 30 dana od dana konstituisanja Skupštine. Mandatar za sastav Vlade iznosi u Skupštini svoj program i predlaže sastav Vlade.

O programu mandataru i predlogu za sastav Vlade Skupština odlučuje istovremeno.<sup>433</sup>

## Slovenija

### Član 111 [Izbor predsednika Vlade]

Nakon konsultacija sa šefovima poslaničkih grupa, predsednik Republike predlaže Narodnoj skupštini mandataru za predsednika Vlade.

Predsednika Vlade bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, osim ako ovim Ustavom nije drugačije određeno. Glasanje je tajno.

Ako mandatar ne dobije potrebnu većinu glasova, predsednik Republike može, posle ponovljenih konsultacija, u roku od četrnaest dana, ponovo predložiti drugog ili istog mandataru, a mandataru mogu predložiti i poslaničke grupe ili najmanje deset poslanika. Ako je u ovom roku predloženo više mandataru, za svakog od njih se glasa posebno, i to prvo za mandataru za predsednika Republike, a u slučaju da ne bude izabran, glasa se za ostale mandataru, po redosledu podnošenja predloga.

Ako nijedan mandatar ne bude izabran, predsednik Republike raspušta Narodnu skupštinu i raspisuje nove izbore, osim ako Narodna skupština u roku od četrdeset osam sati većinom glasova prisutnih poslanika ne odluči da ponovo održi izbore za predsednika Vlade, za čiji izbor je dovoljna većina glasova prisutnih poslanika.

432 Ustav Severne Makedonije.

433 Ustav Crne Gore.

Na ponovljenim izborima se glasa o pojedinačnim mandatarima po broju glasova dobijenih na prethodnim izborima, a zatim o novim kandidaturama predloženim pre novog glasanja, gde prednost ima mandatar koga je predložio predsednik Republike.

Ako ni na ovim izborima nijedan mandatar ne dobije potrebnu većinu glasova, predsednik Republike raspušta Narodnu skupštinu i raspisuje nove izbore.<sup>454</sup>

## Zaključak

Sud je uneo izvesnu jasnoću u inače nejasan tekst Ustava. U skladu sa njegovim tumačenjem, politička stranka ili koalicija koja je osvojila apsolutnu ili relativnu većinu može predložiti predsedniku mandataru za premijera. Predsednik mora da obezbedi imenovanje tog mandataru. Ako ovaj krug ne uspe, postupak se ponavlja, ali uz veću diskreciju predsednika, kada je reč o određivanju političke stranke ili koalicije koja će predložiti novog mandataru.

Ovo je praktično rešenje u zemlji sa podeljenim političkim spektrom kao što je Kosovo, gde jednoj stranci ili koaliciji možda može biti malo teže da dobije apsolutnu većinu u Skupštini. Međutim, ovaj postupak se mora Ustavom bliže pojasniti kako bi se sprečili slični ili drugi politički i proceduralni sukobi ubuduće i da bi se izbegla kašnjenja u formiranju i funkcionisanju institucija.

## Preporuke

Da bi se dodatno razjasnilo ovo pitanje, mogu se razmotriti sledeće opcije:

- Član 95(1) mogao bi se preformulisati da glasi: „Predsednik Republike Kosovo, nakon izbora i konsultacija sa političkim strankama ili koalicijama koje su dobile najveći broj mesta u Skupštini, predlaže Skupštini mandataru za premijera“. Ova formulacija bi oslikala tumačenje Suda i jasno bi stavila do znanja da je relativna većina dovoljna da jedna stranka ili koalicija stekne pravo da predloži mandataru za premijera;
- Član 95(4) Ustava mogao bi ostati nepromenjen, ali se mora primeniti u svetlu tumačenja Suda;
- Alternativno, Ustav bi se mogao izmeniti po modelu koji koristi grčki ili bugarski ustav. Dakle, član 95(4) bi mogao da glasi: „Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, predsednik Republike Kosovo, u roku od deset (10) dana imenuje drugog mandataru za premijera, u istoj proceduri, iz reda druge najveće stranke u Skupštini. Ukoliko se Vlada ne izabere ni drugi put, predsednik Kosova raspisuje izbore, koji se moraju održati u roku od četrdeset (40) dana od dana njihovog raspisivanja”.



# Procedura i obim ovlašćenja predsednika da predloži novog kandidata za premijera nakon uspešnog glasanja o nepoverenju Vladi

---

Kosovo je usvojilo destruktivan model izglasavanja nepoverenja istovremenim izborom nove Vlade, što odgovara praksi drugih zemalja poput Austrije, Hrvatske, Crne Gore i Srbije. Međutim, Ustav ostavlja nerešenim par pitanja, uključujući 1) nadležnost predsednika da nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja predloži kandidata za premijera, 2) postupak za formiranje nove vlade i 3) da li predsednik mora da raspusti Skupštinu nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja. Moguće ustavne izmene mogle bi da popune ove praznine i osiguraju efikasne procedure.

---

Potrebno je da Ustav bude jasniji oko tri pitanja u vezi sa izborom vlade nakon izglasanog predloga o nepoverenju vladi: 1) ovlašćenja predsednika da nakon uspešnog glasanja o nepoverenju vladi predloži kandidata za premijera, 2) procedure koju treba slediti za izbor nove vlade, i 3) ako predsednik mora da raspusti Skupštinu nakon uspešnog glasanja o nepoverenju vladi.

„Destruktivni“ model izglasavanja nepoverenja vladi predviđa pad prethodne Vlade izglasavanjem nepoverenja, bez obzira što Skupština ima parlamentarnu većinu koja bi mogla da formira novu vladu.<sup>435</sup> Ovaj model je u skladu sa praksom nekih drugih zemalja (npr. Austrije, Hrvatske, Crne Gore i Srbij).

**Kosovo sledi „destruktivni“ model izglasavanja nepoverenja Vladi bez istovremenog izbora nove Vlade.**

Sudska praksa Suda i Venecijanska komisija bave se ulogom predsednika da predloži Skupštini kandidata za premijera. Predsednik mora da postupa u koordinaciji sa Skupštinom u slučaju predloga za izglasavanje nepoverenja Vladi. Dužnost predsednika da predstavlja državu odnosi se na njenu/njegovu odgovornost da održi stabilnost zemlje i da pronade preovlađujuće kriterijume za formiranje nove vlade kako bi se izbegli izbori.

Kao što Venecijanska komisija priznaje, raspuštanje Skupštine od strane predsednika i formiranje nove vlade treba posmatrati kao *ultima ratio*, odnosno kada nijedna druga opcija nije na raspolaganju. Naprotiv, ukoliko postoje druge mogućnosti, partije koje predstavljaju parlamentarnu većinu pristaju na formiranje vlade.

Ustav isto tako ne predviđa posebne vremenske rokove za izbor nove Vlade. Sve ove praznine zahtevaju unapređenje Ustava.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 65 [Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:

(8) bira Vladu i može izglasati nepoverenje iste;

#### Član 82 [Raspuštanje Skupštine]

2. Skupština se može raspustiti od strane predsednika Republike Kosovo, ako se uspešno izglasa nepoverenje Vladi.

435

Nasuprot tome, konstruktivno izglasavanje nepoverenja - kao varijacija predloga o izglasavanju nepoverenja - omogućava parlamentu da uskrati poverenje šefu vlade, samo ako postoji pozitivna većina za formiranje nove vlade. Namera ovog principa je da osigura stabilnost vlade, tako što će osigurati da vlada zamene ima dovoljnu parlamentarnu podršku da upravlja.



## Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

(14) određuje mandataru za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije koja čini većinu u Skupštini.

## Član 95 [Izbor Vlade]

1. Predsednik Republike Kosovo, nakon izbora i konsultacija sa političkim partijama ili koalicijama koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini, predlaže Skupštini kandidata za premijera.
2. Kandidat za premijera, u roku od petnaest (15) dana od imenovanja predstavlja Vladu pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Skupštine o izboru Vlade.
3. Vlada se smatra izabranom ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova.
4. Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, predsednik Republike Kosovo, u roku od deset (10) dana imenuje nekog drugog kandidata, na osnovu iste procedure. Ukoliko se Vlada ne izabere ni drugi put, onda predsednik Kosova raspisuje izbore, koji se moraju održati u roku od četrdeset (40) dana od dana objavljivanja istih.
5. Ukoliko premijer da ostavku ili iz nekih drugih razloga njegovo/njeno mesto ostaje slobodno, predsednik Republike Kosovo, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, imenuje novog kandidata, za formiranje Vlade.
6. Članovi Vlade, nakon izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom. Tekst zakletve će se regulisati zakonom.

## Član 100 [Glasanje o poverenju ili nepoverenju Vladi]

1. Na predlog jedne trećine (1/3) svih poslanika Skupštine se može pokrenuti glasanje o nepoverenju Vladi.
2. Glasanje o poverenju Vladi može zahtevati premijer.
3. Glasanje o poverenju se razmatra na Skupštini, ne kasnije od pet (5) i ne ranije od dva (2) dana od dana podnošenja istog.
4. Nepoverenje Vladi se smatra usvojenim kada je za to glasalo više od polovine poslanika Skupštine Kosova.
5. Ukoliko glasanje o nepoverenju ne uspe, drugi predlog se ne može ponovo podneti tokom sledećih devedeset (90) dana.
6. Ukoliko je predlog o nepoverenju Vladi izglasan, smatra se da je Vlada u ostavci.<sup>436</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

U ovoj stvari je primenljiv predmet KO72/20.<sup>437</sup> Relevantno je i mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji sa posebnim osvrtom na mogućnost raspuštanja parlamenta (Republika Moldavija).<sup>438</sup>

U predmetu KO72/20, Skupština je 25. marta 2020. godine izglasala nepoverenje Vladi.<sup>439</sup> Posle uspešnog glasanja o nepoverenju Vladi, predsednik je zatražio od Pokreta samoopredeljenje (LVV), političke partije sa relativnom većinom u Skupštini Kosova da predloži novog kandidata za premijera. Pokret samoopredeljenje je insistirao da se Skupština raspusti i održe novi izbori.<sup>440</sup> Predsednik je u više navrata pozivao Pokret samoopredeljenje da predloži kandidata za predsednika Vlade, ali nijedan kandidat nije predložen. Predsednik je 29. aprila 2020. zatražio od LDK (druge po veličini političke partije) da predloži kandidata za formiranje nove Vlade.<sup>441</sup> LDK je 30. aprila 2020. predložio Avdulaha Hotija za premijera, a predsednik je istog dana predložio Hotija za mandatara za sastav nove vlade.<sup>442</sup> Ukaz je osporen kao kršenje nekoliko odredbi Ustava. Sud je cenio sledeće:

- Da li je nakon uspešno izglasanog nepoverenja Vladi kao što je to određeno u članu 100. Ustava, predsednik Republike, na osnovu stava 2. člana 82. Ustava, obavezan da raspusti Skupštinu Republike, odnosno da li uspešno izglasavanje nepoverenja onemogućava izbor nove Vlade jer to obuhvata obavezu za raspuštanjem Skupštine i raspisivanjem prevremenih izbora;<sup>443</sup>
- Koji je postupak koji treba slediti za formiranje nove Vlade, nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja u Skupštini, i tačnije povezanost člana 100 Ustava u pogledu predloga o izglasavanju nepoverenja Vladi sa članom 95 Ustava u pogledu izbora Vlade;<sup>444</sup>
- Odnosno nakon pregleda o nepoverenju izglasanog od dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine dana 25. marta 2020. godine, da li je postupak sproveden za formiranje nove Vlade i imenovanje kandidata za premijera rezultirao ustavnim ukazom ili ne.<sup>445</sup>

437 Ocena ustavnosti ukaza predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020, Predmet br. KO72/20, 1. jun 2020, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/06/ko\\_72\\_20\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/06/ko_72_20_agj_ang.pdf).

438 Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji u Republici Moldaviji sa posebnim upućivanjem na mogućnost raspuštanja parlamenta koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 119. plenarnoj sednici, Venecija 21-22. jun 2019, Mišljenje br. 954/2019, CDL-AD(2019)012, 24. jun 2019, dostupna na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)012-e).

439 Predmet br. KO72/20, stav 39.

440 Ibid., stav. 42.

441 Ibid., stav. 56.

442 Ibid., stav. 512.

443 Ibid., stav. 268.

444 Ibid.

445 Ibid.

Relevantni delovi obrazloženja Suda su sledeći:

353. Sve vlasti, bez izuzetka, bilo one koje su deo klasičnog trougla podele vlasti, bilo one koje su drugi važan deo državne strukture, imaju ustavnu obavezu da sarađuju jedna sa drugom za opšte javno dobro i u najboljem interesu svih državljana Republike Kosovo. Sve ove vlasti imaju za obavezu da obavljaju svoje javne dužnosti u cilju ostvarivanja vrednosti i principa na kojima je izgrađena da funkcioniše Republika Kosovo. U ovom pogledu, verna saradnja između ustavnih/javnih institucija predstavlja ustavnu obavezu i vernost prema formalnoj i javnoj zakletvi prilikom preuzimanja ustavnih odgovornosti od strane svakog nosioca, odnosno javne funkcije.

358. Predsednik, kao šef države, inter alia, predstavlja jedinstvo naroda i garant je demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo. (Videti članove 4 i 83 Ustava).

**Među glavnim nadležnostima predsednika su**

- 1) nadležnost da Skupštini predloži kandidata za premijera i**
- 2) mogućnost raspuštanja Skupštine u slučaju izglasavanja nepoverenja Vladi.**

359. Predsednik ima niz nadležnosti koje su specifično određene u Ustavu. Sud je već naglasio da, pored nadležnosti predsednika određenih članom 84 Ustava „postoji veliki broj referenca na predsednika u Ustavu“ i da „vlast, funkcije, dužnosti i nadležnosti“ predsednika su određene i u drugim članovima Ustava, „4, 18, 60, 66, 69, 79, 80,

82, 93, 94, 95, 104, 109, 113, 114, 118, 126, 127, 129, 131, 136, 139, 144, 150 i 158.“ (Videti predmet KO47/10, podnosilac Naim Rustemi i 31 drugi poslanik Skupštine, Presuda od 28. septembra 2010, stav 52).

360. [...] U okviru interakcije ustavnih 83 institucija u cilju sprovođenja njihovih odgovornosti, uvek treba imati u vidu osnovni princip međuzavisnog sprovođenja ustavnih nadležnosti. Stoga, iz ove polazne tačke, nisu sve nadležnosti predsednika određene Ustavom, nadležnosti koje on može izvršiti kao akter koji odlučuje sam. Za izvršenje nekih nadležnosti ili ustavnih ovlašćenja, predsednik zavisi i od drugih ustavnih institucija, na način određen Ustavom.

361. [...] predsednik sprovodi u praksi svoju ustavnu obavezu da predstavi jedinstvo naroda i da pomogne u obezbeđivanju demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo.

**Predsednik je dužan da postupa u saradnji sa Skupštinom.**

362. Prema sudskoj praksi ovog Suda: „neke od nadležnosti predsednika Republike veoma jasno dodiruju politički život zemlje.“ (Videti presudu Suda KO103/14, stav 62). Konkretni primer je stav 2. člana 82 Ustava. [...].

363. Uzimajući u obzir član 83 Ustava, prema kojem je predsednik šef države i predstavlja jedinstvo naroda i znatne nadležnosti date predsedniku Republike na osnovu Ustava, Sud je smatrao da „je razumno za javnost da pretpostavi da će njihov predsednik koji „predstavlja jedinstvo naroda“, a „ne delimične interese ili političke interese, predstavljati sve njih.“ [...].

364. U tom pogledu, Sud je već rekao da svaki građanin Republike „ima pravo da bude

*siguran u nepristrasnost, integritet i nezavisnost njihovog predsednika*“. Ovo postaje još važnije u situacijama kada „predsednik Republike vrši političku vlast kao što je slučaj biranja između kandidata, iz mogućih koalicija, koje su u trci za premijera“. Toliko važno postaje izvršenje nadležnosti predsednika po kojem on može da raspusti Skupštinu u čijem sastavu su izabrani predstavnici naroda na ustavni mandat od četiri (4) godine.

381. Stav 1. člana 82 Ustava predstavlja tri specifične situacije, predviđene u tačkama (1), (2) i (3), kada se Skupština obavezno raspušta. Prva situacija je kada Skupština ne uspeva da izabere Vladu u roku od šezdeset (60) dana od 91. dana imenovanja mandataru od strane Predsednika. Ako se takva situacija dogodi, Skupština se obavezno raspušta.

382. Druga situacija je kada izabrani predstavnici naroda odlučuju sami, glasanjem sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika da se Skupština raspušta. Sud podseća da glasanje sa dve trećina (2/3) svih poslanika Skupštine, osim zahteva za usvajanje amandmana na Ustav kada su potrebne i dve trećine (2/3) svih poslanika koji drže i garantovana mesta predstavnika nevećinskih zajednica na Kosovu je najveći potreban broj glasova predviđen samo za odluke od velikog značaja u Ustavu, između ostalog, jednak sa brojem poslanika potrebnim za prenošenje suvereniteta države (videti član 20. 2 Ustava). Broj potrebnih glasova za raspuštanje Skupštine, od samih predstavnika naroda, odražava važnost relevantne odluke. Nakon takvog glasanja, Skupština se obavezno raspušta. Ukaz predsednika samo formalno potvrđuje volju dve trećine (2/3) poslanika Skupštine (videti član 82.1(2) Ustava).

383. Treća situacija je kada Skupština ne uspeva da izabere predsednika u roku od šezdeset (60) dana od dana početka postupka odabira. Ako se takva situacija dogodi, Skupština se obavezno raspušta (videti član 82.1(3) Ustava).

387. S druge strane, suprotne tome, stav 2. člana 82. Ustava koji je jasno i namerno razdvojen od stava 1. člana 82. Ustava, predstavlja situaciju kada Predsednik

**Predsednik ne može dobrovoljno da raspusti Skupštinu i ignoriše izjavljenu volju poslanika Skupštine.**

Republike može raspustiti Skupštinu, ali ne nužno. Ovaj član predviđa mogućnost da predsednik raspusti Skupštinu, ali nikako ne obavezuje predsednika da preduzme takvu radnju svojevolski i zanemarujući izraženu volju poslanika Skupštine. U stvari, ova nadležnost Skupštine je usko povezana sa činjenicom da li postoji volja saziva koji je smenio jednu vladu izglasavanjem nepoverenja da nastavi dalje sa izborom jedne nove Vlade. Ukoliko postoji ta volja i ukoliko je ta volja izražena, predsednik ne može raspustiti Skupštinu. Jedno takvo raspuštanje Skupštine, u suprotnosti sa deklarativno izraženom voljom izabranih predstavnika naroda, bilo bi arbitrarno mešanje predsednika u zakonodavnu vlast.

**Uspešno izglasavanje nepoverenja ne rezultira automatskim prestankom mandata Skupštine.**

389. [Ako bi glasanje nepoverenja Vladi, efektivno raspustilo i samu Skupštinu] ... stav 2. člana 82 bio bi besmislen i bez ikakvog ustavnog dejstva. U ovom slučaju, kada bi to bilo rešenje koje predviđa Ustav, tačka 2)

stava 1. člana 82, prema kojoj poslanici mogu raspustiti Skupštinu ne bi imala smisla, jer uprkos njihove volje, predsednik bi mogao da raspušta Skupštinu nakon uspešnog glasanja

o nepoverenju. Efektivno, predsednik bi, nakon svakog glasanja nepoverenja, imao moć jednako sa dve trećine (2/3) glasova narodnih predstavnika. Štaviše, obavezno raspuštanje Skupštine od strane predsednika nakon jednog uspešnog glasanja o nepoverenju, za šta je dovoljno šezdeset i jedan (61) glas, prema stavu 4. člana 100 Ustava, smanjilo bi potreban broj glasova za raspuštanje Skupštine sa dve trećine (2/3) svih poslanika na samo polovinu broja poslanika Skupštine, u suprotnosti sa tačkom 2) stava 1. člana 82 Ustava. Takva tvrdnja i tumačenje bi jasno bile protivustavne.

395. Prema ovom Sudu, to bi bilo u potpunoj suprotnosti sa Ustavom kada bi sam predsednik odlučio da na osnovu člana 82.2 Ustava raspusti Skupštinu protiv volje Skupštine. Ustav očigledno ne predviđa takvu nadležnost predsednika. Štaviše, u okolnostima konkretnog slučaja, dve trećine (2/3) poslanika Skupštine izglasali su predlog za nepoverenje. Ne treba im pomoć predsednika da raspuste Skupštinu. Na osnovu tačke 2) stava 1. člana 82 Ustava, oni mogu sami da raspuste Skupštinu.

409. Sud konstatuje da stav 1. člana 82 Ustava predviđa uslove i okolnosti u kojima se Skupština obavezno raspušta. Sud takođe utvrđuje da stav 2. člana 82 Ustava predviđa uslove i okolnosti kada predsednik ima mogućnost, ali nije dužan da raspušta Skupštinu. Ova mogućnost se ne može koristiti nezavisno i suprotno volji Skupštine. Praktično, tipična situacija mogućeg izvršavanja ovog diskrecionog odobrenja od strane predsednika mogla bi se dogoditi u situaciji uslovljenoj sa dva faktora: (i) kada se ne može formirati nova većina potrebna za formiranje Vlade nakon glasanja nepoverenja; i (ii) kada se ne može postići politički konsenzus unutar stranaka zastupljenih u Skupštini da se Skupština raspušta na osnovu člana 82.1(2). U ovim okolnostima, raspuštanje Skupštine ostaje jedina opcija za prevazilaženje ustavne krize, tako da predsednik, kako bi deblokirao parlamentarnu krizu, gde Skupština ne bi bila u mogućnosti da vrši svoje ustavne funkcije, može da koristi svoje diskreciono pravo definisano članom 82.2 Ustava, uvek u konsultacijama i na osnovu saglasnosti potrebne većine partija i koalicija zastupljenih u Skupštini.

### *Izbor Vlade nakon izglasavanja nepoverenja*

411. Sud podseća da se ustavno pitanje koje se tiče članova 95 i 100 Ustava odnosi na konačno tumačenje da li se, nakon izglasanog predloga o nepoverenju, kao što je definisano u članu 100 Ustava i u nedostatku volje od dovoljne većine političkih partija i koalicija zastupljenih u Skupštini za raspuštanjem Skupštine nakon ovog predloga, onemogućujući predsedniku da raspusti Skupštinu, kako je definisano u članu 82. stav 2 Ustava, može se aktivirati član 95 Ustava u vezi sa izborom nove Vlade.

423. Sud u tom kontekstu i prvenstveno naglašava da ova dva člana, član 95. i 100. Ustava, ostvaruju jedan od najvažnijih zadataka Skupštine Republike, a to je vršenje parlamentarne kontrole nad Vladom, kao

što je određeno u stavu 4. člana 4. Ustava, kroz izvršenje nadležnosti utvrđene stavom 8. člana 65. Ustava, i na osnovu kojeg, Skupština bira, ali takođe i izražava nepoverenje u Vladu.

**Ovlašćenje predsednika da raspusti Skupštinu zavisi od volje Skupštine da to učini.**

424. Izbor i izražavanje nepoverenja zakonodavne vlasti prema izvršiocu izvršne vlasti jedan je od osnovnih premisa sistema podela i ravnoteže vlasti, kao što je određeno u članu 4 Ustava i među osnovnim vrednostima Republike Kosovo, kao što je utvrđeno članom 7 Ustava. Shodno tome, u skladu sa stavom 8. člana 65 Ustava, članovi 95 i 100 Ustava moraju se čitati zajedno, posebno imajući u vidu činjenicu da je već utvrđeno da stav 2. člana 82 Ustava ne rezultira nužno raspuštanjem Skupštine, i da uspešno izglasavanje nepoverenja pre nego što rezultira raspuštanjem Skupštine, omogućava izbor nove vlade.

427. Imajući Vladu u ostavci kao rezultat uspešno izglasanog predloga o nepoverenju na osnovu stava 6 člana 100 Ustava i u nemogućnosti raspuštanja Skupštine na osnovu stava 2. člana 82 Ustava, aktivira se član 95. Ustava u pogledu izbora Vlade.

430. U ovom slučaju, Sud je odlučio da su: (i) članovi 84 (14) i 95 Ustava međusobno kompatibilni; (ii) upotreba pojmova „politička partija ili koalicija“ kada su pomenuti u vezi sa članom 84 (14) i članom 95, stavovi 1. i 4. Ustava, podrazumeva političku partiju ili koaliciju koja je registrovana shodno Zakonu o opštim izborima, učestvuje kao izborni subjekt, uključena je na glasačkim listićima, prelazi prag i, sledstveno, dobije mesta u Skupštini; (iii) partija ili koalicija koja je dobila većinu u Skupštini, kao što je propisano članom 95 stav 1. Ustava, podrazumeva partiju ili koaliciju koja ima najviše mesta u Skupštini, bilo to apsolutna ili relativna većina; (iv) Predsednik Republike, prema članu 95 stav 1. Ustava, predlaže Skupštini kandidata za premijera koga je predložila politička partija ili koalicija koja ima najviše mesta u Skupštini; (v) Predsednik Republike nema diskreciju da odbije određivanje predloženog kandidata za premijera; (vi) u slučaju da predloženi kandidat za premijera ne dobija neophodne glasove, predsednik Republike, na osnovu svog diskrecionog prava u skladu sa članom 95 stav 4. Ustava, određuje drugog kandidata za premijera, nakon konsultacija sa partijama ili sa koalicijama (registrovanim u skladu sa Zakonom o opštim izborima) koje su ispunile gore navedene kriterijume, to jeste, partijom ili koalicijom koja je registrovana kao izborni subjekat u skladu sa Zakonom o opštim izborima, ima svoje ime na glasačkim listićima, učestvovala na izborima i prešla prag; i (vii) nije isključeno da, u skladu sa članom 95 stav 1. Ustava, predsednik Republike odlučuje da prvoj partiji ili koaliciji da mogućnost da predloži drugog kandidata za premijera (videti izreku presude KO103/14.

434. U ovom kontekstu, Sud prvo primećuje da, da bi se aktivirao stav 5. člana 95, premijer (i) mora da je podneo ostavku; ili (ii) „iz drugih razloga, njegovo/njeno mesto ostaje slobodno“. Ovaj član se odnosi na premijera kao pojedinca i na njegovo/njeno mesto, kao i na bilo koje druge razloge na osnovu kojih, ovo mesto ostaje slobodno. Ti razlozi mogu uključiti bolest, smrt, nemogućnost obavljanja dužnosti ili druge razloge koji nisu izričito definisani u Ustavu. Rekavši to, na osnovu ovog stava, efekat ostavke premijera ili toga da je njegove/njeno mesto ostalo slobodno, uključuje i efekat „pada Vlade“. Isti efekat sledi ako se predlog o nepoverenju uspešno izglasa za „Vladu u celini“, nakon čega „Vlada se smatra u ostavci“, kao što je određeno u stavu 6 člana 100 Ustava.

435. Tačnije, pravni efekat ostavke premijera je pad Vlade, a samim tim, Vlada u ostavci. Pravni efekat uspešnog izglasavanja nepoverenja prema „Vladi u celini“ u Skupštinu, je takođe, Vlada u ostavci. Ova konstatacija se, štaviše, zasniva i na (i) članu 92 Ustava, prema

kojem, Vladu Kosova čine premijer, zamenici premijera i ministri, dok ista, odnosno Vlada, sprovodi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom; i (ii) član 94 Ustava, prema kojem, premijer predstavlja i vodi Vladu. Shodno tome, pravne posledice za „Vladu u celini“ iste su kao u okolnostima iz stava 5 člana 95. Ustava, kada je premijer podneo ostavku ili kada je iz drugog razloga njegovo/njeno pozicija ostalo slobodno, takođe i u okolnostima iz stava 6. člana 100 Ustava kada je izglasan „predlog o nepoverenju Vladi u celini“. Sud napominje da upućivanje na „predlog o nepoverenju Vladi u celini“ podrazumeva da Ustav omogućuje i izglasavanje nepoverenja prema samo jednom pojedinačnom članu kabineta Vlade, međutim, s obzirom na to da takvo pitanje nije pred Sudom, Sud neće analizirati ustavne mogućnosti i pravne efekte uspešnog izglasavanja nepoverenja koje ne uključuje „Vladu u celini“.

453. Sud podseća da se preostalo ustavno pitanje koje se tiče ocene ustavnosti osporenog ukaza donetog na osnovu stava 14 člana 84 u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava, odnosi na ocenu postupka koji je sproveden u vezi sa primenom stava 14 člana 84. u vezi sa stavom 5. člana 95 Ustava. Tačnije, Sud mora da oceni da li je donošenje osporenog ukaza na osnovu stava 4. člana 95. Ustava usledilo za iscrpljivanjem prava „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade“, u okolnostima konkretnog slučaja - PS (i) da predloži mandataru za premijera na osnovu stava 5 člana 95. Ustava, i (ii) predstavi sastav svoje Vlade pred Skupštinom i traži odobrenje od nje većinom glasova svih poslanika, kao što je utvrđeno u stavovima 2. i 3. člana 95. Ustava.

455. U tom smislu, postoje dva pitanja koja Sud treba da protumači. Prvo pitanje se odnosi na rok u kojem „politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade“ mora da predloži predsedniku kandidata za premijera, koga predsednik imenuje, kao što je utvrđeno u stavu 14 člana 84. u vezi sa stavom 5. člana 95 Ustava. Drugo pitanje se pak odnosi na procenu da li je u okolnostima konkretnog slučaja, preuzimanje mandata odbijeno kao rezultat nepredlaganja imena, odnosno kandidata za premijera od strane „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade“, odnosno Pokreta samoopredeljenje.

479. Sud podseća da se suština spora po pitanju ustavnosti osporenog ukaza povezuje sa nedostatkom preciziranja vremenskog roka u Ustavu, u vezi sa određivanjem mandataru za premijera. Sud podseća da: (i) stav 14. člana 84 Ustava; i (ii) stavovi 1. i 5. člana 95. Ustava, određuju zadatak predsednika da odredi mandataru za formiranje Vlade iz redova „političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini, za formiranje Vlade“, „nakon predloga“ ove poslednje navedene i „u konsultaciji“ sa istom.

480. Sud u tom smislu naglašava da nedostatak takvog preciziranja u gore navedenim odredbama Ustava treba analizirati u smislu: (i) ustavnih rokova koje je odredio Ustav za formiranje institucija posle izbora, sa posebnim naglaskom na one koji su određeni za potrebe formiranja Vlade; i (ii) sadržaj izraza „predlog“ i „konsultacija“ za potrebe imenovanja mandataru za premijera.

487. Sud primećuje da rok u vezi sa imenovanjem mandataru za premijera nije preciziran u Ustavu samo u odnosu na: (i) prvog mandataru za premijera, odnosno mandataru koga

je predložila „politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini“, nakon izbora, na osnovu stava 1. člana 95 Ustava; i (ii) prvog mandataru za premijera, odnosno mandataru koga je predložila „politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini“, nakon ostavke premijera/Vlade, uključujući i situaciju nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju, na osnovu stava 5. člana 95 Ustava.

493. U tom kontekstu, član 95 Ustava, čitan u celini, ne može se tumačiti tako da podrazumeva da ovaj član: (i) omogućava neograničeni rok za određivanje prvog mandataru na osnovu stavova 1. i 5. člana 95 Ustava, kako za političku partiju ili koaliciju sa pravom predlaganja, tako i za predsednika, u svetlu potpuno formalnog i tehničkog procesa „konsultacije“, bez ikakve diskrecije ili nejasnoće; dok je isti član (ii) tačno ograničio rok na deset (10) dana u kome se predlaže i imenuje drugi mandatar, na osnovu stava 4. člana 95 Ustava, što podrazumeva mnogo složeniji proces „konsultacija“ u vezi sa imenovanjem mandataru za premijera. Određivanje ovog roka od deset (10) dana u Ustavu u odnosu na drugog mandataru, takođe odražava njegov cilj da se zaključi proces „konsultacije“ u svrhu imenovanja mandataru u kratkim vremenskim rokovima.

497. Zapravo, Ustav nije precizirao ovaj rok polazeći od jasne i podrazumevane pretpostavke da: (i) predsednik, kao garant ustavnog funkcionisanja institucija definisanih Ustavom, odmah nakon konstituisanja Skupštine mora započeti proces formiranja Vlade imenovanjem novog kandidata za premijera, kako bi Skupština mogla da sprovede osnovnu ustavnu odgovornost izbora Vlade; i (ii) osnovna svrha pobednika izbora je da odmah započne proces formiranja nove Vlade i dobije poverenje Skupštine. Nosilac prava na predlaganje, pored prava dodeljenog Ustavom da formira Vladu, istovremeno ima i obavezu da to pravo ostvaruje u dobroj veri i pokaže jasnu nameru da preduzima sve potrebne radnje za što brže formiranje izvršnog organa, i početak sprovođenja plana upravljanja.

500. Kao rezultat toga, Sud naglašava da s obzirom na to da je proces „konsultacija“ u slučaju određivanja prvog kandidata za premijera, u odsustvu diskrecije predsednika i sa potpunom jasnoćom o tome koja politička partija ili koalicija ima pravo na ovaj predlog, potpuno formalan i tehnički. Ovaj proces obuhvata samo recipročnu obavezu između predsednika i političke partije ili koalicije koja je pobedila na izborima za određivanje kandidata za premijera od strane predsednika nakon predloga pobedničke političke partije ili koalicije. Ova „konsultacija“ se mora zaključiti što je brže moguće brzom dinamikom interakcije, uzimajući u obzir: (i) potpuno formalnu i tehničku prirodu ove „konsultacije“; (ii) sistem i strukturu ustavnih rokova u vezi sa formiranjem Vlade; (iii) ograničenje na deset (10) dana utvrđeno Ustavom u slučaju određivanja drugog kandidata za premijera na osnovu stava 4. člana 95. Ustava i u kojem je, za razliku, „konsultacija“ mnogo složenija; i (iv) činjenicu da je Ustav postavio precizne rokove od petnaest (15) dana na raspolaganju kandidatima za premijera da postignu potrebne političke dogovore i da predlože Vladu Skupštini.

501. U nastavku, Sud mora da oceni da li je u okolnostima konkretnog slučaja „politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini“, odnosno Pokret samoopredeljenje predložio ili odbio da predloži kandidata za premijera. S tim u vezi, Sud će u nastavku prvo podsetiti na postupak koji su sprovedli predsednik



Republike i pobjednička politička partija, odnosno Pokret samoopredeljenje nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi pod predvodništvom Pokreta samoopredeljenje u Skupštini Kosova.

**Predsednik garantuje ustavno funkcionisanje institucija.**

515. Nadležnost [predsednika] određena kroz stav 14. člana 84 Ustava, u pogledu imenovanja mandataru za formiranje Vlade u vezi sa relevantnim stavovima člana 95 Ustava, treba da se vrši uvek zajedno sa nadležnošću predsednika, određenom stavom 2. člana 84 Ustava, prema kome predsednik garantuje ustavno funkcionisanje institucija utvrđenih ovim Ustavom. To je zato što određivanje mandataru za novi sastav vlade sadrži u sebi ne samo odnos između predsednika i „političke partije ili koalicije koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini“, već i odnos između predsednika i Skupštine Republike, u vezi sa ostvarivanjem nadležnosti ove poslednje, za izbor i izražavanje nepoverenja Vladi, kao što je određeno u stavu 8. člana 65 Ustava.

516. Tačnije, vršenje nadležnosti Skupštine u vezi sa izborom Vlade zavisi od vršenja nadležnosti predsednika utvrđene kroz stav 14. člana 84 Ustava za imenovanje kandidata za premijera. Predsednik je dužan da ovu nadležnost izvrši u svetlu njegove obaveze za garantovanje ustavnog funkcionisanja institucija utvrđenih Ustavom, započinjući procedure „konsultacija“ sa dotičnom političkom partijom ili koalicijom za formiranje Vlade, odmah nakon konstituisanja Skupštine posle izbora ili odmah nakon ostavke premijera/Vlade, uključujući slučajeve uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi u Skupštini. U suprotnom, predsednik bi sprečio Skupštinu da izvršava na efikasan način njeno pravo na izbor Vlade. Dakle, predsednik prilikom izvršenja nadležnosti određene u stavu 14. člana 84 Ustava, takođe je u ulozi posrednika između političke partije ili koalicije koja ima neophodnu većinu za formiranje Vlade i Skupštine. Imenovanje kandidata za premijera započinje ustavne postupke za formiranje nove Vlade koja se predstavlja Skupštini na glasanje omogućavajući joj da sprovede jednu od njenih najvažnijih nadležnosti, da izabere Vladu.

517. Drugo, što se tiče međuzavisnosti i međusobnih obaveza predsednika i „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“, Sud podseća na nadležnost predsednika iz stava 14. člana 84. Ustava vrši se „u konsultaciji“ sa političkom partijom ili koalicijom koja ima potrebnu većinu za formiranje Vlade. Dakle, ovaj stav, koji se čita zajedno sa članom 95. Ustava, uključuje ne samo obavezu predsednika da imenuje mandataru, već i obavezu „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“ da predloži mandataru. U odsustvu takve recipročne obaveze, ustavna norma se ne bi mogla realizovati i ostala bi u punoj diskreciji „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“, koja nepredlaganjem mandataru za premijera onemogućila bi, ne samo vršenje nadležnosti predsednika, već i pravo Skupštine da izabere Vladu.

518. Pravo na predlaganje mandataru za premijera je i odgovornost i privilegija. Predlaganje ovog imena obuhvata najvišu tačku uspeha političke partije ili koalicije u pravcu i unutar jednog izbornog ciklusa. Prvo pravo predlaganja kandidata za premijera je partiji ili koaliciji koja je pobjedila na izborima zagarantovano Ustavom Kosova. Ostvarivanje ovog prava

ne obuhvata i ovlašćenja da blokira formiranje Vlade u okviru jednog izbornog ciklusa. Takav stav bi sve najvažnije državne institucije učinio taocima pobjedničke političke partije ili koalicije. Nasuprot tome i iz tog razloga, Ustav je predvideo mehanizam deblokiranja, preko kojeg se prelazi na drugog kandidata za premijera, čiji bi eventualni neuspjeh rezultirao raspisivanjem prevremenih izbora.

519. Na kraju, potreba za formiranjem nove Vlade nakon uspješnog izglasavanja nepoverenja je momentalna. To je zato što, kao što je gore objašnjeno, Vlada koju je izabrala Skupština nema više isti legitimitet, u trenutku kada joj predstavnici naroda oduzmu poverenje uspješnim izglasavanjem predloga o nepoverenju.

522. Ovo ustavno pravo se ni na koji način ne može transformisati u mehanizam putem kojeg pobjednička politička partija ili koalicija može sprečiti formiranje nove Vlade, ne predlažući ime novog kandidata za premijera o ne odbijajući mandat izričito, držeći na dužnosti Vladu koju vodi ista pobjednička politička partija ili koalicija, koja je već izgubila poverenje Skupštine. Naprotiv, dužnost pobjedničke političke partije ili koalicije čija je Vlada izgubila poverenje u Skupštini uspješnim izglasavanjem nepoverenja je da iskoristi pravo na predlaganje kandidata za premijera u funkciji mogućnosti za formiranje nove Vlade, ponovnim dobijanjem poverenja Skupštine ili u funkciji dozvoljavanja prostora za formiranje Vlade od strane drugih političkih partija ili koalicija, koje imaju potreban broj u Skupštini da formiraju Vladu.

531. GSud, u tom smislu, naglašava da tumačenje da se pravo na predlaganje mandataru za premijera mora odbiti samo izričito, nije prihvatljivo. To je zato što mogućnost odbijanja pod uslovom da se odbija samo izričito, u kombinaciji sa okolnostima vezanim za tvrdnje o nejasnoćama u vezi roka u kojem predlog za mandataru za Premijera treba da podnese „politička partija ili koalicija koja je dobila većinu neophodno da Skupština formira Vladu”, kako u primeni stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 95. Ustava, posle izbora; takođe, u primeni stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava, nakon ostavke Premijera/Vlade, uključujući slučaj uspješnog glasanja o nepoverenju, rezultiralo bi u punoj diskreciji „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“, da spreči formiranje Vlade, bilo nepredlaganjem imena mandataru, bilo neodbijanjem ovog prava izričito.

532. Stoga, odbijanje ne znači nužno da je izvršeno izričito. [...].

533. Pravo na predlaganje kandidata za premijera je pravo „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“, odnosno pobjednička partija ili koalicija i takođe sadrži u sebi odgovornost i obavezu postupanja, odnosno predlaganja ovog kandidata i predlaganja Vlade Skupštini. Ovo pravo, takođe, sadrži obavezu i odgovornost da se odbije predlog i da se deblokira ustavni postupak izbora Vlade, ako pobjednička politička partija ili koalicija smatra da nema potrebne glasove u Skupštini za formiranje Vlade. To znači da se, (i) nepreduzimanje konkretnih radnji ka predlaganju i odsustvo predloga imena kandidata za premijera; (ii) niti odbijanje preuzimanja tog mandata, istovremeno zahtevajući, (iii) raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora, ne može uslovljavati samo izričitim izjašnjavanjem pobjedničke političke partije ili

koalicije o odbijanju mandata za premijera, da bi se smatralo odbijanjem. U suprotnom, u takvim okolnostima, uslovljavanje odbijanja izričitim izjašnjavanjem o odbijanju dotične političke partije ili koalicije učinilo bi uspostavljanje državnih institucija taocem samo zbog odsustva formalno izraženog odbijanja od strane pobjedničke političke partije ili koalicije.

535. Odsustvo predlaganja kandidata za premijera, odnosno nepostupanje u pogledu jedine potrebne obaveze i preduzimanja bilo kakvog konkretnog koraka u tom pravcu, posebno u okolnostima kada je protiv Vlade koju je predvodila „politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“ uspešno izglasano nepoverenje sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, dovoljno je da se konstatuje ovo odbijanje. Samo odsustvo preduzimanja radnje koja se mora preduzeti, uprkos pravu, mogućnosti i posredničkim pozivima, de facto se sastoji u protivljenju ili odbijanju preduzimanja određene radnje”.<sup>446</sup>

Predmet KO72/20 bavi se nizom važnih ustavnih pitanja koja će biti detaljnije istražena u nastavku.

### *Tumačenje*

Sud uspostavlja razrađenu metodologiju za tumačenje Ustava. U poređenju sa prethodnom sudskom praksom, koja se vrlo često zasnivala na tumačenju teksta, metodologija Suda je veoma napredna. Sud je naglasio kontekstualno tumačenje naglašavajući međuzavisnost principa, vrednosti i normi Ustava.<sup>447</sup> Kako Sud navodi „nijedna ustavna norma se ne može izvaditi iz konteksta i tumačiti mehanički i nezavisno od ostatka Ustava“. Inače, Ustav ima unutrašnju normativnu koherentnost u okviru koje se svaki princip i norma moraju tumačiti.<sup>448</sup>

### *Lojalna saradnja*

Svrha lojalne saradnje je delovanje za opšte dobro i u najboljem interesu svih građana Kosova. Međutim, Sud ne objašnjava odakle potiče ovo načelo.<sup>449</sup>

**Lojalna saradnja između ustavnih organa je ustavna obaveza.**

### *Predsednik*

Sud daje veoma razrađeno tumačenje uloge predsednika u okviru ustavnog poretka. Od predsednika bi se zahtevalo da poštuje načelo lojalne saradnje, jer predsednik sam ne može da vrši sva ovlašćenja koja su data predsedniku. Njihovo sprovođenje zahtevalo bi saradnju sa drugim ustavnim organima, kako bi predstavljalo jedinstvo naroda i obezbedilo demokratsko funkcionisanje državnih institucija.<sup>450</sup>

446 Predmet br. KO72/20.

447 Ibid, stav 346.

448 Ibid.

449 Ibid., stav. 353.

450 Ibid.

Sud je takođe pojasnio da predsednik ima politička ovlašćenja koja se dotiču političkog života zemlje, posebno kada je potrebno da Skupštini predloži kandidata za premijera. Predsednik bi takođe imao odgovornost da održi stabilnost zemlje i da što više izbegava izbore prilikom formiranja nove vlade.<sup>451</sup>

Sud je stoga pojasnio da predsednik nema samo ceremonijalne funkcije i ne deluje samo kao „javni beležnik“ koji formalno potvrđuje odluke. Predsednik ima politička ovlašćenja koja imaju politički uticaj i koja se moraju sprovoditi po načelu lojalne saradnje. Čini se da je stabilnost zemlje i njenih institucija vodeći princip za vršenje ovlašćenja predsednika.<sup>452</sup>

### *Raspuštanje Skupštine*

Sud je objasnio da je raspuštanje obavezno u samo tri situacije, odnosno (i) kada Skupština ne izabere Vladu u roku od 60 dana od imenovanja kandidata od strane predsednika, (ii) kada se Skupština sama raspusti glasanjem 2/3 svih članova Skupštine, i (iii) kada Skupština ne izabere predsednika u roku od 60 dana od dana početka izbornog postupka.<sup>453</sup>

**Samovoljno raspuštanje Skupštine protiv volje Skupštine bi se umešalo u autoritet Skupštine.**

U slučaju uspešnog izglasavanja nepoverenja, Skupština može biti raspuštena, ali to nije obavezno.<sup>454</sup> Važno je napomenuti da predsednik nema

neograničeno diskreciono pravo da raspusti ili ne raspusti Skupštinu nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja. Ako postoji volja Skupštine i neophodna većina za izbor nove vlade, predsednik mora da pokrene novi postupak. Kako je Sud potvrdio, ako postoji takva volja i ako će ona biti izražena, predsednik ne može raspustiti Skupštinu.<sup>455</sup>

Predsednik bi mogao da odluči o raspuštanju Skupštine nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja (i) kada ne može da se formira većina potrebna za formiranje Vlade i (ii) kada ne postoji politički konsenzus unutar Skupštine za njeno raspuštanje. U ove dve situacije, predsednik bi mogao da odluči da raspusti Skupštinu kako bi prevazišao ustavnu i parlamentarnu krizu, ali i dalje uz konsultacije i uz saglasnost većinskih partija i koalicija zastupljenih u Skupštini.<sup>456</sup>

**Predsednik i Skupština moraju da završe svoje konsultacije bez odlaganja.**

Obrazloženje Suda je u skladu sa stavom Venecijanske komisije o raspuštanju Skupštine. Venecijanska komisija je naglasila da raspuštanje skupštine izabrane

451 Ibid., stav. 363, 364.

452 Ibid., stav. 170.

453 Ibid., stav. 309.

454 Ibid., stav. 400.

455 Ibid., stav. 387.

456 Ibid., stav. 409.

na slobodnim i poštenim izborima i izrazom volje naroda, nije nešto čemu treba pristupiti na aritmetički način, već je rezultat dobrog i mudrog rasuđivanja. Raspuštanje bi bilo ultima ratio odnosno krajnje sredstvo za rešavanje ustavne krize izazvane nemogućnošću formiranja vlade.

### *Izbor nove vlade nakon izglasavanja nepoverenja*

Sud je istakao da je izražavanje nepoverenja Vladi od strane zakonodavne vlasti jedna od suštinskih pretpostavki podele i ravnoteže vlasti. Izglasavanje nepoverenja omogućilo bi izbor nove vlade. Relevantna ustavna odredba za ovo je član 95(5) Ustava. Ova odredba se primenjuje (i) kada premijer podnese ostavku, ili (ii) kada je mesto premijera upražnjeno.<sup>457</sup> Ovo mesto je upražnjeno i zbog izglasavanja nepoverenja Vladi u celini.<sup>458</sup> Sud je napomenuo da bi Ustav dozvolio izglasavanje nepoverenja samo jednom članu Vlade, ali se uzdržao od dalje rasprave o ovom pitanju.<sup>459</sup>

Što se tiče postupka izbora nove Vlade nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, Sud je razmatrao rok u kojem politička partija ili koalicija koja je osvojila većinu

**Ustavu nedostaju jasni i izričiti rokovi za predlaganje novog kandidata za premijera.**

u Skupštini mora da predloži predsedniku kandidata za premijera. Rok nije predviđen u Ustavu i stoga je predmet kontroverzi.<sup>460</sup> Međutim, Sud je objasnio da se nepostojanje roka navedenog u Ustavu zasniva na dve premise: (i) predsednik je dužan da odmah započne proces imenovanja kandidata za premijera, i (ii) pobednik izbora mora odmah da započne proces formiranja nove vlade.<sup>461</sup> Pravovremeni napredak u predlaganju kandidata za premijera i izboru nove Vlade bio bi od suštinskog značaja za funkcionisanje institucija.

## **Mišljenje Venecijanske komisije**

Pored toga, Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji sa posebnim osvrtom na mogućnost raspuštanja parlamenta (Republika Moldavija) je takođe relevantno za pitanje koje se razmatra. U Mišljenju se navodi:

**Jasno je da je raspuštanje parlamenta poslednje sredstvo u slučaju neuspeha ponovljenih pokušaja formiranja vlade.**

40. Taj se slučaj međutim, za razliku od sadašnje situacije odnosio na formiranje nove vlade nakon izglasavanja nepoverenja.

Takođe treba napomenuti da je Sud povezo pravo na raspuštanje sa zadatkom predsednika „da pomogne u prevazilaženju političke krize i sukoba između vlasti i da ne produžava krizu na neodređeno vreme, što ne bi bilo u opštem interesu građana, nosioca nacionalnog suvereniteta”. Štaviše, Sud je povezo

457 Ibid., stav. 78.

458 Ibid., stav 401.

459 Ibid., stav 435.

460 Ibid., stav. 480.

461 Ibid., stav. 497.

pravo na obezbeđivanje funkcionisanja ustavnih organa i izbegavanje ometanja rada kao jednog od državnih ovlašćenja. Ustavni sud je ograničio predsednikovu obavezu da raspusti parlament usled ponovljenog neuspeha da se formira vlada u fazi investiture formiranja vlade, a ne u prethodnoj fazi pregovora kao u ovom slučaju. Ovakav pristup je logičan: osim ako u Skupštini nije izglasano više od jednog formalnog poverenja, ne postoji način da se objektivno odluči o tome da li je formiranje vlade nemoguće ili ne. Što se tiče faze pregovora koja prethodi investituri, Ustavni sud je istakao u stavu 73 da član 85 ima funkciju balansirajućeg mehanizma da se izbegne ili prevaziđe institucionalna kriza. Ova svrha člana 85 objašnjava zašto su ovlašćenja predsednika da raspusti parlament diskreciona, jer je ovo diskreciono pravo namenjeno sprečavanju zastoja i sprečavanju institucionalne krize političkim pregovorima.

41. S druge strane, što se tiče formulacije člana 85 da predsednik „može“, a ne da „će“ raspustiti parlament, Komisija naglašava da je razlika između „može“ i „će“ dobro utvrđena

**Duh i formulacija Ustava daju šefu države neophodnu diskreciju da dobro i mudro prosuđuje.**

u zakonu i da je nesumnjivo nameravao da pruži predsedniku slobodu samostalnog rasuđivanja i diskrecionog prava uzimajući u obzir okolnosti određene situacije u interesu zemlje u celini. [...] U svetlu svrhe člana 85 Ustava, dužnost predsednika da ima konsultacije sa poslaničkim frakcijama treba posmatrati kao sredstvo da se iscrpe sve mogućnosti za formiranje Vlade ili da se deblokira procedura donošenja zakona po isteku roka od 3 meseca, pre nego što odluči o raspuštanju parlamenta.

42. Ako ne postoji drugo sredstvo, raspuštanje parlamenta može se čak smatrati i ustavnom obavezom predsednika. S druge strane, ako postoje drugi načini, ako su, na primer, partije koje predstavljaju parlamentarnu većinu postigle dogovor o formiranju vlade, takva obaveza ne može postojati. Raspuštanje parlamenta u takvoj situaciji i produblјivanje ustavne krize ili čak stvaranje nove krize moglo bi se čak smatrati kršenjem ustavnih dužnosti predsednika kao *pouvoir neutre*. Kako su kasniji događaji pokazali, u ovom slučaju, raspuštanje parlamenta od strane predsednika bilo bi u suprotnosti u odnosu na član 85(1), kao što je sažeto u presudi Ustavnog suda iz 2013. godine.

43. U svetlu ovih argumenata, Venecijanska komisija smatra da pravilo koje propisuje automatsko raspuštanje parlamenta nakon tri meseca bez obzira da li je formalno izglasano poverenje nije dosledno sa formulacijom člana 85 i njegovom svrhom kako je to utvrdio Ustavni sud Moldavije u svojoj odluci iz 2013. godine<sup>462</sup>.

## Komparativna analiza i literatura

Zemlje poput Austrije, Hrvatske, Crne Gore i Srbije slede model „destruktivnog“ glasanja o nepoverenju. Nasuprot tome, nemački Osnovni zakon (Grundgesetz) predviđa konstruktivno glasanje o nepoverenju. Bundestag (Savezni parlament) može izraziti svoje nepoverenje kancelaru samo ako većinom svojih poslanika izabere narednog premijera i zatraži od predsednika da razreši kancelara.<sup>463</sup>

462 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 954/2019.

463 Ustav Nemačke, član 67.

Ukratko, izbor novog kancelara dovodi do razrešenja trenutnog kancelara. Zemlje poput Španije, Albanije, Mađarske i Slovenije slede ovaj model. Zanimljivo je da je Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu iz 2001. godine sadržao konstruktivno glasanje o nepoverenju. Predviđao je da „[S]kupština može da izrazi nepoverenje Vladi samo ukoliko većina njenih članova u isto vreme izabere novog predsednika vlade zajedno sa listom ministara koju on predloži”.<sup>464</sup>

Svrha konstruktivnog glasanja o nepoverenju u skladu sa nemačkim Osnovnim zakonom (Grundgesetz) je da se izbegne situacija u kojoj je većina saglasna oko raspuštanja vlade, ali ne može ili nije voljna da se dogovori o sastavu nove vlade. Rezultat bi bio nestabilnost vlade. Konstruktivno glasanje o nepoverenju je prvi put uvedeno u Osnovnom zakonu (Grundgesetz) 1949. godine i bilo je „zamišljeno kao sigurnosni ventil protiv uništavanja vlada kroz negativnu većinu“, a kasnije ga je nekoliko zemalja usvojilo. Konstruktivno glasanje o nepoverenju je reakcija na nemačko iskustvo sa Vajmarskim ustavom, koji je predviđao destruktivno glasanje o nepoverenju. Ekstremističke levičarske i desničarske političke partije, posebno komunisti i nacional-socijalističke partije, odbacile su umerenije vlade i koristile destruktivno glasanje o nepoverenju da izazovu političku nestabilnost i da na taj način povećaju svoju političku moć i uticaj. Ovo je na kraju doprinelo slomu Vajmarskog ustavnog poretka i usponu totalitarnog nacionalističko-socijalističkog režima. Destruktivno glasanje o nepoverenju, instrument demokratske kontrole i odgovornosti, su stoga zloupotrebile antidemokratske političke stranke da potkopaju prvi nemački demokratski režim.

U zemljama koje primenjuju „destruktivno“ glasanje o nepoverenju, neuspeh u izboru nove vlade dovodi do raspuštanja parlamenta. U Hrvatskoj, ako se novi premijer ne izabere u roku od 30 dana od uspešnog izglasanog nepoverenja, predsednik mora da raspusti Skupštinu. Srbija sledi slično pravilo.

Među zemljama koje primenjuju destruktivni model nepoverenja, Austrija predstavlja sofisticiraniji pristup. Nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, savezni predsednik mora da imenuje ‘prelaznu vladu’ sastavljenu od članova razrešene vlade, državnih sekretara razrešenog ministra ili visokih zvaničnika ministarstava i mora odrediti jednog od njih da vodi prelaznu vladu (član 71 Saveznog ustavnog zakona). Savezni predsednik ima puno diskreciono pravo pri imenovanju članova prelazne vlade. Kontroverzno je koliko brzo predsednik mora da imenuje takvu prelaznu vladu, ali izgleda da je to u diskreciji predsednika. Prelazna vlada ostaje na vlasti do formiranja nove Savezne vlade; nema roka. To znači da prelazna vlada može da ostane na vlasti sve do održavanja novih redovnih izbora ili ukoliko Nacionalni savet odluči da se sam raspusti onda dolazi do održavanja vanrednih izbora.

## Albanija

### Član 105 (Dopunjen Zakonom br. 9404, od dana 21.4.2008)

1. Jedna petina poslanika ima pravo da podnese Skupštini predlog za izglasavanje nepoverenja premijeru na funkciji, predlažući novog premijera.
2. Skupština može da izglasa predlog o nepoverenju premijeru samo izborom novog premijera sa glasovima više od polovine svih svojih poslanika.
3. Predsednik Republike dekretom razrešava premijera na funkciji i imenuje izabranog premijera najkasnije u roku od 10 dana od dana glasanja o predlogu u Skupštini.<sup>465</sup>

## Hrvatska

### Član 113

Na predlog najmanje jedne petine zastupnika u Hrvatskom saboru može se pokrenuti pitanje poverenja predsedniku Vlade, pojedinom njezinom članu ili Vladi u celini.

Glasanje o poverenju Vladi može zahtevati i njezin predsednik.

Ne može se raspravljati i glasati o poverenju pre nego protekne sedam dana od dana dostave predloga Hrvatskom saboru.

Rasprava i glasanje o poverenju mora se provesti najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave predloga Hrvatskom saboru.

Odluka o nepoverenju je doneta ako je za nju glasala većina od ukupnog broja zastupnika u Hrvatskom saboru.

Ako Hrvatski sabor odbije predlog za izglasavanje nepoverenja, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podneti isti predlog pre isteka roka od šest meseci.

Ako se izglasa nepoverenje predsedniku Vlade ili Vladi u celini, predsednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako se u roku od 30 dana ne izglasa poverenje novom mandataru i članovima koje predlaže za sastav Vlade, predsednik Hrvatskoga sabora obavestiće o tome Predsednika Republike Hrvatske. Nakon primljene obavesti predsednika Hrvatskoga sabora, Predsednik Republike će odmah doneti odluku o raspuštanju Hrvatskoga sabora i istovremeno raspisati izbore za Hrvatski sabor.

Ako se izglasa nepoverenje pojedinom članu Vlade, predsednik Vlade može umesto njega predložiti drugoga člana Hrvatskom saboru da mu izglasa poverenje ili predsednik Vlade i Vlada mogu podneti ostavku.

U svim slučajevima kada predsednik Vlade ili Vlada podnesu ostavku postupiće u skladu sa stavom 7. ovoga člana.<sup>466</sup>

465 Ustav Albanije.

466 Ustav Hrvatske.



## Crna Gora

### Član 107

Skupština može izglasati nepoverenje Vladi. Predlog da se glasa o nepoverenju Vladi može podneti najmanje 27 poslanika. Ako je Vlada dobila poverenje, potpisnici predloga ne mogu podneti novi predlog za glasanje o nepoverenju pre isteka roka od 90 dana.

### Član 110

Vladi prestaje mandat: prestankom mandata Skupštine, podnošenjem ostavke, kad izgubi poverenje i ako ne predloži budžet do 31. marta budžetske godine. Vlada kojoj je prestao mandat nastavlja rad do izbora Vlade u novom sastavu. Vlada kojoj je prestao mandat ne može raspustiti Skupštinu.<sup>467</sup>

## Srbija

### Član 130

Glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika.

Predlog za glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade Narodna skupština razmatra na prvoj narednoj sednici, a najranije pet dana po podnošenju predloga. Nakon okončanja rasprave pristupa se glasanju o predlogu.

Narodna skupština je prihvatila predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade ako je za njega glasalo više od polovine od svih narodnih poslanika.

Ako Narodna skupština izglasa nepoverenje Vladi, predsednik Republike je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade. Ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od izglasavanja nepoverenja, predsednik Republike je dužan da raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore.

Ako Narodna skupština izglasa nepoverenje članu Vlade, predsednik Vlade je dužan da pokrene postupak za izbor novog člana Vlade, u skladu sa zakonom.

Ako Vladi ili članu Vlade ne bude izglasano nepoverenje, potpisnici predloga ne mogu podneti novi predlog za glasanje o nepoverenju pre isteka roka od 180 dana.<sup>468</sup>

## Slovenija

### Član 116

Narodna skupština može da izglasa nepoverenje Vladi samo izborom novog premijera na predlog najmanje deset narodnih poslanika i većinom glasova svih narodnih poslanika. Ovim se razrešava prethodni premijer, ali on i njegovi ministri moraju da obavljaju

<sup>467</sup> Ustav Crne Gore.  
<sup>468</sup> Ustav Srbije.

tekuće poslove do polaganja zakletve nove vlade. Od podnošenja predloga za izbor novog predsednika Vlade do izbora mora da prođe najmanje četrdeset osam sati, osim ako Narodna skupština dvotrećinskom većinom svih poslanika ne odluči drugačije, ili ako je država u stanju rata ili vanrednog stanja. Ako je predsednik Vlade izabran na osnovu stava 4. člana 111, izglasava mu se nepoverenje ako Narodna skupština izabere novog predsednika Vlade većinom utvrđenih glasova na predlog najmanje deset narodnih poslanika.<sup>469</sup>

## Nemačka

### Član 67

(1) Bundestag može izraziti nepoverenje saveznom kancelaru samo izborom narednog saveznog kancelara većinom glasova svojih poslanika i traženjem od saveznog predsednika da smeni saveznog kancelara. Savezni predsednik mora udovoljiti zahtevu i imenovati izabrano lice.

(2) Vreme od zahteva do izbora iznosi četrdeset osam sati.<sup>470</sup>

## Zaključak

Kosovski destruktivni model izglasavanja nepoverenja dovodi do prestanka mandata Vladi, ali ne vodi automatski do novih izbora. Ipak, to stvara institucionalne praznine i neizvesnost u pogledu izgleda za formiranje nove vlade i često može da dovede do novog talasa političke i institucionalne krize. Poželjno je da Kosovo primeni sistem konstruktivnog glasanja o nepoverenju koji bi omogućio veću sigurnost i efikasnost u formiranju novih institucija.

Predsednik nema nesputano ovlašćenje da raspusti Skupštinu nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja vladi. On/ona mora tražiti podršku za formiranje nove vlade i izbegavanje izbora. To je u skladu sa načelom lojalne saradnje, što je Sud potvrdio, dok Ustav ćuti o tome.

Nepostojanje vremenskog ograničenja u Ustavu za imenovanje prvog kandidata za premijera može nastaviti da stvara neizvesnost i ustavne kontroverze. Ovaj vakuum se zasniva na dve premise nakon obrazloženja Suda: od predsednika se traži da odmah otpočne proces imenovanja kandidata za premijera, a pobednik izbora treba što pre da otpočne proces formiranja nove vlade.

Eventualni amandmani Ustava mogu da popune postojeće praznine i omogućće efikasnije procedure.

469 Ustav Slovenije.

470 Ustav Nemačke.

## Preporuke

Za rešavanje ovih pitanja i nedostataka, sledeće opcije bi se mogle razmotriti u slučaju amandmana na Ustav.

### *(1) Načelo lojalne saradnje*

- Nova ustavna odredba bi mogla izričito da utvrdi načelo lojalne saradnje u skladu sa tumačenjem Suda.

### *(2) Rokovi za predlaganje i imenovanje kandidata za premijera nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja.*

- Bez amandmana na Ustav, tumačenje Suda bi trebalo da se primenjuje kao smernica (odnosno formiranje vlade kako bi se obezbedilo efikasno funkcionisanje institucija bez odlaganja);
- Nove ustavne odredbe mogle bi da utvrde jasne rokove za predlaganje kandidata za premijera.

### *(3) Reforma izglasavanja nepoverenja*

- U slučaju amandmana, nove ustavne odredbe bi mogle da obezbede vremenski okvir/ograničenje, mandat i odgovornosti odlazeće vlade, dok Skupština ne izabere novu Vladu.
- Poželjno je da se „destruktivno“ glasanje o nepoverenju zameni konstruktivnim glasanjem o nepoverenju, što bi obezbedilo novu većinu i omogućilo brzo formiranje nove vlade.





# Rodna ravnopravnost i rodne kvote za članove Vlade

---

Ustav sadrži međunarodno priznate standarde za rodnu ravnopravnost, ali ne predviđa kvota za rodnu zastupljenost u kosovskim institucijama. Iako postoji prilično čvrst ustavni i institucionalni okvir na polju rodne ravnopravnosti, zastupljenost žena na funkcijama odlučivanja i dalje ostaje izazov u praksi. Stoga bi Ustav i/ili zakon trebalo da utvrde jasna pravila i da se založe za cilj uspostavljanja kvote od najmanje 40% za široku uravnoteženu institucionalnu zastupljenost, između žena i muškaraca. S druge strane, treba preduzeti snažne afirmativne mere kako bi se povećala zastupljenost žena u javnim institucijama, posebno tamo gde još uvek postoje velike praznine.

---

Ustavne odredbe o rodnoj ravnopravnosti se u praksi ne sprovede u potpunosti. Poslednjih godina došlo je do određenog napretka, ali muškarci dominiraju na većini političkih i institucionalnih vodećih pozicija. Dakle, rodna ravnopravnost na vodećim pozicijama odlučivanja na nacionalnom i lokalnom nivou je i dalje veoma dalek cilj.<sup>471</sup>

**Postoji nedostatak primene Ustava i zakona o rodnoj ravnopravnosti.**

Politička zastupljenost žena u zakonodavnim skupštinama ili na pozicijama na kojima se odlučuje i dalje je niža u poređenju sa zastupljenošću muškaraca. Politička zastupljenost žena na pozicijama odlučivanja je ključni izazov kako na centralnom, tako i na opštinskom nivou, uprkos kvoti od 30 procenta koja je zagantovana Zakonom o opštim izborima i Zakonom br. 003/L-072 o lokalnim izborima („Zakon o opštim izborima“).<sup>472</sup> Političke partije i njihovi predstavnici treba da na zakone gledaju sa rodno osetljive perspektive kako bi se pozabavili rešavanjem nedostatka jednakosti na nacionalnom, i još kritičnije, na lokalnom nivou vlasti.<sup>473</sup>

**Princip rodne ravnopravnosti je osnovana vrednost demokratskog razvoja društva.**

Ustav predviđa da vršenje javnih ovlašćenja mora da bude zasnovano na principima ravnopravnosti i međunarodno priznatim osnovnim ljudskim pravima i slobodama.<sup>474</sup> Rodna ravnopravnost

je ključna za demokratski razvoj društva, obezbeđujući jednako učešće i žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života. Ustav uređuje pitanje rodne ravnopravnosti iz opšte perspektive, kao i svaki drugi ustav u Evropi i širom sveta, ograničavajući se po pitanju ženskog sastava nacionalne skupštine. Drugi važni članovi odnose se i na princip rodne ravnopravnosti u različitim javnim sektorima. Ovaj sveobuhvatni ustavni pristup pokazuje čvrstu opredeljenost Kosova kao mlade zemlje da garantuje i štiti princip rodne ravnopravnosti u skladu sa svojim zakonskim propisima i međunarodno priznatim standardima.

**Ustav dozvoljava primenu afirmativnih mera.**

Ustav garantuje princip nediskriminacije na osnovu rodne pripadnosti.<sup>475</sup> On predviđa mogućnost primene afirmativnih pravnih

metoda neophodnih za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa u nejednakom

471 Balkanska grupa, Žene u politici III – Zastupljenost polova na lokalnom nivou, 18. mart 2021, str. 4, dostupno na: Žene-u-politici-III-Zastupljenost-polova-na-lokalnom-nivou-23.03.2021-2.pdf (balkansgroup.org)

472 Zakon o opštim izborima; Zakon br. 03/L-072 o lokalnim izborima u Republici Kosovo, dostupan na: <https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Local-Elections-In-The-Republic-Of-Kosovo.pdf?msclid=99a54719bbff1ec942090240c843ba9>, Program Kosova za rodnu ravnopravnost 2020-2024, jun 2020, str. 46, dostupan na <https://abgj.rks-gov.net/assets/cms/uploads/files/AGE%20Kosovo%20Program%20for%20Gender%20Equality%202020-2024.pdf>. Za lokalni nivo videti Balkansku grupu, Žene u politici II – Rodna zastupljenost na lokalnom nivou, 18. mart 2021, str. 4.

473 Balkanska grupa, Žene u politici II – Rodno odgovorna izrada politika na lokalnom i nacionalnom nivou, 25. avgust 2020, dostupno na: [https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/08/zene\\_u\\_politici\\_dva\\_rodno\\_odgovorno\\_donosenje\\_politika\\_kroz\\_lokalnu\\_i\\_nacionalnu\\_zakonodavnu\\_saradnju.pdf](https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/08/zene_u_politici_dva_rodno_odgovorno_donosenje_politika_kroz_lokalnu_i_nacionalnu_zakonodavnu_saradnju.pdf)

474 Ustav Kosova, član 3(2).

475 Ibid., član 24 (2).

položaju.<sup>476</sup> Osim toga, „takve mere se primenjuju sve dok njihova svrha nije ispunjena”.<sup>477</sup> Prvi autoritativni primer rodne kvote na Kosovu datira iz Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) sa Zakonom br. 2004/12 i članom 21 o izborima za Skupštinu Kosova. To se odnosi u vezi sa rodnim zahtevom gde se navodi da nijedan pol ne može biti zastupljen sa manje od 33% poslaničkih mesta.<sup>478</sup> Veliki broj poslanika u Skupštini je 2014. godine inicirao amandman na Ustav prema kojem svaki od polova mora da bude zastupljen sa najmanje 40 procenta na pozicijama ministara i zamenika ministara u Vladi.

Pored Ustava i zakona na snazi, određeni međunarodni sporazumi i instrumenti o ljudskim pravima direktno se primenjuju u domaćem pravnom poretku Kosova. Jedan od njih je Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).<sup>479</sup> Član 4 (1) CEDAW predviđa da: „Usvajanje posebnih privremenih mera od strane država članica, čiji je cilj da se ubrza ostvarenje ravnopravnosti, muškaraca i žena de facto, ne smatra se diskriminacijom kako je definisana u ovoj konvenciji, ali ne sme ni na koji način imati za posledicu nejednaka ili različita merila; a ove mere će prestati da važe kada se ostvari cilj da se svima pruže jednake mogućnosti i tretman.”<sup>480</sup>

**CEDAW podstiče da se ubrza de facto jednakost između muškaraca i žena u Ustavu.**

CEDAW komitet je pojasnio da termin „mere“ podrazumeva veliki broj zakonodavnih, izvršnih, administrativnih i drugih dokumenata, politika i praksi, kao što su: preferencijalni tretman, ciljano regrutovanje zapošljavanje i napredovanje u službi, numerički ciljevi povezani sa rokovima i sistem kvota.<sup>481</sup> Ustav Kosova, Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije („Zakon o zaštiti od diskriminacije“) takođe sadrže takve mere.

Komitet je primetio da će izbor određene „mere“ zavisiti od konteksta u kome se odredba primenjuje i od specifičnog cilja koji pokušava da se ostvari.<sup>482</sup> U drugom opštem komentaru, takođe su date različite opcije za rešavanje pitanja rodne ravnopravnosti u političkom i javnom životu, uključujući ravnopravno učešće žena na visokim pozicijama u kabinetu (tj. u vladi). Jedno od tih pravila je da ni muškarci ni žene ne treba da predstavljaju manje od 40 procenta bilo kog javnog tela ili kvotu

476 Ibid., član 24(3).

477 Ibid.

478 Uredba UNMIK-a br. 2004/12 o izborima za Skupštinu Kosova, [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2004regs/RE2004\\_12.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2004regs/RE2004_12.pdf)

479 Ukupno 206 zemalja širom sveta - i Evropska unija kao regionalna organizacija - ratifikovale su CEDAW. Kosovo je predstavljeno pod UNMIK-om. Ipak, datum ratifikacije CEDAW-a nije poznat. Baza podataka izveštaja o napretku država članica dostupna na: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw?msclid=3d0d16beb71511ecb87dbd103f8ffd9e>.

480 Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), usvojena i otvorena za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne Skupštine 34/180 od 18. decembra 1979, dostupna na: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>.

481 Opšta preporuka br. 25, o članu 4 stava 1 Konvencije za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena, o privremenim posebnim merama, 2004, dostupna na: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20%2BEnglish%29.pdf>.

482 Ibid.

za žene članove kabineta i kandidate za obavljanje javnih funkcija.<sup>483</sup>

Zajedno sa međunarodnim sporazumima kao što je CEDAW, Kosovo je usvojilo neophodne zakone za unapređenje rodne ravnopravnosti, kao i za garantovanje rodne kvote u Skupštini, kao što je Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Svrha donošenja ovog zakona bila je da se obezbedi institucionalni okvir neophodan za sprovođenje međunarodnih ugovora na svim nivoima vlasti. Ovim zakonom se takođe uspostavlja stvaranje institucionalnog mehanizma koji teži rodnoj ravnopravnosti, odnosno Agencije za rodnu ravnopravnost (ARP) pri Kabinetu premijera (KP) koja će između ostalog pripremati izveštaje za CEDAW.<sup>484</sup>

Ustav predviđa direktnu primenu Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena u pravnom poretku Kosova. Paradoksalno, Kosovo nije članica sporazuma zbog toga što nije priznato od strane Ujedinjenih nacija. Kao posledica toga, procedura izveštavanja Agencije za rodnu ravnopravnost za CEDAW nije funkcionisala u praksi.

Izveštavanje bi trebalo da se odvija tako da ARR dobije službenu belešku od CEDAW-a. Kada se ta zvanična beleška dobije, ARR preuzima sve korake procesa koordinacije koji uključuje državne institucije, organizacije građanskog društva (OGD) i međunarodne partnere. Na osnovu prikupljenih informacija, izveštaj se zatim sastavlja u skladu sa CEDAW zahtevima izveštavanja.<sup>485</sup>

CEDAW komitet je preko UNMIK-a uputio poziv za podnošenje kosovskog CEDAW izveštaja samo jednom u februaru 2008. godine. Konkretno, zahtev je tražio od autora izveštaja da obuhvati vremenski period za 1999-2007. godinu. Kosovo je zauzvrat pripremio izveštaj pod rukovodstvom Agencije za rodnu ravnopravnost.<sup>486</sup>

Kada je nacrt bio spreman da bude predstavljen CEDAW komitetu preko UNMIK-a u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (SBUN), pokrenuta su pitanja u vezi sa logotipom Vlade Kosova. U to vreme Kosovo je proglasilo svoju nezavisnost, a UNMIK je stalno insistirao da bi logotip trebalo ukloniti.<sup>487</sup>

Pored toga, a prema proceduri podnošenja CEDAW izveštaja, delegacija Kosova je trebalo da dostavi izveštaj. Nažalost, nije bilo spremnosti da se delegacija pojavi pred CEDAW komitetom ako nije predstavljena pod 1244. Na kraju, nije zabeležen

---

483 Opšta preporuka br. 23: Politički i javni život, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), stav 29 dostupna na: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_4736\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf)

484 Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, dostupan na: [https://abgj.rks-gov.net/assets/cms/uploads/files/LAW%20%20ON%20GENDER%20EQUALITY\(1\).pdf](https://abgj.rks-gov.net/assets/cms/uploads/files/LAW%20%20ON%20GENDER%20EQUALITY(1).pdf).

485 Balkanska grupa, intervju sa AGE ekspertom, 22. april 2022.

486 Ibid.

487 Ibid.



napredak u ovom pogledu, a izveštaj nikada nije podnet.<sup>488</sup>

Ovo pitanje proizilazi iz člana 25 CEDAW konvencije koji utvrđuje da je ova konvencija otvorena za pristupanje svim državama i da se pristupanje vrši deponovanjem instrumenata o pristupanju kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija; onemogućavajući Kosovu da zvanično postane članica sporazuma zbog nepriznavanja od strane Ujedinjenih nacija.<sup>489</sup>

**Kosovo treba da se opredeli za kvotu od najmanje 40%.**

Član 8 CEDAW konvencije predviđa da „države članice preduzimaju sve odgovarajuće mere da bi osigurale ženama mogućnost da pod jednakim uslovima sa muškarcima, bez diskriminacije, predstavljaju svoje vlade na međunarodnom nivou, kao i da učestvuju u radu međunarodnih organizacija”. Ovo bi moglo da se protumači kao mogući cilj za ratifikatore na Kosovu da postignu, odnosno da krenu ka 50% zastupljenosti žena u sastavu političkog međunarodnog predstavništva za pozicije kao što su diplomate, ambasadori, članovi međunarodnih organizacija poput UN-a, ili čak kao deo vojnog osoblja.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je potvrdila da je rodna ravnopravnost stub inkluzivnog rasta. „Potpuno učešće žena u donošenju odluka i u dogovaranju oko programa rada je ključno za odgovarajuće odražavanje prioriteta i potreba svih članova društva. Takođe doprinosi stvaranju većeg poverenja građana u javne institucije.”<sup>490</sup> Ipak, razlike između muškaraca i žena i dalje postoje dok napreduju na organizacionoj lestvici. Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na pozicijama odlučivanja i rukovodećim pozicijama.<sup>491</sup> OECD prosek za žene koje učestvuju u politici i upravljanju je trideset dva procenta (32%).<sup>492</sup>

Iako žene predstavljaju skoro polovinu stanovništva na Kosovu, one nemaju jednak udeo moći u javnoj sferi.<sup>493</sup> Jasna slika ovoga ogleda se u niskom procentu zastupljenosti žena u Skupštini.<sup>494</sup>

U diplomatskom sektoru radi samo 9 žena, dok su na preostalim 17 pozicija, muškarci. Žene čine otprilike samo 34,6% kosovskih ambasadora-otpravnikova poslova. Njihova zastupljenost kao šefova konzulata/konzularnih službi je daleko neravnopravnija, s obzirom na to da su 6 od 20 (otprilike 30%), žene.<sup>495</sup>

488 Ibid.

489 Ibid.

490 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), 2015, Preporuka Saveta OECD-a o rodnoj ravnopravnosti u javnom životu, 2016, str. 5, dostupno na: [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/978926\\_4252820-en.pdf?expires=1650103009&id=&acname=guest&checksum=2A6F67A5E5287188DADB31A53F9\\_72A39](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/978926_4252820-en.pdf?expires=1650103009&id=&acname=guest&checksum=2A6F67A5E5287188DADB31A53F9_72A39).

491 Ibid.

492 OECD upravljanje. Žene u politici, 2021, dostupno na: <https://www.oecd.org/gender/data/>.

493 Kosovska agencija za statistiku, Žene i muškarci na Kosovu, 2018/2019 <https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/add-news/OECD-principi-upravljanja.-Žene-u-politici,-women-and-men-in-kosovo-20182019>.

494 Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć (IDEA), Baza podataka o rodnoj kvoti, Kosovo, dostupno na: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/164/35>.

495 Diplomatska misija - Ministarstvo inostranih poslova - Republika Kosovo, dostupno na: <https://mfa-ks.net/en/misionet/493/ambasadat-e-republiks-s-kosovs/493>.

Kako se navodi u izveštaju Savetodavnog komiteta Odbora za ljudska prava Ujedinjenih nacija: „Trenutni nivoi zastupljenosti žena u organima i mehanizmima za ljudska prava: obezbeđivanje rodne ravnoteže“, nedovoljna zastupljenost žena u međunarodnim telima i mehanizmima značajno podriva njihova ljudska prava na ravnopravnost i nediskriminaciju.<sup>496</sup> Rodna ravnopravnost je ključna za demokratiju i dobro upravljanje. Stoga je važno da se to obezbedi kroz ustavne promene i bolju primenu zakona primenom odgovarajućih mera.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 3 [Jednakost pred zakonom]

2. Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.

#### Član 7 [Vrednosti]

2. Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednake mogućnosti učešća žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života.

#### Član 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata]

Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.

[...]

(6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;

#### Član 24 [Jednakost pred zakonom]

1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, invaliditeta ili nekog drugog ličnog statusa.

3. Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovesti samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.

496

Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija (DHCHR) - Trenutni nivo zastupljenosti žena u organima i mehanizmima ljudskih prava: Izveštaj Savetodavnog odbora za ljudska prava o osiguravanju rodnog balansa, dostupna na: <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4751-current-levels-representation-women-human-rights-organs-nd-mechanisms>.

## Član 71 [Kvalifikacije i polna jednakost]

2. Sastav Skupštine Kosova će poštovati polnu jednakost, koja je u saglasnosti sa međunarodnim načelom.

## Član 101 [Civilna služba]

1. Sastav civilne službe će odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti.

## Član 104 [Imenovanje i razrešenje sudija]

2. Sastav sudija odražava etničku raznolikost Kosova i međunarodno priznato načelo o polnoj jednakosti.

## Član 108 [Sudski savet Kosova]

2. Sudski savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija. Sudski savet Kosova obezbeđuje da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni [...] i da poštuju načelo polne jednakosti. [...].

4. Predlog o imenovanju sudija se vrši na osnovu otvorene procedure imenovanja, na osnovu zasluge kandidata, i ovaj predlog odražava načelo polne jednakosti [...].

## Član 109 [Državno tužilaštvo]

4. Državno tužilaštvo Kosova [...] i poštujuće načelo polne jednakosti.

## Član 110 [Tužilački savet Kosova]

1. Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Tužilački savet Kosova obezbeđuje jednak pristup pravdi svim građanima Kosova. Tužilački savet Kosova obezbeđuje nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost Državnog tužioca i odražava multietničnost Kosova i načelo rodne jednakosti.

3. Predlog o imenovanju tužioca se vrši na osnovu otvorene procedure za imenovanje, na osnovu zasluge kandidata, koja u stvari odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost relevantne teritorijalne jurisdikcije.

## Član 114 [Sastav i mandat Ustavnog suda]

1. Ustavni sud čini devet (9) sudija, koji će biti istaknuti pravnici najvišeg moralnog karaktera, sa najmanje deset (10) godina relevantnog profesionalnog iskustva. Sve sudije moraju posedovati diplome Pravnog fakulteta. Ostale relevantne kvalifikacije su regulisane zakonom. Načelo polne jednakosti će se poštovati.

## Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)

### Član 2

Države članice osuđuju diskriminaciju žena u svim vidovima, saglasne su da sprovede svim odgovarajućim sredstvima koja im stoje na raspolaganju i bez odlaganja, politiku otklanjanja diskriminacije žena i radi toga se obavezuju:

(a) da unesu princip ravnopravnosti muškaraca i žena u svoje nacionalne ustave ili odgovarajuće zakone, ako to već nisu učinile, kao i da obezbede, zakonskim ili drugim odgovarajućim merama, praktičnu primenu tog principa;

[...]

(d) da se uzdrže od svakog postupka ili prakse diskriminacije žena i da osiguraju da javni organi i institucije postupaju u skladu s ovom obavezom;

### Član 4

1. Usvajanje posebnih privremenih mera od strane države članice, čiji je cilj da se ubrza ostvarenje ravnopravnosti muškaraca i žena de facto, ne smatra se diskriminacijom kako je definisana u ovoj konvenciji, ali ne sme ni na koji način imati za posledicu nejednaka ili različita merila; a ove mere će prestati da važe kada se ostvari cilj da se svima pruže jednake mogućnosti i tretman.

### Član 7

Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su dužne da osiguraju, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, prava žena da:

[...]

(b) učestvuju u kreiranju i sprovođenju vladine politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti;

## Zakon br. 05/L -020 o rodnoj ravnopravnosti

### Član 6 [Posebne mere]

1. Javne institucije preduzimaju posebne privremene mere kako bi se ubrzala realizacija konkretne ravnopravnosti žena i muškaraca u onim oblastima gde postoje nejednakosti.

2. Posebne mere mogu uključivati:

2.1. kvotu za dostizanje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca;

2.2. programi pomoći i podrške za povećanje učešća manje zastupljenog pola u donošenju odluka i javnom životu;

2.3. ekonomsko jačanje i koraci za poboljšanje položaja žena ili muškaraca u oblasti rada, obrazovanja, u zdravstvu, kulturi i distribuciji i/ili preraspodeli resursa;

2.4. preferencijalni tretman, regrutovanje, zapošljavanje i napredovanje u službi i druge mere u svakoj oblasti u kojoj postoji nejednakost.

3. Kandidat manje zastupljenog pola treba da ima iste kvalifikacije sa onima njegovog/njenog protivkandidata što se tiče ispunjavanja uslova.
4. Prijava svakog kandidata podleže objektivnom ocenjivanju koje treba da uzme u obzir sve kriterijume koji su karakteristični za svakog pojedinačnog kandidata;
5. Davanje prioriteta kandidatu koji je pripadnik manje zastupljenog pola ne može biti automatski i bezuslovno, nego se može ignorisati ukoliko specifični razlozi jednog pojedinačnog kandidata mogu ići u njegov/njen prilog.
6. Neće predstavljati rodnu diskriminaciju slučajevi kada javne institucije preduzimaju posebne mere, uključujući i zakonske odredbe, koje teže ubrzavaju uspostavljanja stvarne jednakosti između žena i muškaraca. Ove mere prestaju čim se postignu ciljevi rodne ravnopravnosti, za koje su stvoreni.
7. Zakonodavni, izvršni i sudski organi na svim nivoima, kao i druge javne institucije u obavezi su da usvoje i sprovedu posebne mere za postizanje zastupljenosti manje zastupljenog pola, do postizanja ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca u skladu sa ovim Zakonom.
8. Jednaka zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim, sudskim i drugim javnim institucijama ostvaruje se kada se obezbedi minimalna zastupljenost od pedeset procenta (50%) za svaki pol, uključujući i njihove organe i odlučivanja.<sup>497</sup>

Uz ključne ustavne i opštije zakonske odredbe koje obezbeđuju rodnu ravnopravnost, a preteći svest građanskog društva, kao i narodnih poslanika o potrebi zakonske kvote za žene na državnim pozicijama, doneta je relevantna zakonska regulativa u tom pogledu.

## Zakon br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo

### Član 27 [Uslovi o polnoj jednakosti]

27.1 Sve liste kandidata političkih subjekata treba da se sastoje od najmanje trideset (30%) procenta muškaraca i najmanje trideset (30%) procenta žena, sa po jednim kandidatom svakog pola koji je uključen najmanje jednom u svakoj grupi od tri kandidata, počevši od prvog kandidata na listi.

27.2 Ovaj stav se ne odnosi na liste koje se sastoje od jednog ili dva kandidata.

### Član 110 [Opšte odredbe]

110.2 Politički subjekat će podneti listu kandidata u saglasnosti sa procedurom uspostavljenom ovim zakonom i pravilima CIK-a. Svaka lista kandidata treba da se sastoji od najmanje 30% kandidata suprotnog pola, u saglasnosti sa tabelom koja se nalazi u Aneksu 1.

### Član 111 [Raspodela mesta]

111.6. Ukoliko i nakon dodeljenih mesta, u saglasnosti sa stavom 5. ovog člana, kandidatima manjinskog pola tog političkog subjekta ne bude dodeljeno 30% od ukupnog broja mesta koja pripadaju tom subjektu, poslednji izabrani kandidat većinskog pola će se zameniti

497

Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, 26. jun 2015.

sledećim kandidatom suprotnog pola sa liste kandidata, dok god broj mesta dodeljenih manjinskom polu ne bude najmanje 30%.

## Član 112 [Zamena poslanika Skupštine]

112.2 Poslaniku skupštine Kosova kome mandat prestane u skladu sa članom 112.1 biće zamenjen na sledeći način: a) sledećim kvalifikovanim kandidatom istog pola koji je dobio najveći broj glasova na listi kandidata političkog subjekta u čije ime je kandidat nastupio na poslednjim izborima; b) ukoliko nema drugog kvalifikovanog kandidata istog pola na listi kandidata.<sup>498</sup>

Osim kvote po Zakonu o opštim izborima, dodatni zakoni imaju za cilj sprečavanje i borbu protiv diskriminacije na osnovu rodne pripadnosti mimo državnih funkcija. Ovi zakonski propisi predviđaju afirmativne mere za sprečavanje ili kompenzaciju diskriminacije na osnovu rodne pripadnosti. Oni takođe zahtevaju posvećenost svih opštinskih organa da obezbede da građani opštine uživaju svoja prava i slobode bez diskriminacije bilo koje vrste, uključujući i po osnovu rodne pripadnosti.

## Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije

### Član 1 [Svrha]

1. Cilj ovog zakona je uspostavljanje jednog opšteg okvira za prevenciju i borbu protiv diskriminacije po osnovu nacionalnosti ili veze sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla, rase, etničke pripadnosti, boje kože, rođenja, porekla, pola, rodne pripadnosti, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, jezika, državljanstva, religije i verskih ubeđenja, političke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, socijalnog ili ličnog stanja, starosnog doba, porodičnog ili bračnog statusa, trudnoće, porodiljstva, imovinskog stanja, zdravstvenog stanja, ograničene sposobnosti, genetskog nasleđstva ili na drugoj osnovi, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.

2. Ovaj zakon je u skladu sa [...] Direktivom Saveta 2000/78/EC od 17. novembra o uspostavljanju opšteg okvira za jednak tretman pri zapošljavanju i zanimanju Saveta Evropske unije [...] [i] Direktivom 2006/54 /EK Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. o primeni principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa zapošljavanjem i zanimanjem [izmenjeno] Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije.

### Član 2 [Delokrug]

1. Ovaj zakon se sprovodi za sve aktivnosti ili neaktivnosti, svih lokalnih i državnih institucija, fizičkih i pravnih lica, javnog i privatnog sektora, koji su kršili, krše ili mogu kršiti prava bilo kog lica ili fizičkih ili pravnih lica, u svim oblastima života, a posebno kada se bave:

1.1. uslovima za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju i zapošljavanju u struci i uslove zapošljavanja, kriterijume odabiranja, bez obzira na aktivnost u svim nivoima stručne hijerarhije, uključujući i unapređenja;

- 1.2. pristupom svim vrstama i nivoima stručne orijentacije, stručnim obukama, stručnim unapređenim obukama i prekvalifikacijama, uključujući i iskustvo praktičnog rada;
- 1.3. uslovima zapošljavanja i uslovima rada, uključujući razrešenje, raskid ugovora i prestanak plaćanja;
- 1.4. članstvom i uključivanjem u organizacijama radnika ili poslodavaca, ili bilo kojom drugom organizacijom čiji se članovi bave određenom profesijom, uključujući i beneficije koje se omogućuju od strane sličnih organizacija;
- [...]
- 1.14. učešćem u javnim pitanjima, uključujući i pravo na biranje i da budu birani.

## Član 7 [Afirmativne radnje]

- 1. Afirmativne radnje predstavljaju preduzete mere u cilju prevencije ili neadekvatnog nadoknađivanja ugroženih grupa ili osoba u vezi sa nekom od osnova utvrđenih u članu 1. ovog zakona.
- 2. Afirmativne radnje, mogu se sprovoditi, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajevima:
  - 2.1. ciljana grupa treba biti nedovoljno zastupljena u odgovarajućoj poziciji;
  - 2.2. kandidat nedovoljno zastupljene grupe treba da ima iste kvalifikacije sa onima njegovog/njenog protivkandidata što se tiče pogodnosti, sposobnosti i profesionalne performanse;
  - [...]
- 3. Afirmativni postupci se ne smatraju diskriminacijom u smislu ovog zakona i sprovode se samo dok se ne postigne cilj za koji su postavljene ove mere.

## Član 8 [Odgovornosti institucija Republike Kosova]

Sve institucije treba da deluju u skladu sa principima ovog zakona tokom obavljanja svojih obaveza i tokom izrade politika i zakonodavstva.

## Član 10

- 1. Kancelarija za dobro upravljanje, u okviru Kancelarije premijera, za sprovođenje ovog zakona, odgovorna je za:
  - 1.1. pružanje saveta Vladi, po pitanju zaštite od diskriminacije i promovisanje ravnopravnosti;
  - 1.2. nadziranje sprovođenje preporuka Ombudsmana;
  - 1.3. izrađivanje politike, strategije i akcione planove po pitanju zaštite od diskriminacije
  - [...]
  - 1.6. saraduje sa relevantnim telima vlada drugih zemalja, kao i međunarodnim organizacijama, po pitanju zaštite od diskriminacije; [...]
  - 1.8. saraduje i podržava ostale institucije Republike Kosova za izradu i implementaciju akcionih planova za ravnopravnost i nediskriminaciju, integraciju ravnopravnosti i inicijativa za promovisanje ravnopravnosti i borbu protiv diskriminacije; [...].

## Član 11

Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije u ministarstvima i opštinama.

1. Sva ministarstva i opštine dužne su da odrede odgovarajuću jedinicu ili službenika za koordinaciju i izveštavanje o primeni Zakona; [...].<sup>499</sup>

## Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi

### Član 4 [Opšte odredbe]

4.2. Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode bez ikakve razlike u pogledu rase, nacionalne pripadnosti, boje kože, pola, jezika, verskog opredeljenja, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovinskog statusa ili statusa na osnovu rođenja, i da svima omoguće jednak i pravedan pristup opštinskim uslugama na svim nivoima.<sup>500</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Za ovu materiju relevantan je predmet Ustavnog suda KO13/15.<sup>501</sup> Takođe su primenljivi predmeti KI45/20 i KI46/20 od 26. marta 2021. godine o oceni ustavnosti rešenja AA broj 4/2020 od 19. februara 2020. godine i AA 3/2020 od 19. februara 2020. godine Vrhovnog suda Kosova.<sup>502</sup> Važna su i sledeća mišljenja Venecijanske komisije i međunarodnih dokumenata.

### Predmet KO13/15

Poslanici Skupštine su 29. decembra 2014. godine predložili predsedniku Skupštine jedan ustavni amandman.<sup>503</sup> Skupština je 6. februara 2015. godine, zatražila od Suda da oceni da li predloženi amandman umanjuje neko od prava i sloboda predviđenih Poglavljem II Ustava.<sup>504</sup> Amandman je glasio:

*8. „Nijedan od polova ne može biti zastupljen manje od 40% na pozicijama ministara i zamenika ministara Vlade Republike Kosovo.”<sup>505</sup>*

Poslanici su predložili da se takva formulacija doda kao novi stav u Ustavu posle stava 7. člana 96. o ministarstvima i zastupanju odbora.<sup>506</sup> Oni su tvrdili da žene nisu zastupljene više od 10-15% na ministarskim pozicijama, iako odnos žene/muškarci u stanovništvu je 50 prema 50%. Sledom ovih okolnosti, našli su za

499 Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, 26. jun 2015, dostupan na: [https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/10/Annex-LAW\\_NO.05\\_L-021\\_ON\\_THE\\_PROTECTION\\_FROM\\_DISCRIMINATION.pdf](https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/10/Annex-LAW_NO.05_L-021_ON_THE_PROTECTION_FROM_DISCRIMINATION.pdf).

500 Zakon br. 03/L-040, Zakon o lokalnoj samoupravi, dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

501 Ocena amandmana na Ustav Republike Kosovo koji je predložilo pedeset petoro poslanika Skupštine Republike Kosovo i koji je uputio predsednik Skupštine Republike Kosovo 6. februara 2015. godine dopisom br. 05-259/DO-179, predmet br. KO13/15, 16. mart 2015, dostupan na: [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk\\_ks\\_13\\_15\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ks_13_15_ang.pdf).

502 Ustavna ocena rešenja AA. br. 4/2020 od 19. februara 2020 i AA. br. 03/2020 od 19. februara 2020. Ustavnog suda Kosova, predmeti KI45/20 i KI46/20, 29. mart 2021, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2021/03/ki\\_45\\_46\\_20\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2021/03/ki_45_46_20_agj_ang.pdf).

503 Predmet br. KO13/15, stav 14.

504 Ibid., stav. 15.

505 Ibid., stav. 25.

506 Ibid., stav. 22.



neophodno uvođenje rodne kvote u izvršnoj vlasti kao afirmativnog mehanizma za prevazilaženje faktičke diskriminacije. Po njihovom mišljenju, Ustav priznaje izricanje afirmativnih mera za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa koje su u neravnopravnom položaju kao što je navedeno u članu 24 [Jednakost pred zakonom].<sup>507</sup>

Poslanici su istakli da je uvođenje rodne kvote u Ustavu obaveza koju vlada ne može da zanemari. Takođe, slično je i sa garancijama koje se daju manjinama.<sup>508</sup> Osim toga, nesprovođenje Zakona br. 2004/2 o rodnoj ravnopravnosti od 19. februara 2004. godine koji se odnosi na institucije i rukovodeće organe je dodatni motiv za konstitucionalizaciju takve norme.<sup>509</sup>

Pored toga, poslanici su tvrdili da je njihov predloženi amandman u skladu sa ciljevima Rezolucije br.04-R-09 Skupštine Kosova: „Prištinski principi koji proizilaze sa Međunarodnog samita žena: „Partnerstvo za promene: Osnaživanje žena“, usvojeni 20. decembra 2012. Stav 4 „[...] podstiče institucije Republike Kosovo da preduzmu konkretne mere i uspostave lokalna i međunarodna partnerstva sa relevantnim institucijama kako bi ispunili cilj učešća žena u javnoj službi za pedeset procenta do 2050. godine.”<sup>510</sup>

Sud je priznao da se predloženi amandman na član 96. Ustava odnosi na dva ključna aspekta: 1) da se uvede rodna kvota (40%), koja je po mišljenju narodnih poslanika ekvivalentna proporcionalnoj zastupljenosti stanovništva; i 2) kvotu od 40% koja se primenjuje samo na ministarske pozicije i pozicije zamenika ministara u vladi.<sup>511</sup>

Sud je takođe priznao da se delokrug člana 96. Ustava proteže na nevećinske zajednice (npr. Srbe, Rome, Aškalije, Egipćane, Bosance, Turke i Gorance), uključujući i žene i muškarce. Po mišljenju Suda, predloženi amandman treba razmotriti u kontekstu prava ovih zajednica utvrđenih Ustavom.<sup>512</sup>

Dajući sveobuhvatnu ocenu predloženog amandmana, Sud je uzeo u obzir međunarodne instrumente prema članu 22. Ustava [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata].<sup>513</sup> Uočio je da uvođenjem rodne kvote za ministarske pozicije i pozicije zamenika ministara, predloženi amandman sužava primenljivost ustavnih garancija za rodnu ravnopravnost. Ukratko, to umanjuje pravo na rodno izbalansirano učešće u javnim telima.<sup>514</sup>

---

507 Ibid., stav. 26.  
 508 Ibid., stav. 27.  
 509 Ibid., stav. 28.  
 510 Ibid., stav. 29.  
 511 Ibid., stav. 31.  
 512 Ibid., stav. 35.  
 513 Ibid., stav. 40.  
 514 Ibid., stav. 54.

Sud je primetio da sastav vlada odražava političku volju Skupštine, bez obzira da li su ministri i zamenici ministara javne ličnosti ili kvalifikovani stručnjaci.<sup>515</sup> Smatra da: „Ustavno regulisanje polne kvote za pozicije ministara i zamenika ministara se može dalje, u praksi, pretvoriti u formalnu zamenu osobe istog pola koja bi mogla da smanji prava drugih osoba, bilo da je to poslanik ili kvalifikovana osoba, da postane deo Vlade”.<sup>516</sup>

Nadalje, Sud je primetio: „Da nije uobičajena praksa da postoje ustavne odredbe koje regulišu učestvovanje u javnim organima putem polnih kvota”.<sup>517</sup> Umesto toga, Sud je naveo da treba primeniti princip jednakih mogućnosti i za žene i za muškarce. U samoj srži argumenta bilo je mišljenje Suda da „Ustavna praksa ne utvrđuje kvalifikovanu formu pozitivne diskriminacije, pri čemu se prednost automatski i bezuslovno zasniva na polu, bez obzira na profesionalne zasluge”.<sup>518</sup>

**Sud je bio zabrinut da bi kvota ugrozila profesionalne zasluge i političku volju Skupštine.**

Takvo razmišljanje Suda je predmet rasprave. To sugerise da određena specifična kvota (na primer, najmanje 40% žena u Vladi) nije u stanju da sprovede ili obezbedi politiku

zasnovanu na zaslugama koja odražava volju Skupštine. Sud je mogao da istraži opciju privremene primenljivosti predložene mere i, posebno, da pogleda odredbe CEDAW-a i praksu njegovog ugovora.

Sud se pozvao na član 96. stav 6. Ustava, koji navodi se ministri mogu birati među poslanicima Skupštine. Stoga, po mišljenju Suda, poslanici Skupštine mogu da primenjuju princip rodne ravnopravnosti i proporcionalne zastupljenosti prilikom glasanja za ministarska mesta.<sup>519</sup>

Pored toga, Sud je primetio da član 96. Ustava predviđa mogućnost da se ministri biraju iz redova kvalifikovanih osoba koji nisu poslanici Skupštine, odnosno imenovanja na osnovu zasluga.<sup>520</sup> S tim u vezi, Sud primećuje da sastav vlade odražava političku volju Skupštine, bez obzira da li su ministri i zamenici ministara javne ličnosti ili kvalifikovani stručnjaci.<sup>521</sup>

U predmetu koji se razmatra, Sud primećuje „Da poslanici nisu podneli nikakve potkrepljujuće dokaze, koji pokazuju da su sadašnje ustavne mere zaštite principa polne jednakosti nedovoljne da garantuju jednakost polova [...]”.<sup>522</sup>

515 Ibid., stav. 56.

516 Ibid., stav. 57.

517 Ibid., stav. 60.

518 Ibid.

519 Ibid., stav. 55.

520 Ibid.

521 Ibid., stav. 56.

522 Ibid., stav. 61.

S tim u vezi, Sud se pozvao na član 4(4) Ustava, koji navodi: „Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podložne parlamentarnoj kontroli.<sup>523</sup> Po ovom osnovu, Sud primećuje da „odgovornost za sprovođenje Zakona br. 2004/2 o rodnoj ravnopravnosti pada na Vladu, koja je predmet kontrole Skupštine, ali ponavlja da je Skupština ta koja glasa i bira Vladu”.<sup>524</sup> Sud je takođe odbacio argument iznet na osnovu člana 24(3) koji predviđa da „načela jednake pravne zaštite ne sprečavaju izricanje mera neophodnih za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa koji su u nejednakom položaju. Takve mere će se primenjivati samo dok se ne ispune svrhe za koje su izrečene”.<sup>525</sup> Pozivanje na ovu ustavnu odredbu Sud je smatrao neosnovanom, jer narodni poslanici nisu opravdali da bi predloženi amandman bio neophodan za zaštitu i unapređenje rodne ravnopravnosti u Vladi.<sup>526</sup>

Sud je na kraju zaključio da Ustav pruža dovoljne garancije da polovi budu zastupljeni i ravnopravno učestvuju u javnom životu. Utvrdio je da predloženi amandman umanjuje ustavna prava zagarantovana Poglavljem II Ustava, kao i Poglavljem III, i njegovo slovo i duh kako je utvrđeno u sudskoj praksi suda.<sup>527</sup>

**Sud je ocenio da predloženi ustavni amandman za rodnu kvotu od 40% na ministarskim i zameničkim pozicijama u Vladi nije u saglasnosti sa Ustavom.**

### **Predmeti KI45/20 i KI46/20**

Oba predmeta se odnose na sporove oko izbora za Skupštinu 6. oktobra 2019. Nakon konstituisanja Skupštine, pojedini poslanici Pokreta Samoopredeljenja (LVV) koji su izabrani na vladine/opštinske funkcije, napustili su svoje funkcije i morali su da budu zamenjeni kandidatima na listi za poslanike. Zakonom o opštim izborima preciziran je način zamene narodnih poslanika:

„112.2 Poslaniku Skupštine Kosova kome mandat prestane u skladu sa članom 112.1 će biti zamenjen na sledeći način:

a) sledećim kvalifikovanim kandidatom istog pola koji je osvojio najveći broj glasova na listi kandidata političkog subjekta u čije ime je kandidat nastupio na poslednjim izborima; [...]”<sup>528</sup>

Poslanike koji su napustili svoja mesta zamenili su kandidati istog pola. Podnosioci zahteva su tvrdili da, uprkos dostizanju i prekoračenju kvote od 30% od strane žena kandidata, zamene za poslanike su izvršene ne uzimajući u obzir izborni rezultat, već na osnovu pola.<sup>529</sup> To je, po njima, predstavljalo nejednak tretman i povredu njihovog prava da budu birani.

523 Ibid, stav 63.

524 Ibid, stav 64.

525 Ibid, stav 65; Ustav Kosova.

526 Predmet br. K013/15, stav 65.

527 Ibid, Odluka II str. 2.

528 Zakon o opštim izborima.

529 Predmet br. KI45/20 i KI46/20, stav 103.

Sud se oslonio na tumačenje Zakona o opštim izborima od strane Vrhovnog suda i naveo da su sve zamene vršene po rodnom kriterijumu da bi se ostvario cilj kvote od 30 procenta, bez obzira na rezultat koji su postigli kandidati za narodne poslanike.<sup>530</sup>

**Tinka Kurti i Drita Milaku su diskriminisanе na osnovu pola nakon što su izgubile od svojih muškaraca protivkandidata uprkos tome što su na izborima dobile više glasova od njih.**

Ovakav način zamene se, smatra Vrhovni sud, nije mogao izbeći jer postoji pretpostavka da su zakoni usaglašeni sa Ustavom i da kao takvi treba da se primenjuju sve dok Ustavni sud ne utvrdi da je zakon ili bilo koja od njegovih zakonskih odredbi u

suprotnosti sa Ustavom.<sup>531</sup>

Sud je utvrdio da je Tinki Kurti povređeno pravo na biranje. Uprkos postignute minimalne kvote od 30% – unutar političkog subjekta LVV kroz izborni rezultat – Kurti nije izabrana za poslanika u vreme zamene poslanika, iako je imala više glasova od kandidata muškaraca za poslanike, Fitima Hazirija i Emana Rahmanija.<sup>532</sup>

Kako je presuda doneta nakon raspuštanja Skupštine, Sud je morao da razmotri njene posledice. Sud je naveo da „iz objektivnih razloga i u interesu pravne sigurnosti, ova presuda ne može proizvesti retroaktivno pravno dejstvo u pogledu mandata poslanika, [a takođe] ne bi uticala na prava koja su treća lica stekla na osnovu poništenih odluka. Ovom presudom [po mišljenju Suda,] [h]međutim, ovo [ne bi učinilo] [...] da presuda bude samo [...] deklarativna i bez ikakvog dejstva”.<sup>533</sup>

Što se tiče „prvog dejstva presude [,] [ovo je] ukidanje osporenih odluka Vrhovnog suda, IPŽP-a i CIK-a, kao nespojive sa Ustavom i EKLJP-om u smislu tumačenja člana 112.2 a) Zakona o opštim izborima”.<sup>534</sup>

U presudi se pojašnjava da na osnovu tačnog i kontekstualnog tumačenja člana 112.2 (a) Zakona o opštim izborima, zamena kandidata za narodne poslanike treba da se izvrši na način da: prvo, da se obezbeđivanje minimalne zastupljenosti od 30% nedovoljno zastupljenog pola (pola u manjini) ne dovodi u pitanje ni u jednom trenutku; i drugo, u slučajevima kada je kvota po polnoj pripadnosti od 30% ispunjena na osnovu izbornog rezultata (kao u ovom slučaju), zamena kandidata za poslanike treba da se vrši na osnovu izbornog rezultata, a ne ograničena u smislu zamene na osnovu istog pola.<sup>535</sup>

530

Ibid.

531

Ibid., stav. 157.

532

Ibid., stav.139.

533

Ibid., stav. 170.

534

Ibid., stav. 171.

535

Ibid.

Drugo dejstvo ove presude odnosi se na pravo koje nastaje za podnosiocе zahteva ili druge strane koje mogu biti pogođene ovom presudom, od trenutka njenog stupanja na snagu.<sup>536</sup>

Takođe je interesantno posmatrati kako Sud tumači član 6(8) Zakona o rodnoj ravnopravnosti kao relevantan za ravnopravnu zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima. U tu svrhu, Sud napominje da član 6(8) predviđa da „Jednaka zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima i drugim javnim institucijama se postiže kada je osigurana minimalna zastupljenost od pedeset procenta (50%) za svaki pol, uključujući i njihove organe upravljanja i odlučivanja”,<sup>537</sup> i navodi kako sledi:

142. [...] Skupština kao zakonodavac ovaj procenat nije formulisala kao obaveznu zakonsku kvotu, već ga je formulisala više u formi ustavnog, pravnog i faktičkog ideala koji demokratsko društvo Republike Kosovo mora da ostvari i da je tek nakon njenog postizanja osigurana istinska činjenična jednakost. Dakle, 50% predviđenih članom 6.8 Zakona o rodnoj ravnopravnosti nije zakonska kvota za obavezno predstavljanje kao što je 30% regulisano članom 27 Zakona o opštim izborima koji posebno predstavlja obavezu: „Na svakoj listi kandidata političkog subjekta, najmanje trideset (30%) procenata će biti muškarci i najmanje trideset (30%) procenata žene [...]”.

143. [...] Takođe nije na Sudu da ponovo uspostavi nove zakonske kvote ili poveća procenat kvota zakonske zastupljenosti polova u korist bilo kojeg pola. Zakonodavci Republike Kosovo su ti koji su postavili kvotu od 30% kao jedinu primenljivu zakonsku kvotu koja bi trebalo da se zadrži u svim okolnostima dok nadležni organi ne odluče da izvrše zakonske izmene u vezi s tim, ako smatraju da je to potrebno. Takođe, zakonodavci su postavili 50% kao ustavni ideal jednake zastupljenosti polova, ističući da se jednaka zastupljenost polova postiže samo kada je za svaki pol predviđena zastupljenost 50-50.

**Ustavni sud ne može da uspostavlja nove javne politike, niti da ocenjuje da li je neka javna politika dobra ili odgovarajuća.**

144. Međutim, sve ove važne rasprave spadaju u domen pitanja kreiranja javnih politika, domen koji pripada Vladi i Skupštini o tome kako smatraju da je to najbolji način da se postigne ideal zastupljenosti 50-50. Na primer, Venecijanska komisija navodi da ako države odluče da usvoje zakonske kvote, onda „treba da obezbede najmanje 30 procenata žena na partijskim listama, dok je poželjno 40 ili 50 procenta“ kako bi kvote bile efektivne.<sup>538</sup>

Drugi ključni dokument koji dodatno pojašnjava pitanje koje se razmatra je:

*Strategija za rodnu ravnopravnost 2018-2023, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope (mart 2018), koja u svojim relevantnim delovima glasi:*

35. Opšti cilj nove Strategije jeste postizanje efektivne realizacije rodne ravnopravnosti

536 Ibid., stav. 172.

537 Ibid., stav. 142.

538 Predmet br. KI45/20 i KI46/20.

i osnaživanje žena i muškaraca u državama članicama Saveta Evrope podržavanjem sprovođenja postojećih instrumenata i jačanjem pravne tekovine Saveta Evrope u području rodne ravnopravnosti pod vođstvom Komisije za rodnu ravnopravnost (GEC). U razdoblju od 2018. do 2023. godine fokus će biti na šest strateških područja:

- 1) Sprečavanje i borba protiv rodni stereotipa i seksizma;
- 2) Sprečavanje i borba protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici;
- 3) Osiguravanje ravnopravnog pristupa žena pravosuđu;
- 4) Postizanje ravnoteže u zastupljenosti žena i muškaraca pri donošenju odluka u političkom i javnom sektoru;
- 5) Zaštita prava žena i devojčica migranata, izbeglica i tražitelja azila;
- 6) Uvođenje načela rodne ravnopravnosti u svim javnim politikama i merama.

36. Ova prioriteta područja zasnivaju se na postojećim merama koje sprovode Savet Evrope i njegove države članice te ih dalje razvijaju dodajući vrednost aktivnostima koje poduzimaju druge regionalne i međunarodne organizacije. Osim toga, njima se nastavlja delovanje Saveta Evrope i njegovih država članica u području rodne ravnopravnosti u svrhu postizanja opipljivih rezultata tokom razdoblja na koje se odnosi nova Strategija.

37. Korisnici nove Strategije su žene i muškarci, devojčice i dečaci koji žive u 47 država članica Saveta Evrope i društvo u celini. Vlade država članica predvode sprovođenje nove Strategije na nacionalnom i lokalnom nivou blisko surađujući sa institucijama za rodnu ravnopravnost, telima za ravnopravnost i građanskim društvom”.<sup>539</sup>

*Preporuka Rec (2003) 3 koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 12. marta 2003 i Memorandum sa obrazloženjem, Uravnoteženo učešće žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju:*

Poštujući visoki prioritet koji Savet Evrope daje promovisanju demokratije i ljudskih prava, preporučuje vladama država članica:

I. da se obavežu na promovisanje uravnotežene zastupljenosti žena i muškaraca.

**Jednaka podela vlasti odlučivanja između muškaraca i žena različitog porekla i starosne dobi jača i obogaćuje demokratiju.**

II. da štite i promovišu jednaka građanska i politička prava žena i muškaraca, uključujući konkurisanje za političke položaje i slobodu udruživanja;

III. da osiguraju ženama i muškarcima uživanje individualnog biračkog prava te da, u istu svrhu, preduzmu sve potrebne mere za ukidanje prakse

porodičnog glasanja;

IV. da izmene svoje zakone i praksu, s ciljem osiguravanja da se strategije i mere opisane u ovoj preporuci primenjuju i sprovode;

V. da promovišu i podstiču posebne mere za stimulisanje i podršku volje žena da sudeluju u političkom i javnom odlučivanju;

539

Savet Evrope, Strategija Saveta Evrope za rodnu ravnopravnost 2018-2023, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope (mart 2018), dostupna na: <https://rm.coe.int/prems-093618-gbr-gender-equality-strategy-2023-web-a5/16808b47e1>.

VI. da razmotre postavljanje vremenski određenih ciljeva u svrhu postizanja uravnotežene participacije žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju;

VII. da osiguraju da se ova preporuka da na znanje svim relevantnim političkim institucijama i javnim i privatnim telima, naročito nacionalnim parlamentima, lokalnim i regionalnim vlastima, političkim strankama, javnim službama, javnim i polujavnim organizacijama, preduzećima, sindikatima, udruženjima poslodavaca i nevladinim organizacijama;

VIII. da nadziru i ocenjuju napredak u postizanju uravnotežene participacije žena i muškaraca u političkom i javnom životu, te da redovno izveštavaju Komitet ministara o preduzetim merama i postignutom napretku na ovom području.

#### Prilog Preporuci Rec (2003) 3

U smislu ove preporuke smatra se da uravnotežena participacija žena i muškaraca znači da zastupljenost, bilo žena, bilo muškaraca, u bilo kojem telu koje odlučuje u političkom ili javnom životu, ne bi smela pasti ispod 40%.

Na osnovu toga, vlade država članica su pozvane da razmotre sledeće mere:

A. Zakonodavne i administrativne mere – Države članice bi trebalo da:

1. „razmotre moguće ustavne i/ili zakonske izmene, uključujući mere pozitivne akcije, koje bi olakšale uravnoteženiju participaciju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju;
2. prihvate administrativne mere kako bi službeni jezik odražavao uravnoteženu podelu ovlašćenja između žena i muškaraca;
3. razmotre donošenje zakonskih reformi kako bi se uveli paritetni pragovi za kandidate na izborima na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i nadnacionalnom nivou. Tamo gde postoje proporcionalne liste, treba razmotriti uvođenje sistema po principu „patentnog zatvarača“;
4. razmotre delovanje putem javnog finansiranja političkih partija kako bi se podstakle da promovišu rodnu ravnopravnost;
5. tamo gde se pokaže da izborni sistemi imaju negativan uticaj na političku zastupljenost žena u izabranim telima, prilagode ili reformišu te sisteme kako bi se promovisala rodno uravnotežena zastupljenost;
6. razmotre donošenje odgovarajućih zakonskih mera usmerenih na ograničavanje istovremenog obavljanja više izabranih političkih funkcija odjednom;
7. usvoje odgovarajuće zakone i/ili administrativne mere za poboljšanje radnih uslova izabranih predstavnika na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i nadnacionalnom nivou kako bi se osigurao demokratičniji pristup izabranim telima;
8. usvoje odgovarajuće zakonske i/ili administrativne mere za podršku u usklađivanju porodičnih i javnih dužnosti izabranih predstavnika i posebno podstaknu parlamente i lokalne i regionalne vlasti da osiguraju kako njihovo radno vreme i radne metode omogućuju izabranim predstavnicima oba pola da usklade svoj radni i porodični život;

9. razmotre donošenje odgovarajućih zakonskih i/ili administrativnih mera kako bi osigurali postojanje rodno uravnotežene zastupljenosti u svim imenovanjima koje obavlja ministar, odnosno vlada, u javne odbore;
10. osiguraju postojanje rodno uravnotežene zastupljenosti na položajima ili funkcijama čiji su nosioci imenovani od strane vlade ili drugih javnih institucija;
11. osiguraju da postupci izbora, zapošljavanja i imenovanja za vodeće položaje u javnom odlučivanju budu rodno osetljivi i transparentni;
12. javnu upravu učine dobrim primerom u smislu rodno uravnotežene raspodele položaja gde se donose odluke i jednakog profesionalnog razvoja za žene i muškarce;
13. razmotre usvajanje odgovarajućih zakonskih i/ili administrativnih mera kako bi osigurali postojanje rodno uravnotežene zastupljenosti u svim nacionalnim delegacijama, međunarodnim organizacijama i forumima;
14. uzmu u obzir rodnu ravnotežu pri imenovanju predstavnika u međunarodne odbore za posredovanje i pregovore, naročito kod mirovnih procesa ili okončavanja sukoba;
15. razmotre preduzimanje zakonskih i/ili administrativnih mera usmerenih na podsticanje i podršku poslodavcima kako bi se omogućilo osobama koje sudeluju u političkom i javnom odlučivanju, pravo na odsustvo sa rada, a da za to ne budu kažnjene;
16. osiguraju, tamo gde je to potrebno, podršku i ojačaju rad nacionalnih mehanizama za ravnopravnost u ostvarenju uravnotežene participacije u političkom i javnom životu;
17. podstaknu parlamente na svim nivoima da uspostave parlamentarne odbore ili delegacije za prava žena i jednake mogućnosti i da uvedu uvođenje načela rodne ravnopravnosti u čitavom svom radu [...].<sup>540</sup>

## Mišljenje Venecijanske komisije

### *Izveštaj o uticaju izbornog sistema na zastupljenost žena u politici (2009)*

**„Da bi bile delotvorne, rodne kvote treba da obezbede najmanje 30% žena na partijskim listama, dok je poželjno 40 ili 50 procenta.**

110. Iako je teško dati opšte preporuke o obrascima za liste, zatvorene liste izgledaju malo poželjnije, posebno ako se koriste rodne kvote.

116. Rezervisana mesta za žene se ne smatraju održivom i legitimnom opcijom u Evropi.<sup>541</sup>

540 Savet Evrope, Balansirano učešće žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, Preporuka Rec (2003) 3 Komiteta ministara i obrazloženje, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 12. marta 2003, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680519084?msclid=897b92b4a69d11ecbd1df68ff531467d>.

541 Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija, Nacrtni izveštaj o uticaju izbornih sistema na zastupljenost žena u politici, Studija br. 482/2008, CDL-EL (2009)004, 23. februar 2009, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2009\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2009)004-e)



*Jeremija – Zajedničko mišljenje o Nacrtu izbornog zakonika od 18. aprila 2016.*

121. Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR su u više navrata izjavili da „mali broj žena u politici ostaje kritično pitanje koje podriva puno funkcionisanje demokratskih procesa“. U skladu sa Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Izveštaj o načinu nominovanja kandidata u političkim partijama, izborne kvote smatra privremenim posebnim privremenim merama koje mogu delovati kao „odgovarajuća i legitimna mera“ za povećanje parlamentarne zastupljenosti žena. Ostaje na svakoj državi da odluči kako da poboljša rodnu ravnopravnost. U svakom slučaju, Venecijanska komisija smatra da, ako se uvedu zakonske kvote, one „moraju predvideti najmanje 30 procenata žena na partijskim listama, a 40 ili 50 procenata bi bilo poželjno“ da bi bile delotvorne.

122. Stoga se preporučuje da Nacrt zakonika obezbedi efikasniju kvotu za zastupljenost žena na listama kandidata, kao što je stavljanje žena među svaka dva ili tri kandidata. Nacrt zakonika takođe treba da obezbedi da izabrana kvota bude efikasna ne samo za prijavu liste kandidata, već i za raspodelu mandata.<sup>542</sup>

*Izveštaj o načinu nominovanja kandidata unutar političkih partija (2015)*

69. Među onim zemljama koje su regulisale ovo pitanje, postoje dva glavna elementa „suštinske“ unutarpartijske demokratije, koja se mogu identifikovati:

- Sve je veći broj zemalja koje su uključile rodne kvote u svoje zakonodavstvo. Poželjne su kvote na listama kandidata, za razliku od rezervisanih mesta u izbornim jedinicama.
- Što se tiče pravila o predstavljanju manjinskih, etničkih i ranjivih grupa, čini se da postoji suprotan trend: postoje rezervisana mesta ili posebne izborne jedinice, što rezultira „zagarantovanim mandatima“ kao načinom da se obezbedi zastupljenost takvih grupa”.<sup>543</sup>

*Mišljenje o Izbornom zakonu Meksika (2013)*

54. U toku je rasprava o uvođenju rodni kvota za lidere političkih partija (član 38.s COFIPE), kako bi se obezbedio veći udeo žena na višim pozicijama u političkim partijama. Ne postoje međunarodni standardi koji utvrđuju obavezu u ovom pogledu; međutim, to bi bio pozitivan dalji korak da se konsoliduje već napredni zakonski propisi u ovoj oblasti.<sup>544</sup>

*Zajedničko mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna zakona o izboru narodnih poslanika i o Centralnoj izbornoj komisiji i o Nacrtu zakona o ponovnim izborima Ukrajine (2013)*

542 Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODHIR), Jeremija, Zajedničko mišljenje o Nacrtu izbornog zakonika od 18. aprila 2016. koje je usvojio Savet za demokratske izbore na svom 55. sastanku, Venecija, 9. jun 2016, i Venecijanska komisija na svojoj 107. plenarnoj sednici, Venecija, 10-11. jun 2016, Mišljenje br. 835/2016, CDL-AD(2016)019, 13. jun 2016, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)019-e)

543 Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija, Nacrt izveštaja o načinu nominovanja kandidata unutar političkih partija, Studija br. 721/2013, CDL-AD (2015)006, 5. mart 2015, dostupan na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2015\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2015)006-e)

544 Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija, Mišljenje o izbornom zakonodavstvu Meksika koji je usvojio Savet za demokratske izbore na 45. sastanku, Venecija, 13. jun 2013 i Venecijanska komisija na svojoj 95. plenarnoj sednici, Venecija, 14-15. jun 2013, Mišljenje br.680/2012, CDL-AD (2013)021, 18. jun 2013, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)021-ež](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)021-ež)

17. Nacrt izbornog zakona ne sadrži nikakve afirmativne mere za povećanje učešća žena na izborima. U svom konačnom izveštaju o parlamentarnim izborima 2012. godine, OEBS/ODIHR je preporučio da se razmatra uvođenje rodnog uslova za nominovanje partijskih lista kao privremena mera za povećanje učešća žena na izborima. Ova preporuka je u skladu sa odredbama člana 4. Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena [...] i principima Saveta Evrope. *Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR preporučuju da se razmotri dodavanje odgovarajućeg teksta u nacrt izbornog zakona za obavezne rodne kvote za partijske liste koje predstavljaju kandidate za komponentu proporcionalne zastupljenosti na parlamentarnim izborima.*

18. *Takođe bi trebalo razmotriti podsticanje političkih partija da promovišu učešće žena na izborima kroz zakonske odredbe za finansiranje kampanja i političkih partija.* Dodela javnih sredstava za kampanje na osnovu partijske podrške kandidatkinjama je odgovarajući mehanizam za podsticanje političkih partija da nominuju veći broj kandidatkinja u svetlu zahteva za posebnim merama kako je navedeno u članu 4. Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.<sup>545</sup>

### *Zajedničko mišljenje o Nacrtu izbornog zakona Gruzije (2011)*

34. [...] Iako ni Savet Evrope ni OEBS ne zahtevaju rodne kvote, i jedni i drugi priznaju da su zakonodavne mere delotvorni mehanizmi za promovisanje učešća žena u političkom i javnom životu. [...].<sup>546</sup>

### *Izveštaj o izbornom pravu i izornoj administraciji u Evropi, Sintetička studija o stalnim izazovima i problematičnim pitanjima (2006)*

180. [...] mogu postojati rodne kvote za sastav ili kandidature za parlament. U jednom broju država članica Saveta Evrope takav minimalni procenat žena na listi kandidata je obavezan zakonom. Na opštinskim izborima na Kosovu 2004. godine, na primer, trećina kandidata su morali da budu žene, inače bi politički subjekti bili diskvalifikovani [...] U Jermeniji je zahtevani minimalni procenat žena na listi kandidata nedavno povećan sa 5% do 15% [...] Pored minimalnog rodnog balansa, izborni zakon može propisati i detaljan redosled osiguranja ravnoteže na celoj listi (kao za Bosnu i Hercegovinu...). Može se razmotriti sastav lista kandidata sa naizmeničnim muškarcima i ženama. Čak i uz izbore u jednočlanim izbornim jedinicama, mogao bi biti moguć minimalan procenat pripadnika svakog pola među kandidatima”.<sup>547</sup>

**Pravna pravila koja zahtevaju minimalni procenat osoba svakog pola među kandidatima ne bi trebalo da se smatraju suprotnim principu jednakog prava glasa.**

545 Evropska komisija o za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija i OEBS/ Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODHIR), Zajedničko mišljenje o predlozima amandmana na zakone o izborima narodnih poslanika i o Centralnoj izornoj komisiji i Nacrtu zakona o ponovljenim izborima Ukrajine, Mišljenje br. 727/2013, CDL-AD(2013)016, 17. jun 2013, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)016-e)

546 Evropska komisija o za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija i OEBS/Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODHIR), Zajedničko mišljenje o Nacrtu izbornog zakona Gruzije, Mišljenje br. 617/2011, CDL-AD(2011)043, 19. decembar 2011, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)043-e)

547 Komisijon Evropian për Demokraci Përmes Ligjit, Raporti i Komisionit të Venecias mbi ligjin e zgjedhjeve dhe administrimin zgjedhor në Evropë, Studimi nr. 355/2005, CDL-AD(2006)018, 12 qershor 2006, në [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-e)

*Opšta preporuka br. 25 o članu 4. stav 1. Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, o privremenim posebnim merama (2004)*

22. Termin „mere“ podrazumeva veliki broj zakonodavnih, izvršnih, administrativnih i drugih dokumenata, politika i prakse, kao što su: informativni programi i programi podrške, raspodela i preraspodela resursa, preferencijalni tretman, ciljano regrutovanje, zapošljavanje i napredovanje u službi i sistem kvota. Izbor „mere“ zavisiće od konteksta u kome se član 4, stav 1 primenjuje i od specifičnog cilja koji pokušava da se ostvari”.<sup>548</sup>

*Opšta preporuka br. 23: Politički i javni život (1997)*

29. Mere koje je usvojio određen broj država ugovornica kako bi obezbedile ravnopravnu zastupljenost žena na visokim državnim i administrativnim položajima obuhvataju: usvajanje pravila prema kojima se, kada su kandidati podjednako kvalifikovani, prednost daje ženskom kandidatu; usvajanje pravila da ni muškarci ni žene ne treba da predstavljaju manje od 40 procenata bilo kog javnog tela; određivanje kvote za žene članove kabineta i kandidate za obavljanje javnih funkcija; konsultovanje organizacija žena kako bi se obezbedilo da se za učešće u javnim telima imenuju žene sa odgovarajućim kvalifikacijama, kao i stvaranje i vođenje registara o takvim ženama da bi se olakšalo imenovanje žena na pozicije u javnim telima. Ako članove savetničkih tela nominuju privatne organizacije, države ugovornice treba da podstiču ove organizacije da odrede odgovarajuće kvalifikovane žene za članstvo u pomenutim telima.<sup>549</sup>

## Komparativna analiza i literatura

Ustavna praksa Kosova u pogledu rodni kvota prati iste obrasce kao i one u raznim evropskim zemljama. Jednakost pred zakonom i nediskriminacija su ključna ustavna načela. Ipak, neki drugi ustavi su razrađeniji, poput Ustava Burundija koji precizira sastav Narodne skupštine i minimalnu rodnu kvotu od 30 procenta. Ista kvota je zagarantovana i za zastupljenost žena u Senatu. Francuski ustav zahteva da statuti promovišu jednak pristup žena i muškaraca izbornim funkcijama i pozicijama, kao i profesionalnim i društvenim pozicijama i da političke partije i grupe sprovode ove principe. Ustav Ruande izričito navodi da će 24 žena - svaka iz svake pokrajine i glavnog grada, biti izabrane za poslanike.

Stariji ustavi od gore navedenih, poput grčkog, nemačkog i argentinskog ne predviđaju rodne kvote na pozicijama odlučivanja. Ipak, oni prepoznaju da država ima potrebu da usvaja neophodne mera za garantovanje ravnopravnosti između žena i muškaraca uklaňanjem nedostataka koji mogu postojati. Konkretno, argentinski ustav se odnosi na političke partije. Relativno novi Ustav Crne Gore pominje i intervenciju države u garantovanju rodne ravnopravnosti, razvijanjem politike jednakih mogućnosti. Nasuprot tome, Ustav Poljske ograničava se na

548 Opšta preporuka br. 25 o članu 4. stav 1. Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, o privremenim posebnim merama dostupna na: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf)

549 Opšta preporuka CEDAW-a br. 23 : Politički i javni život (1997), na: <https://www.refworld.org/docid/453882a622.html>

priznavanje jednakih prava ženama i muškarcima, posebno u pogledu zapošljavanja i napredovanja u službi.

U starijim zemljama u kojima se ustavi ne odnose na rodne kvote u sastavu parlamenta, kvote su obično utvrđene zakonom i Poslovníkom Skupštine.

## Albanija

### Član 116

1. Svi su pred zakonom jednaki.
2. Niko ne može biti nepravredno diskriminisan iz razloga kao što su pol, rasa, vera, etnička pripadnost, jezik, politička, verska ili filozofska uverenja, ekonomski status, obrazovanje, društveni status ili roditeljstvo.
3. Niko ne može biti diskriminisan iz razloga navedenih u stavu 2, ako ne postoji razuman i objektivni razlog.<sup>550</sup>

### Izborni zakon

4. Za svaki izborni okrug, najmanje trideset procenta kandidata na izbornoj listi kandidata i/ili jedan od svaka tri kandidata na listi kandidata pripada svakom polu.[...].<sup>551</sup>

## Ustav Argentine

### Član 37

[...] Stvarna ravnopravnost mogućnosti muškaraca i žena na izbornim i političkim pozicijama garantovaće se pozitivnim delovanjem u uređenju političkih partija i u izbornom sistemu.<sup>552</sup>

### Izborni zakon

Član 60 Izbornog zakona Argentine propisuje da se na listi kandidata za Nacionalni kongres i Parlament moraju nalaziti naizmenično žene i muškarci od prvog kandidata nosioca liste do poslednjeg alternativnog kandidata. Dakle, argentinski izborni zakon sprovodi 50 procenta jednakosti između kandidata na izbornim listama. Pored toga, Izborni zakonik upozorava političke partije da se pridržavaju rodni kvota ili njihove liste neće biti prihvaćene za izbore.<sup>553</sup>

550 Ustav Albanije.

551 Izborni zakon Albanije, dostupan na: <https://www.refworld.org/pdfid/4c1f93e32.pdf>.

552 Ustav Argentine dostupan na: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf>.

553 International IDEA, dostupno na: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/51/35>.

## Burundi

### Član 169

Narodna skupština u svom sastavu ima najmanje 100 poslanika u odnosu 60% Huti i 40% Tutsi, od kojih najmanje 30% moraju biti žene, birani opštim pravom glasa na period od 5 godina i 3 poslanika kooptiranih iz Tva etničke grupe u skladu sa izbornim zakonom. U slučaju da rezultati izbora ne odražavaju gore navedene procenete, prelazi se na ispravljanje odgovarajućih neravnoteža putem kooptiranja propisanog Izbornim zakonikom.

### Član 173

Izbori za poslanika vrše se na osnovu partijskog blokovskog glasanja proporcionalne zastupljenosti. Ove liste moraju imati multietnički karakter i uzeti u obzir ravnotežu između muškaraca i žena. Od svaka tri kandidata na listi, samo dva mogu da pripadaju istoj etničkoj grupi, a najmanje jedna od tri mora biti žena.

### Član 185

Senat se sastoji od: [...] minimalna stopa od 30% žena je zagarantovana. Izborni zakon određuje praktične načine, i uz kooptaciju u odgovarajućem slučaju.<sup>554</sup>

## Izborni zakon

Izborni zakonik Burundija iz 2014. potvrđuje da liste treba da uzmu u obzir rodnu ravnotežu i da svaki četvrti kandidat mora biti žena.<sup>555</sup>

### Član 108

Narodnu skupštinu čini [...] [od] najmanje 30% žena koje se biraju na opštim direktnim izborima [...].

### Član 127

[...] liste moraju imati multietnički karakter i uzeti u obzir rodnu ravnotežu.<sup>556</sup>

## Francuska

### Član 1

[...] Statuti će promovisati jednak pristup žena i muškaraca izbornim funkcijama i pozicijama, kao i profesionalnim i društvenim pozicijama.

554 Ustav Burundija dostupan na: [https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi\\_2018.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2018.pdf?lang=en).

555 Izborni zakon Burundija 2014, <https://www.presidence.gov.bi/2014/06/03/lai-n120-du-3-juin-2014-portant-revision-de-la-lai-n122-du-18-septembre-2009-portant-code-electoral/>.

556 Izborni zakon Burundija dostupan na: <https://www.droit-afrique.com/uploads/Burundi-Code-2019-electoral.pdf>.

### Član 3

[...] Pravo glasa može biti neposredno ili posredno kako je predviđeno Ustavom. Pravo glase uvek treba da bude univerzalno i jednako, a glasanje tajno.

### Član 4

[Političke partije i grupe] doprinose sprovođenju principa utvrđenog u stavu 2. člana 1, kako je predviđeno statutom.

Statuti garantuju izražavanje različitih mišljenja i pravično učešće političkih partija i grupa u demokratskom životu nacije.<sup>557</sup>

### Izborni zakon

Prema francuskom izbornom zakonu, rodna razlika između ukupnog broja kandidata partije ili grupa partija ne može biti veća od 2%. Za nepoštovanje zakona političke partije mogu da budu novčano kažnjene. U francuskom Senatu, na svakoj listi kandidata razlika između broja kandidata svakog pola ne može biti veća od jedan uz naizmenično zadržavanje muških i ženskih kandidata. Dok za liste kandidata u većinskim okruzima, glavni kandidat i alternativni kandidat moraju biti suprotnog pola.<sup>558</sup>

## Nemačka

### Član 3

1. Svi ljudi su jednaki pred zakonom.
2. Muškarci i žene imaju jednaka prava. Država će promovisati stvarno ostvarivanje jednakih prava žena i muškaraca i preduzeti korake da ukloni nedostatke koji sada postoje.
3. Nijedna osoba neće biti u povoljnijem ili nepovoljnijem položaju zbog pola, porekla, rase, jezika, domovine, porekla, vere ili verskog ili političkog mišljenja. [...].

### Član 33

1. Svi Nemci na teritoriji države imaju ista politička prava i dužnosti.
2. Svaki Nemač je podjednako dobar za bilo koju javnu funkciju u skladu sa svojim sposobnostima, kvalifikacijama i profesionalnim dostignućima [...].<sup>559</sup>

## Ustav Ruande

### Član 10 (4)

Država Ruanda se obavezuje da će se pridržavati sledećih osnovnih principa i da će promovisati i sprovesti njihovo poštovanje:

[...]

557 Ustav Francuske, dostupan na: [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en)

558 Izborni zakon, član o zakonodavnim izborima dostupan na: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT00000>

559 Ustav Nemačke.

da se ženama dodeljuje najmanje 30 procenta mesta u organima za odlučivanje. [...].

## Član 75

Poslaničke komore imaju 80 članova i to:

1. pedeset troje (53) se biraju u skladu sa odredbama člana 77 ovog Ustava;
2. dvadeset četiri (24) žene; odnosno: po dve iz svake provincije i grada Kigalija. Njih bira zajednička skupština u čijem sastavu su članovi odgovarajućeg okruga, opštine, varoši ili gradskih veća Kigalija i članovi izvršnih odbora ženskih organizacija na nivou provincije, grada Kigalija, okruga, opština, varošica i sektora. [...].<sup>560</sup>

## Grčka

## Član 116

[...]

Usvajanje pozitivnih mera za unapređenje ravnopravnosti muškaraca i žena ne predstavlja diskriminaciju na osnovu pola. Država će preduzeti mere za otklanjanje stvarno postojećih nejednakosti, posebno na štetu žena.<sup>561</sup>

## Crna Gora

## Član 17

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

## Član 18

Država garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnost.<sup>562</sup>

## Poljska

## Član 32

1. Svi ljudi su jednaki pred zakonom. Svi ljudi imaju pravo na jednak tretman javnih organa.
2. Niko ne sme biti diskriminisan u političkom, društvenom ili ekonomskom životu iz bilo kog razloga.

<sup>560</sup> Ustav Ruande.

<sup>561</sup> Ustav Grčke.

<sup>562</sup> Ustav Crne Gore.

## Član 33

[...]

2. Muškarci i žene imaju jednaka prava, posebno u pogledu [...] zapošljavanja i napredovanja [...].<sup>563</sup>

## Zaključak

Ustav ne govori o rodnim kvotama. Međutim, sadrži međunarodno priznate standarde za rodnu ravnopravnost. Između ostalog, garantuje nediskriminaciju na osnovu rodne pripadnosti. Takođe predviđa mogućnost primene afirmativnih pravnih metoda neophodnih za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa u neravnopravnom položaju.

Dok većina ustava ne uključuje rodne kvote, posebno oni stariji, to se ponavlja u nekim drugim relativno mladim ustavima, poput onih u Burundiju i Ruandi. Ugrađivanje rodni kvota u Ustav za članove vlade ne bi se odnosilo samo na uokviravanje određenog procenta žena na vladine pozicije na papiru. Umesto toga, to bi jasno signaliziralo gde se zemlja nalazi u ovom specifičnom poduhvatu. Takođe bi obezbedio čvrst „kostur“ postojećih zakonskih propisa i više jasnoće.

Pored Ustava, različiti zakoni garantuju rodnu ravnopravnost u opštem smislu, kao i rodne kvote (30%) za članove vlade. Dakle, postoji prilično čvrst i validan ustavni i institucionalni okvir koji ima za cilj da garantuje rodnu ravnopravnost i rodne kvote. Ipak, politička zastupljenost žena u zakonodavnim skupštinama ili pozicijama odlučivanja ostaje ključni izazov na centralnom, kao i na opštinskom nivou.

S druge strane, međunarodne konvencije, kao što je CEDAW se direktno primenjuju na Kosovo. Ipak, primena međunarodnih standarda shodno CEDAW-u je i dalje sporna. Kosovo je još uvek predstavljeno pod UNMIK-om, a izveštaji koje ARR treba da podnese CEDAW Žene za sprovođenje rodne ravnopravnosti već duže vreme odugovlače.

Sudska praksa je sledila dihotomni obrazac. S jedne strane, priznaje da bi uvođenje kvote od 40% za pozicije ministara i zamenika ministara umanjilo prava na rodno izbalansirano učešće u javnim telima. Sud je izgledao zabrinut zbog ugrožavanja profesionalnih zasluga i političke volje Skupštine uvođenjem kvote. S druge strane, priznala je rodno zasnovanu diskriminaciju gde su preovladali izborni rezultati. Sudska praksa suda je proces zasnovan od slučaja do slučaja i u nedostatku ustavnih odredbi ostaje jedini institucionalni organ koji odlučuje da li je bilo rodno zasnovane diskriminacije.



Različite konvencije i mišljenja predviđaju najmanje 30 procenta žena na listama političkih partija, dok bi bilo poželjno 40 ili 50 procenta. Drugi čak predviđaju uvođenje rodne kvote za lidere političkih partija. U nedostatku međunarodnih standarda koji uspostavljaju obavezu u ovom pogledu, uvođenje takvih kvota moglo bi biti progresivan korak ka konsolidaciji zakonodavstva. Čak i ako Savet Evrope i OEBS ne zahtevaju rodne kvote, oni priznaju da su to efikasni mehanizmi za promovisanje učešća žena u političkom i javnom životu. Drugi međunarodni dokumenti se odnose na „mere“ u kojima se pominje širok spektar zakonodavnih, izvršnih, administrativnih i drugih regulatornih instrumenata, praktičnih politika i praksi.

Rodna kvota od 30 procenta je stara. Situacija se do danas nije popravila, a u nekim aspektima se samo pogoršala. Stoga, u nedostatku potpuno jasnih ustavnih odredbi o rodnom kvotama, jezik Ustava mora biti jači. Zemlja takođe treba da uspostavi bolje zakone i druga interna pravila kako bi unapredila kvotu od najmanje 40 procenta.

## Preporuke

Sledeće mogućnosti bi se mogle razmotriti:

- Ustav ili zakon bi mogli da predvide najmanje 40% rodne kvote za široku institucionalno uravnoteženu zastupljenost žena i muškaraca, uključujući sastav vlade, odnosno njenih ministara i zamenika ministara. Zakonodavna i izvršna tela treba da imaju za cilj da usvoje preporuke Venecijanske komisije o rodnoj kvoti.
- Zakon o opštim izborima i Zakon o političkim partijama treba da se izmeni u skladu sa mogućim ustavnim amandmanom sa novom kvotom od 40%, prelazak na kvotu od 50% u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Ovo bi mogao da bude pozitivan korak ka konsolidaciji zakonodavstva u ovoj oblasti. U stvari, ne treba čekati ustavne promene. Zakoni bi ipak mogli da se izmene.
- U nedostatku amandmana na Ustav ili relevantne zakone, treba uvesti snažne afirmativne mere. Njihova efikasna primena povećala bi učešće žena u javnim institucijama, posebno tamo gde ostaju velike praznine u ravnopravnoj rodnoj zastupljenosti.





# Sastav Vlade i nadležnosti odlazeće Vlade

---

U odsustvu ustavnih odredaba, ostaje nejasno kakav bi trebalo da bude brojčani sastav Vlade i dokle dosežu nadležnosti odlazeće Vlade. U nastojanju da se ova pitanja reše, prvo 2020, a zatim 2021. godine, izrađen je novi zakon o Vladi, međutim on nije dao rezultate. Venecijanska komisija je izvršila analizu dva nacrtu zakona i dala je smernice koje treba slediti u uređivanju ovih pitanja. Prema mišljenju Komisije, ili Ustav ili zakon moraju (i) eksplicitno da propišu kriterijume veličine Vlade; i (ii) da jasno odrede delokrug odlazeće Vlade.

---

Sastav i nadležnosti Vlade predstavljaju važne segmente kosovskog institucionalnog okvira. Dva glavna pitanja koja se javljaju usled prisutnih ustavnih praznina jesu broj ministarstava i nadležnosti odlazeće Vlade.

Ustav daje izvršnoj vlasti odgovornost da unutrašnjim aktom odredi veličinu Vlade.<sup>564</sup> Međutim, broj članova Vlade se vremenom povećavao i smatra se da je u velikoj meri nesrazmeran potrebama zemlje. Ovo je rasplamsalo javnu debatu, istovremeno stvarajući široko uvreženo mišljenje – među donosiocima politike i građanskim društvom - da treba zakonom ograničiti broj članova Vlade.

**Ustav ne postavlja nikakva ograničenja kada je reč o brojčanom sastavu Vlade.**

Kada je red o nadležnostima ministarstava, Ustavom je predviđeno da ona obavljaju funkcije iz nadležnosti Vlade.<sup>565</sup> Međutim, isti je takođe nem kada je reč o ovlašćenjima odlazeće vlade i mogućim ograničenjima njene moći.

Da bi se odgovorilo na ova pitanja, 2020. godine je sastavljen nacrt zakona o vladi, da bi zatim ponovo bio pripremljen 2021. godine. Nacrti su nastojali da uredi pitanje odlazeće vlade, predviđajući određena ograničenja njene vlasti, ali ne pojašnjavajući delokrug njenih ovlašćenja. Oni su se takođe pozivali na „kriterijum neophodnosti“ za određivanje veličine Vlade, iako još uvek nije jasno šta taj kriterijum podrazumeva.

Venecijanska komisija je priredila analizu oba nacrti zakona i osmislila je važne smernice koje treba slediti prilikom uređivanja predmetnih pitanja. Saglasno njenom mišljenju, zakoni i Ustav moraju biti jasniji, kako bi se izbegle neusaglašenosti u praksi.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 96 [Ministarstva i predstavljanje zajednica]

1. Ministarstva i ostali izvršni organi se uspostavljaju na osnovu potrebe obavljanja funkcija, u saglasnosti sa nadležnostima Vlade.
2. Broj članova Vlade se određuje njenim unutrašnjim aktom.
3. Postojeće najmanje jedan (1) ministar iz Srpske zajednice i jedan ministar neke druge nevećinske zajednice Kosova. Ako ima više od dvanaest ministara, Vlada će imati i trećeg ministra koji će predstavljati nevećinske zajednice Kosova.
4. Postojeće najmanje dva (2) zamenika ministra iz Srpske zajednice Kosova i dva (2)

564 Ustav Kosova, Član 96(2).  
565 Ibid, član 96 (1).

zamenika ministra iz ostalih nevećinskih zajednica. Ako ima više od dvanaest ministara postojaće i treći zamenik ministra koji će predstavljati Srpsku zajednicu i jedan (1) zamenik ministra ostalih nevećinskih zajednica na Kosovu.

5. Izbor ovih ministara i zamenika ministara će se izvršiti nakon konsultacija sa strankama, koalicijama ili grupama koje predstavljaju zajednice koje ne čine većinu na Kosovu. Ako se imenuju van članstva Skupštine Kosova, za ove ministre i zamenike ministara se zahteva službeno odobrenje većine poslanika Skupštine koji pripadaju strankama, koalicijama, građanskim inicijativama i nezavisnim kandidatima, koji su se izjasnili kao predstavnici relevantne zajednice.

6. Premijer, zamenik premijera i ministri Vlade se mogu izabrati iz redova poslanika Skupštine Kosova ili kvalifikovanih osoba koje nisu poslanici u Skupštini.

7. Pitanje nespojivosti funkcija članova Vlade će se regulisati zakonom.<sup>566</sup>

## Mišljenje Venecijanske komisije

Mišljenje Venecijanske komisije br. 1005/2020 o Nacrtu zakona o Vladi Kosova (u daljem tekstu „Mišljenje“) bilo je usredsređeno na dva posebno osetljiva pitanja: 1) ustavnost određivanja maksimalnog broja ministara u nacrtu zakona; i 2) u kojoj meri se ovlašćenja odlazeće Vlade mogu ograničiti do izbora nove.<sup>567</sup> Prilikom ocene ovog nacrtu zakona, Komisija je uzela u obzir ne samo Ustav, već i unutrašnju i spoljnu situaciju Kosova kao zemlje, uključujući period neodrživosti vlade, koji je praćen određenim tenzijama između šefa države i premijera, neodržive parlamentarne koalicije i posebno tešku geopolitičku situaciju.

### 1. Broj ministarstava

**Zakon bi trebalo propisati kriterijume koje Vlada treba da primeni odlučivanja o broju ministarstava.**

Venecijanska komisija zaključuje da se „broj članova Vlade utvrđuje unutrašnjim aktom Vlade“.<sup>568</sup> Mišljenje preispituje nekolicinu pitanja u vezi sa sadržajem zakona, kao i sam postupak koji je primenjen duž procesa

donošenja zakona.

Prema zapažanjima Venecijanske komisije „Cilj politike ograničavanja broja ministara u Vladi koji je predviđen ovim Zakonom, se može postići zamenom brojčanog ograničenja koje je predviđeno nacrtom zakona, eksplicitnim kriterijumima neophodnosti, koji moraju biti objektivno zadovoljeni pre nego što dođe do bilo kakvog povećanja broja ministara iznad broja propisanog relevantnim unutrašnjim aktom vlade“.<sup>569</sup>

<sup>566</sup> Ibid.

<sup>567</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Kosovo Mišljenje o Nacrtu zakona o Vladi, koje je usvojila Venecijanska komisija na 125. plenarnoj sednici, 11-12. decembra 2020. godine, Mišljenje br. 1005/2020, CDL-AD(2020) 034, 14. decembar 2020. godine, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD\(2020\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD(2020)034-e).

<sup>568</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1005/2020, stav 55

<sup>569</sup> Ibid., stav. 62 (2).

Alternativno, član 96 (2) Ustava mogao bi se izmeniti tako da Ustavom odredi broj članova ili izričito ovlasti određivanje broja članova Vlade zakonom.<sup>570</sup>

Većina zemalja ne podržava opciju ustavnog ograničenja članova vlade, izuzev Belgije (koja je odredila maksimalno ograničenje od petnaest ministara), Irske (koja je odredila minimum od sedam i maksimum od petnaest ministara),<sup>571</sup> i Švajcarske (koja predviđa sedmočlani sastav svog Saveznog veća).

Izuzeci se takođe mogu objasniti donekle jedinstvenim i kontekstualnim, ako ne i izuzetnim faktorima. Na primer, prilikom određivanja maksimalnog broja ministara, Ustav Belgije nastoji da reši delikatnu ravnotežu između poslanika koji govore holandski i poslanika koji govore francuski, zahtevajući da njihov broj bude jednak.

Pozivajući se na slučaj Irske, Venecijanska komisija napominje da ustavno ograničenje „[...] [članova Vlade od najmanje sedam, a najviše petnaest članova] predstavlja problem kako se složenost vlade povećava, rezultirajući da zakon predviđa da mnogi „mlađi ministri“ – iako nisu članovi samog kabineta – prisustvuju sastancima kabineta bez prava glasa”.<sup>572</sup> U slučaju Švajcarske, moraju se uzeti u obzir posebne tradicionalne i ustavne karakteristike švajcarskog konfederalnog sistema i status i ovlašćenja data kantonima.

Shodno tome, Venecijanska komisija primećuje da, generalno, „[...] iako je broj poslanika često određen ustavom, to je retko slučaj kada je reč o članovima Vlade. Umesto toga, čini se da ustavna i zakonodavna tradicija dozvoljavaju maksimalnu fleksibilnost, u cilju prilagođavanja najnovijim dešavanjima”.<sup>573</sup>

U slučaju Kosova, član 4 Nacrta zakona<sup>574</sup> bavi se sastavom Vlade i propisuje da Vladu čine premijer, najviše tri zamenika premijera i ministri. Član 4(3) istog nacrta propisuje broјčano ograničenje broja ministara, uz mogućnost proširenja. Isti navodi da Vladu čini najviše 15 ministara, ali da, izuzetno, mandatar koji formira Vladu može predložiti još dva ministra bez portfelja.

Međutim, Venecijanska komisija vidi ustavnu prepreku u ovom nacrtu zakona. Konkretno, propisivanje broјčanog ograničenja (15+2) broja ministarstava iz člana 4 (3) – je u suprotnosti sa članom 96 (2) Ustava. Kada je reč o ovom drugom, Ustav jasno zahteva da se broj članova Vlade odredi unutrašnjim aktom Vlade. Po mišljenju Komisije, ova odredba nije formulisana korišćenjem permisivnih fraza (npr. broj ministara „se može odrediti unutrašnjim aktom Vlade“); već je kategorička (broj članova se određuje unutrašnjim aktom Vlade). Ukratko, član 96(2) priznaje

570 Ibid., stav. 62(3).

571 Ibid., stav. 33.

572 Ibid.

573 Ibid., stav. 32.

574 Koji je bio deo zakonodavnog programa Kosova za 2020. godinu.

ustavnu nadležnost vlade za određivanje broja ministara.<sup>575</sup> Komisija zaključuje da „U slučaju da bude donet u sadašnjem obliku, član 4[(3)] nacarta zakona po svemu sudeći predstavlja zadiranje Skupštine u ovu nadležnost”.<sup>576</sup>

Iako je Sud nadležan da pretrese data ustavna pitanja, sa svoje strane, Venecijanska komisija je iznela svoje zabrinutosti po princip zakonitosti koji je prepoznat kao aspekt vladavine prava u Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije a koji je takođe sadržan u Ustavu u skladu sa članom 16 (koji predviđa da se mora prepoznati prvenstvo Ustava i zahtevati da svi propisi budu u skladu sa Ustavom).<sup>577</sup>

Venecijanska komisija se zatim osvrnula na alternativne načine za postizanje cilja zacrtane politike ograničavanja broja ministara. S tim u vezi, podseća na član 96 (1) Ustava koji prepoznaje da ministarstva obavljaju funkcije iz nadležnosti Vlade. Po mišljenju Komisije

**Novi zakon o kriterijumima za određivanje broja ministarstava ne bi narušio ustavnu nadležnost Vlade da unutrašnjim aktom odredi broj ministara.**

- upravo je Skupština ta koja bi trebalo da predvodi izvršnu vlast u vršenju svoje ustavne nadležnosti, uvek poštujući princip podele vlasti.<sup>578</sup> Što se tiče ovih kriterijuma, Komisija navodi sledeće:

„Kriterijumi neophodnosti bi mogli da oslikaju način razmišljanja na kome počiva cilj praktične politike, koji član 4.3 namerava da postigne. Oni bi mogli uključiti, na primer, racionalnu vezu između onoga što je ministarstvo predložilo i funkcija koje program rada Vlade zahteva; ekonomska efikasnost; vrednost za novac; delotvornost; sprečavanje viška; i srazmernost. Uključivanje ovakvih kriterijuma u zakon bilo bi u skladu sa članom 96.2, jer bi određivanje broja ministara prepustilo vladi, primenom kriterijuma koje je propisala sama Skupština”.<sup>579</sup>

U skladu sa ovakvim načinom razmišljanja, svaka buduća vlada koja predlaže povećanje broja ministarstava preko te granice morala bi to da opravda pozivanjem na kriterijume neophodnosti propisane Zakonom o Vladi.<sup>580</sup> Po mišljenju Komisije, čini se da je to jedini način da se postigne cilj politike Vlade, u skladu sa principom zakonitosti i prvenstva Ustava. Čini se da je jedina alternativa gorenavedenoj opciji izmena člana 96(2) Ustava.<sup>581</sup>

U poređenju sa gore navedenim slučajevima, Slovenija nudi drugu alternativu, naime sadrži izričitu ustavnu odredbu kojom se, između ostalog, zakonski uređuje broj ministarstava. Međutim, prema slovenačkom ustavu, ministre imenuje i razrešava

575 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1005/2020, stav 35.

576 Ibid., stav. 36.

577 Ibid., 37.

578 Ibid., stav. 39.

579 Ibid., stav. 40.

580 Ibid., stav. 41.

581 Ibid., stav. 43.

Narodna skupština.

**Zakon treba izričito da imenuje i navede kriterijume za određivanje broja ministarstava u sastavu Vlade.**

Vlada je 2021. godine izradila nov zakon uzimajući u obzir preporuke Venecijanske komisije, kada je reč o ograničenjima članova i veličine kabineta. Konkretno, Glava II, član 4. jasno propisuje da zajednice treba da budu zastupljene u Vladi, u skladu sa Ustavom i da se broj članova Vlade i njihovih imenovanika - kao i oblasti administrativne odgovornosti ministarstava - utvrđuju uredbama. Međutim, nacrt zakona je veoma širok kada je reč o ograničavanju broja ministara, navodeći da je to opravdano ispunjavanjem kriterijuma neophodnosti. Sa druge strane Mišljenje Venecijanske komisije br. 1005/2020,<sup>582</sup> je zahtevalo da se oni izričito imenuju – uključujući program Vlade i njegovu složenost. Nacrt zakona ne propisuje jasno te kriterijume.<sup>583</sup>

## 2. Nadležnosti odlazeće vlade

Venecijanska komisija napominje da po svemu sudeći postoji malo važećih međunarodnih standarda kada je reč o konkretnim pitanjima, kako sastava vlade, tako i ovlašćenja „odlazeće“ vlade. Stoga, postoji „malo [...] o čemu bi Venecijanska komisija mogla da da mišljenje kada je reč o usaglašenosti suštine relevantnih odredaba članova 4.3 i 31 Nacrta zakona sa međunarodnim standardima. Po svemu sudeći, postoje pitanja usaglašenosti sa domaćim zakonom, koja prerastaju u pitanja poštovanja vladavine prava”.<sup>584</sup>

**Zakon treba da definiše delokrug nadležnosti odlazeće vlade.**

Po mišljenju Venecijanske komisije, „najrelevantniji međunarodni standardi za pitanja na koja je ukazano u nacrtu zakona su (1) standardi koji važe na demokratsko donošenje zakona, posebno princip transparentnosti; (2) princip zakonitosti koji, između ostalog, zahteva da zakoni budu u skladu sa Ustavom; i (3) princip podele vlasti, koji se bavi odnosnim funkcijama izvršne i zakonodavne vlasti i njihovim međusobnim odnosom”.<sup>585</sup>

Kada je reč o principu transparentnosti koji se primenjuje u kontekstu postupka donošenja zakona, Venecijanska komisija konstatuje nedostatak dovoljno detaljnog obrazloženja od strane Vlade, koji će po svemu sudeći sprečiti delotvorno učešće javnosti i građanskog društva u procesu donošenja zakona. Komisija zapaža da je „pružanje dovoljno detaljnog obrazloženja koje prati nacrt zakona u velikoj meri u interesu vlade koja predlaže zakon. Ono je prilika da se razjasni zašto se zakon smatra neophodnim i da pokaže da je proces donošenja jedne praktične

582 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1005/2020.

583 Nacrt zakona o Vladi Republike Kosova, 30. decembar 2021, dostupan na <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/12/Projektligji-per-Qeverine-e-Republikes-se-Kosoves.pdf>.

584 Ibid., stav. 18.

585 Ibid., stav. 20.



politike pravilno razmotrio alternativne načine za postizanje glavnih ciljeva politike predloženog zakona [...]”.<sup>586</sup>

Ograničenja koja važe na „odlazeću” izvršnu vlast su propisana članom 31 Nacrta zakona. Komisija zaključuje da po svemu sudeći takva ograničenja ne pokreću nikakva pitanja usaglašenosti sa međunarodnim standardima: „[...] Čini se da su izuzeci od ograničenja opravdani imajući u vidu da (a) u idealnom slučaju treba obezbediti uredno izglasavanje budžeta od strane parlamenta i u fazama političke tranzicije i (b) da aktuelna vlada, čak i ako je odlazeća, mora imati zakonska ovlašćenja neophodna za prevazilaženje nacionalnih vanrednih situacija – član 31.3 Nacrta zakona eksplicitno podseća na princip neophodnosti”.<sup>587</sup>

Novi nacrt zakona iz 2021. godine takođe ne precizira nadležnosti odlazeće vlade, sem što navodi okolnosti u kojima se vlada treba smatrati odlazećom, te da će obavljati samo neophodne aktivnosti predviđene Godišnjim planom rada Vlade i Zakonom o godišnjem budžetu.<sup>588</sup> Ukratko, u nacrtu zakona se pominju ograničenja odlazeće vlade, umesto da se taksativno uredi njen prostor za manevar, za vreme kada je ona i dalje na funkciji.

## Komparativna analiza i literatura

Uporedbe radi, nekolicina zemalja, poput Belgije i Irske predviđa ograničenja u smislu broja članova vlade. Međutim, ustavna praksa u tom pogledu u potpunosti podržava fleksibilnost. Zemlje poput Albanije, Bugarske, Francuske, Nemačke i Slovenije ne navode broj ministara u svojim ustavima.

### Albanija

#### Član 95

1. Savet ministara čine premijer, zamenik premijera i ministri.
2. Savet ministara vrši svaku državnu funkciju koja nije poverena drugim državnim organima ili organima lokalne samouprave.<sup>589</sup>

### Belgija

#### Član 99

Savet ministara se sastoji od najviše petnaest članova. Sa mogućim izuzetkom premijera, Savet ministara se sastoji od jednakog broja članova koji govore holandski i članova koji

<sup>586</sup> Ibid. stav. 31.

<sup>587</sup> Ibid., stav. 49.

<sup>588</sup> Nacrt zakona o Vladi Republike Kosova, članovi 30. i 31

<sup>589</sup> Ustav Albanije.

govore francuski.<sup>590</sup>

## Bugarska

### Član 108

- (1) Savet ministara čine premijer, zamenici premijera i ministri.
- (2) Premijer usmerava i koordinira opštu politiku Vlade i snosi odgovornost za tu politiku. Zamenike ministara imenuje i razrešava dužnosti premijer.
- (3) Ministri u Vladi predvode pojedinačna ministarstva, osim ako Narodna skupština odluči drukčije. Ministri u Vladi snose odgovornost za svoje postupke.

### Član 109

Članovi Saveta ministara polažu zakletvu iz člana 76 (2) ovog zakona pred Narodnom skupštinom.

### Član 110

Podobnost za članstvo u Savetu ministara ograničena je samo na bugarske državljane koji ispunjavaju izborne kvalifikacije potrebne za narodne poslanike.<sup>591</sup>

## Hrvatska

### Član 109

Vladu Republike Hrvatske čine predsednik, jedan ili više potpredsednika i ministri. Bez odobrenja Vlade, predsednik i članovi Vlade ne mogu obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost.

### Član 114

Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom. Određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom poveriti telima jedinica lokalne i područne samouprave i pravnim osobama koje imaju javne nadležnosti. Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno-pravni status nameštenika.<sup>592</sup>

## Francuska

### Član 8

Predsednik Republike imenuje premijera. On prekida imenovanje premijera, kada isti

590 Ustav Belgije, dostupan na <https://www.const-court.be/en/court/basic-text#1-la-constitution-de-la-belgique-federale>.

591 Ustav Bugarske.

592 Ustav Hrvatske.

podnese ostavku Vlade.

On na preporuku premijera, imenuje ostale članove Vlade i razrešava ih dužnosti.<sup>593</sup>

## Nemačka

### Član 62

Saveznu vladu čine savezni kancelar i savezni ministri.

### Član 64

(1) Savezne ministre imenuje i razrešava dužnosti savezni predsednik na predlog saveznog kancelara.

(2) Prilikom stupanja na dužnost, savezni kancelar i savezni ministri polažu zakletvu predviđenu članom 56 pred Bundestagom.<sup>594</sup>

## Irska

### Član 28

1. Vladu čini najmanje sedam i najviše petnaest članova koje imenuje predsednik u skladu sa odredbama ovog Ustava.<sup>595</sup>

## Slovenija

### Član 110

Vladu čine predsednik i ministri. Vlada i pojedini ministri su u okviru svojih ovlašćenja nezavisni i odgovorni Narodnoj skupštini.

### Član 114

Predsednik Vlade je odgovoran da obezbedi jedinstvo političkog i administrativnog upravljanja Vlade i da koordiniše rad ministara. Ministri su odgovorni za rad Vlade zajedno, a svaki ministar je individualno odgovoran za rad svog ministarstva. Sastav i delovanje Vlade, kao i broj, nadležnosti i organizacija ministarstava uređuju se zakonom.<sup>596</sup>

593 Ustav Francuske.

594 Ustav Nemačke.

595 Ustav Irske.

596 Ustav Slovenije.

## Zaključak

Ustav ne postavlja nikakva jasna ograničenja kada je reč o brojčanom sastavu Vlade. Povećanje broja ministarstava izazvalo je raspravu o tome da li bi to bilo delotvorno u praksi. U nedostatku bilo kakvih ograničenja, rizik bi bio da se broj nastavi povećavati bez kriterijuma koji bi to i opravdali. To bi, između ostalog, moglo da spreči snošenje odgovornosti ministara Skupštini, ukoliko broj poslanika ne raste u istoj srazmeri. Vlada bi takođe morala to da opravda kako bi osigurala javnu odgovornost. Mandat i nadležnosti odlazeće Vlade takođe ostaju nejasni. Ni Ustav ni zakon ne određuju njen delokrug. Ovo bi moglo da dovede do problema u praksi i najverovatnije bi dovelo do potrebe za tumačenjem od strane Ustavnog suda. Imati odlazeću vladu je samo po sebi situacija koja je krhka i institucije moraju biti efikasne u njenom prevazilaženju i izgradnji redovne vlade. Neizvesnosti u vezi sa nadležnostima odlazeće vlade bi izazvale štetna kašnjenja u procesu formiranja institucija.

Jasne ustavne i/ili zakonske odredbe bi sprečile buduće probleme u funkcionisanju institucija. Prilikom izmene sadašnjih odredaba, poslanici moraju da se postaraju da popune praznine zabeležene u prethodnim nacrtima zakona. U tom smeru bi trebalo da se pridržavaju smernica Venecijanske komisije i da sva ova pitanja uredi jasnije. Ustav ili zakon treba da 1) eksplicitno navedu kriterijume veličine Vlade i 2) da jasno propišu delokrug nadležnosti odlazeće Vlade.

## Preporuke

- U slučaju da ne nastupi izmena ustavnih odredaba, Vlada bi, u potpunosti trebalo da primeni preporuke Venecijanske komisije i da se prvo zakonom, a potom unutrašnjim aktom utvrde jasni kriterijumi za određivanje veličine i strukture Vlade.
- Kao alternativa, član 96 (2) Ustava mogao bi se izmeniti tako da omogući Vladi da zakonom utvrdi svoju veličinu i sastav.
- Druga mogućnost bi bila da se veličina Vlade odredi po jasnoj formuli ( $X+3$ ). Međutim, svaki kandidat za premijera imaće slobodu da poveća ili smanji broj ministara u skladu sa ciljevima praktične politike, programom Vlade i njenom agendom, što je predmet odobrenja Skupštine. Osim toga, važni objektivni kriterijumi za određivanje veličine Vlade treba da pokriju i uredi sve sektorske potrebe Kosova i program uspešnog kandidata, odnosno mandatara Vlade;
- Zakon – ili unutrašnji akt – treba da ograniči broj zamenika premijera i da im dodeli jasne dužnosti i mandat.
- Svaki novi zakon ili uredba treba da garantuje potpunu i zadovoljavajuću zastupljenost zajednica u duhu Ustava;
- Svaki novi zakon o vladi treba da propisuje mandat i nadležnosti odlazeće Vlade.



# Imenovanje članova Centralne izborne komisije.

---

Pred Ustavnim sudom je po drugi put pokrenuto pitanje pojma „najveće poslaničke grupe“, u vezi sa imenovanjem članova Centralne izborne komisije (CIK). Prema Ustavu, šest članova CIK-a se imenuje na predlog šest najvećih poslaničkih grupa, bez preciziranja o kojim grupama se radi u praksi. Uprkos ponovnoj potvrdi Suda da su najveće poslaničke grupe one koje su osvojile najviše poslaničkih mesta na izborima, od suštinske je važnosti predvideti jasne ustavne odredbe kako bi se izbegle ponovne nedoumice u budućnosti. Ustav je takođe nejasan kada uređuje šta se dešava u praksi kada je u Skupštini zastupljeno manje od šest poslaničkih grupa. Takođe se ne bavi opasnošću prevelike zastupljenosti u CIK-u, bilo stranaka na vlasti ili opozicionih stranaka, sve dok sastav CIK-a uzima u obzir samo zastupljenost poslaničkih grupa. S tim u vezi se mogu razmotriti različite alternative za rešavanje ovih pitanja, kroz buduće ustavne amandmane.

---

Ustav i Zakon o opštim izborima uređuju sastav CIK-a, kao i imenovanje njegovih članova.<sup>597</sup> Međutim, Ustav je nejasan u vezi sa nekim važnim pitanjima, na primer, ne precizira organ koji formalno imenuje članove CIK-a, osim predsednika. Zakon o opštim izborima popunjava ovu prazninu tako što eksplicitno daje ovu nadležnost predsedniku.<sup>598</sup>

**Ustav i zakon ne definišu izraz „najveća poslanička grupa“ za imenovanje članova CIK-a.**

Predsednik imenuje šest (6) članova CIK-a na predlog šest (6) najvećih poslaničkih grupa. Svaka grupa imenuje po jednog člana. Međutim, značenje izraza „najveća poslanička grupa“ postalo je problematično u praksi sa stanovišta sastava CIK-a. Konkretno, da li su „najveće poslaničke grupe“: (a) poslaničke grupe/politički subjekti na osnovu rezultata izbora za Skupštinu, ili (b) one koje su formirane nakon konstituisanja Skupštine. Ovo pitanje je postavljeno po drugi put nakon presude Suda 2014. godine u vezi sa izborom predsednika Skupštine. Tadašnje tumačenje je bilo da je „najveća poslanička grupa“ ona koja ima najviše mesta u Skupštini, na osnovu izbornih rezultata. Međutim, bilo je nedoumica oko toga da li će imati to isto značenje kada je reč o sastavu CIK-a, s obzirom na pravne i činjenične razlike u oba ova slučaja.

Još jedno pitanje nastaje u situacijama kada Skupština ima manje od šest (6) poslaničkih grupa. Ustav predviđa da „Ukoliko je u Skupštini zastupljeno manje grupa, najveća grupa ili grupe mogu da imenuju dodatnog člana“.<sup>599</sup> Međutim, ovaj član ne definiše jasno proceduru koja se primenjuje u praksi. Iz formulacije Ustava nije jasno kako „najveća grupa ili grupe“ imenuje „dodatnog člana“ u slučaju da postoji više od jednog (1) dodatnog člana kojeg treba imenovati. Konkretno, pitanje je da li: (a) samo one poslaničke grupe navedene u konačnim izbornim rezultatima imenuju dodatne članove, od kojih samo dve (2) najveće poslaničke grupe imenuju po jednog (1) dodatnog člana; ili (b) samo najveća poslanička grupa koja ima najviše mesta u Skupštini imenuje više od jednog (1) dodatnog člana

**Ustav ne pojašnjava šta se dešava u praksi kada je u Skupštini zastupljeno manje poslaničkih grupa.**

Preostala četiri (4) člana CIK-a imenuju poslanici postavljeni na mestima koja su rezervisana ili zagarantovana za nevećinske zajednice. Pitanje koje se može postaviti vezano je za scenario kada dve ili više stranaka, koalicija ili građanskih inicijativa iz iste zajednice osvoji mesta u Skupštini. Ustav treba da pojasni ko od njih ima pravo da imenuje člana CIK-a.

597 Ustav Kosova, član 139; Zakon o opštim izborima, članovi 59, 61. CIK se sastoji od jedanaest (11) članova, među kojima predsedavajućeg imenuje predsednik iz reda sudija Vrhovnog suda i sudova koji vrše žalbenu nadležnost. Šest (6) članova se imenuje iz reda šest (6) najvećih poslaničkih grupa, koje nemaju pravo na rezervisana mesta. Ako je manje grupa zastupljeno u Skupštini, jednog (1) člana imenuju poslanici koji imaju mesta rezervisana za zajednicu kosovskih Srba, a tri (3) druga člana imenuju se iz reda poslanika koji nisu u većini na Kosovu.

598 Zakon o opštim izborima, član 61.3 (a).

599 Ustav Kosova, član 139(4).

**Trenutna struktura CIK-a može narušiti ravnotežu zastupljenosti između vladajućih i opozicionih stranaka.**

Pored toga, aktuelni sastav CIK-a uzima u obzir samo zastupljenost poslaničkih grupa u CIK-u, ali ne i sastav vladajućih partija i onih u opoziciji. Ovo može dovesti

do situacije u kojoj opozicione ili vladajuće stranke mogu biti u prevelikoj meri zastupljene u CIK-u u zavisnosti od broja stranaka/koalicija koje čine Vladu.

CIK je stalno telo koje priprema, nadgleda, usmerava i proverava sve aktivnosti vezane za proces održavanja izbora i referendumu i objavljivanje njihovih rezultata.<sup>600</sup> Njemu je povereno da svoje funkcije obavlja profesionalno i nepristrasno, bez ikakvog političkog interesa i uticaja. Isti predstavlja jedini i nezavisni organ koji kontroliše i potvrđuje mandat predstavničkih institucija, kao što je Skupština Kosova. Imajući u vidu ovako važnu ulogu Komisije, Ustav i zakon moraju sadržati jasnije odredbe, kako bi se zagarantovala institucionalna stabilnost funkcionisanja CIK-a.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 139. [Centralna izborna komisija]

1. Centralna izborna komisija je stalni nezavisni organ koji priprema, nadzire, upravlja i verifikuje sve radnje koje se tiču procesa izbora i referendumu, i objavljuje njihove rezultate..
2. Komisija ima jedanaest (11) članova.
3. Predsednika Centralne izborne komisije imenuje Predsednik Republike Kosovo, iz redova sudija Vrhovnog suda i apelacionih sudova.
4. Šest (6) članova imenuje šest najvećih parlamentarnih grupa koje su zastupljene u Skupštini, koje nemaju pravo da učestvuju u raspodeli rezervisanih mesta. Ukoliko je u Skupštini zastupljeno manje grupa, najveća grupa ili grupe mogu da imenuju dodatnog člana. Jednog (1) člana imenuju poslanici Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za zajednicu kosovskih Srba i tri (3) člana poslanici Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za druge zajednice koje ne čine većinu na Kosovu.

#### Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

[...]

(26) imenuje Predsednika Centralne izborne komisije [...].<sup>601</sup>

600 Ibid., član 139 (1).  
601 Ustav Kosova.

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Relevantan predmet u ovoj pravnoj stvari je predmet KO58/19.<sup>602</sup> Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, koji je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 52. plenarnoj sednici, održanoj 18-19. oktobra 2002,<sup>603</sup> takođe je od značaja. Oba ova dokumenta osvrnula su se na značenje izraza „najveća poslanička grupa“ za imenovanje članova CIK-a. Sudska praksa se još nije pozabavila ustavnim prazninama u pogledu imenovanja „dodatnih članova“ u slučaju da u sastavu Skupštine ima manje od šest (6) poslaničkih grupa, niti ravnotežom u zastupljenosti između vladajućih i opozicionih stranaka u sastavu CIK-a. Samim tim, i dalje preostaju nejasnoće koje ustavne izmene treba da reše, pozivajući se na prakse drugih zemalja.

**Sastav CIK-a mora oslikavati sastav Skupštine na osnovu izbornih rezultata.**

U predmetu KO58/19, poslanici Skupštine osporili su različite odluke predsednika Kosova o imenovanju članova CIK-a.<sup>604</sup> Sud je – još jednom – definisao „najveće poslaničke grupe“ kao one koje političke stranke, koalicije ili građanske inicijative koje su u konačnici opštih izbora osvojile najveći broj poslaničkih mesta u Skupštini.<sup>605</sup>

Nakon konstituisanja Skupštine 7. septembra 2017. godine, nekoliko poslanika je obavestilo predsednika Skupštine o osnivanju nove poslaničke grupe – koju su činili Socijaldemokratska inicijativa, Alijansa za budućnost Kosova, Grupa nezavisnih poslanika – koja je naknadno registrovana kao poslanička grupa, Socijaldemokratska partija (PSD).<sup>606</sup>

Predsednik se 14. decembra 2018. godine obratio poslaničkim grupama u Skupštini da predlože kandidate za članove CIK-a.<sup>607</sup> Predsednik je kasnije imenovao članove CIK-a koje su predložile političke stranke, predizborne koalicije i građanske inicijative koje su na izborima osvojile većinu poslaničkih mesta, pozivajući se na tumačenje Suda o „najvećoj poslaničkoj grupi“ 2014. godine. Poslanici su osporili takvo tumačenje i odluke koje su iz njega proizašle.

Prvi prigovor podnosilaca zahteva odnosio se na oblik imenovanja članova CIK-a iz poslaničkih grupa koje su proizašle iz političkih subjekata koji su pobedili na izborima za Skupštinu Kosova. Oni su istakli potrebu da se naglasi terminologija iz člana 139(4) Ustava koja glasi: „Šest (6) članova imenuje šest najvećih parlamentarnih grupa koje su zastupljene u Skupštini“. Po njima, reč „zastupljene“ ima a post-

602 Ocena ustavnosti odluka br. 57/2019, br. 58/2019, br. 59/2019, br. 60/2019, br. 61/2019, br. 62/2019, br. 63/2019 i br. 65/2019 predsednika Republike Kosovo od 28. marta 2019. godine, predmet br. KO58/19, 13. avgust 2019. godine, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/08/ko\\_58\\_19\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/08/ko_58_19_agj_ang.pdf).

603 Mišljenje Venecijanske komisije br. 190/200 – Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, smernice i izveštaj sa objašnjenjima, 30. oktobar 2002. dostupan na <https://rm.coe.int/090000168092af01>

604 Predmet br. KO58/19, stav 3

605 Ibid., stav 117

606 Ibid., stav. 25, 26, 27, 28.

607 Ibid., stav. 32.



festum karakter, što znači da nije neophodno da politički subjekt koji je osvojio određena poslanička mesta u Skupštini bude zastupljen na nivou poslaničke grupe sa tim brojem poslanika sa mandatom.”<sup>608</sup>

**Poslanici su izneli svoju zabrinutost da način na koji je Sud protumačio izraz „najveća poslanička grupa“ uskraćuje mogućnost poslanicima iz slobodnih političkih inicijativa da obrazuju svoje poslaničke grupe.**

Argument podnosioca zahteva bio je da je zastupanje dinamičan i promenljiv koncept. Ovi aspekti su, po njihovom mišljenju, jedna od osnovnih prednosti predstavničke demokratije koja promovise dinamiku predstavljanja, mimo vremenskog ograničenja mandata.

Prema podnosiocima zahteva – što se tiče imenovanja članova CIK-a – uzela bi se u obzir struktura poslaničkih grupa prema rezultatu izbora političkih subjekata, očuvala bi se politička sloboda zastupljenosti u Skupštini Kosova i zanemarile bi se političke inicijative u vidu poslaničkih grupa poslanika.<sup>609</sup>

Konačno, podnosioci zahteva navode da je metod imenovanja članova CIK-a zasnovan na principu utvrđivanja poslaničkih grupa koje su proizašle iz izbornog rezultata apsurdan. Konkretno, ovaj modus operandi ne predstavlja rešenje u slučajevima raspuštanja jedne poslaničke grupe ili političkog subjekta koji je nominalno osvojio poslanička mesta u Skupštini, a koji je, iako su u međuvremenu poslanici osvojili svoje mandate kao deo izborne liste odnosno političkog subjekta, prestao da postoji.<sup>610</sup> Oni su izneli da predsednikovo tumačenje izraza „najveća poslanička grupa“ ne samo da je u suprotnosti sa članom 139 (4) Ustava, već i uskraćuje mogućnost poslanicima iz slobodnih političkih inicijativa da obrazuju svoje poslaničke grupe.<sup>611</sup>

Poslanička grupa Pokreta Samoopredeljenje (LVV) podnela je svoje komentare navodeći da se Kosovo opredelilo za čist model koji počiva na političkim strankama, sa izuzetkom predsedavajućeg CIK-a koji dolazi iz sudskog sistema. Imenovanje predsedavajućeg predstavlja isključivu nadležnost predsednika Kosova. Po njihovom mišljenju, uloga predsednika u imenovanju članova CIK-a je takva da samo potvrđuje nominacije političkih subjekata, nakon što se uverio da su ispunili kriterijume i uslove da budu podobni kandidati.<sup>612</sup> Štaviše, LVV je istakao da član 61(4) Zakona o opštim izborima utvrđuje rok za početak mandata članova CIK-a, koji se povezuje sa datumom potvrđivanja izbornih rezultata a ne sa danom konstituisanja Skupštine. U rezimeu, po njihovom mišljenju, funkcionalizacija CIK-a nije povezana sa konstituisanjem Skupštine.<sup>613</sup>

**Mandat članova CIK-a počinje najkasnije 60 dana od dana potvrđivanja izbornih rezultata.**

608 Ibid., stav. 40.

609 Ibid., stav. 42.

610 Ibid., stav. 48.

611 Ibid., stav. 82.

612 Ibid., stav 51

613 Ibid., stav 52.

Štaviše, poslanička grupa LVV je istakla da kada je u pitanju sastav CIK-a, duh člana 139 (4) Ustava se pri pozivanju na poslaničke grupe, zapravo upućuje na političke subjekte koji su prešli izborni cenzus, što se odnosi samo na političke subjekte koji su učestvovali na izborima i čije je ime bilo na glasačkom listiću.

Predsednik Kosova se u svojim komentarima pozvao na važeće zakone za izbor članova CIK-a, odnosno član 139(4) Ustava, kao i članove 61 i 62 Zakona o opštim izborima.<sup>614</sup>

**Promene u strukturi i organizaciji poslaničkih grupa u Skupštini ne utiču na strukturu CIK-a.**

Sud je doneo presudu u kojoj je priznao da postoje ustavne praznine.<sup>615</sup> On je podsetio na svoju odluku iz 2014. i samim tim je dao isto tumačenje pojma „najveća poslanička grupa.”<sup>616</sup> Takođe je podsetio da članovi CIK-a nemaju mandat na određeno vreme. Njihov mandat je vezan za mandat izbornog ciklusa, koji – u načelu – počinje najkasnije 60 dana od potvrđivanja izbornih rezultata.<sup>617</sup> Sud je ovo protumačio kao nameru zakonodavca da se članovi CIK-a imenuju u najkraćem mogućem roku, nakon konstituisanja Skupštine.

Shodno tome, imenovanje članova CIK-a se vezuje za datum potvrđivanja izbora, a ne za konstituisanje Skupštine ili organizovanje poslaničkih grupa u užem smislu te reči za potrebe rada Skupštine.<sup>618</sup>

Sud se takođe pozvao i na uporednu praksu drugih zemalja, gde „članove izbornih komisija uglavnom predlažu političke stranke ili koalicije nastale iz izbornog procesa, a takve predloge podnose političke stranke ili koalicije koje predstavljaju poziciju i opoziciju. To je praksa u zemljama poput Hrvatske, Slovačke i Bugarske.”<sup>619</sup>

U zaključku, namera je da sastav CIK-a oslika sastav Skupštine, shodno izbornim rezultatima. To podrazumeva da politički subjekti koji su učestvovali na izborima i koji su osvojili najveći broj mesta u Skupštini imaju pravo da predlažu članove CIK-a koje imenuje predsednik.<sup>620</sup>

Posledično, članovi CIK-a ne mogu stalno da menjaju svoj sastav kako se bude menjao sastav ili članstvo u poslaničkim grupama unutar istog skupštinskog saziva, kao što je to slučaj sa sastavom skupštinskih odbora koji odražava promene koje su nastupile u poslaničkim grupama tokom

**Ustav ne predviđa praksu menjanja sastava CIK-a svaki put kada nastupe promene među poslaničkim grupama u Skupštini.**

614 Ibid., stav 58.

615 Ibid., stav 84.

616 Predmet br. K0119/14.

617 Predmet br. K058/19. stav 104.

618 Ibid., stav 107.

619 Ibid., stav 109.

620 Ibid., stav 109.

jednog te istog saziva.<sup>621</sup> Takva praksa bi podržala institucionalnu stabilnost CIK-a kako je navedeno Ustavom. Takođe, ovakva kontinuirana promena nije podržana ni prethodnom institucionalnom praksom CIK-a, kao ni praksom drugih zemalja poput Slovačke, Bugarske, Albanije, Crne Gore i Hrvatske.<sup>622</sup>

**CIK mora imati stalan karakter i institucionalnu stabilnost.**

Takvu praksu ne podržava ni Venecijanska komisiji, koja podvlači da CIK mora imati stalan karakter, jer upravo to može obezbediti da u CIK-u ne dođe do institucionalnog vakuma, bez obzira na vreme konstituisanja Skupštine.<sup>623</sup>

Sud je konačno zaključio da su najveće poslaničke grupe upravo onih šest stranaka, koalicija i građanskih inicijativa koje imaju najviše poslaničkih mesta u Skupštini u odnosu na sve druge koje su kao takve učestvovala na izborima za Skupštinu. Dakle, Sud je našao da osporenim aktima nije prekršen član 139 (4) Ustava.<sup>624</sup> U konkretnom predmetu, Sud je definisao poslaničke grupe u Skupštini uzimajući u obzir sledeće kriterijume: (i) ustavna uloga CIK-a kao nezavisne institucije za upravljanje izborima i referendumima, (ii) način postupanja prilikom imenovanja članova CIK-a; (iii) trajanje mandata, i (iv) vreme njihovog imenovanja.<sup>625</sup> Ovo poslednje nije povezano ni sa vremenom konstituisanja Skupštine, niti sa načinom funkcionisanja Skupštine, već sa datumom potvrđivanja izbornih rezultata.<sup>626</sup>

Tumačenje Suda ne ostavlja nikakvu dvosmislenost kada je reč o tome šta predstavlja „poslanička grupa“ za potrebe imenovanja članova CIK-a

Shodno tome, Sud je našao da:

116. ... uzimajući u obzir ulogu CIK-a određenu Ustavom kao stalne institucije za upravljanje izborima, činjenicu da je mandat članova CIK-a povezan sa ciklusom izbora za Skupštinu, specifičan način njihovog imenovanja, a posebno vreme imenovanja članova CIK-a koje nije povezano sa vremenom konstituisanja Skupštine, niti sa načinom funkcionisanja Skupštine, već sa datumom potvrđivanja izbornih rezultata.

117. Stoga, Sud utvrđuje da se najvećim parlamentarnim grupama zastupljenim u Skupštini, za potrebe člana 139. stav 4 Ustava, smatra onih 6 (šest) stranaka, koalicija, građanskih inicijativa, koje imaju više mesta u Skupštini od bilo koje druge stranke, koalicije, građanske inicijative koje su kao takve učestvovala na izborima za Skupštinu.<sup>627</sup>

621 Ibid., stav 110.

622 Ibid., stav 111.

623 Ibid., stav 112, 113.

624 Ibid., stav 114, 115.

625 Ibid., stav 117, 118.

626 Ibid., stav 98.

627 Ibid.

## Mišljenje Venecijanske komisije

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije predviđa minimalne garancije koje se moraju ispoštovati u slučaju organa koji je ovlašćen da organizuje izbore kao što je CIK, a koje uključuju:

- da je stalne prirode;
- da ima najmanje jednog člana koji dolazi iz pravosuđa;
- da ih predstavljaju i predstavnici stranaka koje su već u parlamentu ili koje su osvojile najmanje određeni procenat glasova, pod uslovom da su ta lica kvalifikovana za izborna pitanja;
- da se obezbedi da političke stranke budu podjednako zastupljene ili da budu u stanju da posmatraju rad nepristrasnog tela (jednakost se može tumačiti striktno ili na srazmernoj osnovi); i
- organi koji imenuju članove izbornih komisija ne smeju biti slobodni da ih razreše svojom voljom.<sup>628</sup>

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima sadrži – u relevantnim delovima – sledeće minimalne proceduralne garancije kada je reč o organima za sprovođenje izbora:

„3.1. Organizovanje izbora od strane nepristrasnog organa:

- a. Za primenu izbornog zakona mora biti zaduženo nepristrasno telo.
- b. Tamo gde ne postoji dugogodišnja tradicija nezavisnosti organa za sprovođenje od onih koji imaju političku vlast, nezavisne, nepristrasne izborne komisije moraju se uspostaviti na svim nivoima, od nacionalnog do nivoa biračkog mesta.
- c. Centralna izborna komisija mora biti stalne prirode.
- d. Ista bi trebalo da uključuje:
  - i. najmanje jednog člana koji dolazi iz pravosuđa;
  - ii predstavnike stranaka koje su već u parlamentu ili su osvojile najmanje određeni procenat glasova; ove osobe moraju biti kvalifikovane za izborna pitanja.

Isto može uključivati:

- iii. predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova;
- iv. predstavnike nacionalnih manjina.
- e. Političke stranke moraju biti ravnopravno zastupljene u izbornim komisijama ili moraju biti u mogućnosti da posmatraju rad nepristrasnog tela. Jednakost se može tumačiti striktno ili na proporcionalnoj osnovi (vidi tačku I.2.3.b).
- f. Organi koji imenuju članove izbornih komisija ne smeju biti slobodni da ih razreše svojom voljom.
- g. Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku.

h. Poželjno je da izborne komisije donose odluke kvalifikovanom većinom ili konsenzusom”.<sup>629</sup>

## Komparativna analiza i literatura

U većini zemalja, političke stranke su zastupljene u izbornim telima, doduše na osnovu različitih formula predstavljanja. Neke zemlje su se opredelile za opciju da političke stranke koje formiraju vladu, kao i opozicione stranke, dobiju uravnotežen broj predstavnika u izbornim telima. Postoje primeri u kojima neke članove izbornih tela predlažu zajedno vladajuće i opozicione stranke, dok druge članove predlažu političke stranke koje zastupaju nacionalne manjine. Postoje i zemlje u kojima članove izbornih tela predlažu organizacije civilnog društva.

**Druge zemlje imaju različite metode za imenovanje nezavisnih tela kojima je povereno da upravljaju izborima.**

### Hrvatska

Zakonom o izboru poslanika u Hrvatski sabor uređuje se sastav i način izbora članova Državne izborne komisije. Relevantne odredbe gorenavedenog Zakona predviđaju sledeće:

#### Član 45

Državna izborna komisija ima stalno i prošireno članstvo.

Stalno članstvo Državne izborne komisije čine predsednik i četiri člana i njihovi zamenici. Predsednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske je po položaju predsednik Državne izborne komisije.

Članove Komisije, potpredsednika i zamenike članova stalnog članstva Državne izborne komisije imenuje Ustavni sud Republike Hrvatske iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske i drugih istaknutih pravnika koji ne smeju biti članovi političkih stranaka.

#### Član 46

Prošireni sastav Državne izborne komisije utvrđuje se po prijemu, utvrđivanju i proglašenju izbornih jedinica.

Članovi proširenog sastava Državne izborne komisije imaju sva prava i obaveze kao stalni članovi Državne izborne komisije.

#### Član 47

Prošireni sastav Državne izborne komisije čine tri predstavnika većinske stranke ili koalicije i tri predstavnika političkih stranaka iz opozicije ili koalicije predloženih sporazumom, u skladu sa strukturom Skupštine, i njihovi zamenici.

629

Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima.

Ako se ne postigne dogovor oko tri predstavnika opozicije, koji se po strukturi Skupštine smatraju opozicijom, o izboru tri člana proširenog sastava i njihovih zamenika odlučuje se žrebom, u Ustavnom sudu Republike Hrvatske, iz reda kandidata i njihovih zamenika.<sup>630</sup>

## Estonija

Zakon o izboru Riigikogua uređuje sastav i način izbora članova Državne izborne komisije.

Član 10. navedenog zakona propisuje sledeće:

§ 10. Formiranje Državne izborne komisije

(1) Mandat Državne izborne komisije traje četiri godine.

(2) Državnu izbornu komisiju čine sledeći članovi:

1) sudija prvostepenog suda, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda;

2) sudija drugostepenog suda, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda;

3) savetnik ministra pravde, koga imenuje ministar pravde;

4) službenik Državne revizorske kancelarije, koga imenuje glavni revizor;

5) javni tužilac, koga imenuje glavni javni tužilac;

6) službenik kabineta Vlade, koga imenuje državni sekretar.

7) revizor informacionih sistema, koga imenuje upravni odbor Udruženja revizora Estonije.

(3) Članovi Državne izborne komisije se imenuju najkasnije 10 dana pre isteka mandata Državne izborne komisije.

(4) Predsednika i potpredsednika Državne izborne komisije bira Državna izborna komisija iz reda svojih članova na prvom sastanku Državne izborne komisije. Prvi sastanak Državne izborne komisije saziva predsednik ili potpredsednik prethodne Državne izborne komisije najkasnije sedmog dana od početka mandata Državne izborne komisije.

(5) Lice koje imenuje jednog člana Državne izborne komisije na funkciju, imenuje i njegovog zamenika.

(6) Predsednik Vrhovnog suda može imenovati sudiju za člana Državne izborne komisije samo uz saglasnost sudije i nakon što čuje mišljenja predsednika suda<sup>631</sup>.”

## Litvanija

Zakon o izborima za Seimas uređuje sastav i način izbora članova Državne izborne komisije. Relevantne odredbe gorenavedenog Zakona predviđaju sledeće:

### Član 11

Centralna izborna komisija je vrhovna institucija za organizovanje izbora.

Seimas obrazuje Centralnu izbornu komisiju najkasnije 90 dana pre dana održavanja opštih izbora za Seimas.

630 Zakon o izboru poslanika u Hrvatski sabor, dostupan na file://C:/Users?DELL/Downloads/ Croatia-Act-on-Election-of-Representatives.pdf.

631 Izborni zakon Riigikogua, dostupan na <https://www.riigietajaja.ee/en/eli/ee/514112013015/consolide/ current>.

Centralna izborna komisija se imenuje na mandat od četiri godine i čine je: predsednik komisije; tri lica sa visokom pravnom spremom, koja se biraju žrebom iz reda šest kandidata koje je predložio ministar pravde; i tri lica sa visokom pravnom spremom, koja se biraju žrebom iz reda šest kandidata koje je predložila Advokatska komora Litvanije. Ministar pravde i Advokatska komora Litvanije mogu da predlože više kandidata u sastav Centralne izborne komisije.

Žreb tokom sednice Seimasa organizuje predsednik ili potpredsednik Seimasa.

Političke stranke i političke organizacije koje su dobile mandat za članove Seimasa u izbornim jedinicama sa više kandidata, imaju pravo da predlože po jednog predstavnika u sastav Centralne izborne komisije sa jedne (zajedničke) izborne liste, podnete u izbornoj jedinici sa više kandidata, pre obrazovanja Komisije.

Seimas ne može odbiti predložene kandidate.<sup>632</sup>

## Crna Gora

Zakonom o izboru odbornika i poslanika uređuje se sastav i način izbora članova Državne izborne komisije Crne Gore.

S tim u vezi, član 30. gorenavedenog Zakona predviđa sledeće:

Državnu izbornu komisiju čine: predsednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Predsednika Državne izborne komisije imenuje Skupština, na predlog radnog tela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.

Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuju se na predlog parlamentarne većine.

Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije, od kojih jedan vrši funkciju sekretara, imenuju se na predlog parlamentarne opozicije.

Za člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuje se i jedan predstavnik političke partije, odnosno podnosioca izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobile najveći broj glasova, a njegov zamenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Jednog člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuje Skupština, na predlog radnog tela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa, iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta, koji je stručan za pitanja izbornog zakonodavstva.<sup>633</sup>

632 Zakon o izboru Seimasa, dostupan na <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21164>.

633 Zakon o izboru odbornika i poslanika u Skupštini Crne Gore, dostupan na [Montenegro-Law- elections-councillors-members-of-parliament-1998-am2016-en.pdf](https://www.parliament.gov.me/Portals/0/Document/parliament-1998-am2016-en.pdf).

## Republika Severna Makedonija

Izborni zakonik Severne Makedonije uređuje sastav i način izbora članova Državne izborne komisije u Makedoniji.

S tim u vezi, članom 26. navedenog zakona propisano je da „Državnu izbornu komisiju čine predsednik, potpredsednik i sedam članova. Predsednik i potpredsednik su članovi Državne izborne komisije.”

Stavom 2. člana 27. Izbornog zakona Severne Makedonije propisani su kriterijumi koje treba da ispune lica koja se razmatraju za članstvo u Državnoj izbornoj komisiji, i to da je lice:

- državljanin Republike Makedonije sa stalnim mestom prebivališta u Republici Makedoniji;
- diplomirani pravnik sa najmanje 8 godina radnog iskustva kao pravnik;
- nije član organa političke stranke.

Prema stavu 5 člana 27 navedenog zakona:

„Iz reda kandidata predloženih na listi za članove Državne izborne komisije, opozicione političke stranke predlažu tri člana, naime opoziciona politička stranka sa najviše poslanika u Skupštini predlaže dva člana, a opoziciona politička stranka sa drugim po redu najvećim brojem poslanika u Skupštini predlaže jednog člana Državne izborne komisije. Vladajuće političke stranke predlažu tri člana Državne izborne komisije, i to vladajuća stranka sa najvećim brojem poslanika u Skupštini predlaže dva člana, a vladajuća stranka sa drugim najvećim brojem poslanika u Skupštini predlaže jednog člana Državne izborne komisije. Tri člana Državne izborne komisije iz stava (2) ovog člana biraju se na zajednički predlog vladajućih političkih i opozicionih stranaka, iz reda kandidata.”

Na kraju, na osnovu stava 6 člana 27: „Članove Državne izborne komisije bira Skupština, 2/3 većinom glasova svih poslanika”.<sup>634</sup>

## Zaključak

Sudska praksa Ustavnog suda popunila je neke ustavne praznine kada je reč o imenovanju članova CIK-a. Dok je Ustav i dalje nejasan kada je reč o izrazu „najveća(e) poslanička grupa(e)“, definicija Suda u dva različita predmeta ne ostavlja nikakvu nedoumicu; najveće poslaničke grupe su one grupe koje na osnovu izbornih rezultata imaju najviše poslaničkih mesta u Skupštini.

Međutim, činjenica da je Sud već u dva navrata morao da da isto tumačenje zapravo ukazuje da ustavne praznine mogu nastaviti da stvaraju nedoumice u praksi. Stoga se ponovo mogu pojaviti zabrinutosti oko toga da li bi izraz „najveća(e) poslanička grupa(e)“ značio nešto drugo u drugačijoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Ovo bi moglo da ugrozi delotvornost prilikom uspostavljanja institucija i njihovu stabilnost. Da bi se izbegla potreba za novim tumačenjem ovog izraza, Ustav mora da razjasni njegovo značenje u svakoj situaciji.

634 Izborni zakonik Severne Makedonije, dostupan na <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/MK/ macedonia-electoral-code-consolidated-version/view>.



Ni Ustav niti sudska praksa još uvek ne daju odgovor na sva važna pitanja vezana za sastav CIK-a. Ove praznine će po svemu sudeći izazvati probleme i ubuduće, u situacijama kada u Skupštini većinu bude činilo manje od šest (6) poslaničkih grupa. Ustav treba da bude konkretniji kada je reč o postupku za imenovanje članova CIK-a u tom slučaju. U suprotnom, nejasnoće o tome kako postupiti dalje u toj situaciji će samo odgoditi formiranje CIK-a.

Još jedno pitanje moglo bi se pojaviti u slučaju da dve ili više stranaka, koalicija ili inicijativa iz nevećinskih zajednica obezbede mesta u Skupštini, imajući u vidu da Ustav ne predviđa takav scenario. Dakle, potrebno je propisati kriterijum koji bi precizirao koja će od tih grupa imati pravo da imenuje člana CIK-a.

I poslednje, nezavisnost CIK-a ostaje krhka sve dok njegov sastav isključivo uzima u obzir zastupljenost poslaničkih grupa. Opasnost koju nosi u ovom slučaju podrazumeva preveliku zastupljenost bilo vladajućih ili opozicionih stranaka. Ustav bi stoga mogao da pruži jasnoću predviđanjem pravila koje bi omogućilo uravnoteženu zastupljenost u CIK-u.

## Preporuke

Da bi se odgovorilo na postojeće ustavne praznine, sledeće opcije bi se mogle razmotriti u slučaju ustavnih izmena:

- Nova ustavna odredba bi mogla predvideti da predsednik zemlje formalno imenuje sve članove CIK-a, pored predsedavajućeg, nakon što ih predlože najveće poslaničke grupe.
- Nova ustavna odredba mogla bi da precizira značenje izraza „najveća poslanička grupa“ u skladu sa tumačenjem Suda.
- Nove ustavne ili zakonske odredbe mogle bi detaljnije razjasniti postupak imenovanja članova CIK-a u slučaju da je u Skupštini zastupljeno manje od šest (6) poslaničkih grupa. Kao alternativa, Ustavom bi se moglo propisati da će se postupak urediti zakonom, odnosno Poslovnikom Skupštine, ili Zakonom o opštim izborima.
- Nova ustavna odredba bi mogla da pojasni da u slučaju da postoje dve ili više stranaka, koalicija ili građanskih inicijativa iz nevećinske zajednice koje su obezbedile poslanička mesta u Skupštini, pravo da imenuje člana CIK-a ima ona sa najvećim izbornim rezultatom.
- Nove ustavne odredbe treba da se pozabave ravnotežom u zastupljenosti vladajućih i opozicionih stranaka u CIK-u, shodno primerima drugih zemalja.



# Nadležnost Ustavnog suda u ustavnom tumačenju predočenih „ustavnih pitanja“

---

Kako predsednik tako i Vlada imaju pravo da „ustavna pitanja” upute Ustavnom sudu. U nedostatku ustavne definicije ovog izraza, predsednik i Vlada su ga, tumačili tako da im omogući da od Ustavnog suda traže tumačenje ustavnih odredaba, bez ikakvog konkretnog spora i sukoba. Već neko vreme postoji sve veća tendencija korišćenja nadležnosti Ustavnog suda za dobijanje savetodavnih mišljenja, a praksa Ustavnog suda nije dosledna u smislu prihvatljivosti takvih zahteva. Posle nekoliko godina tokom kojih je Ustavni sud dozvolio ocenu ustavnosti ovih zahteva, deset godina kasnije je promenio svoj pristup i zaključio da ne može tumačiti Ustav, ako ne postoji konkretan sukob. Ovakva neočekivana promena u praksi Ustavnog suda stvara neizvesnost. Član 113. Ustava mora biti jasniji kada je reč o delokrugu jurisdikcije Ustavnog suda.

---

Ustav ne definiše jasno delokrug nadležnosti Ustavnog suda (u daljem tekstu „Suda“) . U članu 113. navedena su pitanja o kojima Sud može odlučivati i stranke koje mogu da mu se obrate.<sup>635</sup> Štaviše, članovi 84(9) i 93(10) dozvoljavaju predsedniku i Vladi da predoče „ustavna pitanja“ Sudu, što nije predviđeno članom 113. Ustava.<sup>636</sup> Ustav ne definiše šta znači pojam „ustavna pitanja“, a sudska praksa u tom pogledu je raznolika i nije dosledna. U ovom okolnostima, postavlja se pitanje da li se ove norme člana 84 stav 9. i člana 93. stava 10, mogu smatrati posebnim normama, ili kao dodatna i nezavisna nadležnost Ustavnog suda od one koja je data članom 113. Ustava.

**Ustav ne definiše „ustavna pitanja“.**

**Sud može da sprovede „apstraktnu ocenu“ ustavnosti zakona čak i ako nema spora.**

Sud može oceniti ustavnost zakona i u odsustvu konkretnog spornog pitanja. Ovo je poznato kao ‘apstraktna ocena’ i omogućava Sudu da odlučuje o pitanjima koja nisu nužno slučajevi ili sporovi izneti pred Sudom. Ovlašćene strane mogu zatražiti od Suda apstraktnu ocenu ustavnosti zakona, ukaza predsednika ili premijera i propisa Vlade.<sup>637</sup>

S druge strane, Sud nema nadležnost da tumači ustavne odredbe a da se pred njim ne pokrene konkretno sporno pitanje ili sporovi sukoba nadležnosti. Međutim, u nekim slučajevima predsednik i Vlada pokušali su da od Suda zatraže tumačenja te prirode, koje bi bilo kvalifikovano kao „savetodavno mišljenje“. Za podnošenje takvih zahteva pozivali su se na svoje pravo da „ustavna pitanja” upućuju Sudu. Njihov stav je bio da „ustavna pitanja“ uključuju hipotetička pitanja o ustavnim odredbama, bez postojanja ustavnog sukoba u praksi. Sud je nudio isto široko tumačenje skoro deceniju, ne baveći se delokrugom svoje nadležnosti.

**Sud ne može tumačiti Ustav ako nema konkretnog spora.**

Strane koje mogu da upute ili postave pitanja sudu su: Skupština, predsednik, vlada, ombudsman, opštine, deset (10) ili više poslanika, odnosno trideset (30) ili više poslanika Skupštine Kosova kao i pojedinci i redovni sudovi koji takođe mogu da upute ili postave pitanje Sudu.<sup>638</sup> Pored toga, potpredsednik skupštine opštine koji predstavlja nevećinsku zajednicu u opštini može da pokrene slučaj pred Sudom u slučaju gde se tvrdi da je Skupština prekršila Ustavom zagarantovano pravo pripadnicima te zajednice.<sup>639</sup>

635 Ustav Kosova, član 113.

636 Ibid, član 84(9) i član 93(10)

637 Ibid, član 113.2 (1)

638 Ibid, član 113.4, član 113.5, član 113.6, član 113.7.

639 Čak i u vezi sa ovim izuzetkom kada se slučaj iz ovoga razloga iznese Ustavnom sudu, diskreiono pravo je Suda da odluči da li će prihvatiti da razmatra slučaj (videti Presudu Ustavnog suda u predmetu K001/ 09, podnosilac: Kemaji Kurtiši zamenik predsednika opštine Prizren, od 18. marta 2010. godine).

Predsednik može da podnosi Sudu slučajeve koji se odnose na ustavnost zakona, uredbi i propisa Vlade, ukaza predsednika ili premijera.<sup>640</sup> Predsednik takođe može da uputi i pitanja koja se odnose na situacije sukoba između ustavnih nadležnosti Skupštine, predsednika i Vlade; ustavnosti predloženog referenduma; ustavnosti proglašenja vanrednog stanja i radnji preduzetih tokom tog stanja; ustavnost predloženih ustavnih amandmana sa obavezujućim međunarodnim sporazumima i ocene ustavnosti procedure koja je pratila njihova ratifikacija; kao i ustavnost postupka prilikom izbora Skupštine.<sup>641</sup>

Vlada prema članu 113, ima potpuno ista ovlašćenja kao i predsednik da upućuje „ustavna pitanja” Sudu. Međutim, Ustav ne daje ista ovlašćenja ombudsmanu ili Skupštini.<sup>642</sup> Tako da iz teksta Ustava nije jasno da li je ovo zamišljeno kao dodatno ovlašćenje u odnosu na ona definisana članom 113. za predsednika i Vladu. U tom slučaju bi se time proširila nadležnost Suda.

**I predsednik i Vlada mogu da upućuju „ustavna pitanja” Sudu.**

Ustavni sud je konačna instanca za tumačenje Ustava.<sup>643</sup> Međutim, tumačenje preciznog delokruga nadležnosti Suda je bio nedosledan od početka njegovog rada. Sa povećanjem broja zahteva i razvojem sudske prakse zajedno sa promenama u sastavu Suda, povećavao se i broj odluka i tumačenje u vezi sa ovim pitanjima.

**Sud je prihvatao zahteve za „savetodavna mišljenja“ do 2018.**

Prag prihvatljivosti Suda za zahteve predsednika ili vlade bio je na osnovu sudske prakse do 2018. godine niži. Predsednik je postavljao uzastopne zahteve za savetodavna mišljenja Suda, umesto

pokretanja spornih pitanja ili da traži odluke o ustavnosti spornih pitanja. To je isto uradio i premijer, dva puta. Stoga je postojala rastuća tendencija da se iskorišćava ovlašćenje Suda za dobijanje savetodavnih mišljenja. Ovakva situacija je donela novi zamah za Sud, tako da je Sud počeo da menja i dopunjuje svoja tumačenja u pogledu nadležnosti koje ima, čak i kada takve zahteve proglasi neprihvatljivim.

Sud je uspeo da spreči ponovljene zahteve za hipotetička pitanja ili savetodavna mišljenja. Međutim, ova nova praksa Suda je sasvim novija, a nagla promena u njegovoj praksi mogla bi da izazove pravnu nesigurnost. Stoga ostaje neizvesno da li će Sud ubuduće izuzetno prihvatati hipotetička pitanja i tumačiti Ustav i kada nema ustavnog spora ili sukoba.

Ustavni amandmani bi trebalo da reše ove nejasnoće i trebalo bi da razjasne da li predsednik ili Vlada imaju bilo kakvu mogućnost da upućuju Sudu pitanja ili sporna

640 Ustav Kosova, član 113.2, 113.2(1), 113.2(2).

641 Ibid, član 113(3).

642 Ibid, član 65i član 132.

643 Ustav Kosova, član 112 (1).

pitanja van delokruga člana 113. Ustava.<sup>644</sup>

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 84 [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

[...]

(9) može pokrenuti određena pitanja pred Ustavnim sudom.

#### Član 93 [Nadležnosti Vlade]

Vlada Kosova je nadležna za sledeće:

[...]

(10) može podneti Ustavnom sudu bilo koje ustavno pitanje;

#### Član 112 [Osnovna načela]

1. Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom.

2. Ustavni sud je potpuno nezavistan u obavljanju svojih dužnosti.

#### Član 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane]

1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

2. Skupština Kosova, predsednik Republike Kosovo, premijer i ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:

(1) saglasnost zakona, ukaz predsednika i premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;

(2) saglasnosti Statuta opština sa Ustavom.

3. Skupština Kosova, predsednik Republike Kosovo i Vlada su ovlašćeni da podnose sledeća pitanja:

(1) sukob ustavnih nadležnosti između Skupštine Kosova, predsednika Republike Kosovo i Vlade Kosova;

(2) saglasnosti predloženog referenduma sa Ustavom;

(3) saglasnosti objavljivanja vanrednog stanja i mera preduzetih tokom istog sa Ustavom;

(4) saglasnost predloženih ustavnih amandmana sa obaveznim međunarodnim sporazumima, ratifikovanih ovim Ustavom i razmatranje ustavnosti procedure sprovođenja;

(5) ako je Ustav prekršen tokom izbora Skupštine.<sup>645</sup>

644 Ustav Kosova, član 93(10).

645 Ustav Kosova.

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Kosovo je proglasilo svoju nezavisnost i usvojilo veliki broj zakona u veoma kratkom vremenskom periodu. Ovaj ubrzani proces doveo je do potrebe da se konsultuje Sud o ustavnosti predloga zakona. Predsednik i Vlada su koristili ovu praksu i zloupotrebili je postavljajući hipotetička pitanja i tako posredno tražeći od Suda savetodavna mišljenja. Sud je 2018. godine počeo da ne prihvata takve zahteve i da strožije tumači svoju nadležnost. Dok se predsednik češće pozivao na ovlašćenje da upućuje ustavnost hipotetičkih pitanja, Vlada je u istom svojstvu ovakva pitanja Sudu dostavljala dva puta. Ovakva pitanja Vlada je postavljala Sudu u vreme kada je Sud imao oprečne stavove u pogledu svoje nadležnosti za davanje savetodavnih mišljenja.

**Pravo predsednika i Vlade da upućuju ustavna pitanja je nekada bilo kao dopuna članu 113.**

Što se tiče ovog pitanja, od važnosti su posebno predmeti KO79/18, KO131/18, KO103/14 i KO130/15 koje je uputio predsednik i predmeti KO98/11 i

KO124/19 koje je uputila Vlada.<sup>646</sup> U svim ovim slučajevima, Sud je ocenio da član 113. Ustava definiše njegovu nadležnost da prihvata zahteve. Međutim, u svojim ranijim odlukama je smatrao da predsednik i Vlada mogu da upute pitanja Sudu na osnovu članova 84. i 90 Ustava kao dopunsku nadležnost. Kasnije je promenio pristup i ograničio svoju nadležnost samo u okviru člana 113. Ustava.

U ranijoj fazi, Sud se nije suočio sa dilemom o delokrugu i granicama svoje nadležnosti za davanje savetodavnih mišljenja. Sud nije tumačio međuodnos između člana 84. stav 9., člana 90. stav 10. sa članom 113. Ustava, pošto se prvenstveno fokusirao na to da li je priroda pitanja ustavna i da li su ih uputila ovlašćene strane.

U to vreme, Sud je primenio šire shvatanje pojma „ustavnih pitanja“. Njegov stav bio je da je pitanje ustavno ako je važno odnosno relevantno za ustavni poredak Kosova. Stoga je prihvatao zahteve koji nisu bili izričito uključeni u član 113. Ustava. Stav Suda je bio da ako je pitanje ustavno „nije stoga potrebno razmatrati zahtev u smislu člana 113. Ustava.“<sup>647</sup>

Ovo dokazuje da je Ustavni sud prepoznao značaj ustavnog mandata javne vlasti da pokrene pitanja ustavne prirode. Ovo je aktiviralo Sud da tumači Ustav kako bi se

646 Rešenje o neprihvatljivosti u slučaju tumačenje člana 139, stav 4. Ustava Republike Kosovo, predmet br. KO79/18, 3. decembar 2018. godine, dostupno na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/12/ko\\_79\\_18\\_av\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/12/ko_79_18_av_ang.pdf); predmet br. KO131/18, 25. mart 2009, dostupno na: [ka\\_131\\_18\\_av\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/12/ko_131_18_av_ang.pdf) (gjk-ks.org); predmet br. KO103/14, 1. jul 2014, dostupno na: [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2014/07/ko\\_103\\_14\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2014/07/ko_103_14_ang.pdf); presuda koja se odnosi na ocenu saglasnosti principa sadržanih u dokumentu pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/ glavni elementi“ sa duhom Ustava, Predmet br. KO130/15, 23. decembar 2015. godine dostupno na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2015/12/ko\\_130\\_15\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2015/12/ko_130_15_ang.pdf); , presuda u predmetu KO98/11 u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo 20. septembar 2011, dostupno na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2011/09/ko\\_98\\_11\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2011/09/ko_98_11_ang.pdf); Rešenje o neprihvatljivosti u zahtevu premijera Republike Kosovo za tumačenje akta ostavke premijera Republike Kosovo i definisanje nadležnosti i funkcionisanja Vlade nakon ostavke premijera, predmet KO124/19, 16. septembar 2019, dostupno na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/09/ko\\_124\\_19\\_av\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/09/ko_124_19_av_ang.pdf)

647 Predmet KO98/11, stav 50.

obezbedila usaglašenost i doslednost njegovih odredbi.

U 2018. godini sastav suda je prešao sa mešovitog sastava odnosno u čijem sastavu su bile domaće i međunarodne sudije na onaj u čijem su sastavu bili samo domaće sudije. U međuvremenu, političke promene i društveni razvoj u zemlji rezultirao je društvenim promenama i izazovima, uključujući brojna ustavna pitanja koja su zahtevala pravnu pažnju.

**Promene u sastavu Suda uticale su na novi pristup u njegovoj nadležnosti.**

Sa novim većinskim sastavom, Sud je odlučio da preispita svoju dosadašnju praksu o delokrugu nadležnosti da tumači ustavne odredbe kada nema spornog pitanja. Sud je promenio svoj pristup prvo kroz predmet KO79/18, a zatim i u predmetu KO131/18, oba podneta od strane predsednika, a ubrzo nakon toga i u predmetu KO124/19 koji je podnela Vlada.

## Skorašnja praksa

### Predmet KO79/18

**Predsednik** je zatražio od Suda tumačenje člana 139. stav 4. Ustava, o imenovanju članova Centralne izborne komisije (CIK). Predsednik je pitao koje poslaničke grupe ispunjavaju uslove da predlažu/imenuju članove CIK-a.

**Sud nema konsultativnu ili savetodavnu nadležnost.**

Sud je proglasio zahtev predsednika neprihvatljivim.<sup>648</sup> Podsetio je da to pitanje ne spada u njegovu nadležnost prema članu 113. stav 3. tačka 4 Ustava. Sud je naglasio da „postoji nadležnost samo za predmete koje mu je na zakonit način predočila ovlašćena strana”.<sup>649</sup> Isto tako je naveo da „Sud se ne bavi tumačenjima pitanja koja ne spadaju u delokrug člana 113. Ustava.”<sup>650</sup>

**Gjykata nuk ka juridiksion këshillëdhënës apo konsultativ.**

Pre donošenja rešenja o neprihvatljivost, Sud je uputio pitanja Venecijanskoj komisiji, što ukazuje na sumnje koje je imao u pogledu pravca koji treba da preduzme u vezi sa ovim pitanjem. Ovaj proceduralni korak takođe može značiti početnu nameru Suda da ispita osnovanost predsednikovog zahteva. Međutim, Sud je izričito naveo da menja postojeću praksu u vezi sa ocenom prihvatljivosti upućenog zahteva.

648 Ibid, Poslovnik o radu Suda, str.3.

649 Ibid, stav 66.

650 Ibid, stav 67.



**Sud mora da zadrži svoju ulogu odlučivanja.**

Sud je primetio da široko značenje pojma „ustavno pitanje“ u njegovoj prethodnoj sudskoj praksi treba shvatiti u duhu procesa uspostavljanja temelja ustavnog

sudstva kao i društvene potrebe da Sud u svojim počecima bude uključen u tumačenja određenih članova Ustava. U to vreme bilo je posebno važno rešavati podneta pitanja koja se odnose na vršenje nadležnosti predsednika utvrđenih Ustavom; pitanja koje utiču na podelu vlasti; očuvanje ustavnog poretka; i kada su postavljena pitanja imala bitne implikacije za funkcionisanje ustavnog sistema zemlje.<sup>651</sup> Sud je uzeo u obzir novonastale okolnosti i odlučio da bi preuzimanje savetodavne ili konsultativne uloge bilo u suprotnosti sa njegovom osnovnom ulogom da postupa i odlučuje u predmetima.

Relevantni stavovi u presudi (KO79/18) pružaju sledeće obrazloženje:

71. Raniju praksu Suda u rešavanju zahteva podnetih u širem značenju pojma „ustavno pitanje“ treba shvatiti u duhu procesa

**Gjykata duhet të ruajë rolin e saj vendimmarrës.**

uspostavljanja temelja ustavnog pravosuđa i društvene potrebe da Sud u svojim počecima bude uključen u tumačenja određenih članova Ustava, posebno kada se podneta pitanja odnose na vršenje nadležnosti predsednika utvrđenih Ustavom; kada su pokrenuta pitanja uticala na podelu vlasti; očuvanje pravnog poretka i kada su pokrenuta pitanja imala bitne implikacije za funkcionisanje ustavnog sistema zemlje (videti: Presudu u predmetu KO130/15, predsednica Republike Kosovo, gore navedena, stavovi 104, 107 i 109. Videti, takođe predmet br. KO103/14, predsednica Republike Kosovo, gore navedena, presuda od 1. jula 2014. godine, stavovi 27, 57 i 61).

72. Međutim, Sud, u svom sadašnjem sastavu, ocenjuje da, u potpunom skladu sa jasnim, iscrpnim i restriktivnim jezikom člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, sve ostale reference u Ustavu, koje se odnose na pokretanje ustavnih pitanja Ustavnom sudu, potiču iz člana 113.

73. Na osnovu toga, Sud utvrđuje da podnet zahtev ne spada u okvir člana 113, jer na osnovu člana 113, stav 2, predsednik može da podnese pitanja koja se odnose na usaglašenost zakona, ukaza predsednika i premijera i uredbi Vlade sa Ustavom, propisana u članu 113.2 (1), i statut opština sa Ustavom, propisana u članu 113.2 (2) Ustava.

74. Dok na osnovu člana 113, stav 3, predsednik je ovlašćen da podnese pitanja koja se odnose na situacije sukoba ustavnih nadležnosti između Skupštine, predsednika i Vlade; saglasnosti predloženog referenduma sa Ustavom; saglasnosti objavljivanja vanrednog stanja i mera preduzetih tokom istog sa Ustavom; saglasnosti predloženih ustavnih amandmana sa obavezujućim međunarodnim sporazumima i razmatranje ustavnosti procedure sprovođenja i ustavnosti izbornog procesa Skupštine.

<sup>651</sup> Ibid., stav. 71.

75. Shodno tome, i nadležnost podnosioca zahteva, prema članu 84 (9) Ustava, treba da bude povezana sa nadležnošću Suda utvrđenoj u članu 113, stavovi 2 i 3 Ustava, koja izričito i iscrpno propisuje pitanja koja predsednik Republike može da podnese Ustavnom sudu.

„[...] mogućnost Suda da preuzme konsultativnu ili savetodavnu ulogu je ograničena, jer bi to bilo u suprotnosti sa njegovom osnovnom ulogom da odlučuje o predmetima koji su pred njim.”

77. Sud ponavlja da je sadržaj odredbe člana 113. Ustava, sagledan u celosti, jasan i konkretan u pogledu nadležnosti predsednika koje proizilaze iz konteksta ovlašćene stranke pred Ustavnim sudom.

78. Shodno tome, proizilazi da član 113 predstavlja glavnu i jedinu osnovu nadležnosti Suda u vezi sa ovlašćenjima predsednika kao ovlašćene strane pred Ustavnim sudom<sup>652</sup>.

Ovo je prva odluka kojom je Sud promenio prethodnu praksu. Zanimljivo je i to da je Sud to učinio rešenjem o neprihvatljivosti. To znači da Sud ne razmatra meritum predmeta, ali iznosi razloge zbog kojih takav zahtev ne ispunjava procesne kriterijume prihvatljivosti. Još jedna činjenica koja ovu odluku čini zanimljivom jeste da je Sud ispitivao i tumačio granice svoje nadležnosti analizom i tumačenjem posebno, a zatim zajedno članova 113. i 84. stav 9. Ustava.

**Zahtev će biti neprihvatljiv ako sadrži hipotetička ustavna pitanja.**

Ova promena u ustavnom tumačenju označila je prekretnicu u praksi Suda. Promene u praksi sudova (naročito kada njihove odluke služe kao presedan) svuda su retka pojava i obično se propraćene mnogim raspravama, nesuglasticama i obilatim pravnim predlozima ili izmenama. Iz tog razloga, potrebna je presuda koja zaslužuje potpuniju i detaljniju analizu umesto samo donošenja rešenja o neprihvatljivosti. Pravila ne dozvoljavaju sudijama da iznose izdvojena mišljenja u odlukama o neprihvatljivosti.<sup>653</sup> Imajući u vidu da ova odluka nije bila jednoglasna, bilo bi profesionalno odgovarajuće da sudije pojedinci imaju mogućnost da daju saglasna ili suprotna izdvojena mišljenja, budući da bi to razjasnilo razloge za pojedinačno glasanje svakog sudije. Štaviše, ovakva suprotna izdvojena mišljenja bi unapredila i obogatila mladu ustavnu sudsku praksu zemlje.

Međutim, Sud nije mogao da napravi takav zaokret u svojoj sudskoj praksi putem donošenja meritorne odluke u stvari jer bi to značilo da se zahtev proglasi prihvatljivim. To bi bilo u suprotnosti sa čitavom svrhom novog pristupa da se ne prihvataju upućeni zahtevi koji sadrže hipotetička pitanja o ustavnosti.

**Sud ne može doneti presudu o meritumu slučaja ako odluči o neprihvatljivosti zahteva.**

652  
653

Predmet K079/18.  
Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018, 13. jun 2018, Pravilo 61 (2).

Ovaj slučaj predstavlja prekretnicu u tumačenju Suda u pogledu granica njegove nadležnosti i nadležnosti predsednika da upućuje predmetnu stvar Sudu. Sud je potvrdio da je član 113. Ustava temeljna osnova i isključiva nadležnost Suda i da će se zahtevi predsednika upućeni na osnovu člana 84(9) Ustava prihvatiti samo u okviru redovne nadležnosti Suda koje su jasno i izričito definisane u članu 113. stav 2. tačka 3.<sup>654</sup>

**Sud je svoju savetodavnu ulogu smatrao „ograničenom“.**

Međutim, jezik Suda u obrazloženju čini da predmetna materija bude dvosmislena.

Uprkos potvrđivanju da menja svoju praksu i ponavljajući svoj stav o budućim hipotetičkim ustavnim pitanjima, Sud je primetio da „...mogućnost Suda da preuzme konsultativnu ili savetodavnu ulogu je ograničena [naglasak dodat]”<sup>655</sup> Ovo bi moglo nagovestiti ovlašćenim stranama da i dalje postoji neka, ograničena mogućnost, da Sud daje savetodavna mišljenja.

### Predmet KO131/18

**Predsednik** je ovaj zahtev podneo pre nego što je Sud doneo odluku o neprihvatljivosti u predmetu KO79/18. Shodno tome, on je osnovao prvobitni zahtev na istim argumentima i za to koristio isti ustavni i pravni osnov da argumentuje prihvatljivost ovog zahteva pred Sudom.

Predsednik je pokrenuo pitanje nadležnog organa za ratifikaciju razmene pisama između Republike Kosovo i Evropske unije.<sup>656</sup> Oslonio se na član 84(9) Ustava, tvrdeći široka i neograničena ovlašćenja predsednika da od Suda traži tumačenje ustavnih normi koje se odnose na funkcije predsednika.<sup>657</sup>

Sud je propisno konstatovao promenu u svojoj praksi i o tome obavestio stranke. Na ovaj način im je dato dovoljno vremena da razjasne i opravdaju prihvatljivost zahteva i uputio stranke da se pozovu na član 113. Ustava, kao jedinu ustavnu odredbu za nadležnost Suda.<sup>658</sup>

Predsednik je ponovo razmotrio zahtev i podneo svoja pojašnjenja Sudu. On je izneo navode o sukobu ustavnih nadležnosti između predsednika i Skupštine na osnovu člana 113. stav 3. tačka 1 Ustava.<sup>659</sup> Sud je zatim odobrio dodatno vreme učesnicima da pročitaju i podnesu svoje komentare na pojašnjenja predsednika.

Sud je zahtev predsednika proglasio neprihvatljivim jer on nije pružio dokaze i korisne informacije kroz koje bi se preciziralo

**Podnosilac zahteva mora da dokaže da postoji sukob prema članu 113.**

654 Ibid., stav. 68.

655 Ibid., at 76.

656 Ibid.

657 Predmet KO131/18, stav 5

658 Ibid., stav. 14.

659 Ibid., stav. 15.

i dokazalo postojanje sukoba između njegovih ustavnih nadležnosti i nadležnosti Skupštine.

Konkretno, Sud je primetio da predsednik nije precizirao kakav je sukob postojao između njegovih ustavnih nadležnosti i nadležnosti Skupštine, uprkos zahtevu Suda da to pojasni u zahtevu. Predsednik je jednostavno izjavio da slučaj „ima veze sa sukobom ustavnih nadležnosti između predsednika i Skupštine“ bez pružanja bilo kakvih dokaza koji bi potkrepili ovu tvrdnju.<sup>660</sup> Po mišljenju Suda, ovo možda nije bilo dovoljno da se pokrene tvrdnja o sukobu između ustavnih nadležnosti.<sup>661</sup>

Objažavajući svoju nadležnost, Sud je istakao da član 113.3 (1) Ustava sadrži tri zahteva i to neophodnost da: 1) sukob istakne jedna od tri ovlašćene strane, 2) isticanje sukoba ustavne nadležnosti navedene u Ustavu jedne od tri ovlašćene strane i da, 3) sukob postoji.<sup>662</sup> Sud je još jednom izjavio da neće tumačiti pitanja koja idu van okvira člana 113. Ustava.<sup>663</sup>

Sud je naglasio da je ovo prvi zahtev za ocenu navedenog ‘sukoba’ između ustavnih nadležnosti. Takođe je naglasio da će u svakom slučaju sukoba između ustavnih nadležnosti odlučivati na osnovu okolnosti svakog slučaja, ali oslanjajući se na zahteve i ustavna ograničenja.<sup>664</sup>

**Sudu su potrebni dokazi da postoji sukob nadležnosti da bi prihvatio zahtev.**

Sud je primetio da je predsednik podneo svoj zahtev u vidu pitanja bez dostavljanja odgovarajućih argumenata i dokaza koji idu u prilog tome gde postoji sukob.<sup>665</sup> Da

bi prihvatio zahtev, Sudu su potrebni jasni argumenti ili tvrdnje da postoji sukob nadležnosti. Hipotetičko pitanje bez dokazivanja da sukoba u praksi postoji nije dovoljno.

Relevantni stavovi rešenja o prihvatljivosti u ovom slučaju navode sledeće:

101. Vraćajući se na prva dva zakonska uslova, Sud primećuje da je prvi zakonski zahtev iz člana 31. Zakona da slučaj pokrenut prema članu 113.3 (1) Ustava mora da se podnese ili (i) od ovlašćene strane u sukobu ili (ii) od strane koja je direktno ugrožena sukobom. Dakle, dovoljno je da postoji zahtev podnet Sudu od ovlašćene strane koja pretpostavlja ili navodi da je u sukobu ili (iii) od strane koja pretpostavlja ili navodi da je direktno ugrožena sukobom. Ovaj zahtev je ispunjen s obzirom da je predsednik, u svojstvu podnosioca ovog zahteva, strana koja navodi da je ili može biti u sukobu. Drugi zakonski zahtev člana 31. Zakona je to da Sudu treba dostaviti sve korisne informacije u vezi sa „pretpostavljenim sukobom“ ili „navodnim sukobom“. U vezi sa ovom tačkom, Sud će se u nastavku pozvati

660 Ibid., stav 104.

661 Ibid.

662 Ibid., stav. 92.

663 Ibid., stav. 87, 101.

664 Ibid., stav. 96.

665 Ibid., stav. 105.

i na dva dodatna zahteva koji su određeni stavovima (2) i (3) pravila 68 Poslovnika o radu koji i dalje konkretizuju ovu zakonsku odredbu i kao takvi treba da se ocene zajedno i sažeto, odnosno:

*(2) Pri podnošenju podneska shodno ovom pravilu, ovlašćena strana treba na precizan način da dokaže kakav sukob postoji između ustavnih nadležnosti Skupštine Kosova, predsednika Republike Kosovo ili Vlade Republike Kosovo. (3) Ovlašćena strana će precizirati akt koji krši njene nadležnosti i relevantne odredbe Ustava koje su povređene tim aktom. [...]*

102. U tom smislu, Sud naglašava da se treći ustavni zahtev iz člana 113.3 (1) u vezi sa drugim zakonskim uslovom iz člana 31. Zakona, čitan zajedno sa stavovima (2) i (3) Poslovnika o radu, nisu ispunjeni u ovom konkretnom slučaju.

103. Ovo je iz razloga što, prema ovom Sudu, podnosilac zahteva nije dostavio dovoljno korisnih informacija u vezi sa „pretpostavljenim“ ili „navodnim sukobom“, kao što se to traži članom 31. Zakona, niti je naveo na precizan način „kakav sukob postoji između ustavnih nadležnosti“ predsednika i Skupštine, kao što se traži tačkom (2) pravila 68. Na kraju, shodno tome, on nije uspeo da dokaže kako je uskraćena njegova Ustavom utvrđena nadležnost u vezi sa ratifikacijom međunarodnih sporazuma, kao što se traži tačkom (3) pravila 68 Poslovnika o radu”.<sup>666</sup>

U ovom slučaju, Sud je potvrdio svoju odlučnost da sledi novi presedan koji se odnosi na njegovu nadležnost. On je, još jednom, potvrdio, da predsednik treba da se osloni na član 113. Ustava za podnošenje zahteva Sudu.<sup>667</sup>

Konceptualne osnove ovog pristupa u izvesnoj meri odgovaraju sa onima iz pravnog sistema SAD, koji zahteva da zahtev strane koje upućuje zahtev po pitanju spornog pitanja mora da bude opravdan, što znači da: stranama nije potrebno savetodavno mišljenje, postavljana pitanja nisu niti preuranjena niti zakašnjela, i da rešenje ne zahteva presudu o političkom pitanju. Što se tiče nedavanja savetodavnih mišljenja, ovo proizilazi iz ustavnih ovlašćenja saveznih sudova da odlučuju o „predmetima“ i „kontroverzama“. Dakle, sudovi ne mogu da daju mišljenja koja su samo „savetodavna“, što znači da odgovaraju na hipotetička pitanja ili zahteve za savet u izradi zakonskih propisa.

## Predmet KO124/19

**Premijer** je zatražio od Suda tumačenje „Akta o ostavci premijera i definisanju nadležnosti i funkcionisanja Vlade nakon podnošenja ostavke premijera.”<sup>668</sup>

**Premijer je tvrdio da Vlada ima široku nadležnost da upućuje pitanja Sudu, uprkos promeni sudske prakse.**

To je bilo nakon što je Sud promenio svoj pristup tumačenju granica svoje nadležnosti u predmetu KO79/18 i kasnije u predmetu KO131/18. U to vreme,

<sup>666</sup> Predmet br. KO131/18.

<sup>667</sup> Ibid., 14.

<sup>668</sup> Predmet KO124/19

Sud je skrenuo sa svoje ranije prakse i ograničio svoju nadležnost samo na član 113. Ustava.

Uprkos nedavnoj promeni prakse Suda, premijer se pozvao na član 93(10) Ustava, tvrdeći da Vlada ima široku nadležnost da upućuje pitanja Sudu, ne ograničavajući se na član 113. Ustava.<sup>669</sup>

**Premijer je tvrdio da bi se stav Suda mogao promeniti kada se promeni njegov sastav.**

Premijer se takođe osvrnuo na promenu prakse Suda i tvrdio da se tumačenje Suda može razlikovati u zavisnosti od slučaja i sastava Suda. Ilustracije radi, podsetio je da

se Sud u predmetu KO79/18 pozvao na tadašnji sastav suda kada je obrazlagao svoj stav. To je, prema njegovim rečima, značilo da Sud ima diskreciono pravo da definiše šta predstavlja ustavno pitanje. Stoga je tvrdio da Sud treba da potvrdi u ovom slučaju da njegov zahtev spada u okvir ustavnih pitanja koja utiču na podelu vlasti, očuvanje ustavnog poretka i izgradnju države.

Sud je prvo podsetio premijera da na osnovu člana 113(1) Ustava ima nadležnost da odlučuje samo o predmetima koje su mu na zakonit način podnele ovlašćene strane.<sup>670</sup> Nadalje, nedavna sudska praksa Suda je jasno pokazala da se ne bavi tumačenjima pitanja koja ne spadaju u delokrug člana 113.<sup>671</sup> Štaviše, Sud je naveo sve nedavne presude o neprihvatljivosti i podsetio premijera da je dobro upoznat sa takvom praksom jer je u svojim odgovorima koristio argumente koji proizilaze iz nove prakse.<sup>672</sup>

Sud je smatrao da zahtevi zasnovani na članu 93(10), slični onima iz člana 84(9), mogu biti prihvatljivi samo u okviru nadležnosti Suda prema članu 113.<sup>673</sup> Koristio je snažniji jezik u svom obrazloženju da bi ojačao svoju novu praksu potvrđujući da će zadržati ovakav stav bez obzira na bilo koju buduću situaciju.<sup>674</sup>

**Sud je potvrdio da član 113. Ustava ograničava nadležnost Suda.**

Na kraju, Sud je potvrdio da član 113. Ustava predstavlja temeljni i jedini osnov nadležnosti Suda u odnosu na pravo Vlade da kao ovlašćena strana uputi zahtev Sudu.<sup>675</sup> Takođe je ponovio da više ne odgovara na zahteve za tumačenje ustavnih odredbi koje su van granica delokruga člana 113. Ustava.

Međutim, indirektno Sud je ponudio „savet“ ili smernice premijeru, pod kojim okolnostima Sud može ispitati pitanje zakonskog statusa Vlade, nakon ostavke

669 Ibid, u stavu 19.

670 Ibid., u stavu. 44.

671 Ibid., u stavu. 45.

672 Ibid., u stavu. 49.

673 Ibid., u stavu. 46.

674 Ibid., u stavu. 50.

675 Ibid.

premijera.<sup>676</sup> Prema mišljenju Suda, ovo se može desiti samo kroz, osporavanje ustavnosti ukaza premijera, uredbi Vlade ili pitanja koja se odnose na situacije sukoba ustavne nadležnosti Skupštine, predsednika i Vlade.<sup>677</sup>

Uvažavajući relevantnost i legitimne dileme koje se mogu javiti u različitim situacijama ubuduće, Sud je zaključio da ne može dati odgovore na postavljena pitanja sve dok ona nisu dostavljena Sudu u skladu sa Ustavom predviđenim procedurama.<sup>678</sup>

**Sud ne može odgovoriti na pitanja koja se mogu pojaviti u budućnosti.**

Relevantni stavovi rešenja o prihvatljivosti u slučaju KO124/19 navode sledeće:

44. S tim u vezi, kao što je to pravilno naglašeno u sadržaju zahteva podnosioca, Ustavni sud, na osnovu člana 113. stav 1 Ustava, ima nadležnost da odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

45. U tom smislu, Sud je konačna vlast za tumačenje Ustava, prema članu 112. stav 1 Ustava, u vezi sa slučajevima koji su mu podneti u skladu sa članom 113. S tim u vezi, Sud je jasno naglasio da se ne bavi tumačenjima o pitanjima koja se povezuju sa pravnim činjenjem ili nečinjenjem ustavnih institucija za koje nije ovlašćen prema članu 113. Ustava (videti predmet Ustavnog suda K 79/18, predsednik Republike Kosovo, Rešenje o neprihvatljivosti od 21. novembra 2018. godine).

46. Što se tiče značenja i granica člana 93. stav (10) Ustava, koji navodi da Vlada može podnositi ustavna pitanja Ustavnom sudu, a na koji se poziva podnosilac, Sud naglašava da zahtevi koji su podneti po ovom osnovu mogu biti prihvatljivi samo unutar nadležnosti Suda, koja je izričito i jasno propisana u članu 113. stavovi 2 i 3 Ustava.

50. Stoga, Sud naglašava da je sadržaj odredbe člana 113. Ustava, gledano u celosti, jasan i konkretan u pogledu nadležnosti Vlade koje proističu iz konteksta ovlašćene strane pred Ustavnim sudom. Shodno tome, uprkos potrebi koja se može javiti u praksi za tumačenjem u vezi sa drugim važnim pitanjima koja se tiču nadležnosti Vlade, proizilazi da član 113. Ustava predstavlja glavnu i jedinu osnovnu nadležnost Suda u vezi sa ovlašćenjima Vlade kao ovlašćene strane pred Ustavnim sudom (videti, mutatis mutandis, predmet Ustavnog suda KO79/18, naveden u tekstu iznad, stav 78).

54. Sud naglašava da se pitanje pravnog statusa Vlade, nakon ostavke premijera, može podneti Sudu samo ukoliko je isto podneto u okviru člana 113. stav 2 Ustava, kada ovlašćene strane mogu osporiti pred Sudom pitanja koja se odnose na saglasnost dekreta premijera, kao i uredbi Vlade sa Ustavom ili na osnovu člana 113. stav 3 Ustava, kao pitanja koja se odnose na situacije sukoba ustavnih nadležnosti Skupštine, predsednika i Vlade.

55. Stoga, na osnovu svega napred navedenog, Sud zaključuje da pitanja koja je podnosilac zahteva pokrenuo pred Sudom ne spadaju u delokrug nadležnosti Ustavnog Suda, kao što je utvrđeno članom 113. Ustava, i iz tog razloga, uprkos njihovoj važnosti i legitimnim

<sup>676</sup> Ibid., u stavu. 54.

<sup>677</sup> Ibid.

<sup>678</sup> Ibid., u stavu. 55.

dilemama koje se mogu pokrenuti, Sud ne može odgovoriti na postavljena pitanja budući da ista nisu postavljena Sudu u skladu sa procedurama koje su predviđene Ustavom.

Ovo je poslednji zahtev koji su Vlada i predsednik podneli Sudu za savetodavno mišljenje. Sud prepoznaje važnost pitanja koja se mogu pojaviti u različitim praktičnim situacijama. Međutim, jasno je stavio do znanja da neće razmatrati nijedan zahtev koji bi tražio od Suda da preuzme konsultativnu ili savetodavnu ulogu. Dodatno opravdanje Suda za takav stav je da je konsultativni ili savetodavni mandat nespojiv sa prirodom odlučivanja ustavnih sudova.

Sud je jasno stavio do znanja da će na osnovu nove prakse tumačiti ustavne odredbe samo ako postoji sukob ili sporno pitanje za koje se mora doneti odluka.

## Prethodna praksa

### Predmet KO103/14

**Predsednica** je zatražila od Suda ocenu usaglašenosti člana 84. stav 14. [Nadležnosti predsednika] sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava, o predlaganju kandidata za premijera.<sup>679</sup> Sud je, na osnovu člana 84. stav 9. Ustava, zaključio da su pitanja koja je postavila predsednica ustavne prirode.<sup>680</sup> Po oceni Suda „imaju za cilj da obezbede doslednu primenu dodeljenih ustavnih nadležnosti predsednika Republike u skladu sa slovom i duhom Ustava”.<sup>681</sup>

Relevantni stavovi presude u predmetu KO103/14, navode sledeće:

15. U tom pogledu, Sud se poziva na član 113.1. Ustava, koji predviđa da: „Ustavni sud odlučuje samo o slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.”

**Sud je utvrdio da su pitanja predsednika „ustavna pitanja“ jer nastoje da obezbede usaglašenost sa Ustavom.**

19. Stoga, u skladu sa članom 84.9 Ustava, predsednik Republike Kosovo Je ovlašćen da pokrene ustavna pitanja Sudu. Prema tome, Sud treba da oceni da li su pokrenuta pitanja “ustavna pitanja” shodno članu 84.9 Ustava.

26. Nije dužnost Suda da oceni činjenice konkretnog slučaja, ali gore navedene činjenice, izgleda da su pokrenula ustavna pitanja, u odnosu na dve ustavne odredbe, to jest član 84.14. i član 95. Ustava.

27. Sledstveno, na osnovu člana 84.9 Ustava, Sud nalazi da su pitanja dostavljena od strane podnosioca zahteva ustavne prirode. Ona imaju za cilj da obezbede doslednu primenu Ustavom dodeljenih nadležnosti predsednika Republike, shodno slovu i duhu Ustava.

679 Predmet KO103/14, stav 57

680 Ibid., stav. 27.

681 Ibid.



28. Uzimajući u obzir ova razmatranja, Sud smatra da ne postoji osnov da se zahtev, kojim su pokrenuta važna ustavna pitanja, proglasi neprihvatljivim niti za upuštanje u dodatne osnove prihvatljivosti dostavljenih od strane podnosioca zahteva.

Sud se poziva na član 113(1) samo da bi razmotrio da li je ovlašćeno lice postavilo pitanje i da li je podnesak bio zakonit. On se ne odnosi na, niti razmatra nadležnost predsednika u svetlu drugih stavova člana 113. Sud utvrđuje da je član 84. stav 9. osnov koji ovlašćuje predsednika kao ovlašćenu stranku da upućuje ustavna pitanja. Dalje, utvrdio je da su pitanja predsednika „ustavna pitanja“ i proglasio zahtev prihvatljivim.<sup>682</sup>

### Predmet KO130/15

**Predsednica** je podnela zahtev na osnovu člana 84(9), u vezi sa članom 113(2) Ustava. Ona je zatražila ocenu ustavnosti „Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi“ (u daljem tekstu „Principi“). Član 113. stav 2. predviđa ustavni osnov za preduzimanje ustavne radnje kojom se osporava određeni pravni akt, odnosno akt u smislu njegove usaglašenosti sa Ustavom.

Predsednica je zatražila od Suda da protumači da li su principi ustavni, odnosno u skladu sa članom 3(1) (Multietnička priroda), Poglavljem II (Osnovna prava i slobode) i Poglavljem III (Prava zajednica i njihovih pripadnika).<sup>683</sup> Ona je tvrdila da ovaj dokument treba smatrati ili kao pravni akt koji je odobrio premijer ili kao dokument koji je potpisao premijer.<sup>684</sup>

Zbog prirode zahteva, ocena njegove prihvatljivosti je bila duža u poređenju sa prethodnim slučajevima. To je zato što predsednica nije tražila tumačenje određene ustavne odredbe, već je tražila ocenu ustavnosti navodnog spornog dokumenta.

**Sud neće ocenjivati ustavnost dokumenata koji ne potpadaju pod član 113.**

Razmatrajući prihvatljivost zahteva, Sud je našao da ovaj dokument nije niti zakon, niti ukaz predsednika ili premijera, niti propis Vlade, u smislu

člana 113.2 stav 1. Ustava, odnosno statut opštine u smislu člana 113.2 (2) Ustava. Stoga je Sud zaključio da Principi ne spadaju u delokrug njegove nadležnosti prema članu 113.2 Ustava.<sup>685</sup>

Ovo je bio prvi slučaj u kojem je Sud jasno naveo da ne može svaki zahtev u kojem se postavlja pitanje ustavnosti samo po sebi to i biti i da je na Sudu da odluči od slučaja do slučaja da li to predstavlja „ustavno pitanje“ ili ne.<sup>686</sup> U ovom slučaju,

682 Ibid, stav 19 i 20

683 Ibid., stav. 85.

684 stav. 92.

685 Ibid., u stav. 96

686 Ibid, stav 101.

Sud je smatrao da su pitanja od velikog značaja i relevantnosti za ustavni poredak Kosova. Uzeo je u obzir i to da ne postoji nijedna druga institucija u zemlji koja bi se bavila takvim pitanjima.<sup>687</sup> Shodno tome, Sud je zaključio da član 112(1) Ustava pruža odgovarajući ustavni osnov za ocenu ustavnosti.<sup>688</sup>

Relevantni stavovi presude u predmetu KO130/15, navode sledeće:

89. Uopšteno, ovlašćenja predsednika Republike iz člana 84 (9) Ustava da pokrene ustavna pitanja pred Sudom treba shvatiti u vezi sa odredbama Ustava koje se odnose na nadležnosti Suda koje sadrži član 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane Ustava.

95. Sud primećuje da ovaj dokument u daljem tekstu: Principi) nije zakon, niti ukaz predsednika ili premijera, niti uredba Vlade, u smislu člana 113.2, pod (1) Ustava. Štaviše, takođe nije opštinski statut u smislu člana 113.2, pod (2) Ustava.

97. S tim u vezi, Sud podseća da ima sudsku praksu gde je predsednica Republike zahtevala da tumači značenje određenih odredbi Ustava. To je urađeno da bi se predsednici dalo uputstva za izvršenje njenih zadataka (videti na primer: slučaj br. K0103/14, Predsednica Republike Kosovo: U vezi sa ocenom kompatibilnosti člana 84.14. [Nadležnost predsednika J sa članom 95. (Izbor Vlade J Ustava Republike Kosovo, presuda od 1. jula 2014. godine).

98. Sud primećuje da je predsednica Republike podnela zahtev Sudu tražeći tumačenje značenja ustavnih odredbi. Sud je utvrdio da takva pitanja su ustavne prirode i spadaju u delokrug ustavnih pitanja, u smislu člana 84 (9) Ustava (videti: Presudu u gore navedenom slučaju K0103/14, stavovi 26 i 27).

100. Sve dok delokrug ovog zahteva podnosiTeljke obuhvata zahtev da Sud tumači specifične odredbe Ustava ocenjujući ustavnost ili saglasnost Principa, Sud ima nadležnost da se bavi zahtevom. Stoga, Sud je konačna vlast da pruži tumačenje u smislu člana 112.1 Ustava.

**Nije svako pitanje koje se odnosi na ustav „ustavno pitanje“.**

kojoj Sud odlučuje. Sud sam odlučuje da li je pokrenuto pitanje „ustavno pitanje“ i odlučuje o tome od slučaja do slučaja.

102. U ovom smislu, Sud podseća na svoju sudsku praksu kada je bilo zatraženo da pruži tumačenje na osnovu člana 112. 1. Ustava. Naime, u zahtevu K097/10 Sud je razmatrao pitanje pokrenuto pod članom 84 (9). u kame je bilo traženo tumačenje na osnovu člana 112. 1. mogućih radnji vršioca dužnosti predsednika Republike.

104. Sud smatra da, su pitanja koja su pokrenuta u ovom zahtevu relevantna i od velike važnosti za ustavni poredak Kosova. Štaviše, ne postoji nijedna druga institucija u Republici Kosovo gde bi podnosiTeljka mogla pokrenuti ta pitanja. Sledstveno tome, Sud zaključuje da član 112. 1. pruža odgovarajući ustavni osnov za ocenu Principa u smislu saglasnosti sa relevantnim ustavnim odredbama.

687 Ibid, stav 104.  
688 Ibid, stav 104.

Ovom odlukom, Sud je po prvi put utvrdio neka ograničenja u širokom poimanju i tumačenju značenja ustavnih pitanja. Utvrdio je da svaki zahtev koji se pokreće pred Sudom može biti sam po sebi ustavno pitanje.

Ovaj pristup se razlikovao od prethodnog stava Suda da „nije postojala potreba... da se razrade razlozi za prihvatljivost predviđene članom 113. stav 1. tačka 2) Ustava“, što je značilo da je ustavno pitanje svako pitanje koje se odnosi na određenu ustavnu odredbu.

### Rasti KO98/11

**Vlada** je od Suda zatražila tumačenje i pojašnjenje pitanja imuniteta poslanika Skupštine Kosova, predsednika Kosova, premijera i članova Vlade. Vlada je tvrdila da „ovo pitanje ima neposredan uticaj na demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo u skladu sa Ustavom Republike Kosovo”.<sup>689</sup>

**Sud je proširio ovlašćenja Vlade van okvira člana 113.**

Sud je zaključio da „(a)ko su pitanja ustavna pitanja, onda će Vlada biti ovlašćena strana i podneti zahtev će biti prihvatljiv.”<sup>690</sup>

U relevantnim stavovima presude u predmetu KO130/15 navodi se sledeće:

40. Vlada zasnivala svoj zahtev Ustavnom sudu na osnovu člana 93. stav 10. i člana 113. stav 3. tačka 1. Ustava. Prema članu 93. stavu 10, Vlada može podneti ustavna pitanja Ustavnom sudu. Ukoliko su pitanja ustavna pitanja, onda će Vlada biti ovlašćena strana i zahtev će biti prihvatljiv. Sud će pažljivo razmotriti ta pitanja kako bi ustanovio da li zahtev sadrži ustavna pitanja.

**Sud je ovo pitanje smatrao ustavnim jer je bilo povezano sa državnom upravom.**

44. Republika Kosovo je prema svom Ustavu definisana kao demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i mehanizmima uzajamne kontrole među njima. Podela vlasti je jedna od osnova koja garantuju funkcionisanje

demokratske države. Suština nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja ovih ogranka je imunitet koji se daje osobama koje odražavaju ove vlasti.

45. Kao što je i premijer naveo, postavljena pitanja imuniteta utiču na demokratsko funkcionisanje države.

46. Pitanja su ustavne prirode pošto se tiču mehanizama koji vrše podelu vlasti u Republici Kosovo.

49. Kako bi zahtev bi proglašen prihvatljivim, Ustavom je propisano da se Sudu pitanja podnose na zakonit način od strane ovlašćene strane, prema članu 113. stavu 1. Ustava. Sud je ustanovio da su pitanja podnosioca zahteva podneta na zakonit način. Ustavni sud, kao

<sup>689</sup> Predmet KO98/11, stav 3.

<sup>690</sup> Ibid., stav. 40

konačna instanca za tumačenje Ustava, smatra da pitanja koja se odnose na imunitet jesu ustavne prirode. Vlada je podnela ustavna pitanja i ona je ovlašćena strana. Dakle, Vlada je podnela ustavna pitanja i jeste ovlašćena strana.

50. Podneta pitanja jesu ustavna pitanja, kao što je predviđeno članom 93. stavom 10. Ustava. Dakle, nije potrebno razmatrati zahtev u smislu člana 113. stava 3. tačke 1) Ustava. Štaviše, iako su u Poglavlju III, Posebni postupci, Zakona o Ustavnom sudu propisani vremenski rokovi za podnošenje zahteva prema članu 113. Ustava, za podnošenje takvih zahteva shodno članu 93. stav 10. nisu propisani rokovi.

Ova odluka pokazuje da je fokus Suda bio razmatranje prirode slučaja, odnosno da li su pitanja ustavne prirode. Uopšte nije dovela u pitanje ovlašćenja Vlade da podnese zahtev za tumačenje ustavnih odredaba, niti da li postoji bilo kakva granica za to, niti koji je delokrug nadležnosti Suda.

**Sud nije doveo u pitanje niti ovlašćenja Vlade niti nadležnost Suda.**

Široko tumačenje Suda podrazumevalo je da će Sud razmotriti meritum svakog pitanja koje Vlada zakonito postavi u vezi sa demokratskim funkcionisanjem države.

## Komparativna analiza i literatura

Različiti ustavi u Evropi sadrže detaljne odredbe koje jasno i iscrpno definišu nadležnost Ustavnog suda.

Većina ustavnih sudova ima ovlašćenje da pruži apstraktnu ocenu ustavnosti zakona u odsustvu konkretnog sukoba/spornog pitanja.<sup>691</sup> Većina njih dozvoljava određenim političkim akterima, poput predsedniku, predsedniku Skupštine, nekolicini narodnih poslanika ili članovima Vlade da traže apstraktnu ocenu ustavnosti. Neke zemlje poput Mađarske ,takođe dozvoljavaju pojedincima da zatraže apstraktnu ocenu ustavnosti.<sup>692</sup> Slično, Ustavni sud Kosova može dati apstraktnu ocenu ustavnosti zakona, akata i propisa, kako pre, tako i posle njihovog usvajanja.

S druge strane, u celoj Evropi ne postoji ustav koji predviđa mogućnost da predsednik ili Vlada hipotetički zatraže tumačenje neke ustavne odredbe bez postojanja sukoba. Ustavni sudovi nemaju nadležnost da daju savetodavna mišljenja. Ustavni sud Nemačke je jedno vreme bio izuzetak. Na početku svog postojanja, Zakon o Saveznom ustavnom sudu je predviđao da Ustavni sud Nemačke može

691 Razmena stavova između Južnoafričke komisije sudija i Venecijanske komisije o oceni ustavnosti u zemljama sa angosakonskim pravnim sistemom i u zemljama sa specijalizovanim ustavnim sudovima: Evropski model ustavne ocene zakona, Izveštaj Ján Mazák, Venecija, 17. mart 2006, CDL-JU(2006)016.

692 A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA [Ustav] član 32A(3) [Mađarska.] [ u daljem tekstu MABARSKI USTAV], dostupan na: <http://www.aefre.unibe.ch/law/icl/hu000000.html> („Svako ima pravo da pokrene postupak pred Ustavnim sudom u slučajevima preciziranim zakonom.”)

da daje savetodavna mišljenja<sup>693</sup>. Međutim, ova odredba je ukinuta nekoliko godina kasnije zbog obavezne prirode „savetodavnih mišljenja”.<sup>694</sup>

## Zaključak

Ustavni sud je u celoj svojoj praksi svoj delokrug nadležnosti tumačio kontradiktorno. Posle skoro decenije sudske prakse, Sud je sa promenom svog sastava promenio i tumačenje svoje nadležnosti gde je od širokog tumačenja „ustavnih pitanja” došao do uskog tumačenja u okviru člana 113. Ustava.

Predsednik i Vlada imaju važnu funkciju garantovanja ustavnog funkcionisanja institucija. Međutim, njihova nadležnost ne podrazumeva široka i neograničena ovlašćenja da upućuju pitanja Sudu. Ovo je u skladu sa praksom drugih zemalja u Evropi koje ne predviđaju nadležnost Suda da daje savetodavna mišljenja. Ovaj pristup takođe štiti osnovnu ulogu Suda kao donosioca odluka.

Međutim, i dalje je prisutna neizvesnost zbog formulacije Suda „[...] mogućnost da Sud preuzme konsultativnu ili savetodavnu ulogu je ograničena...” u jednom od obrazloženja Suda. Upotreba izraza „ograničeno” može da znači da još uvek može biti prostora za ovlašćene strane da zatraže savetodavna mišljenja Suda. Iako Sud potvrđuje svoj novi pristup u kasnijim skorašnjim slučajevima, izbor ovako dvosmislenih reči mogao bi da dovede do budućih nesporazuma. Premijer je jednom zatražio od Suda savetodavno mišljenje uprkos promeni prakse Suda 2018. godine. Ovlašćene strane bi mogle zbog nepostojanje ustavne jasnoće da slede isti obrazac i u buduće.

Obrazloženje Suda za promenu prakse je takođe kontradiktorno odnosno zbunjujuće jer implicira da je sastav Suda odlučujući faktor za novi pristup njegovoj nadležnosti, navodeći da odluka dolazi od „...Suda u njegovom sadašnjem sastavu”. To bi moglo da znači da bi Sud nakon promene sudija, mogao da promeni i svoje tumačenje i da Sud više neće biti u obavezi odnosno biti vezan svojom prethodnom sudskom praksom. Na taj način se stvara opasan presedan koji je u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti i koji takođe može da dovede do toga da se ubuduće ponavljaju zahtevi ovlašćenih strana da traže savetodavna mišljenja.

Ove neizvesnosti zahtevaju hitnu potrebu da se ovo pitanje reši do kraja kroz jasne ustavne odredbe posebno zbog prirode sudske prakse Suda od slučaja do slučaja. Ustavne odredbe o nadležnostima predsednika i Vlade treba da budu jasnije i da koriste konkretniji jezik od formulacije „mogu da upute ustavna pitanja Ustavnom sudu” da bi se utvrdila veza sa članom 113. Ustava. Pojašnjenje nadležnosti Suda

693 Zakon o saveznom Ustavnom sudu (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG), 12. mart 1951, dostupan na <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?blob=publicationFile&v=1#:~:text=The%20Federal%20Constitutional%20Court%20may,for%20other%20constituti%20court%20proceedings.&text=Ap%20plications%20for%20a%20decision%20pursuant,or%20by%20a%20Land%20government.>

694 Predmet K079/18, stav 76.

i za druga pitanja van člana 113. Ustava izbegla bi zabunu i postavila osnovu za izvesnost.

## Preporuke

- Nova ustavna odredba bi mogla izričito da odredi da predsednik i Vlada mogu podneti zahteve Ustavnom sudu samo na osnovu člana 113. Ustava.
- Nove ustavne odredbe bi mogle takođe da dozvole predsedniku i Vladi da u određenim okolnostima upućuju Sudu pitanja van okvira člana 113. Ovo pravilo bi moglo da se proširi i na druge ovlašćene strane. Međutim, treba jasno naglasiti i precizirati nadležnost koja bi mogla da bude izuzetak. Uvođenje takve odredbe može biti razumno s obzirom na razvoj sudske prakse i sudsku praksu Suda tokom vremena. U ovom slučaju Ustav bi morao da utvrdi kriterijume za isključivanje ili odstupanje od norme.
- Kao osnovni preduslov, odgovor Suda može da bude diskrecione prirode, jer na osnovu ustavnih kriterijuma odlučuje da li će dati savetodavno mišljenje. Takvi kriterijumi mogu uključivati u najmanju ruku: (i) da li su upućena pitanja ustavne prirode; (ii) da li spadaju u delokrug člana 113. Ustava; (iii) da li bi mogli da ugroze ustavni poredak, ako se ne reše; i (iv) ako ne postoji nijedna druga institucija u zemlji koja se bavi tim pitanjem

# Nadležnost Suda za ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora

---

Ustav predviđa ex-post ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora. U ovom slučaju, predmet razmatranja nije sam sadržaj međunarodnog ugovora, već akt njegove ratifikacije odnosno potvrđivanja. Neke druge zemlje takođe dozvoljavaju ex-ante ocenu ustavnosti, koja omogućava ocenu ustavnosti sadržaja jednog međunarodnog ugovora, pre njegove ratifikacije. Diskusije o budućim ustavnim izmenama mogu istražiti alternative za moguće izmene Ustava ili prakse Suda kako bi se omogućila ex-ante ocena ustavnosti, shodno praksi nekolicine drugih zemalja, poput Nemačke i Irske.

---

Ustavni sud je „konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom”.<sup>695</sup>

Međutim, Ustav ne daje Sudu izričitu

nadležnost da preispituje sadržinu jednog međunarodnog ugovora pre njegovog potvrđivanja. Ovo je poznato kao *ex-ante* ocena ustavnosti međunarodnog ugovora i sudska praksa je oprečna kada je reč o tome da li potpada u nadležnost Suda shodno članu 113. Ustava.<sup>696</sup> Po Ustavu, Sud razmatra samo da li su postupak potvrđivanja (ratifikacije) i zakoni koji su doneti za njegovo potvrđivanje u skladu sa Ustavom. Ovo je poznato kao *ex-post* ocena ustavnosti potvrđivanja međunarodnih ugovora.

**Ex ante ocena → sadržina ugovora**

**Ex post ocena → postupak potvrđivanja**

Postoje tri glavna modela ustavnih sistema; 1) oni koji predviđaju *ex-ante* i *ex-post* ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora; 2) oni koji se izričito odnose na jednu ili drugu vrstu ocene, i 3) drugi koji ne predviđaju mogućnost ni za *ex-ante* niti za *ex-post* ocenu međunarodnih ugovora. U *ex-ante* oceni međunarodnog ugovora, predmet ocene ustavnosti je sam ugovor, a ne akt njegov potvrđivanja. Rezultat ovog postupka bi bio: obustavljanje potvrđivanja do odluke Suda, a u slučaju neusaglašenosti sa Ustavom, do potvrđivanja ne bi došlo, sve do izmene Ustava.

**Ex-ante ocena međunarodnih ugovora bila bi korisna zbog svoje preventivne prirode.**

*Ex-ante* ocena ustavnosti omogućava Sudu da identifikuje bilo kakvu protivrečnost između međunarodnog ugovora i Ustava, pre njegovog potvrđivanja odnosno ratifikacije. Što se tiče

*ex-post* ocene ustavnosti – ona bi u određenoj meri - predvidela i pravni lek.<sup>697</sup> Parlamentarna kontrola kroz potvrđivanje određenih ugovora i ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora od strane Ustavnog suda zapravo su važne metode za vršenje nadzora nad izvršnom vlašću, sa stanovišta zaključivanja međunarodnih ugovora.<sup>698</sup> Pored toga, *ex-ante* ocena bi otklonila svaku neizvesnost sa kojom bi se kosovski predstavnici mogli suočiti tokom pregovora i potpisivanja međunarodnih ugovora, posebno o osetljivim pitanjima. Ocena ustavnosti pre potvrđivanja jednog međunarodnog ugovora suzila bi prostor za osporavanje od strane drugih strana.

Značaj nadležnosti za zaključivanje međunarodnih ugovora i širenje međunarodnih ugovora koji pokrivaju širok spektar oblasti, mogao bi se izneti kao argument u korist ocene ustavnosti međunarodnih ugovora. Međutim, kako primećuje Venecijanska komisija, ocena ustavnosti međunarodnih ugovora ne bi trebalo da se koristi kao političko oružje za blokiranje ratifikacije ovih ugovora. Dakle, *ex-ante* ocena iziskuje druge zaštitne mere protiv ovog rizika, posebno iz razloga što se Kosovo još uvek bori da se integriše u međunarodne organizacije.

695 Ustav Kosova, član 112 (1).

696 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Seminar o ulozi Ustavnog suda u sprovođenju međunarodnog prava, CDL-JU(98), 8. januar 1999, strana 3, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1998\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1998)031-e). Predmet K095/13.

697 Mario Mendez, Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional designs and practice, International Journal of Constitutional Law, Volume 15, Issue 1, 1. januar 2015, strana 97, dostupno na <https://academic.oup.com/icon/article/15/1/B4/3068322>.

698 Ibid., strana 85-96.



## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 112 [Osnovna načela]

1. Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom.
2. Ustavni sud je potpuno nezavistan u obavljanju svojih dužnosti.

#### Član 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane]

1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.
2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:
  - (1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;
  - (2) saglasnosti Statuta opština sa Ustavom.
3. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo i Vlada su ovlašćeni da podnose sledeća pitanja:
  - (1) sukob ustavnih nadležnosti između Skupštine Kosova, Predsednika Republike Kosovo i Vlade Kosova;
  - (2) saglasnosti predloženog referenduma sa Ustavom;
  - (3) saglasnosti objavljivanja vanrednog stanja i mera preduzetih tokom istog sa Ustavom;
  - (4) saglasnost predloženih ustavnih amandmana sa obaveznim međunarodnim sporazumima, ratifikovanih ovim Ustavom i razmatranje ustavnosti procedure sprovođenja;
  - (5) ako je Ustav prekršen tokom izbora Skupštine.
4. Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu.
5. Deset (10) ili više poslanika Skupštine može, u roku od osam (8) dana od usvajanja, da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja.
6. Trideset (30) ili više poslanika Skupštine može da pokrene postupak ako je Predsednik Republike Kosovo ozbiljno prekršio Ustav.
7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom.
8. Sudovi su ovlašćeni da, Vrhovnom sudu, podnesu slučajeve koji se tiču saglasnosti nekog zakona sa Ustavom, ako je ta saglasnost primećena tokom sudskog postupka i ako relevantni sud nije siguran u saglasnost spornog zakona sa Ustavom i samo ako odluka relevantnog suda zavisi od saglasnosti zakona.
9. Predsednik Skupštine Kosova mora da podnese predloženi Ustavni amandman pre

usvajanja istog na Skupštini, kako bi se osiguralo da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava.

10. Dodatna jurisdikcija se može regulisati zakonom.<sup>699</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmeti K095/13 i K0130/15 su relevantni predmeti u ovoj pravnoj stvari.<sup>700</sup> Relevantno je i mišljenje Venecijanske komisije br. 405/2006 o Ustavu Srbije.

### Predmet KO95/13

Ovaj predmet se odnosi na Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji Prvog međunarodnog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan primene ovog sporazuma, koji je Skupština usvojila 27. juna 2013. godine. Poslanici Skupštine, kao podnosioci zahteva, su izneli svoje tvrdnje da Zakon o potvrđivanju i međunarodni ugovor nisu usvojeni u skladu sa zakonodavnim procedurama predviđenim Zakonom o međunarodnim ugovorima i Poslovníkom Skupštine iz 2010. godine.<sup>701</sup>

### Navodi podnosilaca zahteva:

Podnosioci zahteva navode tri proceduralna kršenja:

- 1) Postupak koji je prilikom usvajanja Nacrta zakona o ratifikaciji od strane Vlade prekršio članove 5. i 11.1. Zakona o međunarodnim ugovorima, pošto Nacrt zakona nije dostavljen na razmatranje i drugim agencijama i ministarstvima.
- 2) Postupak koji je Vlada sledila prilikom podnošenja Nacrta Zakona Skupštini prekršio je članove 54.1.b i 60.2 Poslovníka Skupštine, imajući u vidu da Nacrt zakon nije propraćen između ostalog Izjavom o budžetskim implikacijama; i
- 3) Postupak koji je primenjen prilikom usvajanja Nacrta zakona u Skupštini prekršio je članove 60.3. i 54.1. Poslovníka Skupštine, kao i posebna pravila Priloga 2. Poslovníka o radu, imajući u vidu da Nacrt zakona nikada nije dostavljen različitim odborima Skupštine na razmatranje.<sup>702</sup>

Što se tiče prvih navoda, podnosioci zahteva su predočili argumenat da svaki međunarodni ugovor zaključen između Republike Kosovo i svih drugih međunarodnih subjekata mora uzeti u obzir član 11 Zakona o međunarodnim ugovorima. U svakom slučaju u kome se radi o međunarodnim ugovorima koji imaju implikacije na unutrašnje zakonodavstvo, nadležne institucije treba da pripreme dokument koji objašnjava te implikacije.<sup>703</sup> Po mišljenju podnosilaca zahteva, tekst nacrta Prvog međunarodnog sporazuma trebalo je dostaviti agencijama,

699 Ustav Kosova.

700 Predmet br. K095/13; Predmet K0130/15.

701 Predmet br. K095/13. stav 21

702 Ibid.

703 Ibid., stav. 22.

ministarstvima relevantnih oblasti na razmatranje, u skladu sa članom 5. Zakona.<sup>704</sup>

Dalje, podnosioci zahteva tvrde da je nacrt zakona dostavljen Skupštini trebalo da sadrži sledeće: objašnjenje o ciljevima koji se žele postići ovim Zakonom, njegovoj usklađenosti sa važećim propisima i obrazloženje odredaba zakona; izjavu o budžetskim implikacijama u prvoj i narednim godinama i izjavu o približavanju propisima EU i komparativnu tabelu akata na koje se poziva.<sup>705</sup> Isti napominju da Nacrt zakona o potvrđivanju sadrži samo memorandum objašnjenja, ali se ne poziva se na izjavu o budžetskim implikacijama predviđenu članom 54.1b i na finansijski izveštaj zahtevan članom 60.2 Poslovnika Skupštine. Po njihovom mišljenju, pošto tačke 7. i 10. međunarodnog ugovora predviđaju integrisanje paralelnih bezbednosnih i pravosudnih struktura, nema sumnje da ovaj Sporazum ima budžetskih implikacija.<sup>706</sup>

Što se tiče trećeg navoda, podnosioci zahteva tvrde da je postupak primenjen za usvajanje nacrta zakona o potvrđivanju od strane Skupštine prekršio članove 60.3 i 54.1 Poslovnika Skupštine. Konkretno, oni podsećaju da je Nacrt zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora poseban i da će biti predmet samo jednog čitanja. Inače, budući da se radi o posebnom postupku i da se isključuje drugo razmatranje Nacrta zakona, postupak treba sprovesti u stalnim i funkcionalnim odborima, pre glasanja na plenarnoj sednici Skupštine o usvajanju Nacrta zakona o potvrđivanju.<sup>707</sup>

Podnosioci zahteva takođe navode da Nacrt zakona o potvrđivanju nije prošao kroz postupak razmatranja u stalnim odborima za budžet i finansije i za spoljne poslove. Stoga, je Nacrt zakona trebalo da bude predmet razmatranja funkcionalnog odbora, kao izvestioca, kao i Odbora za zakonodavstvo i pravosuđe, odbora za budžet i finansije, evropske integracije, ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, prava i interese zajednica i povratak.<sup>708</sup> Oni dalje tvrde da, skupštinski Zakonodavni odbor, tokom razmatranja Nacrta zakona o potvrđivanju, nikada nije preispitao ustavnost i zakonitost onoga što je sada potvrđen zakon.<sup>709</sup>

Podnosioci zahteva su se takođe pozvali na Prilog 2., tačku 5. [Odbor za spoljne poslove] Poslovnika Skupštine iz 2010. godine, posebno se upućujući na konkretne dužnosti ovog Odbora, a to je potvrđivanje postojećih međunarodnih ugovora odvojeno ili u bloku, koje Kosovo želi da potpiše i praćenje pregovora koje vodi Vlada, kao i zajedničko učešće u novim međunarodnim ugovorima i pokretanje debate o njihovom potvrđivanju. Što se tiče prve tačke, podnosioci zahteva tvrde da se uvek mora prvo pribaviti mišljenje Odbora za spoljne poslove pre nego

704 Ibid., stav. 24.

705 Ibid., stav. 25 (a, b, c).

706 Ibid., stav. 26.

707 Ibid., stav. 27.

708 Ibid., stav. 28.

709 Ibid., stav. 29.

Kosovo zaključi jedan međunarodni ugovor. Što se tiče druge gorenavedene tačke, podnosioci zahteva smatraju da Odbor za spoljne poslove ima pravo da pokrene debatu u Skupštini o postupku pre potvrđivanja koji, po njihovom mišljenju, nalikuje anglosaksonskom sistemu uzajamne provere vlasti, pri čemu zakonodavne i izvršne vlasti u procesu odlučivanja moraju uravnotežiti svoje postupke u odnosu na postupanje države u međunarodnim odnosima. Oni naglašavaju da Poslovnik Skupštine ima posebnu pravnu klasifikaciju u pravnom sistemu, imajući u vidu da predstavlja formalni izvor Ustava i kao takav je obavezujući i ima prednost nad zakonom.

Da zaključimo, podnosioci zahteva smatraju da je Vlada zanemarila Odbor za spoljne poslove, čime je postupila u suprotnosti sa Poslovnikom Skupštine.<sup>710</sup>

Zahtev je zasnovan na članu 113(5) Ustava koji omogućava poslanicima da ospore ustavnost svakog zakona ili odluke Skupštine pred sudom, na osnovu navoda o sadržini ili postupku.<sup>711</sup>

### Presuda suda

Sud je prvo razmotrio proceduralni aspekt zahteva, odnosno usaglašenost postojećeg Zakona o potvrđivanju sa pravnim okvirom o usvajanju međunarodnih ugovora i sa Poslovnikom Skupštine.<sup>712</sup> Sud je ponovio da će razmotriti postupanje Skupštine i Vlade iz ustavne perspektive, a ne sa stanovišta zakonodavne ocene ustavnosti, podsećajući da žalba koja se razmatra ne spada u jurisdikciju Suda. Što se tiče ocene ustavnosti, Sud je zaključio da su radnje Vlade i Skupštine bile u skladu sa Ustavom, tačnije sa članom 65. [Nadležnosti Skupštine], članom 80. [Usvajanje zakona], članom 18. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma].<sup>713</sup>

Što se tiče usaglašenosti samog Prvog međunarodnog ugovora sa Ustavom, Sud primećuje da:

“[...] prema Ustavu, Sud ima nadležnost da razmatra Zakon o ratifikaciji, ali nije ovlašćen da razmatra da li je međunarodni sporazum kao takav u saglasnosti sa Ustavom”.<sup>714</sup>

Sudija Carolan je, u svom saglasnom mišljenju, izneo da Sud ima jurisdikciju da preispita usklađenost međunarodnog ugovora sa Ustavom. On je ovu nadležnost Suda izveo iz činjenice da Skupština ratifikuje međunarodne ugovore putem zakona i da Sud takve zakone razmatra na zahtev poslanika.

**Ustavni sud treba da obezbedi da nijedan zakon ne krši ljudska prava i osnovne slobode.**

710 Ibid., stav. 30, 31, 32, 33.

711 Ibid., stav. 4.

712 Ibid., stav. 2,3.

713 Ibid., stav. 73-75.

714 Ibid., stav. 99-100.

Konkretno, on se pozvao na član 19 Ustava u skladu sa kojim „Svaki međunarodni sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo, nakon što se objavi u Službenom listu Republike Kosovo postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema.“ Pored toga, on je izneo da se ova nadležnost Suda može izvesti iz člana 21. Ustava koji zahteva zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema sudiji Carolan:

„Na primer, ako bi Skupština usvojila ugovor kojim se krše ljudska prava građana ili pripadnika određenih zajednica, onda bi Ustav bio besmislen ako Ustavni sud ne bi bio u prilici da preispita i primeni ljudska prava koja su Ustavom zaštićena. Dakle, Sud je nadležan da preispituje materijalne odredbe ovog zakona kao i odluku Skupštine o donošenju istog.“<sup>715</sup>

### Predmet KO 130/15

Preispitivanje međunarodnih ugovora ponovo se pojavilo pred Sudom prilikom usvajanja dokumenta od strane Kosova i Srbije pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi, 25. avgust 2015. godine („Opšti principi“).<sup>716</sup> Predsednik je zatražio od Suda da preispita usaglašenost ovih principa sa Ustavom.<sup>717</sup>

Što se tiče prihvatljivosti, Sud je zaključio da dokument dogovoren između Kosova i Srbije „nije ni zakon, ni ukaz predsednika ili premijera, niti uredba Vlade, u značenju člana 113.2 tačka (1) Ustava. Štaviše, nije ni opštinski statut, u značenju člana 113.2, tačka (2) Ustava.“<sup>718</sup>

Posledično, Sud je zaključio da ne može preispitati Opšte principe u skladu sa svojom jurisdikcijom, propisanom članom 113(2) Ustava. Sud je, međutim, odlučio da razmotri dokument po osnovu zajedničkog čitanja člana 84 (9) Ustava sa članom 112.<sup>719</sup> Na osnovu ovih odredaba, Sud je sebe oglosio nadležnim da odlučuje o predmetima koji se odnose na „ustavna pitanja“. Reč je o predmetima u kojima se stranke obraćaju Sudu za tumačenje ustavnih odredaba.<sup>720</sup> Shodno tome, uprkos sui generis karakteru dokumenta, Sud se oglosio nadležnim da ga preispita u svetlu Ustava.

715 Ibid., (Izdvojeno mišljenje), strana 2.

716 Predmet br. KO130/15, stav 84.

717 Ibid., stav 2.

718 Ibid., stav 95.

719 Ibid., stav 5.

720 Ibid., stav 98, 100 101 101.

## Mišljenje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija je u mišljenju o Ustavu Srbije primetila sledeće:

„U pravnim sistemima u kojima Ustav zauzima najviši položaj, potvrđeni međunarodni ugovori koji su deo državnog pravnog sistema, mogu biti predmet kontrole Ustavnog suda.

To je slučaj u Srbiji, imajući u vidu da član 194 srpskog Ustava propisuje da je „Ustav najviši pravni akt Republike Srbije“. Rezultat odluke Ustavnog suda koji je našao neusaglašenost Ustava sa međunarodnim ugovorom proizvodi svoj efekat ne samo na unutrašnjem već i na međunarodnom planu. U takvoj situaciji treba se odreći međunarodnog ugovora. Međutim, mora se imati u vidu da bi se u konkretnoj političkoj situaciji ova odredba (koja omogućava Ustavnom sudu da odluči o usaglašenosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom) mogla koristiti kao političko oružje za otkazivanje jednog međunarodnog ugovora, odlukom državnog organa. Iz tog razloga je veoma važno da se u zakonu stvori sistem garancija koje pomažu da se ova opasnost izbegne”.<sup>721</sup>

**Ex-ante ocena ustavnosti bi imala svoj efekat, ne samo na unutrašnjem već i na međunarodnom planu.**

## Komparativna analiza

Pregled nekoliko ustavnih tekstova daje izmešanu sliku kada je reč o ovlašćenjima ustavnih sudova da ocenjuju ustavnost međunarodnih ugovora; neki od njih dozvoljavaju ocenu ustavnosti nakon potpisivanja, ali pre potvrđivanja međunarodnog ugovora (ex-ante ocena), a ima i onih koji dozvoljavaju ocenu ustavnosti nakon potvrđivanja međunarodnog ugovora (ex-post ocena).

**Ustavi koji izričito predviđaju ex-post ocene ustavnosti su retki.**

Ustavi Albanije, Jermenije, Bugarske, Republike Češke, Francuske, Gruzije, Slovačke, Poljske, Portugalije i Rumunije izričito prepoznaju ex-ante ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora.

Primeri ex-ante ocene su, na primer, dve presude češkog Ustavnog suda u vezi sa usaglašenošću Lisabonskog ugovora sa češkim ustavnim poretkom. Češki Senat je pred češkim Ustavnim sudom argumentovao da će promene koje je doneo Lisabonski ugovor uticati na državnost i ustavne karakteristike Republike Češke. U oba slučaja, češki Ustavni sud je oba navoda ocenio neosnovanim.<sup>722</sup>

Prema slovenačkom Ustavnom sudu, ex-ante ocena ustavnosti međunarodnih ugovora ima preventivan cilj, utoliko što bi sprečila državu da ne ispoštuje međunarodne obaveze, kada one nisu u skladu sa ustavnim odredbama.<sup>723</sup>

721 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, Komentari na Ustav Srbije (Delovi V, 7-9, VI i VIII), Mišljenje br. 405/2006, 6. mart 2007, dostupno na [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=C DL\(2007\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=C DL(2007)005rev-e).

722 Ustavni sud Republike Češke, Odluke 2008/11/26 -Pl. ÚS 19/08: Lisabonski ugovor, dostupne na <https://www.usoud.cz/en/decisions/2008-11-26-pl-us-19-08-treaty-of-lisbon-i>.

723 Ustavni sud Slovenije, Mišljenje Rm-1/97, 5. jun 1997., stav 13, dostupan na <http://www.us-rs.si/documents/96/61/rm-1-97-an2.pdf>

U predmetu koji se odnosi na ex-ante ocenu ustavnosti Evropskog sporazuma između Slovenije i Evropske unije, Sud je našao da su određene odredbe, koje se odnose na kupovinu nepokretnosti (posebno zemljišta) građana ili kompanija EU, bili u suprotnosti sa slovenačkim Ustavom, te je na kraju predložio izmenu tih ustavnih odredaba.

Postoje i slučajevi u kojima takva ex-ante ocena ustavnosti nije eksplicitno propisana Ustavom, već proizilazi iz sudske prakse i tumačenja sudova više instance, o čemu svedoči ustavna praksa u Nemačkoj i Irskoj.<sup>724</sup>

U drugim slučajevima, ustavni sudovi mogu preispitivati ustavnost međunarodnih ugovora tek nakon njihovog potvrđivanja, obavljanjem ex-post ocene.<sup>725</sup>

Na primer, prema članu 167 (2) Ustava Srbije, Ustavni sud odlučuje o „saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom“.<sup>726</sup> Poljski ustavni sud preispitao je ustavnost odredaba Ugovora o pristupanju EU potpisanog 16. aprila 2003. godine, koji je već bio na snazi u Poljskoj. Po njegovom mišljenju, Sud je bio nadležan da oceni ustavnost Ugovora o pristupanju na osnovu člana 188(1) Ustava.<sup>727</sup> Prema Sudu, data jurisdikcija uključuje ugovore ratifikovane putem statutarne saglasnosti i one ratifikovane referendumom.<sup>728</sup>

Prema sudskoj praksi bugarskog Ustavnog suda, međunarodni ugovori koji su potvrđeni, proglašeni i koji su stupili na snagu, koji se odnose na Republiku Bugarsku, deo su unutrašnjeg zakonodavstva i shodno tome podležu oceni usaglašenosti sa Ustavom. kao i svi drugi propisi. Kasnije je, prilikom ocene ustavnosti zakona donetog za potvrđivanje jednog međunarodnog ugovora, Sud u Bugarskoj našao da bi mogao da presudi i o ustavnosti samog ugovora. Međunarodni ugovori potvrđeni u skladu sa ustavnim zahtevima poprimaju snagu zakona i mogu se smatrati zakonom. Ocena datih odredaba i njihovo utvrđivanje, sa stanovišta njihove eventualne neusklađenosti sa Ustavom, deo su jurisdikcije Ustavnog suda.<sup>729</sup>

Ustav Hrvatske ne daje Ustavnom sudu nadležnost da ocenjuje ustavnost međunarodnih ugovora. Umesto toga, ustavni sud sprovodi indirektnu ocenu međunarodnih ugovora. Drugim rečima, ocenjuje ustavnost akta o potvrđivanju. Međutim, hrvatski Ustavni sud je u jednoj odluci o usaglašenosti nekolicine međunarodnih ugovora Republike Hrvatske i Svete Stoline sa hrvatskim Ustavom presudio da nije nadležan da ocenjuje neposrednu usaglašenost međunarodnih

724 Mario Mendez, strana 95.

725 Ibid., strana 109.

726 Ustav Srbije.

727 Prema članu 188(1) poljskog Ustava „Ustavni sud sudi u vezi sa sledećim pitanjima: usaglašenost statuta i međunarodnih ugovora sa Ustavom [...]“. Dakle ex ante ocena od strane Suda jasna iz člana 133. Ustava, nadležnost za vršenje ex post ocene nije sasvim jasna iz formulacije Ustava. Bez obzira na to, Sud se nije uzdržao da iz njega izvuče zaključke.

728 Članstvo Poljske u Evropskoj uniji (Ugovor o pristupanju), K18/04, dostupan na [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K\\_18\\_04\\_GB.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_18_04_GB.pdf). Nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju aprila 2003. godine usledio je referendum održan 7. i 8. juna 2003. Pozitivan rezultat referenduma je praćen potvrđivanjem Ugovora od strane poljskog predsednika i objavljivanjem u poljskom Službenom glasniku od 30. aprila 2004. godine. Uprkos tome što je Poljska ušla u EU maja 2004. godine, grupa poslanika poljskog Sejma obratila se Ustavnom sudu zahtevom – na osnovu člana 188(1) Ustava – za ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora od strane Ustavnog suda

729 Bugarski Ustavni sud, Odluka br. 6, 16. april 2002, dostupan na <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

ugovora sa Ustavom.<sup>730</sup>

## Albanija

### Član 131

Ustavni sud odlučuje o:

a) usaglašenosti međunarodnih ugovora sa Ustavom, pre njihovog potvrđivanja.<sup>731</sup>

## Jermenija

### Član 168

Ustavni sud, kako je propisano Zakonom o Ustavnom sudu, odlučuje o: [...]

3) usaglašenosti obaveza preuzetih jednim međunarodnim ugovorom sa Ustavom, pre njegovog potvrđivanja.<sup>732</sup>

## Bugarska

### Član 149

(1) Ustavni sud:

[...]

4. sudi o usaglašenosti svih međunarodnih ugovora koje je zaključila Republika Bugarska, sa Ustavom pre potvrđivanja takvih ugovora, kao i o usaglašenosti svih [domaćih] zakona sa univerzalno priznatim standardima međunarodnog prava i sa međunarodnim ugovorima kojima je Bugarska pristupila.<sup>733</sup>

## Republika Češka

### Član 87

(1) Ustavni sud je nadležan::

[...].

(2) Pre potvrđivanja ugovora, u skladu sa članom 10a ili članom 49, Ustavni sud je dalje nadležan da odlučuje o usaglašenosti ugovora sa ustavnim poretkom. Ugovor ne može biti ratifikovan pre presude Ustavnog suda.

730 Vidi Presudu U-I-825/2001, 14.01.2004, Ustavni sud Hrvatske, dostupan na U-I-825-2001.pdf (usud.hr)

731 Ustav Albanije.

732 Ustav Jermenije

733 Ustav Bugarske.



## Francuska

### Član 54

Ako je Ustavni savet, na predlog predsednika Republike, premijera, predsednika jednog ili drugog doma, ili šezdeset poslanika Narodne skupštine ili šezdeset senatora, zaključio da međunarodni ugovor sadrži klauzulu koja je u suprotnosti sa Ustavom, nadležnost za potvrđivanje ili usvajanje međunarodnog ugovora može se dati tek nakon izmene Ustava.<sup>734</sup>

## Gruzija

### Član 60

4. Ustavni sud Gruzije vrši sudsku vlast putem ustavnih pravnih postupaka.

[...]

e) ocenjuje ustavnost međunarodnih ugovora na zahtev predsednika Gruzije, Vlade ili najmanje jedne petine poslanika.<sup>735</sup>

## Slovačka

### Član 125

(1) Ustavni sud odlučuje o usaglašenosti:

a) zakona, ustavnih zakona i međunarodnih ugovora sa Ustavom na koje je svoju saglasnost dao Narodni savet Republike Slovačke a koji su ratifikovani i proglašeni na zakonom propisan način.<sup>736</sup>

## Poljska

### Član 133

2. Predsednik Republike, pre potvrđivanja međunarodnog ugovora, može uputiti isti Ustavnom sudu na odlučivanje o njegovoj usaglašenosti sa Ustavom.

## Portugalija

### Član 278

1. Predsednik Republike može tražiti od Ustavnog suda da prethodno razmotri ustavnost svake norme sadržane u međunarodnom ugovoru koji mu je podnet na potvrđivanje,

<sup>734</sup> Ustav Francuske.

<sup>735</sup> Ustav Gruzije.

<sup>736</sup> Ustav Slovačke.

svakog ukaza koji mu je podnet da bude donet kao zakon ili izvršni zakon, ili svakog međunarodnog ugovora i ukaza kojim je isti usvojen, a koji mu se dostavlja na potpisivanje.<sup>737</sup>

## Rumunija

### Član 146

Ustavni sud ima sledeće nadležnosti:

[...]

b) da odlučuje o ustavnosti ugovora ili drugih međunarodnih sporazuma, na zahtev predsednika bilo kog doma, najmanje 50 poslanika ili najmanje 25 senatora.<sup>738</sup>

## Slovenija

### Član 160

[...]

Na predlog predsednika Republike, Vlade ili trećine poslanika Narodne skupštine, Ustavni sud, u postupku potvrđivanja međunarodnog ugovora, daje mišljenje o njegovoj saglasnosti sa Ustavom. Narodna skupština je vezana mišljenjem Ustavnog suda.<sup>739</sup>

## Španija

### Član 95

1. Za zaključivanje svakog međunarodnog ugovora koji sadrži odredbe suprotne Ustavu potrebna je prethodna izmena Ustava.<sup>740</sup>
2. 2. Vlada, ili bilo koji od domova, može zatražiti od Ustavnog suda da se izjasni da li postoji protivurečnost ili ne.<sup>741</sup>

## Zaključak

Ustav predviđa direktnu primenu nekih međunarodnih ugovora, dok je za druge potrebno potvrđivanje. Svi međunarodni ugovori ipak postaju unutrašnji zakoni i imaju prednost nad nacionalnim zakonima. Svi zakoni moraju biti u skladu sa Ustavom i Ustavni sud je odgovoran da to obezbedi. Međutim, Ustav ne propisuje izričitu nadležnost Suda da preispita ustavnost materijalnih odredaba međunarodnih ugovora (ex-ante ocena). Sud može samo osigurati da postupak potvrđivanja nije u

737 Ustav Portugalije.

738 Ustav Rumunije.

739 Ustav Slovenije.

740 Ustav Španije, dostupan na <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

741 Ibid.

suprotnosti sa Ustavom (ex-post ocena). Sudska praksa u vezi sa ovim pitanjem ne daje mnogo jasnoće i smatra se kontradiktornom.

Dosadašnja praksa favorizuje ex-post ocenu ustavnosti potvrđenih međunarodnih ugovora od strane Suda. Na ovaj način, sam međunarodni ugovor postaje predmet parlamentarne kontrole, imajući u vidu da Skupština glasa o njegovom potvrđivanju. Ovakav sistem bi mogao biti dovoljan i neke zemlje primenjuju isti. Međutim, u većini drugih zemalja ustavni sud ne ograničava svoju jurisdikciju na ex-post ocenu ustavnosti. Na Kosovu, ex-ante ocena bi nosila prednost ranog predupređivanja bilo kakve neusaglašenosti međunarodnih ugovora sa Ustavom.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, u tom pogledu je nužna izmena Ustava. Cilj - i prednosti istih – bile bi dvostruke: postavljanje jasne osnove u najvišem pravnom aktu zemlje i smanjenje prostora za osporavanje od drugih strana, kad god se pojave nejasnoće. U slučaju da ustavne izmene ne budu načinjene, Sud bi ipak mogao da promeni dosadašnju praksu u predmetima koje razmatra. U tom pogledu bi sledio primer drugih zemalja poput Nemačke i Irske. Međutim, da bi se izbegla politička upotreba ex-ante ocene u nameri da se poništi jedan međunarodni ugovor, bio bi neophodan sistem garancija koji predviđa određena ograničenja.

## Preporuke

Ustav bi se mogao izmeniti na sledeći način:

- Jedna nova odredba bi mogla da propiše jurisdikciju Suda da preispituje ustavnost sadržine međunarodnih ugovora. Član 113. Ustava trebalo bi da bude izmenjen, kako bi se prepoznala nadležnost Suda da preispita ustavnost međunarodnih ugovora, pre njihovog potvrđivanja.
- Za ugovore koji trebaju potvrđivanje, druga mogućnost bi bila da se predvidi ocena ustavnosti, čak i pre potpisivanja samog međunarodnog ugovora. Prednost ovakvog pristupa bilo bi postavljanje osnove za veću političku i pravnu sigurnost, s obzirom da bi se Sud izjasnio svojom ocenom, pre nego što politički predstavnici potpišu dati međunarodni ugovor.
- U slučaju da dođe do izražaja ex-ante ocena ustavnosti, trebalo bi predvideti određena ograničenja, na primer ograničen broj subjekata ili simboličan broj poslanika mogao bi podneti zahtev za ex-ante ocenu ustavnog suda ili glavnih odredaba Ustava.



# Kriterijumi za tumačenje Ustava

---

U nedostatku jasnih kriterijuma za tumačenje Ustava, Ustavni sud u svakom predmetu koristi različite metode tumačenja prema svom nahođenju. Opšte ustavno pravilo je da Ustavni sud mora tumačiti ljudska prava i slobode u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR). Aktuelnom praksom se izbegava opasnost prekomernog ograničavanja slobode procene Suda u tumačenju Ustava. S druge strane, neprimereno tumačenje može imati dalekosežne pravne i političke posledice koje nisu nameravane Ustavom. Stoga, Ustavni sud mora biti temeljan u tumačenju Ustava i mora se pozvati na sudsku praksu ECHR-a, analizirajući metode tumačenja koje je ECHR koristio u svakom od njih, primenjujući je shodno na predmet koji u datom trenutku razmatra. Ustav može izričito uključiti opšta osnovna načela Saveta Evrope u tumačenje, kao što su načelo demokratije, zaštite ljudskih prava i vladavine prava.

---

U nedostatku jasnih kriterijuma, Ustavni sud tumači Ustav po svom nahođenju, od slučaja do slučaja. Opšte je ustavno pravilo da Sud mora tumačiti ljudska prava i slobode u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR).<sup>742</sup> Pored toga, Ustav se ne poziva ni na kakve opšte ili posebne kriterijume za tumačenje drugih ustavnih odredaba. Stoga, metode tumačenja ostaju predmet diskrecije Suda. Samim tim se postavlja pitanje da li postoji potreba da se predvidi poseban kriterijum tumačenja, kojim bi se Sud rukovodio u svojim analizama ustavnih pitanja iznesena pred Sud.

**Ustav ne propisuje kriterijume za njegovo tumačenje.**

Odluka Suda o kojoj se mnogo raspravljalo iz 2015. godine, o ustavnosti Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu – Opšti principi/Glavni elementi („Principi“) najbolja je ilustracija ovog pitanja. Značaj metode tumačenja postao je očigledan kada je, između ostalog, Sud trebalo da tumačenje pojmova „Asocijacija“, „Zajednica“ i „Stanovnici“ i značenja koje im je dato Ustavom. Takođe je trebalo da tumačenje izraza „vršenje punog nadzora“, posebno njegovo značenje na tri različite jezičke verzije, i da odluči koja od njih ima prednost.

Svi ovi zadaci su postavili pitanje da li je potreban kriterijum za tumačenje, posebno kada su u pitanju osetljivija ustavna pitanja. Neka vrsta kriterijuma bi mogla poslužiti kao smernica za Sud u čitanju ustavnih odredaba i davanju značenja spornim pojmovima, a da pritom ostavi prostora za prikladno tumačenje Ustava u svakom predmetu.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 12 [Lokalna vlast]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština.
2. Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava se reguliše zakonom.

#### Član 123 [Osnovna načela]

1. Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.
2. Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem.
3. Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice..
4. Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

742

Ustav Kosova, član 53.

## Član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa..
2. Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.
3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.
4. Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.
5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.
6. Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.
7. Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.<sup>743</sup>

## Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

### Član 10 – Pravo lokalnih organa vlasti na udruživanje

1. Lokalni organi vlasti imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti saraduju i u okviru zakona stvaraju konzorcijume sa drugim lokalnim organima vlasti u cilju ostvarenja zadataka od zajedničkog interesa.
2. Pravo lokalnih organa vlasti da pripadaju asocijaciji radi zaštite i promocije njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj asocijaciji lokalnih organa vlasti biće priznato u svakoj državi.
3. Lokalni organi vlasti imaju pravo da, pod uslovima predviđenim zakonom, saraduju sa odgovarajućim lokalnim organima vlasti u drugim državama.<sup>744</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmet KO130/15 je relevantan u ovoj pravnoj stvari. Isti se odnosi na potpisivanje „Prvog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije” („Prvi sporazum”).<sup>745</sup> Ovaj sporazum, koji je Kosovo potvrdilo kao međunarodni ugovor 2013. godine, predviđao je uspostavljanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu.<sup>746</sup>

743 Ustav Kosova.

744 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dostupna na <https://rm.coe.int/168007a088>.

745 Predmet KO130/15, stav 78.

746 Ibid., stav. 108.

Kosovo i Srbija su 2015. godine zaključili sporazum o „Asocijaciji/Zajednici opština sa srpskom većinom na Kosovu – Opšti principi/Glavni elementi“ („Principi“), kao dokument koji je predvideo detalje za uspostavljanje i funkcionisanje Asocijacije/Zajednice.<sup>747</sup> Međutim, ovi Principi nisu potvrđeni u vidu međunarodnog ugovora. Umesto toga, oni se odnose na važeće propise koji proizilaze iz međunarodnog sporazuma. Ukratko, oni predstavljaju prelazni pravni akt za sprovođenje odredaba Prvog sporazuma.<sup>748</sup>

Tadašnja predsednica Kosova, Atifete Jahjaga, zatražila je ocenu usaglašenosti principa sadržanih u dokumentu pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu - opšti principi/glavni elementi“ („Principi“) sa duhom Ustava, član 3 [Jednakost pred zakonom], stav 1, Glava II [Osnovna prava i slobode] i Glavom III [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava Republike Kosova („Ustav“).<sup>749</sup>

Za ocenu predmeta koji je predmet razmatranja, Sud je pozvao na podnošenje Amicus Curiae podnesaka koji bi odgovorili na sledeća glavna pitanja: *Da li je Asocijacija / Zajednica opština sa srpskom većinom u skladu sa Ustavom Kosova?* Konkretno, Sud je postavio sledeće pitanje: *kakva je pravna priroda asocijacije opština?; Vezano za asocijaciju opština, šta je uobičajeno normativno rešenje kojim se uređuje i u kojoj meri? Kakav je status ovakvih asocijacija?*<sup>750</sup>

Takođe, Sud je zanimao da li su takvi aranžmani u skladu sa Ustavom. Sem toga, postavljeno je pitanje da li „Opšti principi“ daju Asocijaciji/Zajednici izvršne nadležnosti, i ako je odgovor potvrđan, koja je izvršna nadležnost asocijacije opština?<sup>751</sup>

Dalje, Sud je ocenio da li se procedure predviđene u „Opštim principima/Glavnim elementima Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom“ mogu primeniti u statutu, Vladinim ukazom.<sup>752</sup>

## Podnesci prijatelja suda

Istrefi i Pallaska podneli su svoje *amicus curiae* podneske Sudu.<sup>753</sup>

Istrefijev *amicus curiae* podnesak podseća na Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi („Zakon o lokalnoj samoupravi“) koji uređuje pitanje asocijacija opština. Konkretno, isti predviđa da asocijacija svojim članovima može pružati niz usluga, uključujući obuku, izgradnju kapaciteta, tehničku pomoć, kao i istraživanje opštinskih nadležnosti i preporuke na polju politike u skladu sa zakonom.<sup>754</sup> On dalje podseća da aktivnosti asocijacije opština ne smanjuju niti zamenjuju ustavne

747 Ibid., stav. 84.

748 Ibid., stav. 86, 105.

749 Ibid., stav. 2.

750 Ibid., stav. 23 (1, 2 a.b.c.).

751 Ibid., stav. 23 (3, 4).

752 Ibid., stav. 23 (5).

753 Ibid., stav. 24, 50.

754 Ibid., stav. 28.



i zakonske mere koje predviđaju saradnju i nadzor opština od strane centralne vlasti.<sup>755</sup>

Što se tiče pitanja međuopštinske saradnje, Istrefijev podnesak *amicus curiae* se poziva na član 10(1) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji predviđa da „Lokalni organi vlasti imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti saraduju i u okviru zakona stvaraju konzorcijume sa drugim lokalnim organima vlasti u cilju ostvarenja zadataka od zajedničkog interesa.<sup>756</sup> On tvrdi da telo osnovano za potrebe međuopštinske saradnje, obrazuju opštine i za njih i radi. Drugim rečima, opštine dodeljuju svoje nadležnosti i resurse ovom telu. A pošto se međuopštinski organi formiraju za obavljanje određenih opštinskih funkcija ili usluga, centralna vlast nastavlja da prati i preispituje rad takvih organa na osnovu zakona i principa lokalne samouprave.<sup>757</sup>

Po istom pitanju, Pallaska u svom podnesku *amicus curiae* navodi da je pravo opština da ostvaruju međuopštinsku i prekograničnu saradnju, zagarantovano članom 124 (4) Ustava.<sup>758</sup> S tim u vezi, on se takođe poziva na odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, konkretno gorenaveden član 10 (1).<sup>759</sup> Međutim - po njegovom mišljenju - korišćenje izraza „opštine sa većinskim srpskim stanovništvom“ u naslovu i tekstu Opštih principa treba proglasiti nespojivim sa članom 3 (1) i članom 124 (4) Ustava, kao i sa članom 10(1) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>760</sup> Uprkos tome, Pallaskin podnesak *amicus curiae* podvlači da Ustav i relevantni važeći zakon, odnosno Zakon o lokalnoj samoupravi „... nudi dovoljan osnov za osnivanje asocijacija opština koje imaju skup nadležnosti koje ih razlikuju od drugih opština”<sup>761</sup>

O tome da li je Asocijacija/Zajednica u skladu sa Ustavom, Istrefijev podnesak *amicus curiae* navodi da najviši pravni akt zemlje priznaje pravo na međuopštinsku saradnju, zagarantovano članom 123(3) Ustava, koji, između ostalog, zahteva od Kosova da poštuje i sprovodi Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.<sup>762</sup> Istovremeno, navodi da pravo na međuopštinsku saradnju ne uključuje trajni prenos ili gubitak nadležnosti opštine.<sup>763</sup> Konkretno, Istrefi ističe da bi izraz „pravno lice“ „posebnog karaktera“ – kako je navedeno u tački 2. Opštih principa – takođe mogao da podrazumeva posebnu jedinicu samouprave koja je ovlašćena da vrši javne funkcije. Ovo bi - posledično - premašilo ograničenja koncepta međuopštinske asocijacije ili saradnje propisane Ustavom.<sup>764</sup> Štaviše, Istrefi tvrdi da tačke 2. i 15. Opštih principa mogu biti nespojive sa članovima 124 (4) i 12(2) Ustava, s obzirom na to da se u skladu sa ovim odredbama „...organizovanje i nadležnosti lokalnih

755 Ibid., stav. 30.  
 756 Ibid., stav. 31.  
 757 Ibid., stav. 34.  
 758 Ibid., stav. 59.  
 759 Ibid., stav. 60.  
 760 Ibid., stav. 61.  
 761 Ibid., stav. 62.  
 762 Ibid., stav. 36.  
 763 Ibid., stav. 39.  
 764 Ibid., stav. 42.

samouprava reguliše zakonom.”<sup>765</sup>

Pored toga, on napominje da tačka 8 Opštih principa koja Asocijaciju/Zajednicu stavlja na horizontalni nivo saradnje sa centralnom vladom može biti problematična. Konkretno, ovo bi ličilo na oblik konfederacije u kojoj teritorijalne jedinice sarađuju na horizontalnom nivou po principu uzajamne saradnje i razmene informacija. Međutim, nijedan oblik lokalne samouprave, pa čak ni regionalne samouprave, ne priznaje takav horizontalni odnos prema centralnim vlastima. Shodno tome, gorenavedena tačka 8 Opštih principa bi - po njegovom mišljenju - mogla biti nespojiva sa članom 93(6) koji daje mandat Vladi Kosova da predvodi i nadgleda rad organa uprave.<sup>766</sup> Sličnu zabrinutost izneo je Pallaska koji je argumentovao da je član 4. Opštih principa nespojiv sa članom 124 (1) Ustava, jer uspostavlja Asocijaciju/Zajednicu kao dodatnu jedinicu lokalne samouprave, iznad opština.<sup>767</sup>

Što se tiče delegiranja dodatnih funkcija Asocijaciji/Zajednici od strane centralnih vlasti, kako je predviđeno članom 5. Opštih principa, ovo je – po Istrefijevom mišljenju – povreda članova 123. i 124. Ustava.<sup>768</sup> Pored toga, on tvrdi da davanje prava na predlaganje izmena zakona i učešće u postupcima pred sudom - u skladu sa članovima 10. i 11. Opštih principa - izaziva ustavnu zabrinutost. Konkretno, on podseća da član 79. Ustava ne prepoznaje Asocijaciju/Zajednicu kao jednu od stranaka koja može pokrenuti zakonodavnu inicijativu. Osim toga, primena takvog principa zahtevala bi izmenu Ustava. Štaviše, član 113. Ustava ne prepoznaje Asocijaciju/Zajednicu kao lice ovlašćeno da pokreće ili učestvuje u postupcima pred Sudom. Ukratko – on tvrdi – da član 11. Opštih principa nije samo nespojiv sa Ustavom, već bi njegova primena zahtevala izmenu Ustava.<sup>769</sup> Pored toga, on takođe predviđa ustavne i zakonske implikacije mogućnosti da Asocijacija/Zajednica ima svoja preduzeća i pruža lokalne usluge.<sup>770</sup>

Po istom pitanju, Pallaskin podnesak amicus curiae navodi da Asocijacija/Zajednica – u obliku u kome je predviđena Opštim principima – predstavlja dodatnu jedinicu samouprave, koja je ovlašćena ne samo da nadgleda opštine u vršenju svojih ustavnih ovlašćenja, već može da ponudi javne funkcije i usluge stanovnicima opština koja su joj se pridružila. Shodno tome, Pallaska smatra da su član 4 i član 7 (f) Asocijacije nespojivi sa članovima 123 i 124 Ustava.<sup>771</sup>

Što se tiče odnosa asocijacije sa centralnim vlastima, Pallaska smatra da formulacija člana 8 Opštih principa – „Asocijacija/Zajednica će raditi sa centralnim vlastima u skladu sa načelom međusobne saradnje i razmene informacija“ – sugeriše da Asocijacija/Zajednica ima horizontalne odnose sa centralnim vlastima, uključujući Vladu Kosova. Posledično, formulacija korišćena u članu 8. Opštih principa odaje utisak da je Asocijacija/Zajednica organizacija koja je u svojoj sposobnosti

765 Ibid., stav. 43.

766 Ibid., stav. 45.

767 Ibid., stav. 65.

768 Ibid., stav. 67.

769 Ibid., stav. 68.

770 Ibid., stav. 69.

771 Ibid., stav. 71.

postupanja ravnopravna centralnim vlastima Kosova. On - shodno tome - zaključuje da članovi 8 i 9 Principa nisu u skladu sa Ustavom.<sup>772</sup>

Pallaska takođe ukazuje na zabrinutost zbog dvosmislene formulacije koja se koristi u tekstu Opštih principa, posebno kada se govori o verzijama fraze „konstitutivna skupština“ na albanskom i srpskom jeziku, koje su – po njegovom mišljenju – netačne i dovode u zabludu.<sup>773</sup>

Prilikom analize izvršnog karaktera ovlašćenja i nadležnosti Asocijacije/Zajednice, Pallaska tvrdi da obavljanje javnih funkcija i usluga od strane Asocijacije/Zajednice, kako je predviđeno članom 4. Opštih principa, predstavlja direktno kršenje člana 123. Ustava koji u stavu 2. propisuje „Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem”.<sup>774</sup>

Kada je reč o nemogućnosti napuštanja Asocijacije/Zajednice, Istrefi smatra tačku 17 Opštih principa problematičnom. Konkretno, po njemu ovo „može da izazove ustavnu zabrinutost regionalne samouprave, imajući u vidu da određene opštine mogu biti neodlučne, kada je reč o pripadanju takvoj strukturi.”<sup>775</sup> Istu zabrinutost izneo je i Pallaska. Prema njegovim rečima, nepriznavanje prava opštinama da napuste Asocijaciju/Zajednicu predstavlja kršenje člana 44. Ustava, sprovedenog Zakonom o slobodi udruživanja. Štaviše, činjenica da Opšti principi ne daju eksplicitno pravo svojim članovima da napuste Asocijaciju/Zajednicu sugerise da je ova organizacija prinudan izvršni organ. Kao takav, on predstavlja dodatni sloj samouprave na Kosovu, iznad opština.<sup>776</sup>

Po pitanju punomoćja za podnošenje zahteva Sudu, Istrefi ističe da je tačka 11. Opštih principa u suprotnosti sa članom 113. Ustava koji uređuje pitanje ovlašćenih stranaka za podnošenje zahteva Ustavnom sudu. Ukratko, Asocijacija/Zajednica – kao telo koje vrši javne funkcije – se ne kvalifikuje kao stranka koja je ovlašćena za pokretanje predmeta pred Ustavnim sudom shodno članu 113 (7) Ustava.<sup>777</sup>

Kada je reč o oceni ustavnosti Opštih principa, Istrefijev podnesak *amicus curiae* navodi da bi Ustavni sud trebalo da ima na umu da ocena Opštih principa može poprimiti srazmere indirektno ocene Sporazuma. Ovo – sa druge strane – može posledično dovesti do toga da Kosovo prekrši obaveze koje je preuzelo potvrđenim sporazumom.<sup>778</sup> Takođe, naglašava razlike između Prvog sporazuma i Opštih principa. Konkretno, isti navodi da Sporazum – za razliku od Opštih principa – ne definiše Asocijaciju/Zajednicu kao „pravno lice“ „posebnog karaktera“. Štaviše, ne predviđa njeno osnivanje ukazom Vlade. Takođe, ne precizira njene resurse, budžet, upravljanje i nadležnosti imajući u vidu da su sadržani u Opštim principima.

<sup>772</sup> Ibid., stav. 75.

<sup>773</sup> Ibid., stav. 77.

<sup>774</sup> Ibid., stav. 64.

<sup>775</sup> Ibid., stav. 47.

<sup>776</sup> Ibid., stav. 65.

<sup>777</sup> Ibid., stav. 46.

<sup>778</sup> Ibid., stav. 48.

Umesto toga, podseća da će se nadležnost Asocijacije/Zajednice vršiti u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i da će njene strukture biti obrazovane po istoj osnovi kao i postojeći statut Asocijacije kosovskih opština.<sup>779</sup>

## Presuda suda

Ovaj predmet jasno ilustruje relevantnost tumačenja Ustava. Sud je utvrdio da Asocijacija/Zajednica, koju čine opštine, treba da bude organizacija u smislu člana 44. Ustava, koji garantuje slobodu udruživanja.<sup>780</sup> ECHR je našao da udruženje koje je obrazovano po principu slobode udruživanja mora imati karakter privatnog prava.<sup>781</sup> Institucija javnog prava – koju osnivaju zakonodavna tela – ne predstavlja udruženje u značenju člana 11.<sup>782</sup>

Prema ECHR-u, elementi za određivanje da li se udruženje smatra privatnim ili javnim su sledeći: (i) da li su ga osnovali pojedinci ili zakonodavna vlast; (ii) da li je i dalje integrisano u državne strukture; (iii) da li mu je data administrativna, zakonodavna i disciplinska moć; i (iv) da li teži cilju koji je u opštem interesu.<sup>783</sup>

Što se tiče opština, one predstavljaju tela javnog prava koja vrše javna ovlašćenja. Udruženje sastavljeno od takvih tela javnog prava ne može imati privatnopravni karakter, ali bi odražavalo pravnu prirodu njegovih sastavnih elemenata. Bez obzira na isto, zaključak je Suda, da je Asocijacija/Zajednica udruženje u smislu člana 44. Ustava.

Sud je takođe potvrdio da je Asocijacija/Zajednica vid međuopštinske saradnje i zaključuje da njen statut ne može zameniti niti podriti status opština učesnica, kao osnovnih jedinica demokratske lokalne samouprave, u smislu člana 12. Ustava.<sup>784</sup>

Asocijacija/Zajednica bi takođe potpadala pod značenje zajednice, prema članu 57(1) Ustava”.<sup>785</sup> Isti definiše zajednicu sledećom formulacijom „Stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova.”<sup>786</sup>

**S obzirom da se Asocijacija/Zajednica sastoji od opština kao javnih organa, teško je ovo pomiriti sa tumačenjem Suda da Asocijacija/Zajednica ima značenje „stanovnika“.**

779 Ibid., stav 132.

780 Evropski sud za ljudska prava, predmet Chassagnou i drugi protiv Francuske, 29. april 1999, stav 99, dostupan na Chassagnou and Others v France I UNEP Law and Environment Assistance Platform; Predmet Schneider protiv Luksemburga, 10. jul 2007, stav 72, 74.

781 Evropski sud za ljudska prava, Univerzitet slovenskih jezika u Bugarskoj i drugi protiv Bugarske, 18. novembar 2004, dostupno na ECHR (legislationline.org); Evropski sud za ljudska prava, Kóll protiv Austrije, 2002, dostupno na Strada lex

782 Ibid., stav 49.

783 Evropski sud za ljudska prava, Mytilinaios i Kostakis protiv Grčke, 2015 dostupno na [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#\(221temid%22\(%22003-5244058-6506962%22\)\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#(221temid%22(%22003-5244058-6506962%22))); Herrmann protiv Nemačke, 2011, dostupno na HERRMANN v. GERMANY (coe.int);

784 Predmet br. K0130/15, stav 140, 148.

785 Ibid., stav 151.

786 Ibid., strana 29; Ustav Kosova, član 57(1).

Sud navodi da Opšti principi ne ispunjavaju u potpunosti ustavne standarde.<sup>787</sup> Takođe, uzima u obzir činjenicu da će ciljevi Asocijacije/Zajednice - predviđeni pravnim aktom i Statutom - garantovati ustavne standarde za lokalnu samoupravu sa stanovišta odgovornosti opština koje u njoj učestvuju i njihove odnose sa centralnim vlastima, u skladu sa članovima 124.6 i 125.7 Ustava. Sud podvlači da - prema Prvom sporazumu - ciljevi Asocijacije/Zajednice pokreću pitanja shodno članu 12 [Lokalna vlast] i Glavi X [Lokalna uprava i teritorijalna organizacija] Ustava.”<sup>788</sup>

Sud primećuje da osnivanje Asocijacije/Zajednice spada u delokrug međuopštinske saradnje, u značenju članova 12 i 124.4 Ustava. Ove odredbe predviđaju da se svaka međuopštinska saradnja mora ostvarivati u skladu sa zakonom.<sup>789</sup> Štaviše, primećuje da „kada Principi budu pretočeni u pravni akt i Statut, oni moraju poštovati odredbe zakona od vitalnog interesa u smislu člana 81. Ustava.”<sup>790</sup>

Sud se takođe osvrće na dvosmisleno i nejasno značenje izraza „vršenje punog nadzora“ - posebno u oblastima razvoja lokalne privrede, obrazovanja, lokalne primarne i sekundarne zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, urbanističkog i ruralnog planiranja - kada govori o ciljevima Asocijacije/Zajednice - između engleske (exercise full overview), albanske (ushtrimi i observimit të plotë) i srpske verzije (vršenje punog nadzora)<sup>791</sup> U svom dopisu iz novembra 2015. godine, premijer navodi da iako je potpisana verzija Principa ona na engleskom jeziku, razmatra se i prihvata verzija na albanskom, kao prvom službenom jeziku Kosova.<sup>792</sup>

Sud je jasno našao – pozivanjem na sudsku praksu ECHR-a<sup>793</sup> - da kad god se ciljevi Asocijacije/Zajednice pretoče shodno svojim ciljevima, u pravni akt i Statut, moraju pojasniti sve dvosmislenosti sadržane u definiciji ciljeva same organizacije. Ovo takođe podrazumeva da se svaka verzija mora uskladiti sa drugom i da njihova značenja moraju biti identična, u što je moguće većoj meri.<sup>794</sup>

Sud takođe podseća da kad god se ciljevi Asocijacije/Zajednice pretoče u pravni akt i Statut, moraju uzeti u obzir članove 12, 81, 123 i 124 Ustava. Konkretno, pravni akt i Statut Asocijacije/Zajednice ne sme zameniti niti podriti status opština učesnica, kao osnovnih jedinica demokratske samouprave, u značenju člana 12 i Glave X Ustava.<sup>795</sup> Sud zaključuje da ciljevi nisu u potpunosti u skladu sa ustavnim standardima. Odnosno, isti moraju garantovati ustavne standarde lokalne samouprave u smislu članova 124.6 i 124.7 Ustava – kada se odnose na odgovornost opština učesnica i njihove odnose sa centralnim vlastima. Ukratko, ciljevi moraju da obezbede da odgovornost opština učesnica poštuje Ustav i zakone.<sup>796</sup>

787 Predmet br. K0130/15, stav 136, 149, 160.

788 Ibid., stav 137, 138.

789 Ibid., stav 140.

790 Ibid., stav 141.

791 Ibid., stav 142, 143.

792 Ibid., stav 145.

793 Ibid., stav 147. Ovo mora biti dovoljno pristupačno, precizno i predvidivo da bi se kvalifikovalo kao zakon.

794 Ibid., stav 147.

795 Ibid., stav 148.

796 Ibid., stav 149.

Sud se takođe osvrnuo na poštovanje različitosti zajednica u opštinama učesnicama.<sup>797</sup> Isti navodi da kada se Principi o organizacionoj strukturi Asocijacije/Zajednice pretoče u pravni akt i Statut, moraju garantovati poštovanje različitosti zajednica, shodno članovima 3, 7, 57.1, 61. i 62. Ustava.<sup>798</sup>

Takođe, što se tiče zapošljavanja u državnoj službi osoblja u administraciji Asocijacije/Zajednice, Sud smatra da principi predviđeni u Glavi o organizacionoj strukturi, ne zadovoljavaju u potpunosti ustavne standarde.<sup>799</sup> Konkretno, smatra da se osoblje administracije Asocijacije/Zajednice neće smatrati delom državne službe samo po sebi. Oni mogu ostvariti koristi od statusa predviđenog Zakonom o državnoj službi, samo kada budu zaposleni na funkciji u javnom organu državne uprave, u smislu člana 101. Ustava.<sup>800</sup>

Sud dalje konstatuje da se Asocijaciji/Zajednici ne može dati potpuna i isključiva nadležnost da promovise interese zajednice kosovskih Srba u njenim odnosima sa centralnim vlastima. Osim toga, još jednom pojašnjava da Asocijacija/Zajednica spada u delokrug značenja definicije zajednice iz člana 57.1 Ustava.<sup>801</sup>

Štaviše, Sud je mišljenja da kad god se Principi o odnosima sa centralnim vlastima Asocijacije/Zajednice pretoče u pravni akt i Statut, oni moraju garantovati da će Asocijacija/Zajednica poštovati odredbe predviđene Glavom III Ustava i da neće zameniti niti podržati autoritet bilo kog udruženja zajednica osnovanog u značenju članova 57, 59(14) i 60.2 Ustava.<sup>802</sup>

Sud dalje primećuje da Asocijacija/Zajednica može postati član Konsultativnog veća za zajednice shodno članu 60.2 Ustava i Prvom sporazumu.<sup>803</sup> Štaviše, kao član Konsultativnog veća za zajednice, Asocijacija/Zajednica može ostvariti koristi od prava da predlaže zakonodavne inicijative – u konsultaciji sa drugim zajednicama – u delokrugu mandata Konsultativnog veća i značenja člana 60.3 Ustava.<sup>804</sup> Međutim, Sud izričito naglašava da Asocijacija/Zajednica ne može da predlaže amandmane na zakon ili druge propise, kao što je navedeno u Principu br. 10.<sup>805</sup>

Što se tiče prava Asocijacije/Zajednice da podnosi zahteve Ustavnom sudu, to jasno ukazuje da se ovo ovlašćenje mora shvatiti u značenju člana 113. Ustava.<sup>806</sup> Osim toga, Sud priznaje ovlašćenje Asocijacije/Zajednice da pokrene postupak pred Ustavnim sudom – kao subjektu koji ima pravni subjektivitet – kada bude u stanju da argumentuje da je žrtva povrede osnovnih prava i sloboda zagantovanih Ustavom u značenju člana 133.7.<sup>807</sup>

797 Ibid., stav 153.

798 Ibid., stav 155.

799 Ibid., stav 160.

800 Ibid., stav. 159.

801 Ibid., stav. 166.

802 Ibid., stav. 167.

803 Ibid., stav 170.

804 Ibid., stav. 171.

805 Ibid., stav. 173.

806 Ibid., stav. 174.

807 Ibid., stav. 176.

Sa stanovišta Principa koji uređuju budžet i podršku, Sud primećuje da se oni moraju proceniti shodno članovima 124.5 i 137. Ustava.<sup>808</sup> Pored toga, Sud prepoznaje da član 124.5 Ustava predviđa finansijske transfere sa centralne vlade na opštine i daje opštinama pravo da odlučuju o svojim rashodima. Međutim, Ustav je nem kada je reč o transferima drugim subjektima ili telima povezanim sa lokalnom samoupravom. Kao takva, ova prava pripadaju isključivo opštinama.<sup>809</sup> Sud je stoga mišljenja da se prilikom izrade Principa o finansiranju, budžetu i rashodima Asocijacije/Zajednice, u pravnom aktu i Statutu mora obezbediti da finansiranje i rashodi Asocijacije/Zajednice budu u skladu sa članom 124.5 Ustava. Osim toga, oni ne smeju da zamene ili podriju prava opština učesnica da prime i odlučuju o potrošnji opštinskih prihoda i odgovarajućih finansijskih sredstava centralne vlade.<sup>810</sup> Pored toga, Sud nalazi da je ovlašćenje glavnog revizora da vrši reviziju privredne delatnosti i korišćenja javnih sredstava Asocijacije/Zajednice u skladu sa Ustavom, u značenju člana 137. Ustava.<sup>811</sup>

Sud smatra da procesna načela sadržana u tački „Opšte i završne odredbe” moraju biti usklađena sa procesnim načelima navedenim u tački „Pravni okvir”. Imajući u vidu sva ova razmatranja, Sud je konstatovao da principi postavljeni u Glavi o pravnoj sposobnosti, budžetu i podršci, kao i opšte i završne odredbe nisu u potpunom skladu sa ustavnim standardima.<sup>812</sup>

Štaviše, Sud podseća da kada se procesna pravila za izmenu i dopunu Statuta pretoče u pravni akt i Statut, ona moraju biti u skladu sa nadležnostima Vlade predviđenim članom 93 [Nadležnosti Vlade], tačka (4). Ustava.<sup>813</sup>

Što se tiče principa br. 21 „Opšte i završne odredbe“, Sud podseća da isti detaljno opisuje kako će se Statut sastavljati i pregovarati, da Statut neće biti usvojen dekretom i kako se predlažu izmene i dopune Statuta, koje se nakon toga usvajaju ukazom i koje su predmet ocene Suda.<sup>814</sup> Ukratko, da bi ovi pravni akti bili podneti na ocenu Suda - kako to predviđaju Principi - oni moraju da budu u delokrugu člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane], stav 2(1) Ustava.<sup>815</sup>

U svom zaključku, Sud jasno navodi da Principi predočeni u dokumentu „Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi“ nisu u potpunosti u skladu sa duhom Ustava, odnosno sa članom 3 [Jednakost pred zakonom], stavom 1, Glave II [Osnovna prava i slobode] i Glavom III [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava Republike Kosova.<sup>816</sup>

808 Ibid., stav. 179.

809 Ibid., stav. 180.

810 Ibid., stav. 181.

811 Ibid., stav. 183.

812 Ibid., stav. 186.

813 Ibid., stav. 187.

814 Ibid., stav. 184.

815 Ibid. stav. 188.

816 Ibid., stav. 189 (4).

## Zaključak

Trenutno ne postoji poseban kriterijum za tumačenje Ustava, dok su mnogi ustavni izrazi i principi ostavljeni na tumačenje Sudu. Sudska praksa ECHR-a takođe ne predviđa posebne standarde ustavnog tumačenja, imajući u vidu da je sud fleksibilan u načinu na koji tumači Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. U ustavima drugih zemalja, nema primera posebno navedenih principa tumačenja. Stoga, metode tumačenja Ustavnog suda Kosova takođe ostaju diskrecione prirode.

Međutim, različite metode tumačenja mogu doneti različita tumačenja iste odredbe ili izraza. Sud takođe može primeniti različite metode tumačenja za različite odredbe ili izraze, što može dovesti u pitanje tačnost tumačenja. Ovo je posebno zabrinjavajuće kada je reč o osetljivim ustavnim pitanjima, kao što je Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom.

Neprimereno tumačenje može imati dalekosežne pravne i političke posledice koje nisu prvobitno nameravane Ustavom. Međutim, preveliko ograničavanje diskrecionog prava Suda u tumačenju Ustava, ne bi ostavilo dovoljno prostora da Sud uskladi svoje tumačenje sa konkretnim činjenicama predmeta i sa društvenom, političkom ili institucionalnom situacijom u datom trenutku. Shodno tome, uopštenija metodologija tumačenja bila bi od pomoći i obezbedila bi više izvesnosti, a da pritom ne umanjí fleksibilnost Suda u tumačenju Ustava, na osnovu činjenica svakog predmeta. Sud mora biti revnosan u tumačenju Ustava i primeniti opšteprihvaćene metode tumačenja. U tu svrhu, Sud treba da ispita sudsku praksu ECHR-a tako što će analizirati slične predmete i njihove specifične činjenične okolnosti i preispitati metode tumačenja koje je ECHR koristio u svakom od njih.

## Preporuke

- U slučaju da ne nastupi izmena Ustava, Sud treba da primeni metode tumačenja koje smatra prikladnim, u svakom trenutku obezbeđujući usaglašenost sa opštim principima koji definišu ustavni poredak Kosova.
- U slučaju izmena, nova ustavna odredba bi mogla eksplicitno predvideti standarde ustavnog tumačenja koji bi umanjili opasnost od pogrešnog tumačenja i koji bi postavili standard za ocenu odluka Suda u procesu javne politike. To bi uključivalo specifične metode koje ECHR primenjuje u sličnim slučajevima, kao i opšta osnovna načela Saveta Evrope, sadržana u Ustavu, uključujući načela demokratije, zaštite ljudskih prava i vladavine prava.



# Ograničenja izmene Ustava

---

Ustav ne propisuje konkretne i jasne vrednosti, principe, kriterijume ili norme koji bi zabranili ili ograničili određene izmene ili modifikacije Ustava. Dok se Ustav poziva na odredbe Glave II o osnovnim pravima i slobodama, Ustavni sud je takođe razmotrio Glave I i III o osnovnim odredbama i pravima zajednica i njihovih pripadnika kada je ocenjivao ustavnost jednog predloženog ustavnog amandmana. Usled ovih praznina, moguće ustavne izmene mogu doneti sa sobom veću jasnoću i sprečiti buduće dvosmislenosti.

---

Ustav svojim odredbama propisuje postupak njegove izmene. Međutim, ne precizira ustavne vrednosti, principe ili norme koje bi ograničile određene izmene ili modifikacije.

Isti uopšteno propisuje da predložena izmena ne sme umanjiti nijedno osnovno pravo i slobodu propisanu Glavom II Ustava. U praksi ostaje i dalje neizvesno kako proceniti da li se amandmanom krše data prava i slobode, kao što pokazuje slučaj izbora predsednika iz 2011. godine.

**Obim ustavnih principa i vrednosti koje ograničavaju ustavne izmene nije jasan.**

2011. godine je pokrenuto pitanje ustavnih odredaba u vezi sa izborom predsednika Kosova od strane Skupštine. Lideri Alijanse Novo Kosovo (AKR), Demokratskog saveza Kosova (LDK) i Demokratske partije Kosova (PDK) potpisali su sporazum o formiranju „Komisije za reformu predsedničkih izbora“. Ova komisija bi izradila – s jedne strane – ustavne amandmane i sve srodne propise potrebne kako bi se omogućio direktan izbor predsednika Kosova od strane naroda. S druge strane, isti bi propisali da bi neposredni predsednički izbori u zemlji trebalo da se održe najkasnije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovih promena i neophodnih izmena Ustava i zakona.

Sporazum nije primenjen. Nastavljene su diskusije o mogućem direktnom izboru predsednika od strane naroda, umesto da isti bude biran u Skupštini.<sup>817</sup> U odsustvu izričitog ograničenja za izradu ustavnih amandmana, ostaje diskutabilno da li su ovakva pitanja predmet određenih ustavnih principa koji ne dozvoljavaju izmenu Ustava.

## Relevantne odredbe

### Ustav Kosova

#### Član 144 [Amandmani]

1. Vlada, Predsednik i jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine Kosova, mogu predložiti izmenu i amandmane Ustava na osnovu uredbе o radu Skupštine.
2. Svaka izmena zahteva odobrenje dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, uključujući dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu u Republici Kosovo.
3. Izmene ovog Ustava se mogu usvojiti od strane Skupštine samo ukoliko je Predsednik Skupštine Kosova predložio amandman Ustavnom sudu, kako bi se osiguralo da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava.
4. Izmene Ustava stupaju na snagu nakon usvajanja istih od strane Skupštine Republike Kosovo.

817 Predlog amandmana na Ustav koji je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo 23. marta 2012. i 4. maja 2012. godine, Predmet br. K029/12 (i KO 48/12), 20. jul 2012. godine, stav 19, 21, dostupan na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2012/07/20120720\\_Aktgjkim%20Anex%20A&B%20K029\\_48\\_12\\_ANG.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2012/07/20120720_Aktgjkim%20Anex%20A&B%20K029_48_12_ANG.pdf).

## Član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]

1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.
2. Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.
3. Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. Predsednik Republike Kosovo je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom.
4. Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.

## Član 7 [Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.
2. Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednake mogućnosti učešća žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života.<sup>818</sup>

## Relevantna sudska praksa i mišljenja

Predmeti KO29/12/KO48/12 i KO162/18 su relevantni u ovoj pravnoj stvari.<sup>819</sup> Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o Predlogu Ustava Republike Kirgistan je takođe važno.<sup>820</sup>

**Ustavni amandmani moraju biti u skladu sa Glavama I, II i III Ustava.**

### Predmet KO29/12-KO48/12

Lideri AKR (Alijansa Novo Kosovo), Demokratskog saveza Kosova (LDK) i Demokratske partije Kosova (PDK), odnosno g. Bexhet Pacolli, g. Isa Mustafa i g. Hashim Thaci potpisali su Memorandum o razumevanju 6. aprila 2011. godine).<sup>821</sup> Prema ovog sporazumu „Gđa Atifete Jahjaga bi bila predložena kao kandidatkinja za predsednicu i dotične stranke bi dale svoju punu podršku njenoj kandidaturi”.<sup>822</sup> Sporazum dalje navodi da su se lideri usaglasili da odmah obrazuju „Komisiju za reformu predsedničkih izbora”.<sup>823</sup>

818 Kushtetuta e Kosovës.

819 Presuda Ustavnog suda u predmetima br. KO29/12 (i KO 48/12) o Predlogu amandmana na Ustav od 20. jula 2012. godine, dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Aktgjykim%20Anex%20A&B%20KO29\\_48\\_12\\_ANG.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Aktgjykim%20Anex%20A&B%20KO29_48_12_ANG.pdf); Presuda Ustavnog suda u Predmetu br. KO162/18 o potvrđivanju predloga ustavnog amandmana, 07. februar 2019. dostupna na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/02/ko\\_162\\_18\\_agj\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/02/ko_162_18_agj_ang.pdf)

820 Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecijanska komisija, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR), Kirgistan, Zajedničko mišljenje o Predlogu ustava Republike Kirgistan koje je usvojila Venecijanska komisija na 126. plenarnoj sednici, Mišljenje br. 1021 /2021, CDL-AD(2021) 007, 19-20 mart 2021, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-e).

821 Ibid., stav. 19.

822 Ibid., stav. 20.

823 Ibid., stav. 21.

Ova komisija bi „izradila ustavne amandmane i sve povezane propise, koji su potrebni da bi se obezbedio neposredan izbor predsednika Kosova od strane naroda i da neposredni predsednički izbori na Kosovu budu održani najkasnije u roku od šest meseci od dana kada ove promene i neophodni amandmani na Ustav i propise stupe na snagu”.<sup>824</sup>

Predsednik Skupštine je 23. marta 2012. godine uputio Sudu skup predloženih amandmana na prethodno razmatranje, tražeći od Suda da utvrdi da li umanjuju neka od prava i sloboda predviđenih Glavom II Ustava.<sup>825</sup>

Sud je doneo presudu i našao da se predloženi amandman na Ustav mora oceniti u svetlu Glave II [Osnovna prava i slobode] Ustava, koja se sastoji od ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se nalaze u temelju pravnog poretka Republike Kosovo.<sup>826</sup>

Sud je takođe smatrao da „Glava III [Prava zajednica i njihovih pripadnika] i druga prava mogu biti primenljiva u ovom procesu, imajući u vidu da predviđena konkretna prava, predstavljaju vid proširenja ljudskih prava i sloboda predviđenih Glavom II Ustava, posebno onih utvrđenih u članu 24. [Jednakost pred zakonom].”<sup>827</sup> Ovaj argument je posebno na mestu imajući u vidu da Ustav predviđa da Kosovo mora da štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode predviđene Ustavom, a ne nužno samo one sadržane u Glavi II.<sup>828</sup>

Arsyetimi i Gjykatës është paraqitur më poshtë:

**Izbor predsednika direktno od strane građana šest meseci pre isteka redovnog mandata aktuelnog predsednika, nije u suprotnosti sa odredbama Glave II Ustava.**

128. Sud smatra da predloženi ustavni amandman, kojim se propisuje izbor predsednika Republike Kosovo od strane građana s pravom glasa predstavlja unapređenje građanskih prava. Iz tih

razloga, Sud ne smatra nužnom dalju ocenu ustavnosti predloženog amandmana.

129. Sud smatra da odredba o raspisivanju izbora za novog predsednika Republike Kosovo šest meseci pre isteka redovnog mandata predsednika ne utiče na Ustavom zagarantovana ljudska prava i osnovne slobode. Iz tih razloga, Sud ne smatra nužnom dalju ocenu ustavnosti predloženog amandmana.

130. Novi član 86. stav 3. predlaže kriterijume za nominaciju kandidata za predsednika Republike, kada građani biraju direktno predsednika. Pošto sada samo skupštinski poslanici biraju predsednika, uslov za nominaciju je da kandidat dostavi potpise najmanje 30 poslanika. Pošto svaki poslanik može da nominuje samo jednog kandidata, to znači da prema sadašnjem sistemu, samo četiri kandidata mogu da učestvuju u procesu. U teoriji, nema nijednog razloga da ne bude više kandidata kada se sistem bude promenio na direktno

824 Ibid., stav. 21.

825 Ibid., stav. 5.

826 Ibid., stav. 61.

827 Ibid., stav. 62.

828 Ibid., stav. 63.

glasanje građana.

131. Predlog je da politički subjekti u Skupštini, koji su u saglasnosti sa zakonom prešli izborni cenzus, mogu nominovati kandidate za predsednika, kao i politički subjekti koji imaju zagarantovana mesta u Skupštini, te najmanje 15.000 glasača s pravom glasa, putem podnošenja peticije, prilažući svoje potpise. Vremenski rokovi i druge procedure će biti regulisane zakonom.

132. Izgleda da postoji opravdanje za pravo političkih subjekata koji imaju zagarantovana mesta u Skupštini da nominuju kandidata, a posebno imajući u vidu ustavom zaštićenu vrednost multietničnosti i drugih različitosti, kao što je propisano u članu 3. [Jednakost pred zakonom].

133. Slično, nominovanje putem javne peticije uz predloženi broj od 15.000 glasača s pravom glasa ispunjava standard koji postoji u mnogim demokratskim državama. Međutim predlog uskraćuje pravo političkim subjektima koji nisu prešli izborni cenzus da nominuju njihovog predsedničkog kandidata.

134. Dakle, političkoj stranci, koja je legitimno registrovana i ima pravo da učestvuje na izborima kao sve druge stranke, je onemogućeno da predloži kandidata po svom izboru.

135. Sudu se čini da takvo ograničenje diskriminiše zakonite subjekte za koje se može očekivati da imaju pravo da učestvuju u javnom životu. Članovima i pristalicama tih političkih subjekata bi se onemogućilo da predlože svog predsedničkog kandidata. Ova zabrana ne ispunjava test proporcionalnosti, za koji se očekuje da bude ispunjen, u vezi njihovog isključivanja iz ovog aspekta učešća u političkom životu države.

136. U biti, član 24. Ustava zabranjuje diskriminaciju lica po mnogim osnovama. Jedna od njih je zbog „političkog ili nekog drugog uverenja.“. Lica koje žele da izraze političko ubeđenje imaju jasno pravo da to učine kao članovi političkih stranaka osnovanih na zakonit način. Političke stranke uživaju poseban zaštićeni status u zakonu. Političke stranke mogu biti formirane prema kriterijima uspostavljenim u zakonima i nakon osnivanja, stranke moraju biti tretirane na nediskriminatorski način.

**Političke stranke polažu pravo da predlažu kandidate za predsednika.**

138. Stoga, Sud zaključuje da predloženi novi član 86. stav 3., u meri u kojoj ne dozvoljava nominaciju kandidata svim registrovanim političkim subjektima, umanjuje prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava.

139. Sud primećuje da nominacija za predsednika Republike može biti obezbeđena uključivanjem političkih stranaka ili peticijom i podrškom 15.000 građana. Niko ne može predvideti koliko kandidata može biti nominovano peticijom građana. Ovo omogućava političkim strankama da imaju značajnu ulogu u tome ko može biti nominovan za predsednika.

140. Sud dodatno primećuje da član 88. [Nespojivost funkcija] Ustava, u oba oblika, sadašnjem i u odnosu na ono što je predloženo u amandmanu člana 88. zabranjuje obavljanje bilo koje funkcije u političkoj stranci. Ravnoteža koja se treba postići od strane

svakog predsednika koji u budućnosti bude obavljao funkciju predsednika i koji bude tražio podršku političkih stranaka mora se imati u vidu ukoliko taj predsednik bude želeo da bude ponovo izabran. Teškoća u pronalaženju puta između obezbeđivanja da član 88. nije prekršen i angažovanja u političkom procesu treba biti pažljivo razmotrena.

141. Sud smatra da odredba o dodavanju drugog kruga glasanja u slučaju da nijedan kandidat ne dobije apsolutnu većinu glasova ne utiče na Ustavom zagarantovana ljudska prava i osnovne slobode. Iz tih razloga, Sud ne smatra potrebnom dalju ocenu ustavnosti predloženog amandmana. Stoga, Sud zaključuje da predloženi novi član 86. stav 4. ne umanjuje nijedno od prava i sloboda zagarantovanih Poglavljem II Ustava.<sup>829</sup>

Sud je zaključio da bi neposredni izbor predsednika unapredio prava građana.<sup>830</sup> Našao je samo da bi ograničavanje prava predlaganja kandidata za predsednika na političke subjekte koji pređu izborni cenzus predstavljalo neopravdanu diskriminaciju, imajući u vidu da ne bi ispunilo test proporcionalnosti.<sup>831</sup> Međutim, Sud ne daje ocenu proporcionalnosti.

**Svaka promena predsedničkog sistema mora uzeti u obzir**

- (i) nadležnosti predsednika,**
- (ii) koliko su široka,**
- (iii) da li su delotvorna i**
- (iv) da li postoje dovoljni mehanizmi.**

Međutim, Sud nije analizirao da li, s obzirom na ovlašćenja predsednika – shodno Ustavu – postoji moguće zadiranje u ljudska prava i slobode.

U rezimeu, prava građana se neće unaprediti ako bi neposredan izbor predsednika doveo do neproverenih ovlašćenja, ugrožavanja vladavine prava, podele vlasti, nezavisnog sudstva i osnovnih prava i sloboda. Svaki predlog za izmenu Ustava koji bi omogućio neposredan izbor predsednika bi, dakle, morao da obezbedi poštovanje ustavnih načela.

Obrazloženje Suda mora se posmatrati u odnosu na pozadinu njegovih ograničenih ovlašćenja - predviđenih Ustavom - da preispituje amandmane na najviši pravni akt zemlje, isključivo sa stanovišta poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, teško je apstraktno proceniti da li bi jedan amandman prekršio ta prava. Doslovno tumačenje Ustava ne bi ovlástilo Sud da ocenjuje amandmane koji su u suprotnosti sa osnovnim načelima Ustava, saglasno Glavi I. Može se zaključiti da bi bile dozvoljene bilo koje izmene Ustava, osim onih koje zadiru u ljudska prava i slobode.

## Predmet KO162/18

Sud je proširio delokrug preispitivanja ustavnog amandmana kako bi uključio

**Ustavni amandman ne može odstupati od osnovnih ustavnih načela.**

829 Predmet br. KO29/12.

830 Ibid., stav. 76.

831 Ibid., stav. 135.

procenu osnovnih principa predviđenih Glavom I. Isti je potvrdio da se „ocena ustavnosti prema članu 144.3 svakog predloženog amandmana na Ustav mora razmatrati u svetlu poglavlja II. [Osnovna prava i slobode], uključujući pravni poredak Republike Kosovo, čiju osnovu – u skladu sa članom 21. [Opšta načela] Glave II Ustava – čine ljudska prava i osnovne slobode pomenute u toj Glavi”.<sup>832</sup>

Sud se konkretno pozvao na vrednosti ustavnog poretka Kosova koje počivaju na „načelima slobode, mira, demokratije, ravnopravnosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, nediskriminacije, prava na imovinu, zaštite životne sredine, društvenu pravdu, pluralizam, podelu državne vlasti i tržišne ekonomije.”<sup>833</sup>

## Mišljenje Venecijanske komisije

Procena Suda o testu proporcionalnosti deluje veoma površno, u poređenju sa mišljenjem Venecijanske komisije.”<sup>834</sup>

U zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o Predlogu ustava Republike Kirgistan navodi se sledeće:

**Participativno demokratsko upravljanje, vladavina prava, osnovna prava i slobode moraju se sačuvati, i mora se održati Podela vlasiti uz uzajamnu proveru između različitih institucija.**

15. Širom regiona OEBS-a, zemlje su usvojile različite sisteme upravljanja. Dok u Evropi preovlađuje parlamentarni sistem, postoje zemlje u regionu OEBS-a koje su se opredelile za polupredsednički ili predsednički sistem.

50. Član 66 (zajedno sa odredbama u nastavku) predviđa prelazak na predsednički sistem i izuzetno široke nadležnosti predsednika. One su propisane članom III Glave I Nacrta ustava, ali se takođe pojavljuju u nizu odredaba drugih poglavlja. Najjača dostupna mera kontrole ovlašćenja predsednika propisana je članom 67(2), koji predviđa da „ista osoba ne može biti izabrana za predsednika u više od dva mandata.“ Ova odredba je bitna, imajući u vidu da je jedna od retkih koja drži predsednička ovlašćenja pod kontrolom, pod uslovom da kasnije ne bude izmenjena, ukoliko se Predlog ustava zaista i usvoji u ovoj formi.

51. Nadležnosti predsednika su ograničene članom 73. koji propisuje razloge i postupak razrešenja. Proces razrešenja dužnosti je složen, jer podrazumeva „dve trećine glasova svih poslanika Jogorku Kenesh koji je pokrenula najmanje polovina svih poslanika, na predlog koji je podnela najmanje polovina svih poslanika, na osnovu zaključka posebne komisije koju obrazuje Jogorku Kenesh, a koji se dostavlja glavnom tužiocu i Ustavnom sudu“ (član 73(3)). To onda mora da potvrdi glavni tužilac, Ustavni sud i ponovo mora dobiti glasove 2/3 većine u parlamentu. Stoga se preporučuje da se dalje mere držanja ovlašćenja predsednika pod kontrolom propišu Ustavom, posebno kada je reč o vršenju njegovog/njenog mandata tokom trajanja istog, a ne samo u vreme izbora koji se održavaju jednom u pet godina, koji su ograničeni na dva mandata i težak postupak smene. Proces razrešenja

832 Predmet br. K0162/18, stav 24.

833 Ibid., stav. 49.

834 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1021/2021, stav 15.

dužnosti trebalo bi da bude realniji, i da obezbediti važnu proveru predsedničke moći u ekstremnim slučajevima. Predlozi za postizanje ovoga slede u paragrafima u nastavku.

52. Prelaskom na predsednički model, član 66 (1) Nacrta ustava predstavlja predsednika, ne samo kao šefa države, već i kao „najvišeg funkcionera” i „šefa izvršne vlasti Republike Kirgistan”. Član 66 (2) predviđa da predsednik „obezbeđuje jedinstvo naroda i državne vlasti“. Ovo se još jednom ponavlja u članu 66 (4) – koji predviđa da on „obezbeđuje jedinstvo državne vlasti, koordinaciju i interakciju organa upravljanja“. Dok se slični opisi nalaze i u drugim ustavima, očigledno je da postoji određena oprečnost kada je reč o ideji podele vlasti. Takva karakterizacija se može protumačiti da je predsednik pozicioniran iznad drugih nivoa vlasti a ne kao sastavni deo izvršne vlasti. Ovakav način tumačenja dalje je ojačan strukturom Ustava koji definiše izvršnu vlast u Glavi III, posvećujući posebno poglavlje predsedniku.

53. Prema članu 70(1) predsednik „određuje strukturu i sastav“ Kabineta ministara (iako, prema stavu 1. tačka 2, uz „saglasnost parlamenta“ za neka imenovanja), imenuje i razrešava šefove drugih organa izvršne vlasti i rukovodioce domaće državne uprave, obrazuje Predsedničku administraciju, obrazuje Savet bezbednosti, imenuje i razrešava državnog sekretara i imenuje i razrešava ombudsmana za prava deteta (član 70. Predloga ustava). Treba, međutim, napomenuti da Predlog ustava ne precizira funkcije i ovlašćenja ovih javnih organa. On prevashodno podrazumeva ponovno uspostavljanje nadležnosti predsednika iz Ustava Republike Kirgistan iz 2007. godine. Ovako široka ovlašćenja predsednika izazvala su zabrinutost tada, koliko i sada. Ovlašćenje predsednika da samostalno imenuje i razrešava gotovo celokupnu državnu upravu može dovesti do nedostatka odgovornosti, podriti zdrave demokratske političke procese, učiniti ih podložnim zloupotrebama te se preporučuje ovo značajno izmeniti u Predlogu ustava.

54. Štaviše, neophodna je dalja razrada odredbe koja glasi da predsednik mora od Skupštine dobiti nekakav vid „saglasnosti“ za imenovanje predsednika Kabineta ministara, njegovih/njenih zamenika i drugih članova Kabineta ministara, predviđenih članom 70(1)(2). Ovo se takođe ponavlja u članu 80(1)(6), u Glavi II o zakonodavnoj vlasti Republike Kirgistan. U Predlogu ustava treba jasno precizirati da „saglasnost“ znači glasanje i mora se predvideti potrebna većina.

55. Još jedno pitanje koje izaziva zabrinutost odnosi se na član 66(3) Predloga ustava koji kaže da je predsednik „garant Ustava, ljudskih i građanskih prava i sloboda.“ Iako je tačno da neki ustavi zemalja centralne

**Nazivanje predsednika „garantom“ može ga/je postaviti iznad ustavnog poretka i predstavljati vid zadiranja u zadatak pravosuđa da garantuje građanska prava i slobode.**

i istočne Evrope ili centralne Azije sadrže slične odrednice, ovu funkciju moraju obavljati sudovi putem ustavne ili sudske revizije. Kao što to napominje ODIHR i ranija mišljenja Venecijanske komisije – „pravosuđe se smatra garantom ljudskih prava i sloboda i ustavnog poretka u celini.“ Odredba kojom se predsedniku daje zvanje „garanta“ s pravom je isključena iz sadašnjeg Ustava, imajući u vidu da nosi opasnost da učini nejasnom podelu između nadležnosti predsednika i drugih državnih organa. Preporučuje se uklanjanje ove



odredbe.

56. Član 70(4) i član 95(7) i (8) daju predsedniku snažnu ulogu, kako u imenovanju sudija tako i u njihovom razrešenju. Dalje, iste odredbe takođe daju predsedniku ovlašćenja u vezi sa unutrašnjom organizacijom najviših sudova, tako da predsednik ima ulogu u izboru i razrešenju predsednika i potpredsednika Ustavnog suda i Vrhovnog suda (detaljnije obrađeno u delu u nastavku o pravosuđu). U celosti, ove karakteristike su vanredne, čak i u poređenju sa drugim predsedničkim ustavnim sistemima.

57. Prema članu 85(2) (Glava II o „Zakonodavnoj vlasti Republike Kirgistan“) Predloga ustava, ovlašćenja predsednika podrazumevaju i pokretanje zakonodavnih inicijativa. Član 86 dalje propisuje da svi predlozi zakona koje predsednik (ili predsednik njegovog/njenog Kabineta ministara) pokrene, a smatra ih hitnim, imaju prednost i moraju se razmotriti u parlamentu vanredno (član 86(2)). Ono što je presudno, član 116 dozvoljava predsedniku da pokrene ustavne amandmane. Ovo je dodatno pravo u sklopu nadležnosti predsednika da pokreće referendum (član 70(2)(1)), kao alatku direktne demokratije sposobne da oblikuje pravni poredak o širokom rasponu pitanja.

58. Venecijanska komisija je ranije istakla da „princip podele vlasti prvenstveno oblikuje i način uređivanja zakonodavnih inicijativa. Isti podrazumeva podelu institucija upravljanja na tri grane: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavna vlast donosi zakone; izvršna vlast sprovodi zakone; dok sudstvo tumači zakone. Ovako podeljena vlast trebalo bi da spreči apsolutizam i diktaturu, u kojima su sve grane skoncentrisane u jednoj?.

**Predsednik može pokrenuti zakon i zadržati podelu vlasti ako postoji:**

- 1) jaka vlada,
- 2) jak parlamentarni nadzor,
- 3) nezavisno sudstvo.

pravo da pokrenu zakonodavnu inicijativu, što je politička realnost čak i u parlamentarnim sistemima. Davanje ovlašćenja za pokretanje zakonodavnih inicijativa šefu države i zadržavanje odgovarajuće podele vlasti moguće je samo tamo gde postoji jaka izvršna vlast (Vlada) odvojena od predsednika, jak parlamentarni nadzor nad predlozima zakona i pravila koja obezbeđuju istinski nezavisno pravosuđe. U slučaju Predloga ustava koji je predmet razmatranja, ne može se postići načelo podele vlasti kada ovlašćenja predsednika uključuju i njegova/njena isključiva izvršna ovlašćenja, ovlašćenja za pokretanje zakonodavnih inicijativa, nadzor nad pravosuđem (koji je detaljnije obrađen u nastavku) kao i oslabljenu ulogu parlamenta (detaljnije obrađena u nastavku). Stoga se savetuje da se preispita celokupan institucionalni okvir, značajno menjajući relevantne odredbe Predloga ustava.

60. U skladu sa članom 70(1)(7), predsednik „formira predsedničku administraciju“. Član 89 dalje predviđa da je „šef Kabineta ministara šef Predsedničke administracije.“ Ovo može rezultirati stvaranjem odvojenih ali de facto preklapajućih tela, sa suvišnim ili čak dvojnim strukturama. Opasnost od preklapanja je dodatno povećana činjenicom da Predlog ustava ne definiše ovlašćenja i funkcije ovih zvaničnika. Stoga se preporučuje da se jasno

59. U tom pogledu, istina je da mnogi ustavi nemaju puristički pristup, time što samo zakonodavna vlast ima nadležnost za pokretanje zakonodavnih inicijativa. U prostoru OEBS-a i Saveta Evrope, ustavi daju i izvršnoj vlasti, pa čak i predsedniku,

razdvoje položaj šefa Kabineta ministara i šefa Predsedničke administracije, kao i da se obezbedi da nema preklapanja između ovih tela.

61. Na kraju, ovlašćenje predsednika da proglasi vanredno stanje (član 70 (9)) je u potpunosti mimo kontrole, jer ne zahteva prethodno odobrenje ili naknadnu ratifikaciju od strane Jogorku Kenesha (samo obaveštenje), niti ima bilo kakva druga ograničenja, kao što je da je privremeno ili da bude propisano zakonom. Venecijanska komisija je u svojim mišljenjima o vanrednim situacijama preporučila da sve hitne mere „podlažu trostrukim, opštim uslovima neophodnosti, proporcionalnosti i privremenosti“. Treba preispitati ovu i druge srodne odredbe Predloga ustava o vanrednom stanju”.<sup>835</sup>

## Komparativna analiza i literatura

Nemački ustav (Grundgesetz) propisuje Ewigkeitsgarantie (večna garancija) predviđajući, u članu 79, da se određene ključne karakteristike nemačkog ustava ne mogu menjati.<sup>836</sup> Obrazloženje ovog principa navodi da se svaka izmena Ustava zasniva na samom Ustavu i da posledično izmena ne može odstupati od osnovnih ustavnih principa. Istorijско iskustvo sa Hitlerom – koji je u potpunosti zanemario demokratske i ustavne principe i pretvorio Nemačku u diktaturu legitimnim ustavnim sredstvima – razlog je zašto je najviši pravni akt Nemačke postavio materijalne prepreke za ustavne amandmane.

Nemačka „večna garancija“ ograničena je na ljudsko dostojanstvo, ali ne uključuje konkretna ljudska prava. Ova garancija uključuje savezni karakter Nemačke, da je ova zemlja demokratska republika i socijalna država, zasnovana na principu pravne države. Nemački ustavni sud daje restriktivno tumačenje ove garancije, zahtevajući da se ne sme zadirati u srž ovih principa. Večna garancija takođe nema dejstva ako se novi Ustav ukine jednim „pouvoir constituant”<sup>837</sup> usled izmenjenih političkih okolnosti, koje bi prokrčile put donošenju potpuno novog Ustava.

Poređenja radi, formulacija Ustava Kosova (član 144) ograničava ocenu ustavnosti amandmana, na ocenu povrede Glave II (Ljudska prava i slobode) Ustava.<sup>838</sup>

## Zaključak

Ustavni okvir mora osigurati delotvornu zaštitu osnovnih prava i sloboda, kao ključnih principa Ustava. Građanin – sa svojim Ustavom zagwarantovanim ljudskim pravima i slobodama – se nalazi u samom središtu Ustava, a preostali ustavni principi imaju za cilj da dopune i podrže ovaj osnovni princip.

835 Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1021/2021.

836 Ustav Nemačke.

837 Moć da se uspostavi ustavni poredak jedne zemlje.

838 Ustav Kosova.

U svojoj Deklaraciji o nezavisnosti, Kosovo se obavezalo da će usvojiti ustav koji počiva na temeljima „posvećenosti poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda svih naših građana, posebno kako je propisano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima“.<sup>839</sup> Ovo je u biti posvećenost principima iz Glave I [Osnovne odredbe] Ustava.

Međutim, član 144(3) Ustava ograničava ocenu Suda samo na ustavne amandmane na osnovna prava i slobode [Glava II]. Opširno tumačenje Suda ne uključuje Glavu I Osnovne odredbe i Glavu III Prava zajednica i njihovih pripadnika, prilikom ocenjivanja predloženih amandmana. Sudeći po ustavnim prazninama i tumačenju Suda, i dalje je nejasno u kojoj meri Sud može uzeti u obzir Glave I i III. Shodno tome, ustavne izmene u tom pravcu mogu dati više jasnoće i otkloniti potrebu za budućim tumačenjima.

## Preporuke

Da bi se otklonile praznine, mogle bi se razmotriti sledeće opcije:

- Ne treba da postoje ograničenja na amandmane na Ustav, osim onih iz Glave II Ustava i onih definisanih tumačenjem Suda;
- Nova ustavna odredba mogla bi da kodifikuje tumačenje Suda i da sadrži osnovne odredbe Ustava i prava zajednica prilikom ocene ustavnosti jednog amandmana na Ustav.
- Kao još jedna alternativa, moguće je uključiti eksplicitnu listu vrednosti i principa od kojih se ne može odstupati prilikom predlaganja ustavnih amandmana ili predvideti posebnu ustavnu odredbu, koja bi taksativno navela da vrednosti navedene u Ustavu propisuju ograničenja bilo kakvog ustavnog amandmana.

IZVORI
1 Tipologija i hijerarhija normi u ustavnom poretku
<p><b>SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA</b></p> <p><b>Predmet KO95/13</b>, 9. septembar 2013 – Ocena ustavnosti Zakona br. 04/L-199 o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plana sprovođenja ovog sporazuma.</p> <p><b>VENECIJANSKA KOMISIJA</b></p> <p><b>Mišljenje br. 958/2019</b> o Nacrtu zakona o pravnim aktima, 14. oktobar 2019.</p>
2. Ovlašćenje i dodeljivanje nadležnosti za vođenje pregovora i potpisivanje međunarodnih ugovora (sporazuma)
<p><b>USTAVNI SUD</b></p> <p><b>Predmet KO43/19</b>, 27. jun 2019 – Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom.</p> <p><b>Predmet KO131/18</b>, 25. mart 2019 – Rešenje o neprihvatljivosti zahteva za ocenu oprečnosti između ustavnih nadležnosti predsednika Republike Kosovo i Skupštine Republike Kosovo, kako je definisano članom 113.3 (1) Ustava.</p>
3. Poslanička grupa koja ima pravo da predloži predsednika Skupštine
<p><b>USTAVNI SUD</b></p> <p><b>Predmet KO119/14</b>, 26. avgust 2014 – Ocena ustavnosti Odluke br. 05-V-001 za koju su glasala 83 poslanika Skupštine Republike Kosovo o izboru predsednika Skupštine Republike Kosovo.</p>
4. Mandat predsednika i potpredsednika Skupštine nakon što napuste svoju poslaničku grupu
<p><b>USTAVNI SUD</b></p> <p><b>Predmet KO84/18</b>, 24. decembar 2018 – Ocena ustavnosti Odluke br. 06/V-145 Skupštine Republike Kosovo povodom predloga Poslaničke grupe Pokreta Samoopredeljenje o razrešenju Aide Dërguti sa funkcije potpredsednice Skupštine Republike Kosovo.</p>

## 5. Ništavost mandata poslanika usled učinjenog krivičnog dela

### USTAVNI SUD

**Predmet KO95/20**, 6. januar 2021 – Ocena ustavnosti Odluke br. 07/V-014 Skupštine Republike Kosovo od 3. juna 2020. godine o izboru Vlade Republike Kosovo

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje br. 807/2015** – Izveštaj o isključenju optuženika iz parlamenta, 23. novembar 2018.

**Studija br. 352/2005** – Izveštaj o izbornom zakonu i sprovođenju izbora u Evropi, 12. jun 2006.

## 6. Delokrug imuniteta poslanika

### USTAVNI SUD

**Predmet br. KO98/11**, 20. septembar 2011 – Presuda koja se odnosi na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo.

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Studija br. 714/2013** – Izveštaj o delokrugu i ukidanju poslaničkog imuniteta, 14. maj 2014.

## 7. Nadležnost predsednika da vrati zakone Skupštini

### USTAVNI SUD

**Predmet KO57/12**, 9. septembar 2012 – Presuda o podnesku predsednice Republike Kosovo, Njene Ekselencije, Atifete Jahjaga, kojom se osporava glasanje za usvajanje Zakona br. 04/l-084 „O penzijama pripadnika Kosovskih bezbednosnih snaga”

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje br. 875/2017** – Turska, Mišljenje o amandmanima na Ustav koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. i koji će biti predmet nacionalnog referenduma 16. aprila 2017. godine, 13. mart 2017.

**Mišljenje br. 997/2020** – Mišljenje o četiri ustavna predloga zakona o zaštiti životne sredine, o prirodnim resursima, o referendumima i o predsedniku Islanda, vladi, funkcijama izvršne vlasti i drugim institucionalnim pitanjima, 9. oktobar 2020.

**Mišljenje br. 992/2020** – Ruska Federacija, Privremeno mišljenje o ustavnim amandmanima i postupku za njihovo usvajanje, 23. mart 2021.

## 8. Kvorum i glasanje za izbor predsednika

### USTAVNI SUD

**Predmet KO29/11**, 30. mart 2011 – Presuda o oceni ustavnosti Odluke Skupštine Republike Kosovo, br. 04-V-04, o izboru predsednika Kosova od 25. februara 2011. godine.

**Predmet KO47/16**

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**CDL-AD(2019)015** – Parametri o odnosu parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: kontrolna lista, 24. jun 2019.

### LITERATURA

Bjørn Erik Rasch, 'Parliamentary Voting Procedures', in Herbert Döring (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim

Esin Örüçü, 'Turkey. Whither the Presidency of the Republic of Turkey?', *European Public Law*, Volume 14, Issue 1, 2008

Carol Migdalovitz, 'Turkey's 2007 Elections: Crisis of Identity and Power', 10. septembar 2007.

Issam Michael Saliba, 'Lebanon: Presidential Election and the Conflicting Constitutional Interpretations

## 9. (Ne) spojivost predsedničkog mandata sa drugim javnim i političkim funkcijama

### USTAVNI SUD

**Predmet br. KI47/10**, 28. septembar 2010 – Presuda – Naim Rrustemi i 31 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo protiv njegove ekselencije, Fatmira Sejdiua, predsednika Republike Kosovo

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Studija br. 646/2011** – Izveštaj o demokratiji, ograničenju mandata i nespojivosti političkih funkcija, 31. januar 2013.

## 10. Šta se dešava u slučaju predsednikovog odsustva?

### USTAVNI SUD

**Predmet br. KO97/10**, 22. decembar 2010 – Presuda u zahtevu koji je podneo vršilac dužnosti predsednika, dr Jakup Krasniqi, u vezi sa istovremenim obavljanjem funkcija vršioca dužnosti predsednika i generalnog sekretara Demokratske partije Kosova

**Predmet KO29/12 i 48/12**, 20. jul 2012 – Presuda o predloženim amandmanima na Ustav

## 11. Šta čini tešku povredu Ustava od strane predsednika?

### USTAVNI SUD

**Predmet br. KI47/10**, 28. septembar 2010 – Presuda – Naim Rrustemi i 31 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo protiv njegove ekscelencije, Fatmira Sejdiua, predsednika Republike Kosovo

### USTAVNI SUD REPUBLIKE LITVANIJE

**Predmet br. 14/04**, 31. mart 2004 – Zaključak o usaglašenosti postupaka predsednika Republike Litvanije Rolandas Paksasa protiv koga je pokrenut postupak razrešenja, sa Ustavom Republike Litvanije.

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje 959/2019** – Mišljenje o delokrugu nadležnosti predsednika da odredi datume održavanja izbora, 14. oktobar 2019.

## 12. Zadiranje Vlade u nadležnosti Skupštine za uređivanje zarada lica na konkretnim Vladinim funkcijama, viših državnih funkcionera i podređenih.

### USTAVNI SUD

**Predmet KO12/18**, 11. jun 2018 – Ocena ustavnosti Odluke Vlade Republike Kosovo br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine.

**Predmet KO219/19**, 9. jul 2020 – Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru.

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Studija br. 711/2013** – Kontrolna lista za vladavinu prava, 18. mart 2016.

**Mišljenje br. 647/2011** – Nacrt mišljenja o nacrtu izmena i dopuna na Zakon o Ustavnom sudu Srbije, 2. decembar 2011.

**Mišljenje br. 598/2010** – Podnesak amicus curiae za Ustavni sud „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o izmenama i dopunama nekolicine zakona koji se odnose na sistem zarada i naknada izabranih i imenovanih funkcionera, 20. decembar 2010.

## 13. Politička stranka ili koalicija koja ima pravo da formira Vladu

### USTAVNI SUD

**Predmet KO103/14**, 1. jul 2014 – Presuda u vezi sa ocenom usaglašenosti člana 84(14) [Nadležnosti predsednika] sa članom 95 [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo.

### LITERATURA

Anthony W. Bradley and Cesare Pinelli, Parliamentarism, in Michel Rosenfeld and Andras Sajó, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.

## 14. Procedura i obim ovlašćenja predsednika da predloži novog kandidata za premijera nakon uspešnog glasanja o nepoverenju Vladi.

### USTAVNI SUD

**Predmet KO72/20**, 1. jun 2020 – Ocena ustavnosti ukaza predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020.

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje br. 954/2019** – Mišljenje o ustavnoj situaciji u Republici Moldaviji sa posebnim upućivanjem na mogućnost raspuštanja parlamenta, 24. jun 2019.

## 15. Rodna ravnopravnost i rodne kvote za članove Vlade

### USTAVNI SUD

**Predmet KO13/15**, 16. mart 2015 – Ocena amandmana na Ustav Republike Kosovo koji je predložilo pedeset petoro poslanika Skupštine Republike Kosovo i koji je uputio predsednik Skupštine Republike Kosovo

**Predmet KI45/20 i KI46/20**, 26. mart 2021 – Ustavna ocena rešenja AA. br. 4/2020 od 19. februara 2020 i AA. br. 03/2020 od 19. februara 2020 Ustavnog suda Kosova.

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Studija br. 482/2008** – Nacrt izveštaja o uticaju izbornih sistema na zastupljenost žena u politici, 23. februar 2009.

**Zajedničko mišljenje br. 835/2016** – Zajedničko mišljenje o Nacrtu izbornog zakona od 18. aprila 2016. koje je usvojio Savet za demokratske izbore, 13. jun 2016.

**Studija br. 721/2013** – Nacrt izveštaja o načinu nominovanja kandidata unutar političkih partija, 5. mart 2015.

**Mišljenje br. 680/2012** – Mišljenje o izbornom zakonodavstvu Meksika, 18. jun 2013.

**Zajedničko mišljenje br. 727/2013** – Zajedničko mišljenje o predlozima amandmana na zakone o izborima narodnih poslanika i o Centralnoj izbornoj komisiji i Nacrtu zakona o ponovljenim izborima Ukrajine, 17. jun 2013.

**Zajedničko mišljenje br. 617/2011** – Zajedničko mišljenje o Nacrtu izbornog zakona Gruzije, 19. decembar 2011.

**Studija br. 355/2005** – Izveštaj Venecijanske komisije o izbornom zakonu i organima za sprovođenje izbora u Evropi, 12. jun 2006.

### DRUGI

**Balkanska grupa – Žene u politici II** – Rodno odgovorna izrada politika na lokalnom i nacionalnom nivou, 2020.

**Balkanska grupa – Žene u politici III** – Zastupljenost polova na lokalnom nivou, 2001.

**Komiteet za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena** – Opšta preporuka br. 25, o članu 4 stava 1 Konvencije za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena, o privremenim posebnim merama, 2004.

**Komiteet za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena** – Opšta preporuka br. 23: Politički i javni život, CEDAW.

**Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)** – 2015 OECD Preporuka Saveta OECD-a o rodnoj ravnopravnosti u javnom životu, 2016

**OECD** – Žene u politici, 2021.



**Kosovska agencija za statistiku** – Žene i muškarci na Kosovu, 2018/19

**Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć (IDEA)** – Baza podataka o rodnoj kvoti, Kosovo.

**Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR)** – Trenutni nivo zastupljenosti žena u organima i mehanizmima ljudskih prava: Izveštaj Savetodavnog odbora za ljudska prava o osiguravanju rodnog balansa.

**Savet Evrope** – Strategija Saveta Evrope za rodnu ravnopravnost 2018-2023, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope, mart 2018.

**Savet Evrope** – Balansirano učešće žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, Preporuka Rec (2003) 3 Komiteta ministara i obrazloženje, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope, 12. mart 2003.

## 16. Sastav Vlade i nadležnosti odlazeće Vlade

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje br. 1005/2020** – Kosovo Mišljenje o Nacrtu zakona o Vladi, 14. decembar 2020.

## 17. Imenovanje članova Centralne izborne komisije

### USTAVNI SUD

**Predmet KO58/19**, 13. avgust 2019 – Ocena ustavnosti odluka br. 57/2019, br. 58/2019, br. 59/2019, br. 60/2019, br. 61/2019, br. 62/2019, br. 63/2019 i br. 65/2019 predsednika Republike Kosovo od 28. marta 2019. godine.

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje br. 190/200** – Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, smernice i izveštaj sa objašnjenjima, 30. oktobar 2002.

## 18. Nadležnost Ustavnog suda u ustavnom tumačenju predočenih „ustavnih pitanja”

### USTAVNI SUD

**Predmet KO79/18**, 3. decembar 2018 – Rešenje o neprihvatljivosti u slučaju tumačenje člana 139, stav 4. Ustava Republike Kosovo

**Predmet KO131/18**, 25. mart 2019 - Rešenje o neprihvatljivosti zahteva za ocenu sukoba između ustavnih nadležnosti predsednika Republike Kosovo i Skupštine Republike Kosovo, kao što je određeno članom 113.3 (1) Ustava .

**Predmet KO103/14**, 1. jul 2014 – Presuda u vezi sa ocenom kompatibilnosti člana 84.14. [Nadležnosti predsednika] sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo

**Predmet KO130/15**, 23. decembar 2015 – Presuda koja se odnosi na ocenu saglasnosti principa sadržanih u dokumentu pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/ glavni elementi” sa duhom Ustava

**Predmet KO98/11**, 20. septembar 2011 - Presuda u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo.

**Predmet KO124/19**, 16. septembar 2019 – Rešenje o neprihvatljivosti u zahtevu premijera Republike Kosovo za tumačenje akta ostavke premijera Republike Kosovo i definisanje nadležnosti i funkcionisanja Vlade nakon ostavke premijera

### VENECIJANSKA KOMISIJAS

**Izveštaj koji je priredio Ján Mazák** – Razmena stavova između Južnoafričke komisije sudija i Venecijanske komisije o oceni ustavnosti u zemljama sa anglosaksonskim pravnim sistemom i u zemljama sa specijalizovanim ustavnim sudovima: Evropski model ustavne ocene zakona, 17. mart 2006.

## 19. Nadležnost Suda za ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora

### USTAVNI SUD

**Predmet KO95/13** – Ocena ustavnosti Zakona br. 04/L-199 o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plana sprovođenja ovog sporazuma.

**Predmet 130/15** - Presuda koja se odnosi na ocenu saglasnosti principa sadržanih u dokumentu pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/ glavni elementi” sa duhom Ustava

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Seminar** –o ulozi Ustavnog suda u sprovođenju međunarodnog prava,

**Mišljenje br. 405/2006** – Komentari na Ustav Srbije, 6. mart 2017.

### LITERATURA

Mario Mendez, Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional designs and practice, International Journal of Constitutional Law, 1. januar 2015.

## 20. Kriterijumi za tumačenje Ustava

### GJYKATA KUSHTETUESE

**Predmet KO130/15**, 23. decembar 2015 – Presuda koja se odnosi na ocenu saglasnosti principa sadržanih u dokumentu pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšti principi/ glavni elementi” sa duhom Ustava

### EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA [ECHR]

**Predmet Chassagnou i drugi protiv Francuske**, 29. april 1999.

**Predmet Schneider protiv Luksemburga**, 10. jul 2007.

**Univerzitet slovenskih jezika u Bugarskoj i drugi protiv Bugarske**, 18. novembar 2004.

**Köll protiv Austrije**, 2002.

**Mytilinaios i Kostakis protiv Grčke**, 2015.

**Hermann protiv Nemačke**, 2011.

## 21. Ograničenja izmene Ustava

### USTAVNI SUD

**Predmet KO29/12 & 48/12**, 20. jul 2012 – Presuda o predlogu amandmana na Ustav

**Predmet KO162/18**, 7. februar 2019 – Presuda o potvrđivanju predloga ustavnog amandmana

### VENECIJANSKA KOMISIJA

**Mišljenje br. 1021/2021** – Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, OEBS/ODIHR Predlogu ustava Republike Kirgistan

Balkanska grupa za politička istraživanja je nezavisan istraživački centar sa sedištem u Priština, Kosovo. Mi pružamo blagovremene analize politika i preporuke za širok spektar pitanja državotvornosti; institucionalnu i demokratsku konsolidaciju; integraciju manjina i dobrosusedske odnose; evropske integracije i promene politika. Imamo decenije iskustva u izveštavanju i razvoju politika, strateškog razmišljanja i zagovaranja pri vladinim, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Naše rigorozno, detaljno, nepristrasno izveštavanje, uvek zasnovano na dubinskom terenskom radu, predstavlja srž našeg rada. Mi idemo dalje od mejnstrim pozicija i težimo da napravimo promene kroz preporuke o politikama koje su kreativne, izvodljive, dobro izmerene i usmerene na budućnost kako bi pomogli u izradi snažnih, vibrantnih demokratija, prosperitetnih država i društava zasnovanih na vladavini prava na Zapadnom Balkanu.

Mi se bavimo zagovaranjem na visokom nivou, na domaćem, regionalnom i međunarodnom nivou, utičući na diskusije o politikama i opcijama u vezi sa unutrašnjim poslovima i evropskim politikama prema zapadnom Balkanu.

Balkanska grupa je razradila druge alate i platforme za postizanje ove promene:

**Dijalog o politikama** promovise unutrašnji kosovski dijalog, koheziju i agendu za izradu reformi.

**Forum za politiku** (forum visokog nivoa istraživačkih centara za zagovaranje) posvećen je unapređenju dijaloga između civilnog društva i institucija.

**Grupa za zagovaranje politika Kosovo-Srbija** (forum za prekograničnu saradnju civilnog društva), koja ima za cilj komuniciranje, promovisanje i unapređenje dijaloga ka potpunoj normalizaciji između Kosova i Srbije i njihovih društava.

**Žene u politici** promovise osnaživanje žena i devojaka; njihovu sigurnost i inkluziju; i zalaže se na jačanju uticaja kluba poslanica i dosegne širom Kosova.

**Platforma dijaloga** promovise proces dijaloga između Kosova i Srbije informisanjem šire javnosti i pokretanjem debate o sporazumima, prednostima i izazovima dijaloga.

**Komponenta ekspertske podrške** pruža političku podršku vladi i ključnim institucijama u ključnim oblastima politike, miru i programima izgradnje države.



Norwegian Embassy