



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 7. februara 2019.godine
Br. ref.:AGJ 1320/19

PRESUDA

u

slučaju br. KO162/18

Podnosilac

Predsednik Skupštine Republike Kosovo

**Potvrda predloženog ustavnog amandmana, podnetog od strane
predsednika Skupštine Republike Kosovo 24. oktobra 2018. godine
dopisom br. 06/2156/DO-1156**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Gresa Caka-Nimani, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija i
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Predsednik Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva),
je podneo Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) ustavni

amandman, predložen od strane 80 (osamdeset) poslanika Skupštine Republike Kosovo, podnet dopisom br. 06/2156/DO-1156 (u daljem tekstu: predloženi amandman).

Predmetna stvar

2. Predmetna stvar zahteva je ocena predloženog amandmana da li isti umanjuje neko od prava ili sloboda garantovana u Poglavlju II Ustava.
3. U predloženom amandmanu se navodi:

“U članu 22, posle stava (8) dodaje se stav (9) kao što sledi:

(9) Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici”.

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na članu 113.9 i članu 144.3 Ustava; članu 20. i članu 54. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon); i pravilu 78 Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

5. Dana 24. oktobra 2018. godine, podnosilac zahteva je (u daljem tekstu: predsednik Skupštine Republike Kosovo), dopisom br. 06/2156/DO-1156, podneo Sudu predloženi amandman za preliminarnu ocenu od strane Suda da li navedeni amandman umanjene neko od prava ili sloboda propisana u Poglavlju II Ustava.
6. Dana 25. oktobra 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Artë Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.
7. Dana 26. oktobra 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva. Pored toga, Sud je tražio od podnosioca zahteva da podeli kopiju ovog obaveštenja svakom poslaniku Skupštine, kako bi im se pružila mogućnost da podnesu komentare Sudu, ako imaju, za gore navedeni zahtev.
8. Istog datuma, kopija zahteva je dostavljena predsedniku Republike Kosovo, premijeru Republike Kosovo i Ombudsmanu. Sud nije primio komentar ni od jedne strane.
9. Dana 19. decembra 2018. godine, Sud je razmotrio zahtev i jednoglasno odlučio da je zahtev prihvatljiv i da predloženi amandman na Ustav ne umanjuje ljudska prava i slobode propisane u Poglavlju II Ustava.

Pregled činjenica

10. Dana 11. maja 2011. godine, Savet Evrope je usvojio Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u daljem tekstu: Konvencija), koja, između ostalog, ima za cilj zaštitu žena od svih oblika nasilja i sprečavanje, procesuiranje i eliminisanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
11. Konvencija, između ostalog, predviđa i reguliše pitanja osnovnih prava, jednakosti i nediskriminaciju, državne obaveze i mere predostrožnosti radi sprečavanja, istrage, kažnjavanja i pružanja naknade za dela nasilja obuhvaćena obimom ove Konvencije, pitanje pravnih sredstava, integrirane politike i prikupljanje podataka, pitanje istrage i krivičnog gonjenja i zaštitne mere.
12. Pored toga, Konvencija u konačnim odredbama, odnosno u članu 73. [Efekti ove Konvencije] propisuje:

“Odredbe ove konvencije neće dovesti u pitanje odredbe nacionalnog zakonodavstva i obavezujućih međunarodnih instrumenata koji su već na snazi, odnosno mogu stupiti na snagu, koji određuju odnosno bi odredili povoljnija prava za lica u sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici”.
13. Dana 22. oktobra 2018. godine, 80 (osamdeset) poslanika je prosledilo predsedniku Skupštine Republike Kosovo predlog za izmenu i dopunu člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava, da se ovom članu doda stav (9), odnosno *“Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici”*.
14. Dana 24. oktobra 2018. godine, podnosilac zahteva je u skladu sa članovima 113.9 i 144.3 Ustava podneo Sudu predloženi amandman Ustava. Podnosilac zahteva je tražio od Suda da preliminarno oceni da li predloženi amandman umanjuje neko od prava ili sloboda propisana u Poglavlju II Ustava.

Prihvatljivost zahteva

15. Kako bi mogao da sudi o zahtevu podnosioca, Sud prvo treba da razmotrio da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, propisani u Ustavu i dalje navedeni u Zakonu i Poslovniku.
16. Sud, kao prvo, treba da utvrdi da li je zahtev podnela ovlašćena strana, i kao drugo, treba da utvrdi da li ima jurisdikciju da oceni predloženi amandman.
17. Sud podseća da, na osnovu člana 113.9 Ustava:

“Predsednik Skupštine Kosova mora da podnese predloženi Ustavni amandman pre usvajanja istog na Skupštini [...]”,

18. Sud primećuje da je predsednik Skupštine, g. Kadri Veseli, podneo predloženi amandman i da je, shodno tome, zahtev podnela ovlašćena strana na osnovu člana 113.9 Ustava.
19. Sud dalje podseća da na osnovu istog člana 113.9 Ustava, on mora da:

“[...] osigura da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava”.
20. Shodno tome, Sud ima jurisdikciju da oceni da li predloženi amandman umanjuje neko od prava i slobode garantovane u Poglavlju II Ustava.
21. Dakle, budući da je podnet od strane ovlašćene strane i pošto Sud ima jurisdikciju da razmatra slučaj, zahtev je prihvatljiv u skladu sa članom 113.9 Ustava.

Delokrug ustavne ocene

22. Kao što je gore navedeno u delu “Postupak pred Sudom“, podnosilac zahteva je podneo Sudu predloženi amandman.
23. Stoga, Ustav, kao najviši pravni akt, treba zvanično i svećeno da se poštuje prilikom predlaganja njegovih amandmana. Sud, budući da je oprezan zbog potrebe pravne sigurnosti u vezi sa ovim pitanjem, ističe da je, na osnovu člana 112. [Osnovna načela] Poglavlja VIII [Ustavni sud] Ustava, *„Ustavni sud konačna vlast za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom“*. (Vidi: slučaj br. KO 44/14, podnosilac zahteva: *predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 31. marta 2014. godine, stav 24)
24. U tom smislu, Sud potvrđuje da ocena ustavnosti, prema članu 144.3 predloženog amandmana Ustava, treba da se razmatra u smislu Poglavlja II [Prava i osnovne slobode], uključujući pravni poredak Republike Kosovo, u čijoj se osnovi – prema članu 21. [Opšta načela] Poglavlja II Ustava – nalaze ljudska prava i slobode navedene u tom Poglavlju. (Vidi: slučaj br. KO29/12 i KO48/12, podnosilac zahteva: *predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 20. jula 2012. godine; vidi, i: slučaj br. KO61/12, podnosilac zahteva: *predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 31. oktobra 2012. godine, stav 18, takođe, slučaj br. KO44/14, podnosilac zahteva: *predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 31. marta 2014. godine).
25. Sud takođe smatra da član 21. Ustava treba čitati u duhu člana 7.1 Ustava koji definiše vrednosti ustavnog poretka u Republici Kosovo koje se zasnivaju *„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”*.
26. Sud primećuje da je predloženi amandman u skladu sa obavezama koje proizilaze iz člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, kojim se traži da ljudska prava moraju da se tumače u skladu sa sudskom praskom Evropskog suda za ljudska prava.

27. Stoga, pri oceni ustavnosti predloženih amandmana, ovaj Sud neće uzeti u obzir samo ljudska prava i osnovne slobode sadržane u Poglavlju II, već i celo slovo, sadržaj i duh Ustava (vidi: slučaj br. KO29/12 i slučaj KO48/12, podnosilac zahteva: *predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 20. jula 2012. godine).
28. U smislu napred navedenog, Sud će sada razmotriti predloženi amandman.

Predloženi amandman: novi stav (9) člana 22. Ustava

29. Član 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava trenutno propisuje:

“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:

- (1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;*
- (2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;*
- (3) Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;*
- (4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina;*
- (5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;*
- (6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;*
- (7) Konvencija o pravima deteta;*
- (8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni”.*

30. Sud podseća da predloženi amandman predviđa da se doda novi stav posle stava 8 člana 22, odnosno da se doda i stav 9, kao što sledi:

“(9) Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici”.

Razlozi za predloženi amandman, kao što su naglašeni od strane 80 (osamdeset) poslanika

31. Predlagači amandmana navode da predloženi amandman postavlja važne standarde u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici i ima za cilj *“zaštitu žena od svih oblika nasilja i sprečavanje, procesuiranje i eliminisanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici”.*
32. Predlagači amandmana su mišljenja da ovom Konvencijom *„država Republike Kosovo pokazuje posvećenost za nulta toleranciju za bilo koje nasilje nad ženama”.*

33. Prema autorima amandmana "Država, kao takva, treba da snosi odgovornost ako ne odgovori na povredu ljudskih prava koja su predviđena ovom Konvencijom".
34. Poslanici koji predlažu ovaj amandman, dalje, smatraju da se ovom Konvencijom sankcionišu „zločini kao što su „sakaćenje pola, prisilni brakovi, progon, abortus i prisilna sterilizacija. To znači da će naša država po prvi put uključiti ova krivična dela u naš pravni sistem i da će podržati druga dela koja su deo krivičnog zakonika. Ovom Konvencijom ćemo pokušati da promenimo ponašanje društva, ulogu i rodne stereotipove koji čine nasilje nad ženama prihvatljivim, obučavati stručnjake koji rade sa žrtvama [...]".

Ocena ustavnosti predloženog amandmana

35. Sud podseća da pored prava izričito sadržanih u Poglavlju II, Sud treba da oceni i saglasnost predloženog amandmana u skladu sa članom 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava.
36. U tom smislu, Sud ističe da se ljudska prava i osnovne slobode, garantovane međunarodnim instrumentima sadržanim u članu 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava, direktno primenjuju i deo su pravnog poretka Republike Kosovo.
37. Sud primećuje da preko amandmana predloženog od strane 80 (osamdeset) poslanika, podnosilac zahteva predlaže da se doda jedan novi stav posle stava 8 člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava, odnosno da se doda i stav „(9) Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici”.
38. Sud precizira da međunarodni instrumenti koji se direktno primenjuju, ne isključuju i ograničavaju jedni druge niti umanjuju prava i slobode predviđene drugim odredbama koje su propisane u Poglavlju II Ustava.
39. Sud još jednom podseća na svrhu Konvencije, koja, između ostalog, propisuje:
- a. zaštitu žene od svih oblika nasilja, te sprečiti, progoniti i ukloniti nasilje nad ženama i nasilje u porodici;
 - b. doprineti suzbijanju svih oblika diskriminacije žena i promovisati punu ravnopravnost žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje žena;
 - c. izraditi sveobuhvatni okvir, politike i mere za zaštitu i pomoć svim žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici;
 - d. promovisati međunarodnu saradnju radi suzbijanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici;

e. pružiti podršku i pomoć organizacijama i organima nadležnim za sprovođenje zakona efektivnom saradnjom radi usvajanja sveobuhvatnog pristupa suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

40. Pored toga, Konvencija posebno obavezuje države da preduzmu neophodne zakonodavne mere, kao i druge mere, uspostavljajući mehanizme u funkciji njene potpune primene.
41. Shodno tome, Sud ističe da implementacija Konvencije proizvodi obaveze različitih priroda za države članice zakonodavne prirode (izmene i dopune zakonskog okvira na snazi), budžetske implikacije, itd.
42. Konvencija, između ostalog, navodi potrebu za stvaranjem sveobuhvatnih i koordiniranih politika, koje zahtevaju prikupljanje i pronalaženje podataka, obuku stručnjaka koji se bave žrtvama ili počiniocima svih dela nasilja obuhvaćenim odredbama ove Konvencije.
43. Pored toga, odredbama ove Konvencije se propisuje i uspostavljanje mehanizama za posmatranje, specijalizovanih usluga podrške, smeštaja žrtava i preuzimanje zakonodavnih mera u skladu sa međunarodnim načelima.
44. Konvencija propisuje i dostupnost pravnim sredstvima građanske prirode protiv državnih organa koji ne ispunjavaju svoje obaveze. Pored toga, član 30. [Naknada štete] Konvencije propisuje adekvatnu naknadu od strane država za one žrtve koje su pretrpele teške telesne povrede ili oštećenje zdravlja.
45. Sud takođe primećuje da predlagači predloženog amandmana nisu dostavili Sudu nikakvu preliminaru analizu uticaja na koji se može primeniti Konvencija, kao što su finansijske implikacije ili neophodni mehanizmi i institucije koje je potrebno stvoriti u funkciji njene implementacije.
46. Konkretno, ove odredbe imaju za posledicu visok finansijski uticaj, što podrazumeva ocenu i uključivanje ovih troškova u adekvatan okvir budžeta.
47. U smislu gore navedenih objašnjenja, Sud primećuje da čak i u državama članicama Saveta Evrope postoje različiti pogledi na usvajanje Konvencije i način njenog usvajanja.
48. Sud u nastavku primećuje da je Savet Evrope usvojio Konvenciju 11. maja 2011. godine u Turskoj i ratifikovale su je 33 (trideset i tri) države članice Saveta Evrope, dok je 13 (trinaest) država samo potpisalo, a 21 (dvadeset i jedna) država je izrazila rezerve u vezi sa primenom nekoliko odredaba ove Konvencije). Najveći deo država koje su izrazile rezervu u vezi sa primenom nekoliko odredaba, uglavnom se odnosi na član 30. [Naknada štete] i član 44. [Nadležnost] ove Konvencije.
49. Sud, pored toga, podseća na član 7. [Vrednosti] Ustava, koji propisuje:

(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.

50. Sud smatra da predloženi amandman vodi ka bogaćenju tih vrednosti.
51. U smislu napred navedenog, Sud smatra da tekst predloženog amandmana ne umanjuje nijedno od prava i sloboda propisana u Poglavlju II Ustava. Štaviše, on samo unapređuje i razvija ta prava.
52. Sud smatra da, u skladu sa članom 144, stav 4, Ustava, predložene izmene na Ustav stupaju na snagu nakon usvajanja u Skupštini Kosova.
53. Stoga, Sud potvrđuje da je predloženi amandman u skladu sa Poglavljem II Ustava.

IZ TIH RAZLOGA

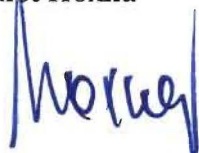
Ustavni sud, u skladu sa članom 113.9 i članom 144.3 Ustava, u skladu sa članom 20. Zakona i u skladu sa pravilom 59 (1) Poslovnika, na sednici održanoj 19. decembra 2018. godine, jednoglasno

ODLUČUJE SLEDEĆE:

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. Sud potvrđuje da amandman predložen od strane 80 (osamdeset) poslanika, podnet od strane predsednika Skupštine 24. oktobra 2018. godine, ne umanjuje prava i slobode propisane u Poglavlju II Ustava;
- III. Ova odluka će biti dostavljena stranama i objavljena u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i
- IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Safet Hoxha



Predsednica Ustavnog suda

Arta Rama-Hajrizi

