



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

Priština, 13. novembar 2014. godine
Br. ref.: RK732/14

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KO155/14

Podnosilac

Ombudsman Republike Kosovo

Ocena ustavnosti Ukaza br. DKGJK-001-2014, predsednice Republike Kosovo o potvrđivanju nastavka mandata međunarodnih sudija Ustavnog suda Republike Kosovo od 31. avgusta 2014. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Enver Hasani, predsednik
Ivan Čukalović, zamenik predsednika
Robert Carolan, sudija
Altay Suroy, sudija
Almiro Rodrigues, sudija
Snezhana Botusharova, sudija i
Arta Rama-Hajrizi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Podnosilac zahteva je Ombudsman Republike Kosovo, g. Sami Kurteshi.

Osporeni Ukaz

2. Podnosilac zahteva osporava Ukaz br. DKGJK-001-2014, predsednice Republike Kosovo o potvrđivanju nastavka mandata međunarodnih sudija Ustavnog suda Republike Kosovo od 31. avgusta 2014. godine (u daljem tekstu: Ukaz).

Predmetna stvar

3. Podnosilac zahteva ocenu ustavnosti Ukaza, navodeći da je u suprotnosti sa ustavnim postupkom za izbor sudija Ustavnog suda, kao što je predviđeno čl. 114.2 (sastav i mandat Ustavnog suda), 65. (11) (nadležnosti Skupštine) i 84. (19) (Nadležnosti predsednika) Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
4. Pored toga, podnosilac zahteva od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) *“[...] da uvede privremenu meru za neposredno suspendovanje Ukaza Predsednice Republike Kosovo do konačne odluke Suda“*. Pored toga, podnosilac zahteva od suda da utvrdi da: *“[...] je u javnom interesu i interesu demokratije da troje međunarodnih sudija ne nastave sa učestvovanjem u donošenju odluka ovog Suda sve dok se ne obezbedi ustavnost njihovog imenovanja.“*

Pravni osnov

5. Član 113.2 (1) i član 135.4 Ustava, čl. 27., 29. i 30. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) br. 03/L-121, i pravilima 54., 55. i 56. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

6. Dana 9. oktobra 2014. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev Sudu.
7. Dana 10. oktobra 2014. godine, predsednik Ustavnog suda, odlukom br. GJR. KO155/14, imenovao je sudiju Artu Ramu-Hajrizi kao sudiju izvestioca. Istog dana, predsednik Ustavnog suda je, odlukom br. KSH. KO155/14, imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Ivan Čukalović i Enver Hasani.
8. Dana 13. oktobra 2014. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i tražio od njega da dostavi dodatna dokumenta.
9. Istog dana, Sud je poslao kopiju zahteva predsednici Republike Kosovo i zahtevao od nje da dostavi komentare zajedno dokumentima koje ona smatra potrebnim, a u vezi su sa podnetim zahtevom. Predsednica Republike Kosovo nije dostavila nikakve komentare.
10. Dana 14. oktobra 2014. godine, podnosilac zahteva je dostavio dodatna dokumenta.

11. Dana 4. novembra 2014. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i preporučilo Sudu u punom sastavu neprihvatljivost zahteva.
12. Dana 19. avgusta 2014. godine, Sud je odlučio (slučaj KI124/14) da izuzme sudiju Kadria Kryeziua sa većanja u svim budućim zahtevima Ustavnom sudu u kojima je uključen, između ostalih, Ombudsman. Prema tome, sudija Kadri Kryeziu nije učestvovao u postupcima i odlučivanju Suda u konkretnom slučaju KO155/14.

Pregled činjenica

13. Dana 12. juna 2009. godine, Međunarodni civilni predstavnik (u daljem tekstu: MCP) imenovao je troje međunarodnih sudija u Ustavnom sudu na period od tri godine (odluke br. 2009/09, 2009/10 i 2009/11).
14. Dana 17. jula 2012. godine, MCP je doneo odluke br. 2012/17, 2012/18 i 2012/19 o ponovnom imenovanju međunarodnih sudija do 31. avgusta 2014. godine.
15. Dana 14. aprila 2012. godine, predsednica Republike Kosovo je poslala pismo Visokoj predstavnici (Evropske) unije za spoljnu politiku i bezbednost (u daljem tekstu: Evropska unija) da, između ostalog, potvrđuje „imenovanje [...] međunarodnih sudija imenovanih od strane MCP koji služe Ustavnom sudu [...]”.
16. Istog dana, Visoka predstavnica Evropske unije je odgovorila na pismo predsednice Republike Kosovo, prihvativši sadržaj pisma od 14. aprila 2014. godine.
17. Dana 23. aprila 2014. godine, Skupština Republike Kosovo je dvotrećinskom većinom poslanika usvojila Zakon br. 04/L-274 o ratifikaciji međunarodnih sporazuma između Republike Kosovo i Evropske unije o misiji vladavine prava Evropske unije na Kosovu (u daljem tekstu: Zakon br. 04/L-274).
18. Dana 31. avgusta 2014. godine predsednica Republike Kosovo izdala je „Ukaz o potvrđivanju nastavka mandata međunarodnih sudija Ustavnog suda Republike Kosovo“, zasnovan na članu 84. (4) Ustava, članu 2. (Aneks 1) Zakona br. 04/L-274 i sadržaju pisma br. 693, od 25. avgusta 2014. godine, koji je poslat predsednici Republike Kosovo od strane šefa misije EULEX-a.

Argumenti predstavljeni od strane podnosioca zahteva

19. Podnosilac zahteva navodi da osporeni Ukaz nije izdat u skladu sa primenjivim ustavnim odredbama.
20. Stog aspekta, podnosilac zahteva tvrdi da je Ukaz predsednice u suprotnosti sa ustavnim postupkom za izbor sudija Ustavnog suda, jer je predsednica Republike Kosovo produžila mandat troje međunarodnih sudija, bez predloga Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština).

21. Podnosilac zahteva objašnjava da *“sudije tog Suda [Ustavnog suda] imenuje predsednik “na predlog Skupštine” član 114. 2. Ustava. Ova specifična uloga Skupštine je potvrđena i drugim ustavnim odredbama. Član 65. 11. određuje da “Skupština Republike Kosovo [...] predlaže sudije Ustavnog suda” i na isti način član 84.19. određuje da “predsednik Republike Kosovo imenuje sudije Ustavnog suda na predlog Skupštine”.*
22. Podnosilac zahteva smatra da *„uključivanje Skupštine u postupak izbora sudija Ustavnog suda osigurava da niko ne može dobiti poziciju u najvišem Sudu, ukoliko nije predložen od strane neposrednih predstavnika naroda.”*
23. Pored toga, podnosilac zahteva tvrdi da *“produženje mandata troje međunarodnih sudija bez predloga Skupštine nije opravdano sadržajem međunarodnog sporazuma iz 2014. godine između Republike Kosovo i Evropske unije.”*
24. Stog aspekta, podnosilac zahteva navodi da *“je glavno pitanje u ovom slučaju, da li ovaj međunarodni sporazum zajedno sa imenovanjem troje međunarodnih sudija od strane EULEX-a može opravdati zaobilaženje Skupštine za produženje mandata troje međunarodnih sudija u suprotnosti sa predviđenim ustavnim odredbama.”*
25. Podnosilac zahteva se poziva na pismo predsednice Republike Kosovo, od 14. aprila 2014. godine gde se, između ostalog, navodi *“član 20. Ustava Republike Kosovo dozvoljava Republici da delegira određena ovlašćenja međunarodnim organizacijama za određena pitanja. [...] prema tome, ja potvrđujem da, prema članu 20. Ustava Republike Kosovom, EULEX-u moglo bi se preneti sledeća ovlašćenja: (a) imenovanje sudija prema čl. 65., 108., 114. i 84. Ustava, odnosno, podlegne potvrđivanju imenovanja od strane predsednika na predlog Sudskog Saveta Kosova [...]”*
26. Podnosilac zahteva argumentuje da *“iako ne specifikuje da nadležnost imenovanja sudija bude delegirana EULEX-u, posebno u vezi sudija Ustavnog suda, ovaj paragraf (gore navedeno pozivanje na pismo) se poziva na član 114. [Ustava] koji ima naslov “Sastav i mandat Ustavnog suda”, koji određuje da “[Sudije imenuje predsednik Republike Kosovo na predlog Skupštine” (član 114.2).”*
27. Podnosilac zahteva dalje navodi da *“prema članu 20., kako bi nadležnost mogla da se delegira međunarodnoj organizaciji, takvo delegiranje mora da se zasniva na međunarodnom sporazumu.” [...] “U slučaju sporazuma između Republike Kosovo i Evropske unije, pismo prve strane, Republike Kosovo, predstavljene od strane predsednice Jahjage, u kom je pozvala baronicu Ashton, da produži boravak EULEX-u do 2016.godine. Kao deo ove poziva predsednica Jahjaga je predložila da EULEX preduzme određene nadležnosti, uključujući nadležnosti imenovanja sudija Ustavnog suda. Prema uobičajenom postupku [...] odgovor baronice Ashton treba da bude pismo koje daje odgovor prvoj strani “reprodukujući ceo sadržaj originalnog pisma i izražavajući njihovo odobravanje za to.”*

28. Prema podnosiocu zahteva, to se nije dogodilo, nego je odgovor bio jednostavan i glasi ovako: *“Prihvatam poziv upućen u vašem pismu od 14. aprila za nastavak mandata EULEX-a na Kosovu, kao što je navedeno u Zajedničkom delovanju (Joint Action) 200811 24/CFSP, usvojenom u Savetu Evropske unije 04. februara 2008, te izmenjenog u duhu obostrane saradnje.”*
29. S tim u vezi, podnosilac zahteva tvrdi da *“zajedničko delovanje ovlašćuje EULEX da deluje samo u okviru institucija osnivanih na osnovu Rezolucije 1244. [...] pošto Ustavni sud nije institucija osnivana shodno Rezoluciji 1244, jasno je da nadležnost imenovanja sudija Ustavnog suda bi doveli EULEX do delovanja van okvira zajedničkog delovanja. Prema tome, delegiranje nadležnosti imenovanja EULEX-u nije zvanično prihvaćeno od strane Baronice Ashton i nije deo međunarodnog sporazuma.”*
30. Podnosilac zahteva dalje tvrdi da, predsednica Republike Kosovo u svom pismu nije na jasan i specifičan način delegirala EULEX-u nadležnost predlaganja sudija u skladu sa članom 31. 1. Bečke konvencije o ugovornom pravu. Stoga, navodno, nadležnost predlaganja sudija ostaje Skupštini Republike Kosovo.
31. Podnosilac zahteva navodi da je Sud nadležan *ratione materiae* da razmatra ovaj slučaj, jer ovaj zahtev osporava ustavnost Ukaza, a ne međunarodnog sporazuma između Republike Kosovo i Evropske unije. Pored toga, podnosilac zahteva argumentuje da *“[...] suština ovog ukaza nije međunarodni sporazum nego samo potvrđivanje mandata troje međunarodnih sudija.”* Štaviše, podnosilac zahteva tvrdi da *“pravni akt ne može pasti van nadležnosti Ustavnog suda, samo citiranjem međunarodnog sporazuma. Ako bi bilo tako jednostavno, onda bi predsednica mogla citirati međunarodne sporazume kao pravni osnov svih njenih ukaza ili akata, bez obzira na to da li postoji neka veza ili ne. Na ovaj način ona biće zaštićena od ocene ustavnosti od strane Suda što se tiče svih njenih radnji.”*

Prihvatljivost zahteva

32. Što se tiče tvrdnji podnosioca da je Ukaz br. DKGJK-001-2014 izdat od strane predsednice Kosova 31. avgusta 2014. godine neustavan, Sud primećuje da, kako bi bio u stanju da presudi po zahtevu podnosioca, prvo treba da ispita da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dodatno obrazloženi Zakonom i Poslovníkom o radu.
33. Sud prvo treba da ispita da li se podnosilac zahteva može smatrati ovlašćenom stranom. S tim u vezi, član 113.2 Ustava utvrđuje:

“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;
[...]

Štaviše, član 135.4 Ustava utvrđuje da:

“Ombudsman ima pravo da pokrene pitanja pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.”

34. U konkretno ovom zahtevu, Ombudsman osporava Ukaz br. DKGJK-001-2014, izdat od strane predsednice Republike Kosovo, 31. avgusta 2014. godine. Stoga, prema čl. 113.2 i 135.4 Ustava, podnosilac zahteva je ovlašćena strana da podnese ovaj slučaj Sudu.
35. Što se tiče uslova iz člana 30. Zakona, da podnosilac zahteva treba da podnese zahtev “u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta”, Sud utvrđuje da je Ukaz br. DKGJK-001-2014 je izdat 31. avgusta 2014. god., dok je podnosilac zahteva podneo zahtev Sudu 9. oktobra 2014. godine. Prema tome, podnosilac zahteva je ispoštovao vremenski rok za podnošenje zahteva Sudu, kako je predviđeno članom 30. Ustava (vidi slučaj KO97/12).
36. Pored toga, Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi, da on osporava ustavnost Ukaza a ne ustavnost Međunarodnog sporazuma na kom je zasnovan Ukaz.
37. Sud primećuje da je predsednica Republike Kosovo ovlašćena da izdaje ukaz shodno članu 84 (4) (Nadležnosti predsednika) Ustava, koji glasi : *“Predsednik Republike Kosovo: [...] (4) donosi dekrete u skladu sa Ustavom; [...]”*.
38. U konkretnom slučaju, Sud se poziva na član 11 (Načini izražavanja pristanka država da budu obavezane ugovorom) i 13 (Izražavanje pristanka država da budu obavezane ugovorom, razmenom instrumenata koji sačinjavaju ugovor] Bečke konvencije o ugovornom pravu (23. maj 1969. godine) koji glasi:

“Član 11. - Pristanak države da bude obavezana ugovorom može biti izražen potpisivanjem, razmenom instrumenata koji sačinjavaju ugovor, ratifikacijom, prihvatanjem, odobravanjem ili pristupom ili na bilo koji drugi ugovoreni način.”

i

“Član 13. - Pristanak država da budu obavezane ugovorom koji sačinjavaju međusobno razmenjeni instrumenti izražava se razmenom: (a) ako instrumenti predviđaju da će njihova razmena imati takvo dejstvo; ili (b) ako se na drugi način utvrdi da su se te države dogovorile da će razmena instrumenata imati takvo dejstvo“.

39. Sud primećuje da su predsednica Republike Kosovo i Visoka predstavница Evropske unije razmenile pisma u skladu sa ovim odredbama Bečke konvencije o ugovornom pravu (23. maj 1969. godine).
40. Prema tome, Sud ponavlja svoje zaključke u slučaju br. KO95/13 da, kako bi jedan međunarodni sporazum postao deo pravnog sistema Kosova, Skupština treba da usvoji zakon o ratifikaciji dvotrećinskom većinom poslanika (vidi slučaj: KO95/13, podnosilac zahteva: *Visar Ymeri i 11 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* koji su zahtevali ocenu ustavnosti Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i

Plan implementacije ovog ugovora, presuda od 9. septembra 2013. godine). U konkretnom slučaju, Skupština je usvojila takav zakon 23. aprila 2014. godine. (vidi Zakon br. 04/L-274 o ratifikaciji međunarodnih sporazuma između Republike Kosovo i Evropske unije o misiji vladavine prava EU na Kosovu).

41. Sud naglašava da osporeni Ukaz ne stvara nove obaveze. Štaviše, Ukaz koji je izdala predsednica je u skladu sa međunarodnim obavezama Republike Kosovo inkorporisanih u međunarodnom sporazumu zaključenom između Republike Kosovo i Evropske unije i ratifikovanog od strane Skupštine. U ovom kontekstu, ratifikacija međunarodnog sporazuma od strane Skupštine ozvaničava saglasnost države da sporazumom postane obavezna prema drugoj strani i da Ukaz predsednice Kosova služi kao akt sprovođenja onih odredbi koje nisu samoizvršive.
42. S tim u vezi, Sud primećuje da sadržaj Ukaza: “*potvrđuje nastavak mandata međunarodnih sudija Ustavnog suda Republike Kosovo.*” Stoga, Ukaz se odnosi na nastavak mandata već imenovanih međunarodnih sudija, koji su služili Sudu od 2009. godine i koji su ponovno imenovani do 31. avgusta 2014. godine od strane MCP 17. jula 2012. godine.
43. Sud naglašava da, član 84. (19.) (Nadležnosti predsednika) Ustava koji glasi: “*Predsednik Republike Kosovo: [...] imenuje sudije Ustavnog suda na predlog Skupštine; [...]*”, se odnosi na imenovanje novih kosovskih sudija Suda, dok se Ukaz odnosi na nastavak mandata sadašnjih međunarodnih sudija. Stoga, član 84. (19) Ustava nije primenjiv u konkretnom slučaju.
44. Štaviše, Sud podseća da za imenovanje međunarodnih sudija u Sudu sledi drugačiji postupak i važe drugačiji uslovi od onih za imenovanje kosovskih sudija. Mandat međunarodnih sudija je takođe drugačiji i određen je ugovorom koji obezbeđuju međunarodni akteri.
45. Konačno, Sud primećuje da se argumenti podnosioca uglavnom odnose na sadržaj Međunarodnog sporazuma zaključenog između Republike Kosovo i Evropske Unije preko razmene pisama i ratifikovanog od strane Skupštine, dana 23. aprila 2014. godine, iako podnosilac zahteva navodi da osporava ustavnost Ukaza. Stoga, podnosilac zahteva nije potkrepio svoje tvrdnje niti dokazao da je osporeni Ukaz neustavan.
46. Pored toga, kao što i sam podnosilac zahteva sa pravom ističe, Sud nije *ratione materiae* nadležan da se bavi pitanjem da li međunarodni sporazumi su u skladu sa Ustavom (vidi slučaj KO95/13, podnosilac zahteva: *Visar Ymeri i 11 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* koji zahtevaju ocenu ustavnosti Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora, Presuda od 9. septembra 2013. god.).
47. Sledstveno, što se tiče postupka praćenog od strane predsednice, Sud zaključuje da je Ukaz u saglasnosti sa Ustavom.

48. Prema tome, Sud odbacuje zahtev kao očigledno neosnovan, shodno stavovima 1. c. i 2. pravila 36. Poslovnika o radu.

Zahtev o privremenoj meri

49. Što se tiče zahteva o privremenoj meri, Sud primećuje da podnosilac zahteva od Suda da suspenduje Ukaz Predsednice i da ne dozvoli troje međunarodnih sudija da nastave "učestvovanje u donošenju odluka sve dok nije osigurana ustavnost njihovih imenovanja."
50. Član 27. Zakona i, posebno, pravilo 54. (1) Poslovnika o radu, predviđaju da "dok zahtev nije rešen pred Sudom i kada Sud nije presudio o merodavnosti predmeta, strana može zahtevati uvođenje privremenih mera."
51. Sud se dalje poziva na pravilo 55.4 Poslovnika o radu, koji predviđa:
- "(a) da je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala prima facie slučaj o merodavnosti predmeta i ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, prima facie slučaj o prihvatljivosti predmeta;*
- (b) da je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; ili*
- (c) da je privremena mera u javnom interesu*
- Ukoliko strana koja zahteva privremene mere nije pokazala potrebne prikaze, Veće za razmatranje treba da preporuči odbijanje zahteva."*
52. Međutim, pošto je zahtev podnosioca zahteva očigledno neosnovan i stoga neprihvatljiv, Sud zaključuje da zahtev o privremenoj meri ne može biti predmet razmatranja i stoga se odbija.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 29. Zakona i stavovima (1.) c) i (2) pravila 36. Poslovnika o radu, dana 13. novembar 2014. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;
- II. DA ODBIJA zahtev o privremenoj meri;
- III. DA DOSTAVI ovu odluku podnosiocu zahteva i predsednici Republike Kosovo;
- IV. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;;
- V. DA ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac



Arta Rama-Hajrizi



Predsednik Ustavnog suda



Prof. dr Enver Hasani