



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

Priština, 16. april 2013. god.
Ref. br.:MP407/13

Slučaj br. KO97/12

Podnosilac

Narodni advokat

Ocena ustavnosti

članova 90, 95 (1.6), 110, 111 i 116

Zakona br. 04/L-093

**o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim
institucijama
od 12. aprila 2012. god.**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

SUPROTNO MIŠLJENJE

sudije Almiro Rodrigues

Većina se izjasnila da članovi 90, 95 (1.6), 110, 111 i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama (u daljem tekstu, Zakon) nisu u skladu sa Ustavom Republike Kosovo u tome da su ovi članovi Zakona u suprotnosti sa članovima 10, 44 i 46. Ustava.

Međutim, po našem mišljenju, a uz svo poštovanje, većina je prvo trebalo da uzme u obzir suštinski preliminarni aspekt u vezi sa zakonodavnim procesom, a to je: organizovani redosled koraka utvrđen Ustavom i dizajniran za donošenje pažljivo odmerenog i dobro razmotrenog zakona.

U stvari, za vreme usmene rasprave o Predmetu br. KO 97/12, Narodni advokat je pokrenuo proceduralno pitanje relevantno za zakonodavni proces zakona koji se razmatra.

Prvo, Narodni advokat je pomenuo da je Zakon razmotren i odobren od strane Komisije za budžet i finansije, kao funkcionalna komisija Skupštine, i prosleđen direktno na plenarnoj

sednici na kojoj je usvojen kao takav, a da nije ni nikad razmotren i odobren od strane stalne komisije za zakonodavstvo.

Drugo, Narodni advokat je pomenuo da se nije poštovao kvorum potreban da bi se usvojio zakon. Narodni advokat se pozvao na član 69.3. Ustava i član 51. Poslovnika o radu Skupštine. Oba člana predviđaju da: *“Skupština postiže kvorum onda kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine”*.

Narodni advokat je izjavio da zvanični podaci koji su izneti na web-sajtu Skupštine Kosovo pokazuju da je 54 poslanika glasalo u korist usvajanja Zakona, 4 je bilo uzdržanih i jedan poslanik je izvestio da, zbog tehničkih razloga, nije bio u mogućnosti da glasa. Dakle, ukupan broj prisutnih poslanika i koji su glasali na plenarnoj sednici je bio 59.

Prema članu 64.1 Ustava *“Skupština ima sto dvadeset (120) poslanika koji su izabrani tajnim glasanjem, na osnovu otvorenih lista”*. Stoga, potreban broj poslanika da se postigne kvorum je 61 ili više od jedne polovine (1/2) kao što je predviđeno u članu 69.3 Ustava.

S druge strane, član 80 [Usvajanje Zakona] Ustava predviđa:

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

Dakle, ponovo na osnovu zvaničnih podataka Skupštine Kosova, na dan usvajanja Zakona, 59 poslanika je bilo prisutno i glasalo, što ne ispunjava broj poslanika koji je potreban.

Zaključak je da postupak donošenja Zakona nije nadgledan, niti je ispunio proceduralne uslove da bi se postigao kvorum, kao što se to izričito propisuje u kombinovanim ustavnim odredbama člana 64.1, 69.3 i 80.1. Ustava. Kao posledica toga, Zakon ne može da se smatra da je bio usvojen u skladu sa ovim članovima i stoga, nije važeći.

Treće, čak i pod pretpostavkom da je Zakon pravilno usvojen, on nije mogao da stupi na snagu istog dana kada je i donet, tj. 12. aprila 2012. god. U tom smislu, dve ustavne odredbe su stupile u igru: u članu 80.2 i 80.6, i u članu 84.5 i 84.6. Ustava.

Član 80 [Usvajanje Zakona] Ustava

“[...]

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.

[...]

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] Ustava

"Predsednik Republike Kosovo:

[...]

(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;

[...]."

To znači da je Zakon stupio na snagu ne poštujući nadležnosti predsednika Republike predviđenih u članu 84. Ustava, dakle, bez sprovođenja neophodnih proceduralnih uslova predviđenih Ustavom.

U zaključku, Zakon nije ispunio uslov kvoruma kao što je predviđeno kombinovanim ustavnim odredbama članova 64.1, 69.3 i 80. 1. Ustava; čak i pod pretpostavkom da se to desilo, Zakon nije mogao da stupi na snagu a da nije proglašen i razmotren od strane predsednika Republike Kosovo; i Zakon nije mogao da stupi na snagu pre nego što je bio proglašen u Službenom listu.

Iako su gore navedeni neuspesi proceduralne prirode, oni proizvode suštinske posledice, zato što utiču na principe koji su temelji Republike Kosovo.

U tom smislu, član 4 [Oblik Vladanja i Podela Vlasti] predviđa:

"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.

[...]

6. Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje tumačenje Ustava.

[...]."

Prema našem mišljenju, kontrola ustavnosti zakona se sastoji od ispitivanja njihove usklađenosti sa Ustavom, kao i proveru njihove usklađenosti sa formalnim i materijalnim uslovima. Ustav zahteva da zakoni treba da budu pripremljeni i usvojeni na određen način i

sa određenim sadržajem. Dakle, biće neustavnosti, ako je dat normativni akt proizveden bez potrebnih proceduralnih zakonodavnih postupaka, kao što je definisano u Ustavu.

Neuspesi u postupku u vezi sa usvajanjem, proglašavanjem i objavljivanjem Zakon, ometa *“kontrolu balansa među njima [silama] kao što je predviđeno u Ustavu”* i nadležnosti predsednika Republike da *“garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom”*. Dakle, ovi neuspesi spadaju u nadležnost Suda kada se štiti ustavnost normativnih akata.

Kad god je ustavno pitanje pokrenuto pred Sudom, u vezi sa apstraktnom kontrolom ustavnosti normativnih akata, Sud mora da sledi tri proceduralna koraka, pre nego što se upusti u suštinsko ispitivanje takvih akata. Ovaj postupak u tri koraka uključuje: ispitivanje nadležnosti državnih organa za izdavanje akta; ispitivanje postupaka za izdavanje normativnih akata, i na kraju, ispitivanje suštinske usklađenosti normativnog akta sa Ustavom¹.

U slučaju u pitanju, nadležnost Skupštine da vrši *“zakonodavnu vlast”* za izdavanje Zakona nije sporno.

Međutim, sproveden zakonodavni postupak za donošenje Zakona koji se razmatra, je zaista diskutabilan, zato što je okarakterizovan sa više nedostataka na nekoliko nivoa, kao što je to gore navedeno. Po našem mišljenju, većina je trebalo da ih uzima u obzir.

Konačno, ne poštujući postupke definisane u Ustavu ugrožena je demokratija, vladavina zakona i ljudska prava. Usvajanje Zakona bez ustavno potrebnim kvorumom krši demokratski princip; stupanje na snagu Zakona na dan usvajanja bez ustavo potrebnim proglašavanjem od strane predsednika Republike Kosovo i objavljivanjem u Službenom listu, ne samo da je u suprotnosti sa načelom kontrole i balansa vlasti predviđene Ustavom, već i sa pravom građana na pravnu sigurnost i predvidljivost kao centralne aspekte principa vladavine prava. Objavljivanje je suštinski uslov za zakon da se obaveste ljudi koji su prema njemu obavezni.

Imajući u vidu sve gore navedeno, Ustavni sud, kao nezavisni organ za zaštitu ustavnosti i konačno tumačenje Ustava (član 4. 6 Ustava) bi trebalo da se umeša i da ojača premoć svoje redovne ustavne vlasti.

¹ Vidi Evropsku komisiju za demokratiju kroz Zakon (Venecijska komisija), 30. jun – 1. jul 2005. god. Vilnius Litvanija, IZVEŠTAJ “Ispitivanje činjenica koja uključuju apstraktnu kontrolu normativnih akata” Marek Safjan, predsednik Ustavnog suda, Poljska.

Dakle, ispitivanje materijalne usklađenosti ovog Zakona sa Ustavom ne bi trebalo da su preduzete od strane Suda bez prethodnog razmatranja osporenih proceduralnih propusta prilikom donošenja Zakona koji se razmatra.

Dakle, Sud ne bi trebalo da se usredsredi na osporene odredbe Zakona, jer materijalne osnovne povrede postupka čine drugi deo zahteva bez posledica.

S poštovanjem podnosi

Almiro Rodrigues, sudija

