



REPUBLIKA E KOSOVËS – РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 12. april 2013. god.
Ref. br.:AGJ403/13

PRESUDA

u

slučaju br. KO97/12

Podnosilac

Ombudsman

**Ocena ustavnosti članova 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama,
mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim
institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.**

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
Kadri Kryeziu, sudija
Arta Rama-Hajrizi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Podnosilac zahteva je Institucija ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporeni zakon

2. Podnosilac zahteva od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) ukidanje članova 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena, od strane Suda, ustavnosti članova 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.
4. Podnosilac zahteva je dalje zahtevao od Suda uvođenje privremenih mera i obustavu primene Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.

Pravni osnov

5. Član 113.2. (1) Ustava, članovi 22, 27, 29. i 30. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 od 15. janar 2009. god. (u daljem tekstu: Zakon) i pravila 54, 55, 56, 62, 64. i 65. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

6. Dana 11. oktobra 2012. god., podnosilac zahteva je podneo zahtev Sudu.
7. Dana 31. oktobra 2012. god., predsednik Suda je, odlukom br. GJR. KO. 97/12, imenovao sudiju Snezhanu Botusharovu za sudiju izvestioca. Istog dana, predsednik Suda je, odlukom br. KSH. KO. 97/12, imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Almiro Rodrigues i Arta Rama-Hajrizi.
8. Dana 14. decembra 2012. god., o podnetom zahtevu su obavešteni predsednik Republike Kosovo, predsednik Skupštine i Vlada.

9. Istog dana, o podnetom zahtevu Sud je obavestio i zahtevao komentare od: skupštinskog odbora za zakonodavstvo (u daljem tekstu: odbor za zakonodavstvo), Centralne banke Republike Kosovo (u daljem tekstu: CBK), Ministarstva za finansije (u daljem tekstu: MF), Ministarstva javne uprave, Departmana za registraciju i vezu sa NVO. Do sada, samo Odbor za zakonodavstvo nije odgovorio.
10. 24. decembra 2012. god. Sud je odobrio zahtev podnosioca za privremene mere u trajanju do 31. januara 2013. god.
11. Dana 10. januara 2013. god. advokatska kancelarija „Sejdiu&Qerkini“ D.O.O. Priština, zastupajući Udruženje mikrofinansijiskih institucija Kosova (u daljem tekstu: „UMIK“), je podnela zahtev za informacije i spise predmeta u slučaju KO 97-12 kako bi pripremila: (i.) zahtev za dozvolu za podnošenje podneska *Amicus Curiae* i (ii.) podnesak *Amicus Curiae*.
12. Dana 14. januara 2013. god., Sud je odgovorio advokatskoj kancelariji „Sejdiu&Qerkini“, D.O.O. Priština navodeći:
- „Uzimajući u obzir pravilo 53. Poslovnika o radu Ustavnog suda koje predviđa „Sud može, ukoliko smatra neophodnim za odgovarajuću analizu i utvrđivanje slučaja, pozvati ili dozvoliti organizaciji ili licu da se pojavi pred njim i da pruži usmene ili pismene podneske po pitanju koje navede Sud“, kao i imajući na umu tačke 1, 6. i 7. Uputstva o praksi, br. 01/2012, „o smernicama i postupku za podnošenje Amicus Curiae podnesaka“, obaveštavamo Vas da je vaš zahtev primljen i registrovan, dok u skladu sa gorenavedenim pravnim odredbama, isti je prosleđen Sudu u punom sastavu, koji će u zakonom određenim rokovima doneti odluku o vašem zahtevu i bićete obavešteni odmah nakon donošenja odluke. Uzimajući u obzir vaš interes po ovom zahtevu, kao i ustavne i zakonske odredbe na snazi, Sud će vas blagovremeno obavestiti o svim radnjama koja će preduzeti a koje se odnose na vaš zahtev.“*
13. Dana 18. januara 2013. god., advokatska kancelarija „Sejdiu & Qerkini“, DOO Priština, koja zastupa Udruženje mikrofinansijiskih institucija Kosova, je podnela zahtev za dozvolu za podnošenje podneska *Amicus Curiae* i sam podnesak *amicus curiae*. Pored toga, advokatska kancelarija „Sejdiu & Qerkini“, DOO Priština, je zatražila od Suda da ne razmotri njihov dopis podnet ovom sudu 10. januara 2013. god. *“pošto prijem gorenavedenih dokumenata ne zahteva odgovor na podnesak”*.

14. Dana 24. januara 2013. god., Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i preporučilo Sudu u punom sastavu da donese:
- a) odluku da produži rok privremene mere izrečene od strane Suda prvobitnom odlukom od 24. decembra 2012. god. za dalji period od tri meseca do 30. aprila 2013. god.;
 - b) odluku da zatraži *Amicus Curiae*;
 - c) odluku da održi javnu raspravu 5. marta 2013. god.
15. Sud je u punom sastavu, istog dana, jednoglasno usvojio preporuke Veća za razmatranje.
16. Dana 25. januara 2013. god., Sud je tražio od predsednika Skupštine Republike Kosovo sledeće dodatne informacije:
- a) *Molimo Vas, možete li dostaviti Sudu transkript sednice kada je Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama usvojen, uključujući i registar elektronskog glasanja?*
 - b) *Molimo Vas da pojasnite i potvrdite da li je bio potrebnog kvoruma na sednici, kao što je predviđeno članovima 69. i 80. Ustava?*
 - c) *Molimo Vas, možete li podneti Sudu informacije o datumu stupanju na snagu ovog zakona, uključujući i datum proglašenja od strane predsednika Republike i datum objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo?*
17. Dana 30. januara 2013. god., predsednik Skupštine Republike Kosovo je odgovorio Sudu:
- a) *Skupština Republike Kosovo je na svojoj plenarnoj sednici dana 12. aprila 2012. god. usvojila Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093.*
 - b) *Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093 je dostavljen za proglašenje predsedniku Republike Kosovo dana 18. aprila 2012. god.*
 - c) *Predsednik Republike Kosovo nije u roku od osam (8) dana doneo odluku da li da proglasi ili da vrati zakon. Dakle, na osnovu člana 80.5. Ustava Republike Kosovo, zakon se smatra proglašenim, bez potpisa predsednika i objavljen je u Službenom listu 30. aprila 2012. god.*

- d) *Član 118. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-09, predviđa da ovaj zakon stupi na snagu 12. aprila 2012. god. (vidi stranu 21. transkripta).*
- e) *Predsednik Skupštine Republike Kosovo je dostavio ovom sudu takođe i sledeće dokumente: 1) transkript i zapisnik održane plenarne sednice dana 12. aprila 2012. god.; 2) odluku Skupštine Republike Kosovo br. 04-V-333 od 12. aprila 2012. god. o usvajanju Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-09, i 3) registar elektronskog glasanje o Zakonu o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-09.*
18. Dana 31. januara 2013. god., Sud je na osnovu pravila 53. Poslovnika o radu uputio poziv Pallaska & Associates D.o.o. g. Dastid Pallaska, advokat, da Sudu podnese *Amicus curiae* u pisanom obliku o njegovom pravnom stavu u vezi sa Zakonom o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-09.
19. Dana 5. marta 2013. god., Sud je održao javnu raspravu.
20. Dana 6. marta 2013. god., generalni sekretar Skupštine Republike Kosovo je zatražio od Suda da dobije transkript sa javne rasprave.
21. Dana 7. marta 2013. god., g. Dastid Pallaska je podneo Sudu svoj podnesak *amicus curiae* u pisanom obliku.
22. Dana 14. marta 2013. god., Sud je većao i glasao o slučaju.

Pregled činjenica

23. Dana 12. aprila 2012. god., Skupština Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), je usvojila Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 4/L-093, sa 55 (pedeset i pet) glasova "za", 0 (nula) glasova "protiv", i 4 (četiri) "uzdržana".
24. Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 4/L-093, je stupio na snagu 12. aprila 2012. god. u skladu sa članom 118. ovog zakona.
25. Dana 19. aprila 2012. god., nevladine organizacije: Fond kosovskog civilnog društva (KCSF), pokret FOL, Kosovski demokratski institut (KDI) i 55 drugih podržavajućih NVO-a obratilo se putem dopisa predsedniku Republike

Kosovo, zahtevajući da se ne proglasi zakon i da se isti vrati Skupštini na ponovno razmatranje.

26. Dana 11. maja 2012. god., u skladu sa članom 80.(5) Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), objavljen je Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 4/L-093, u Službenom listu Republike Kosovo.
27. Dana 11. maja 2012. god., ombudsman je primio podnesak od jednog broja NVO-a: Fond kosovskog civilnog društva (KCSF), pokret FOL, Kosovski demokratski institut (KDI) i 55 drugih podržavajućih NVO-a, koji su zajedno tražili od Institucije ombudsmana da zahteva od Ustavnog suda Republike Kosovo da, u skladu sa dužnostima i odgovornostima poverenim zakonom, oceni ustavnost članova 90, 95.(1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 4/L-093.
28. Gorenavedeni NVO-i smatraju da ovi članovi predstavljaju ustavnu povredu i zahtevaju obustavu primenjivanja ovog zakona dok Sud ne bude doneo meritornu odluku po ovom pitanju.
29. Gorenavedeni NVO-i smatraju da sledeće odredbe: članovi 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama br. 04/L-093, povređuju član 44. [Sloboda udruživanja], član 46. [Zaštita imovine], i član 10. [Ekonomija] Ustava, međunarodna načela o neprofitabilnim NVO-ima i primenljivo zakonodavstvo Kosova kojim se uređuje oblast slobode udruživanja NVO-a.

Argumenti podnosioca zahteva

30. Podnosilac se u svom zahtevu poziva na sledeće pravne mehanizme što se tiče predmetne stvari pred Sudom:
31. Član 44. [Sloboda udruživanja] Ustava predviđa da je sloboda udruživanja zagarantovana i uređena zakonom:

“1. Garantuje se sloboda udruživanja. Sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije, kao i da učestvuje u aktivnosti neke organizacije.

2. Sloboda osnivanja sindikata i organizovanja radi zaštite interesa, je takođe zagarantovana [...]”

32. Član 46. [Zaštita imovine] Ustava izričito garantuje zaštitu imovine:
- "1. Garantuje se pravo na imovinu.*
- 2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.*
- 3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. [...]."*
33. Član 10. [Ekonomija] Ustava se odnosi na ekonomski poredak Republike Kosovo:
- "Tržišna privreda sa slobodnim tržištem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo."*
34. Član 1. Zakona o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, br. 04/L-057, predviđa da:
- "Ovim zakonom uređuje se osnivanje, upis, unutrašnje upravljanje, delatnosti, ugašenje brisanje iz registra i prestanak rada pravnih lica organizovanih kao nevladine organizacije na Kosovu."*
35. Prema članu 4. Zakona o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, br. 04/L-057:
- "1. NVO ne deli neto dohotke ili zarade nijednom licu.*
- 2. Imovina, prihodi i profit NVO se koriste za podržavanje neprofitabilnih ciljeva
određenih organizacija.*
- 3. Imovina, prihodi i dohoci jedne NVO-e ne upotrebljavaju se da bih direktno ili indirektno doprinesu dobitke za jednog osnivača direktora, službenika, člana, radnika, ili donatora NVO-a. Ovaj član ne isključuje isplatu ili nadoknadu razumnih kompenzacija licima za njihov rad obavljen za organizaciju."*
36. Član 5. Zakona o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, br. 04/L-057, jasno je definisao pojam i svrhu osnivanja NVO-a na Kosovu:

"1. Domaća NVO je udruženje ili fondacija osnovana na Kosovu za obavljanje delatnosti zasnovane na zakonu, radi opšte koristi ili uzajamnog interesa[...]"

37. Član 11.1. Zakona o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, br. 04/L-057, predviđa:

"1. Lokalna NVO ima status pravnog lica po osnovu registracije u skladu sa ovim zakonom."

38. Član 20. Zakona o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, br. 04/L-057, definiše uslove za prestanak rada NVO-a:

"1. NVO prestaje sa radom:

1.1. dobrovoljnom odlukom o prestanku rada organizacije donetom od strane

upravnog odbora u skladu sa statutom NVO;

1.2. ako NVO postaje nesolventna kako je definisano važećim zakonom;

1.3. istekom roka za koji je osnovana, ako isti rok je odredjen na osnovnom aktu;

1.4. na osnovu pravosnažne sudske odluke."

39. Član 21. Zakona o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, br. 04/L-057, predviđa način i nadležne organe za otpisivanje i način upravljanja imovinom NVO-a:

"3. U slučaju prestanka sa radom ili brisanje iz spiska NVO koja je koristila poreske ili fiskalne olakšice, javne donacije, ili grantove od Vlade, celokupna njihova imovina nakon izmirenja dugova NVO će se dati drugoj NVO za iste ili slične ciljeve. Ova NVO će se identifikovati na osnovu statuta NVO-a, ili po predlogu nadležnog višeg rukovodstvenog organa NVO odlukom nadležnog organa. Ministarstvo osniva komisiju za raspodelu imovine koja je ostala od NVO koja je otpisana i ugašena, predstavnicima NVO, osnivajući se na podzakonskom aktu koji je donet od Vlade.

4. U svim drugim slučajevima svaka druga imovina nakon isplate dugova će se

raspoređivati na osnovu statuta ili odluke višeg rukovodstvenog organa i u svim slučajevima u skladu sa članom 4. ovog zakona. ”

40. *U vezi s tim, podnosilac zahteva tvrdi da “[...] Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, uglavnom u poglavlju II, omogućava NVO mikrofinansijskim institucijama da se transformišu u akcionarska društva, odnosno privatna lica u suprotnosti sa ciljem njihovog osnivanja. Kao takav Zakon krši ustavna načela, krši međunarodna načela neprofitabilnog zakona, i u suprotnosti je sa primenjivom legislaturom Kosova koja uređuje slobodu udruživanja NVO, i ugrožava budućnost civilnog društva u celini.”*
41. *Dalje, podnosilac zahteva tvrdi da su NVO-i mikrofinansijske institucije osnovani i registrovani shodno pravu na udruživanje, zagarantovanom članom 44. Ustava i Zakonom o slobodi udruživanja u nevladine organizacije, br. 04/L-057. Međutim, navodno, Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, i njegova promena pravnog subjektiviteta NVO-a mikrofinansijskih institucija, i omogućavanje njihovog transformisanja u akcionarska društva, udaljava ih od delokruga člana 44. Ustava i Zakona o slobodi udruživanja, i sprečava njihovo pravo da deluju na osnovu prava na udruživanje.*
42. *Štaviše, navodno, “Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama namerava da uređuje delovanje NVO mikrofinansijskih institucija svojim propisom načela i procedura upravljanja. Ipak, odredbe Zakona bave se pitanjem pravne subjektivnosti NVO mikrofinansijskih institucija, tako da omogućavaju njihovu transformaciju od uživanja statusa NVO-a na pravno lice akcionarskog društva.*
43. *Podnosilac zahteva tvrdi da “Zakon o slobodi udruživanja u NVO, u svom članu 4, stavu 2. i 3, ne dozvoljava NVO da se transformišu u drugo pravno lice, a još manje u pravno lice za profit. NVO-u može prestati postojanje (odnosno otkazati svoj pravni status kao NVO), samo prestankom rada, i ni na koji način transformisanjem. Biti osnovano i registrovano u skladu sa ovim zakonom (i uredbama i zakonima pre ovog sadašnjeg zakona), pravni status svih NVO-a (uključujući i NVO mikrofinansijske institucije) je regulisan izričito Zakonom o slobodi udruživanja u NVO, i bilo kakvo regulisanje pravnog statusa takvih institucije drugim zakonima je nezakonito.”*
44. *Dalje, podnosilac zahteva argumentuje da “nekoliko zemalja ne dozvoljavaju pravne mogućnosti za takvu transformaciju (kao što je slučaj na Kosovu), a*

drugi izričito zabranjuju takvu transformaciju, relevantnim zakonima, kao što je Zakon Republike Bugarske o neprofitabilnim entitetima, član 12, član 42; Zakon Republike Makedonije o udruženjima i fondacijama, član 6.2. i Zakon Republike Estonije o fondacijama, član 1.3.”

45. *Prema podnosiocu zahteva osnovno generalno načelo sektora ne-za-profit je: “zabranjuje distribuciju neto zarade ili profita bilo kog lica, i korišćenje sredstva, zarade i profita NVO da bi obezbedio beneficije, direktno ili indirektno, bilo kom osnivaču, direktoru, službeniku, članu zaposlenog, ili donatora NVO-a, osim plate ili razumne nadoknade takvom licu za obavljeni rad za organizaciju.” Navodno, “Ovo načelo podrazumeva da NVO nema vlasnika, i prema tome se njena imovina ne može tretirati kao privatna imovina. “Sredstva, zarada, i profit NVO-a biće korišćena za podršku neprofitabilne svrhe namenjene za tu organizaciju”, dok u slučaju prestanka rada NVO-a, “sredstva tog NVO-a biće distribuirana nekom drugom NVO-u za slične svrhe.”*
46. *Na osnovu gorenavedenog, podnosilac zahteva tvrdi da “ove odredbe obezbeđuju da ni na koji način, bilo to tokom delovanja, ili čak i nakon prestanka rada, sredstva NVO-a ne mogu se preneti na profitne entitete. Naprotiv, Zakon o bankama i mikrofinansijskim institucijama, i nebankarskim finansijskim institucijama, omogućavanjem NVO mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim Institucijama da se transformišu u akcionarska društva, omogućava da se sredstva NVO pretvore u privatne akcije/imovine.”*
47. *Shodno članu 46. Ustava, niko ne sme biti lišen imovine arbitrarno, uključujući i imovinu pravnih lica. Sledstveno tome, podnosilac zahteva tvrdi da “ovaj član štiti imovinu nevladinih organizacija. NVO-i su pravna lica osnovana u skladu sa ne-profitnim pravima, i kao takva nisu u vlasništvu. Sredstva NVO-a su upravljena od rukovodećih organa NVO-a, ali uvek na osnovu univerzalnih načela nedistribucije profita. Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, omogućavanjem transformisanja NVO-a mikrofinansijskih institucija u akcionarska društva, arbitrarno otuđuje sredstva NVO-a, prenoseći sredstva NVO-a nekom drugom pravnom ili fizičkom licu za akcionarstvo.”*
48. *Prema podnosiocu zahteva, “Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, omogućavanjem transformisanja NVO-a mikrofinansijskih institucija u akcionarska društva, omogućava kapitalu stečenom bez naplaćivanja poreza da se ubrizga u konkurentno komercijalno tržište između banaka i drugih finansijskih institucija koje su dužne da naplaćuju porez od samog osnivanja.” To je,*

navodno, u suprotnosti sa članom 10. Ustava koji predviđa da *“tržišna privreda sa slobodnim tržištem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo.”*

49. Po mišljenju podnosioca zahteva, *“Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama je takođe u suprotnosti sa preporukom CM/Rec (2007) 14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, i Zakonom br. 04/L-0570 o slobodi udruživanja NVO-a, osnovni zakon koji predviđa osnivanje, delovanje i prestanak rada NVO-a na Kosovu.”*

Odgovor iz CBK-a

50. Dana 28. decembra 2012. god., CBK je odgovorila Sudu navodeći da: *„Svrha Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama je registracija, regulisanje i nadzor ovih institucija od strane CBK. Dakle, zakon takođe dozvoljava svim nevladinim organizacijama koje izraze želju da obavljaju finansijske poslove utvrđene ovim zakonom da budu registrovane, regulisane i nadzirane od CBK bez pravljenja bilo kakve razlike između NVO, bez obzira na njihovu namenu za koju su ustanovljene.“*
51. Pored toga, CBK tvrdi da *„Navodi podnosioca zahteva da je član 90, član 95 , stav 1,6; član 110, član 111. i član 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, nisu u skladu sa Ustavom Republike Kosova i da su u suprotnosti sa zakonom na snazi koji reguliše oblast slobode udruživanja u NVO, potpuno neosnovani (...)“.*
52. U tom pogledu što se tiče člana 90. CBK tvrdi da *„Sve mikrofinansijske institucije registracijom u CBK kao "mikrofinansijska institucija "bilo kao NVO ili kao akcionarsko društvo su predmet zakonskog okvira i nadzornih zahteva CBK. Dakle, odredbom ovog člana izričito se navodi da NVO-u nije dozvoljeno da prodaje ili transferiše svoj posao, pripoji ili promeni svoju strukturu, niti joj je dozvoljeno da distribuira i na bilo koji način isplaćuje profit, višak kapitala, dividende, ili bilo koje od njenih sredstava, osim u skladu sa ovim zakonom. Apsolutno je nesporno da Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama ne podstiče ili prisiljava postojeće NVO da se transformišu u akcionarsko društvo. Njihova je autonomna odluka da li žele da nastave svoje aktivnosti onakve kakve su ili da se transformišu u akcionarsko društvo.“*
53. Štaviše, što se tiče člana 95. (1.6), CBK tvrdi da *„Kao što je gore navedeno, sve mikrofinansijske i nebankarske institucije nezavisno od njihovog pravnog*

statusa, bilo kao NVO ili kao akcionarsko društvo, u vreme njihovog registrovanja u CBK za obavljanje finansijskih aktivnosti (aktivnosti kreditiranja ili druge finansijske aktivnosti) regulišu se i nadziru od CBK. Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim Institucijama koje podležu regulaciji finansijskih institucija koje obavljaju finansijsku aktivnost i jedini regulator finansijskih institucija koje posluju na Kosovu je CBK, i ni na koji način odredbe ovog zakona ne zahtevaju niti podstiču ijednu NVO ili MFI da se ugasi ili da stvara akcionarsko društvo MFI. Svaka NVO mikrofinansijska institucija koja odluči da prekine svoje aktivnosti mora da se pridržava Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama i drugih važećih zakona. Zakon izričito navodi da profit i sredstva ne mogu biti podeljeni ili preneti osim za dobrotvorne svrhe, u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama. Sve finansijske institucije, bilo da su mikrofinansijske institucije, banke ili nebankarske finansijske institucije, kao i kada je NVO mikrofinansijska institucija, DOO ili AD treba da sprovode regulisanje i nadzor CBK-a u pitanjima finansijskog posredovanja.“

54. Pored toga, što se tiče člana 110, CBK tvrdi da „važno je napomenuti da stav 1. ovog člana izričito navodi da “darovan kapital, ili suficit kapitala treba da se podeli s ciljem dobročinstva u skladu sa zakonima na snazi“ koji jasno podrazumeva primenu važećih zakona, koji obuhvata takođe i Zakon o NVO i svrha ovog stava je da će Zakon o NVO biti primenjen u takvim slučajevima. Takođe, ovaj stav, kaže, “i plan odobren od strane CBK”, ali pošto mikrofinansijska institucija NVO je finansijska institucija, i da CBK nadgleda sve finansijske institucije, onda je jasno da CBK na ovaj način pruža samo stabilnost finansijskog sektora, kao jedan od svojih glavnih ciljeva, i da obezbedi da se razlaganje finansijske institucije vrši onako kako bi trebalo da bude i sa minimalnom interferencijom sektora, klijenata i javnosti. Stav 2. ovog člana čini jasnu činjenicu da CBK ne može na bilo koji način da se okoristi od razlaganja NVO mikrofinansijske institucije i podele doniranog kapitala ili suficita kapitala.“
55. U vezi sa članom 111. CBK tvrdi da „Prema ovom članu, a kako je definisano ovim zakonom, jasno je da donirani kapital ne treba da se koristi za bilo koju drugu svrhu osim za dobrotvorne svrhe zbog činjenice da je donator ponudio ovo za dobrotvorne svrhe. Ovaj član predviđa da ukoliko NVO mikrofinansijska institucija odluči da se registruje kao akcionarsko društvo, onda ova institucija treba da primeni odredbe člana 110. i 112. samo u smislu doniranog kapitala, što znači da donirani kapital treba da se vrati originalnim donatorima ili podeljen u dobrotvorne svrhe kao što je definisano odredbama ovih članova, odnosno u skladu sa Zakonom o NVO kao što je definisano u članu 110, koji izričito naglašava da “darovan kapital,

ili suficit kapitala treba da se podeli s ciljem dobročinstva u skladu sa zakonima na snazi (...) ". Dakle, sve ovo znači da darovan kapital i suficit kapitala treba iskoristiti za dobrotvorne svrhe da prema Zakonu o nevladinim organizacijama ukoliko će biti drugačije korišćen onda će darovan kapital i suficit kapitala biti predmet oporezivanja, ali ni na koji način Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama ne obavezuju ili podstiču na bilo koji drugi način korišćenje darovanog kapitala i suficit kapitala. Tako da, NVO mikrofinansijskoj instituciji koja se registruje kao akcionarsko društvo, onda se toj instituciji, samom činjenicom da prekida svoju dobrotvornu delatnost, ukida status poreskog izuzeća kao NVO.“

56. *Što se tiče člana 116. CBK tvrdi da „(...) ovaj član nema nikakve veze sa registracijom NVO koje nastavljaju da budu registrovane i nadgledane od strane Ministarstva javne uprave, nego samo sa onim NVO mikrofinansijskim institucijama koje vrše finansijske aktivnosti.“*
57. *Štaviše, CBK smatra da „ovaj zakon donosi dodatnu vrednost u smislu razvoja tržišne ekonomije sa slobodnom konkurencijom.“*

Odgovor iz Ministarstva finansija

58. Dana 28. decembra 2012. god. Ministarstvo finansija je odgovorilo Sudu navodeći da tvrdnje podnosioca zahteva da Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama nije u saglasnosti sa Ustavom i u suprotnosti sa Zakonom o slobodi udruživanja u nevladine organizacije ne stoje i naglasilo više razloga u podršci njegovih argumenata.
59. U tom pogledu, Ministarstvo finansija tvrdi da „Zakon br. 04/L057 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije ne reguliše pravo NVO-a da deluju (budu registrovane) kao mikrofinansijske institucije. Ovaj zakon br. 04/L'057 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije reguliše osnivanje, registraciju, unutrašnje upravljanje, aktivnosti, gašenje i brisanje NVO-a iz registra, ali nema odredbe o aktivnostima NVO mikrofinansijskih institucija.“
60. Dodatno, Ministarstvo finansija tvrdi da „(...) podnosilac zahteva je zaboravio pravna načela: „Načelo Lex Temporis i Lex Specialis, Zakon o slobodi udruživanja u NVO je opšti zakon za sve NVO, dok je Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim institucijama, i njegov deo o NVO mikrofinansijskim institucijama je specifičan, stoga ima prvenstvo u primenjivanju.“

61. Što se tiče člana 90. Ministarstvo finansija tvrdi da reguliše samo definicije i „u logičnom redosledu reguliše naziv mikrofinansijska NVO i određuje koje su obaveze, prava i odgovornosti mikrofinansijskih institucija, na osnovu Zakona br. 04/L-093 o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama. Stoga, nema pravne osnove da se tvrdi da je član 90. ovog zakona u suprotnosti sa Zakonom o slobodi udruživanja u NVO“.
62. Pored toga, što se tiče člana 95. Ministarstvo finansija tvrdi da: „Ova odredba ima dva dela. Cilj prvog dela je da se ne dozvoli prodaja ili prenošenje aktivnosti, spajanje, odvajanje strukture, ili misije donosi dobit osnivaču, direktoru, službeniku, članu itd. Ovaj deo je u skladu sa članom 4. Zakona o slobodi udruživanja u NVO (...) Drugi deo odredbe je izuzetak od ograničenja postavljenih u prvom delu, to jest osim kada se podvrgne dobrovoljnoj likvidaciji ili prinudnoj likvidaciji, ili službenom upravljanju na osnovu Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim institucijama. Identična odredba može da se nađe i u Zakonu o slobodi udruživanja u NVO, član 20. koji predviđa: NVO može da se ugasi dobrovoljnom odlukom, pravosnažnom sudskom odlukom, kada NVO postaje nesolventna kao što je definisano primenljivim zakonom. Stoga kao što se može primetiti od ovih odredbi, ne postoji nespojivost (...)“.
63. U smislu člana 110. Ministarstvo finansija tvrdi da „svrha ove odredbe je to da u slučaju dobrovoljne likvidacije ili prinudne likvidacije NVO mikrofinansijske institucije, doniran kapital u početku od strane odgovarajućeg donatora za osnivanje NVO mikrofinansijske institucije na osnovu gorenavedenih zakona prvobitni donator biće obavešten i biće mu pružena mogućnost da uzme donirani kapital kako bi iskoristio za druge humanitarne svrhe, u slučaju da prvobitni donator ne vrati (uzima) donirani kapital, onda donirani kapital i višak će se raspodeliti u dobrotvorne svrhe prema zakonima na snazi, tu spada Zakon o slobodi udruživanja u NVO na osnovu plana usvojenog od strane CBK-a. Uloga CBK-a je samo da se nadgleda finansijska stabilnost.“
64. Što se tiče člana 111. Ministarstvo finansija tvrdi da „Svrha ovog člana je to da donirani kapital ne može da se koristi za druge svrhe, osim za dobrotvorne svrhe. Ako NVO mikrofinansijska institucija odlučuje, dobrovoljno, a ne na prinudni način, samo na osnovu volje NVO-a, da se registruje kao akcionarsko društvo, onda ova institucija mora da primeni odredbe člana 110. i 112. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim institucijama. Donirani kapital i višak kapitala mora da se koristi samo za dobrotvorne svrhe i u skladu sa Zakonom o NVO i ako bi bilo

korišćenja u druge svrhe, onda bi se podlegao oporezivanju, ali da Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim institucijama ni na koji način ne obavezuje ili ohrabruje korišćenje doniranog kapitala i viška kapitala, kao što se primećuje ovde imamo samo promenu statuta sa NVO mikrofinansijske institucije u akcionarsko društvo. Zakon samo predviđa dodatnu pravnu mogućnost.“

65. Što se tiče člana 116. Ministarstvo finansija tvrdi da ovaj član samo reguliše obaveze mikrofinansijskih institucija da deluju u saglasnosti sa Zakonom o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, i nema nikakve veze sa NVO koje se regulišu Zakonom o slobodi udruživanja u NVO.

Odgovor iz Ministarstva javne uprave, Odeljenje za registraciju i veze sa NVO

66. Dana 31. decembra 2012. god., Ministarstvo javne uprave, Odeljenje za registraciju i veze sa NVO je odgovorilo Sudu navodeći da:

“...

a) Pošto Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama utiče na pitanje mikrofinansijskih institucija registrovanih kao NVO, smatramo da je trebalo da se konsultujemo prilikom sastavljanja zakona na osnovu mandata koji imamo shodno zakonodavstvu na snazi.

b) Što se tiče navoda u podnetom zahtevu, činjenica je da se odredbe koje se osporavaju u zakonu, smatramo da su u suprotnosti sa odredbama Zakona br. 04/L-7-57 o slobodi udruživanja u NVO u Republici Kosovo i, kao takave, predstavljaju konfuziju za njihovu primenu.

...”

Javna rasprava

67. Dana 5. marta 2013. god. Sud je održao javnu raspravu na koju su bili pozvani i na kojoj su bili saslušani sledeći:
- a) podnosilac zahteva predstavljen od strane g-de Shqipe Malaj, zamenice ombudsmana;
 - b) Odbor za zakonodavstvo, predstavljen od strane g. Arbena Gashija, šef Odbora za zakonodavstvo;
 - c) Ministarstvo finansija, predstavljeno od strane g. Lulzima Rafune,
 - d) Centralna banka, predstavljena od strane g. Skendera Kllokoqija i

- e) Ministarstvo za javnu upravu, Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO, predstavljena od strane g. Muhamet Dabica.
68. Odbor za zakonodavstvo je tokom javne rasprave dostavio sledeće dokumente:
- a) zapisnik sa sastanka Komisije za budžet i finansije od 18. januara 2012. god. (br. 44/12);
 - b) zapisnik sa sastanka Komisije za budžet i finansije od 22. marta 2012. god. (br. 53/11);
 - c) zapisnik sa sastanka Komisije za budžet i finansije od 4. aprila 2012. god. (br. 57/12) i
 - d) zapisnik sa sastanka Komisije za zakonodavstvo od 5. aprila 2012. god. (br. 42).
69. Ministarstvo finansija je tokom javne rasprave dostavilo Sudu sledeće dokumente:
- a) transkript javne rasprave Komisije za budžet i finansije od 8. februara 2012. god. i
 - b) transkript plenarne sednice Skupštine Republike Kosovo od 12. aprila 2012. god.
- Štaviše, Sud je tokom rasprave, na zahtev predstavnika MF, takođe saslušao g. Jacquesa Boribonda u svojstvu veštaka.
70. Pored toga, Sud je takođe saslušao g. Dastida Pallasku u svojstvu podnosioca *amicus curiae*.

Podnosilac zahteva

71. Podnosilac zahteva je pored zahteva, tokom rasprave usmeno naveo da je *"Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama takođe u suprotnosti sa preporukom CM/Rec (2007) 14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, jer član 9. ove preporuke takođe predviđa da NVO-i ne treba da dele nikakve zarade koje bi mogle nastati iz njihovih aktivnosti svojim članovima ili osnivačima, ali mogu da ih koriste za ostvarivanje svojih ciljeva."*
72. "Pored toga, podnosilac zahteva je tokom rasprave usmeno tvrdio da *"član 9 ove preporuke jasno predviđa da NVO sa pravnim subjektivitetom može odrediti naslednika da primi njihovu imovinu u slučaju njihovog raskida, ali tek nakon što su njihovi dugovi izmireni i nakon što su prava donatora na otplatu ispoštovana. Međutim, u slučaju kada naslednik nije određen, odnosno kada je NVO o kojoj je reč, nedavno imala koristi od javnog*

finansiranja, ili drugog oblika podrške, može se zahtevati da se imovina prenese drugoj NVO ili pravnom licu koje je najpribližnije u saglasnosti sa njenim ciljevima, ili za njih aplicirati država. Štaviše, država može biti naslednik ako je utvrđeno da su bilo ciljevi ili sredstva koja se koriste od strane NVO za postizanje tih ciljeva, neprihvatljivi. "

73. Podnosilac zahteva je tokom rasprave usmeno naveo da je „cilj određenog broja NVO mikrofinansijskih institucija da se transformišu u preduzeća, uglavnom u formi akcionarskih društava, raniji pokušaji su dokumentovani još od 2004. god. najpre kroz UNMIK uredbe. Naponi da se mikrofinansijske NVO transformišu u akcionarska društva od strane različitih aktera nisu bili zabranjeni i bili su evidentni u procesu izmene i dopune Zakona o slobodi udruživanja u nevladine organizacije u 2010. god. Izveštaj ombudsmana u 2010. god. je preporučio da tokom procesa razmatranja izmene Zakona o slobodi udruživanja u NVO, parlamentarni odbori treba da uzmu u obzir komentare i sugestije proizašle iz civilnog društva, kako bi dopune i izmene u Zakonu bile transparentne i da zaključak zakona bude u skladu sa evropskim standardima. Uprkos činjenici da je proces izrade zakona prošao kroz mnoge izazove, civilno društvo je sa intenzivnim angažovanjem i saradnjom sa međunarodnom zajednicom na Kosovu, uspelo da zaustavi uvođenje elemenata koji podrivaju kredibilitetu civilnog društva u Zakonu o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, koji je usvojen od strane Skupštine u avgustu 2011. god. "
74. Štaviše, podnosilac zahteva je tokom rasprave usmeno izjavio da "iako ombudsman osporava navedene članove u pogledu njihovog sadržaja, takođe je važno napomenuti da je proces usvajanja ovog zakona izvođen u suprotnosti sa Poslovníkom o radu Skupštine i članom 69.3. Ustava. Naime, član 57. Poslovnika o radu Skupštine utvrđuje da, nakon usvajanja nacrt zakona u prvom čitanju, Skupština je dužna da pored Funkcionalnog odbora, još četiri stalne komisije treba da razmotre nacrt zakona. Međutim, ovaj nacrt zakona nikad nije razmatran i odobren od strane Komisije za zakonodavstvo Skupštine Republike Kosova. Umesto toga, nakon razmatranja i odobrenja od strane Komisije za budžet i finansije, prosleđen je neposredno Skupštini za usvajanje. Pored toga, što se tiče člana 69.3. Ustava kojim se utvrđuje kvorum za Skupštinu, ombudsman, navodno, primećuje na osnovu zvaničnih dokumenata Skupštine da su 58 poslanika bili prisutni, pri čemu od tih 58 poslanika , 54 poslanika je glasalo za, 4 poslanika su bili uzdržani i o protiv. Osim toga, navodno, poslanik je obavestio da on ne može glasati elektronskim putem, što dovodi broj prisutnih poslanika na 59 poslanika. To je, navodno, u suprotnosti sa potrebnim kvorumom od 61 prisutnog poslanika". Sud primećuje da ovo pitanje nije pokrenuto od strane podnosioca zahteva u zahtevu.

75. Podnosilac je usmeno naveo takođe i tokom rasprave da "prihod civilnog društva, kako bi obavili svoje aktivnosti, dolazi uglavnom od strane donatora. Na Kosovu, oko 80 % finansiranja nevladinog sektora je od međunarodnih donatora. Svi ovi donatori daju sredstva NVO-ima na osnovu pravnih garancija da se njihove donacije ne mogu koristiti za privatne koristi. Dozvoljavanje transformacije NVO mikrofinansijskih institucija će predstavljati presedan bez premca i direktno će ugroziti nastavak donatorske podrške za NVO na Kosovu, zbog opasnosti da se svaka NVO na osnovu ovog presedana, može transformisati i promeniti vlasništvo donatorskih sredstava transformisanjem NVO u privatne kompanije."
76. Sud primećuje da, na osnovu prezentacije strana, percepcija je da postoje dve vrste nevladinih organizacija, NVO i NVO mikrofinansijske institucije. Međutim, podnosilac zahteva je u toku rasprave usmeno izjavio da Zakon o slobodi udruživanja u NVO prepoznaje samo jednu vrstu NVO; ali, delokrug aktivnosti nevladinih organizacija se razlikuje. Delokrug aktivnosti ovih različitih nevladinih organizacija je regulisan posebnim zakonima.
77. U vezi s tim da li je Skupština imala kvorum kada je osporeni zakon usvojen, podnosilac zahteva je tokom rasprave usmeno izjavio da su samo 54 poslanika glasala za, 4 poslanika su bila uzdržana, nijedan od poslanika nije glasao protiv, a jedan poslanik nije mogao glasati elektronskim putem, dakle, navodno, bilo je 59 prisutnih poslanika. Pored toga, podnosilac zahteva je nastavio navodeći usmeno da se suština njihovog zahteva odnosi na ustavnost osporenih članova Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama.

Odbor za zakonodavstvo

78. Odbor za zakonodavstvo je pozvan da učestvuje u javnoj raspravi kako bi objasnio Sudu procedure koje je sledio za usvajanje osporenih članova Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim institucijama.
79. Prema dostavljenim zapisnicima sa sastanaka Odbora za budžet i finansije od 18. januara 2012. god. (br. 44/ 12), Sud primećuje da je Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama razmotren od strane Komisije i preporuke su date Skupštini da u načelu usvoji ovaj zakon.
80. Predsednik Odbora za budžet i finansije, prema gorenavedenim zapisnicima je dalje istakao da je cilj nacrtu zakona o kojem je reč, regulisanje pravne infrastrukture bankarskih institucija, mikrofinansijskih institucija i

nebankarskih finansijskih institucija u pogledu izdavanja dozvola, nadzora i drugih pitanja.

81. Prema ovim napred dostavljenim zapisnicima, ministar finansija u to vreme je takođe istakao da je ovaj Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama usaglašen sa Međunarodnim monetarnim fondom i Svetskom bankom i da je u saglasnosti sa međunarodnom praksom i direktivama Evropske zajednice. U zapisniku je dalje istaknuto da ovaj zakon ima za cilj da ukine UNMIK Uredbe koje regulišu ovu oblast i da će ojačati institucionalni okvir, održivost i stabilnost finansijskog sektora. Osim toga, prema zapisniku, ovaj zakon ima za cilj da poboljša standarde za upravljanje i da ograniči mogućnost za kredite bankama i privatnim licima, dajući Centralnoj banci Kosova mogućnost za novčano kažnjavanje ili da preduzme mere ukoliko su u suprotnosti.
82. Prema dostavljenim zapisnicima sa sastanka Komisije za budžet i finansije od 22. marta 2012. god. (br. 53/ 11), Sud primećuje da su izmene i dopune Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, odobrene od strane ove komisije i da su preporuke date u Skupštini na razmatranje i usvajanje u daljim postupcima.
83. Sud primećuje da su izmene i dopune, prema napred navedenim dostavljenim zapisnicima, bile tehničke prirode.
84. Prema dostavljenim zapisnicima sa sastanka Komisije za budžet i finansije od 4. aprila 2012. god. (br. 57/ 12), Sud primećuje da je NVO BIRN predložio amandman na Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, odredbu koja navodi da se ovaj zakon ne odnosi na NVO koje nemaju finansijskih aktivnosti, jer je bila zabrinuta da donatori neće donirati novac ukoliko se NVO može transformisati u akcionarsko društvo. Drugi glasovi su takođe izneti na sastanku sa Komisijom za budžet i finansije, pri čemu su pokrenuta pitanja: a) ko će biti vlasnik, kada se NVO transformiše u akcionarsko društvo, b) da li će novac donatora i suvišnog kapitala biti distribuirani u dobrotvorne svrhe, zatim odakle dolazi preostali kapital, kako bi otkupili 25% akcija bankovnih akcija. Dakle, tvrdnja je bila da mikrofinansijska NVO ne bi trebalo da bude u stanju da se transformiše u akcionarsko društvo, Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama je u sukobu sa Zakonom o slobodi udruživanja nevladinih organizacija i da mikrofinansijske NVO treba regulisati posebnim zakonom. Međutim, prema zapisniku ovi amandmani nisu uzeti u obzir.

85. U vezi s tim, da li je Skupština imala kvorum kada je osporen zakon usvojen, predstavnik Odbor za zakonodavstvo je usmeno naveo tokom rasprave da ne zna, jer je on napustio plenarnu sednicu tog dana.
86. Što se tiče sledećih okolnosti: 1) koje su procedure sleđene za stupanje na snagu ovog zakona, 2) koji je bio datum objavljivanja ovog zakona od strane predsednika Republike Kosovo, 3) koji je bio datum objavljivanja ovog zakona u Službenom listu Republike Kosovo, predstavnik Odbora za zakonodavstvo je usmeno naveo tokom rasprave, da nisu pratili redovne postupke, bez pružanja bilo kakvih pratećih dokumenata a za pitanje pod 2. i 3. odgovorio je da ne zna.

Ministarstvo za finansije

87. Predstavnik Ministarstva za finansije, pored pismenog odgovora koji je podneo Sudu 28. decembra 2012. god., naveo je usmeno tokom rasprave da "[...] *Zakon o bankama ne reguliše pravo na udruživanje za lica na Kosovu i ne ukida bilo kakvu odredbu u Zakonu o slobodi udruživanja za NVO.*"
88. Štaviše, predstavnik Ministarstva finansija je tokom rasprave usmeno tvrdio da *"član 111. Zakona o bankama zahteva da svaka NVO mikrofinansijska institucija treba prvi put da se registruje pri Ministarstvu trgovine i industrije i Centralnoj banci Kosova kao AD, a zatim NVO mikrofinansijska institucija mora tretirati višak i donirani kapital kao što je predviđeno u članovima 110. i 112. ovog zakona. Ovo zahteva da višak kapitala mora biti predmet oporezivanja a donirani kapital treba biti vraćen donatoru, pre nego što se formira AD. To jasno znači da ovo nije prenos vlasti, već je potpuno nova registracija novog pravnog entiteta, kao AD. Dakle, izjava podnosioca zahteva da preneti nadležnost NVO nije u skladu sa odredbama Zakona o bankarstvu. Ne postoji nijedna odredba u Zakonu o bankama koja uklanja bilo kakvo pravo na imovinu i nijedna odredba ovog zakona koja je u suprotnosti sa članom 46 Ustava. U stvari, član 110. Zakona o bankama konkretno priznaje pravo vlasnika na njegovu imovinu u svakom trenutku. Samo onda kada ne postoji vlasnik, nema donatora i kada nema korporativnog upravljanja, CBK će se uključiti u razvijanje plana za distribuciju sredstava. Dalje, čak i ako NVO mikrofinansijska institucija odluči da stvori AD, Zakon o bankama ne zahteva NVO mikrofinansijsku instituciju da se zatvori, već izričito dozvoljava da nastavi da postoji i da zadrži svoj donirani kapital i višak kapitala dokle god nastavi da bude u skladu sa registracijom i propisom CBK. Ova odluka o nastavku, donosi se jedino od strane uprave/vlasnika mikrofinansijske NVO. Mora se zaključiti da član 110. Zakona o bankama ne krši nikakvo pravo na imovinu ili slobode udruživanja. U stvari, on zapravo daje veću širinu za pravičnu i jednaku raspodelu sredstava drugim vrstama dobrotvornih NVO-a opštih namena."*

89. Pored toga, predstavnik Ministarstva finansija je usmeno tvrdio tokom rasprave da su *"mikrofinansijske NVO dosledno regulisane od strane UNMIK-a od 1999. god. Od 1999. god., su uvek postojali posebni zakoni i uredbe za mikrofinansijske institucije, iako su one takođe bile NVO. Uredba UNMIK-a 1999 /13 koja je izmenjena i dopunjena Uredbom 20008/28 u junu 2008. god. Ova uredba je sada ukinuta Zakonom o bankama. "*
90. Što se tiče toga da li je Skupština imala kvorum kada je osporeni zakon usvojen, predstavnik Ministarstvo finansija je usmeno naveo na raspravi da je 61 poslanik bio prisutan na sednici i da su 59 od tih poslanika glasali.
91. Što se tiče toga koji je bio pravni osnov NVO mikrofinansijske institucije pre nego što je osporeni zakon usvojen, predstavnik MF je usmeno izjavio tokom rasprave da je pravni osnov bila Uredba UNMIK-a br 1999/13 o licenciranju nebankarskih mikrofinansijskih institucija na Kosovu, Uredba UNMIK-a br 2008/28 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 1999/13 o registraciji, licenciranju, nadzoru i regulisanju mikrofinansijskih institucija, i sada Zakonom o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama. Štaviše, predstavnik MF je takođe izjavio usmeno tokom rasprave da je *"Zakon o izmenama i dopunama zakona o poslovnim društvima predviđa da NVO ne mogu biti registrovane kao društvo sa ograničenom odgovornošću, ali ovaj zakon ne zabranjuje NVO da budu registrovane kao akcionarske kompanije."* Međutim, Sud primećuje da Zakon br 04/L-006 o izmeni i dopuni Zakona o poslovnim društvima br. 02/L-123 u svom članu 22. predviđa da je "član 84. osnovnog zakona preformulisan sledećim tekstom: *Društvo sa ograničenom odgovornošću može imati kao osnivača i akcionara jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, isključujući NVO."* Nigde u zakonu nije predviđeno da NVO može da se registruje kao akcionarsko društvo.
92. Što se tiče onoga što se dešava sa NVO mikrofinansijskom institucijom kada se transformiše u akcionarsko društvo, predstavnik Ministarstva finansije je usmeno izjavio tokom rasprave da postoje tri mogućnosti:
- a) da može da nastavi da postoji kao NVO;
 - b) može se raspustiti i
 - c) može da postane deo banke sa do 25% akcija.

Centralna banka

93. Predstavnik Centralne banke je potvrdio usmeno tokom rasprave da oni stoje iza toga što je predstavnik Ministarstva finansija podneo u pisanom obliku i usmeno izjavio tokom rasprave.

Ministarstvo javne uprave, Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO

94. Ministarstvo javnu upravu, Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO, je ponovo usmeno navelo tokom rasprave da njih nikada nisu konsultovali prilikom izrade ovog zakona, a kao posledica, Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama je u sukobu sa Zakonom o slobodi udruživanja NVO.

Amicus Curiae podnesci

95. Što se tiče *amicus curia* podnesaka, Sud ponavlja da na osnovu pravila 53. Poslovnika o radu „Sud može, ukoliko smatra neophodnim za odgovarajuću analizu i utvrđivanje slučaja, pozvati ili dozvoliti organizaciji ili licu da se pojavi pred njim i da pruži usmene ili pismene podneske po pitanju koje navede Sud”. Međutim, Sud primećuje da *amicus curiae* podnesci moraju da budu u skladu sa uputstvom o praksi br. 01/2012 o smernicama i postupku za podnošenje *amicus curiae* podnesaka, donetog dana. 5. marta 2012 god.
96. U vezi s tim, Sud primećuje da 18. januara 2013. god., advokatska kancelarija “Sejdiu & Qerkini”, DOO Priština, koja zastupa UMIK, je samoinicijativno podnela pismeni podnesak *amicus curiae* (vidi stav 13. ove presude). Međutim, Sud smatra da ovaj *amicus curiae* podnesak nije potreban za odgovarajuću analizu i utvrđivanje slučaja koji se nalazi u postupku pred ovim sudom i sledstveno, u skladu sa pravilom 53. Poslovnika o radu i uputstvom o praksi br. 01/2012 o smernicama i postupku za podnošenje podnesaka *amicus curiae* Sud neće dozvoliti podnošenje istog.
97. Dana 31. januara 2013. Sud je, u skladu sa pravilom 53. Poslovnika o radu, poslao poziv Pallaska&Associates D.O.O., g. Dastidu Pallaski, advokatu, da podnese Sudu pismeni *amicus curia* koji sadrži njegov pravni stav u vezi sa pitanjima pokrenutim u zahtevu o Zakonu o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim institucijama br. 04/L-09.
98. Dana 7. marta 2013. god. g. Dastid Pallaska je podneo svoj pismeni podnesak *amicus curiae* u vezi sa ocenom da li su članovi 90, 95, stav 1.6, 110, 111. i 116. osporenog zakona u skladu sa Ustavom.
99. U tom smislu, ”prema preporuci CM/Rec (2007) 14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi “NVO su dobrovoljna samoupravna tela ili organizacije osnovane za postizanje suštinskih neprofitnih ciljeva svojih osnivača ili članova. One ne obuhvataju političke partije. Pored toga, na osnovu člana 1(9) preporuke CM/Rec (2007)

14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi "NVO ne treba da raspodeljuju bilo kakav profit koji mogu steći sprovođenjem aktivnostima svojim članovima ili osnivačima, ali ga mogu koristiti za ostvarivanje svojih ciljeva. Ova zabrana se takođe ponavlja i ojačava u članu B (54) preporuke CM/Rec (2007) 14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, koji predviđa da "NVO sa pravnim statusom ne treba da koriste imovinu stečenu na osnovu izuzeća od plaćanja poreza u svrhe koje zahtevaju plaćanje poreza." Navedena načela preporuka CM/Rec (2007) 14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi su takođe inkorporirana u zakon o NVO."

100. Pored toga, podnesak u pisanom obliku objašnjava da "Pored navedenog, treba napomenuti da Zakon o NVO, u članu 16.3. takođe predviđa da "NVO može posedovati i upravljati imovinom i sredstvima za ostvarenje svojih neprofitnih ciljeva." Gore definisana načela jasno pokazuju da, ukoliko nije drugačije uređeno zakonom, NVO imaju pravo da poseduju pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i druga sredstva, ali ni pod kakvim okolnostima se imovina i profit jedne NVO ne mogu koristiti da obezbede beneficije "direktno ili indirektno, za bilo kog osnivača, direktora, službenika, člana, zaposlenog, ili donatora NVO, osim isplate ili razumne kompenzacije licima za rad obavljen za organizaciju."
101. Pored toga, podnesak u pisanom obliku navodi da je "Zakon o NVO jedan i jedini zakon na Kosovu koji reguliše osnivanje NVO, njegovog upravljanja, prava i obaveze, kao i dobrovoljno raspuštanje NVO. U tom smislu, Zakon o NVO predstavlja jedini zakon u vezi sa ovim predmetom. S tim u vezi, treba napomenuti da je regulator finansijskog sektora i ostvarivanje finansijskih aktivnosti Centralna banka Kosova, u daljem tekstu "CBK ", koja je odgovorna za nadzor i regulaciju finansijskog sektora". Međutim, dok CBK po spornom zakonu ostaje regulator licencirane finansijske aktivnosti koje se mogu sprovoditi od strane NVO, i odgovorna je za nadzor, upravljanje i regulisanje prisilne uprave i likvidaciju takvog NVO, CBK ne zamenjuje u bilo kom obliku ili na bilo koji način autoritet Odeljenja za registraciju NVO u okviru Ministarstva za javnu upravu. Dakle, ove dve funkcije ne treba da se mešaju i činjenica da NVO poseduje licencu za vršenje finansijske aktivnosti od strane CBK ne znači na bilo koji način, u bilo kojoj formi ili obliku da je to imalo uticaja ili da je promenilo pravni status takvog NVO."
102. Prema pisanom podnesku "član 111. je u sukobu sa neprofitnim karakterom i namenom NVO-a, koji predviđa zakon o NVO, kao i drugim odredbama spornog zakona, uključujući i njegove članove 90, 95, stav 1.6, i član 110. i kao rezultat toga krši članove 44. i 46. Ustava". „Naime, član 111. predviđa za

mikrofinansijske institucije NVO da budu registrovane kao akcionarska društva pri Ministarstvu za trgovinu i industriju i pri CBK-u, takva NVO mikrofinansijska institucija mora da poštuje uslove predviđene članovima 110. i 112. spornog zakona u vezi sa doniranim kapitalom, prema članu 111, "svaka upotreba doniranog kapitala ili viška kapitala podleže porezu Poreske uprave Kosova."

103. Prema pisanom podnesku, "Druga rečenica člana 111. spornog zakona, koji predviđa da "svako korišćenje doniranog kapitala i viška kapitala je podvrgnuto oporezivanju od strane Poreske uprave Kosova", je u jasnoj suprotnosti sa članom 90, 95, stav 1.6, i 110. spornog zakona. Naime, ova rečenica implicira da se donirani kapital može koristiti za aktivnosti koje nisu u domenu neprofitabilne prirode NVO, što je strogo zabranjeno članovima 90, 95, stav 1.6, i 110. osporenog Zakona."
104. Osim toga, prema pisanom podnesku "[...] transformacija NVO mikrofinansijske institucije u akcionarsko društvo predstavlja grubo kršenje člana 90, 95, stav 1.6, i 110. osporenog Zakona i člana 4. Zakona o NVO, kao i članova 44. i 46. Ustava, jer imovina i sredstva koja su generišu aktivnostima NVO koje su oslobođene od taksi, se prenose profitabilnim privatnim kompanijama."
105. Štaviše, prema pisanom podnesku "[...] član 111. osporenog Zakona ne precizira koji su ili koji će biti vlasnici imovinskih prava u novonastalim akcionarskim društvima, koji bi primili sredstva iz NVO mikrofinansijskih institucija. To znači da sredstva NVO mikrofinansijske institucije, nakon oporezivanja, mogu se koristiti za bilo koju namenu i biće preneti u vlasništvo profitabilnih firmi čiji su vlasnici nepoznati."
106. U tom pogledu, pisani podnesak dalje navodi da " Pored navedenog, primena člana 111. osporenog Zakona koji omogućava prenos zarade i sredstava NVO mikrofinansijske institucije kod profitabilne organizacije poslovanja, lišava pravo na imovinu nevladine organizacije koja bi imala koristi od raspodele viška preostalog nakon dobrovoljnog ili prinudnog raspada NVO mikrofinansijske institucije."

Prihvatljivost zahteva

107. Prema tvrdnjama podnosioca zahteva članovi 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., su neustavni, Sud primećuje da, da bi bio u mogućnosti da presudi po žalbi podnosioca zahteva, Sud prvo treba da proveriti da li je podnosilac zahteva

ispunio uslove za prihvatljivost predviđene Ustavom, detaljnije obrazložene u Zakonu o Ustavnom sudu i Poslovniku o radu.

108. Sud treba prvo ispitivati da li je podnosilac zahteva ovlašćena strana, u skladu sa članom 113.2. Ustava, koji glasi:

“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;

I članom 135.4. Ustava koji predviđa:

“Ustavni sud će odrediti svoju unutrašnju organizaciju, uredbu o radu, procese donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u saglasnosti sa zakonom.”

109. U konkretnom zahtevu, Institucija ombudsmana osporava ustavnost 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. Prema tome, podnosilac zahteva je ovlašćena strana, i ima pravo da pokrene ovo pitanje pred Sudom, na osnovu člana 3.2. i člana 135.4. Ustava.
110. U tom smislu, Sud primećuje da Ustav daje ovlašćenje Ombudsmanu da pokrene zahteve pred Ustavnim sudom „o saglasnosti zakona, dekreta predsednika i premijera i uredbi Vlade sa Ustavom.“ Isto tako, podtačka (b) člana 113.2. predviđa da Ombudsman je takođe ovlašćen da pokrene zahteve u vezi sa „saglasnošću Statuta Opštine sa Ustavom.“ U tom smislu, Sud smatra da je jezik člana 113.2. Ustava jasan i nedvosmislen, što znači da ovlašćenje ombudsmana da pokrene tužbe pred Ustavnim sudom nije ograničeno na Poglavlju II Ustava.
111. Štaviše, što se tiče uslova propisanih članom 30. Zakona da podnosilac zahteva treba podneti zahtev u “roku od šest (6) meseci od dana kada osporeni akt stupa na snagu”, Sud je utvrdio da je Zakon br. 04/L-093 o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama stupio na snagu 12. aprila 2012, dok je podnosilac zahteva podneo zahtev Sudu 11. oktobra 2012. god., prema tome podnosilac zahteva je ispoštovao rokove za podnošenje zahteva Sudu, predviđene članom 30. Ustava.

112. Pošto je podnosilac zahteva ovlašćena strana, ispoštovao je rokove za podnošenje zahteva Sudu i tačno opisao navodne povrede Ustava, uključujući i osporeni zakon Skupštine, Sud zaključuje da je podnosilac zahteva ispunio uslove za prihvatljivost.

Ustavna ocena zahteva

113. Kada ocenjuje ovaj zahtev, Sud treba da ima na umu da se, uopšteno, celokupno zakonodavstvo pretpostavlja ustavnim, dok se ne dokaže suprotno. Mandat Suda je samo da oceni ustavnost odluke ili zakonodavnog akta, a ne da oceni njihovu zakonitost ili da li se pridržava dobre javne politike.

I. Što se tiče sadržaja osporenih članova Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093.

114. U Republici Kosovo i drugim delovima sveta, nevladine organizacije daju bitan doprinos razvoju i ostvarivanju demokratije i ljudskih prava, naročito putem promocije javne svesti, naročito učestvovanjem u javnom životu i obezbeđivanjem transparentnosti i odgovornosti javnih vlasti.
115. Značaj ovoga se takode izražava u članu 44. [Sloboda udruživanja] Ustava, koji garantuje pravo na slobodu udruživanja. Član 44. [Sloboda udruživanja] Ustava određuje da *“sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije, kao i da učestvuje u aktivnosti neke organizacije.”* Ukoliko organizacije ili aktivnosti ne krše ustavni poredak, ne povređuju ljudska prava i sloboda ili ne izazivaju rasnu, nacionalnu, etničku ili religijsku mržnju.
116. Štaviše, nevladine organizacije su takode regulisane Zakonom, br. 04/L-057, o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, kojim se utvrđuje osnivanje, registrovanje, unutrašnje upravljanje, delatnost, prestanak i brisanje iz registra pravnih lica organizovanih kao NVO na Kosovu.
117. Pored Zakona br. 04/L-057, o slobodi udruživanja nevladinih organizacija, Skupština je usvojila i Zakon br. 04/L-093 o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, u cilju postizanja i održavanja stabilnog finansijskog sistema putem promovisanja mudrog i razumnog upravljanja bankama, mikrofinansijskim institucijama i drugim nebankarskim finansijskim institucijama, i obezbeđivanjem odgovarajućeg nivoa zaštite interesa deponenata.

118. Što se tiče Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, podnosilac zahteva osporava članove koji predviđaju transformisanje NVO mikrofinansijskih institucija u akcionarska društva.
119. Član 90. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama predviđa da NVO mikrofinansijska institucija je mikrofinansijska institucija koja je registrovana u Ministarstvu javne uprave radi njenog statusa oslobođenog poreza kao u CBK kao nevladina organizacija koja za misiju ima humanitarnu svrhu. Nevladinoj mikrofinansijskoj instituciji nije dozvoljeno da proda ili prenese svoje poslovanje, da se ujedinjuje, ili da menja strukturu, niti je dozvoljena raspodela ili neki drugi način isplate zarade, viška kapitala, dividende, ili bilo kojih sopstvenih sredstava, osim kada je to u saglasnosti sa ovim zakonom.
120. Član 95. (1.6) Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama predviđa da NVO mikrofinansijskoj instituciji nije dozvoljeno da proda ili prenese svoje poslovanje, da se ujedinjuje, otuđuje ili da menja strukturu, misiju ili vlasništvo, osim kada je to u skladu sa odredbama dobrovoljne likvidacije, prinudom, ili zvaničnom administracijom, kao što je i predviđeno ovim zakonom uz pismenu saglasnost CBK-a.
121. Pored toga, član 110. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, predviđa da *“U slučaju dobrovoljne likvidacije, prinudne likvidacije jedne mikrofinansijske institucije NVO, svaki preostali darovan kapital, ili suficit kapitala treba da se vrati početnim donatorima ili da se подели s ciljem dobročinstva na Kosovu, što se može zatražiti od strane početnih donatora. U slučaju kada uputstva za sistematizaciju darovanog kapitala i suficita kapitala, ako ga ima, ne mogu se preuzeti nakon poverilačkih pokušaja u skladu sa odredbama ovog zakona, od strane zvaničnog administratora, likvidatora ili CBK-a, darovani kapital ili suficit kapitala biće podeljen s ciljevima dobročinstva, u skladu sa usvojenim planom od strane CBK-a. Ni CBK, niti članovi organa odlučivanja pri CBK-u, ili lica vezana sa CBK-om, ne dozvoljava se da imaju posrednu ili neposrednu korist od nekog plana za raspodelu za dobročinstvo darovanog kapitala i suficita kapitala.”*
122. Član 111. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama predviđa postupak koji treba slediti jedna NVO mikrofinansijska institucija da bi se registrovala u Ministarstvo trgovine i industrije i u CBK-u kao mikrofinansijska institucija akcionarsko društvo.

Član 111 – Postupak

- 1. Svaka mikrofinansijaska institucija NVO-a za registrovanje u Ministarstvu za trgovinu i industriju i u CBK-a, kao mikrofinansijaska institucija akcionarsko društvo treba da sprovodi odredbe člana 110. i člana 112. ovog zakona za poklonjeni kapital. Svako korišćenje poklonjenog kapitala ili suficita kapitala podvrgava se utvrđivanju taksi od Poreske administracije Kosova. Dokaz saglasnosti sa Poreskom administracijom Kosova treba se predstaviti MTI ili njegovom nasledniku, kao deo registrovanja za akcionarsko društvo i takođe treba se predstaviti CBK-a. Za registrovanje kao akcionarsko društvo u Ministarstvu za trgovinu i industriju, registrovanu kao mikrofinansijaska institucija NVO u CBK-a treba da prestane i novo registrovanje mikrofinansijaskih institucija kao akcionarsko društvo treba se kompletirati i dostaviti CBK-a, u roku od dve (2) nedelje.*
 - 2. Registrovanje kao mikrofinansijaska institucija NVO ostaje na snazi do njegovog prestanka, ipak odgovornost je mikrofinansijske institucije da predstavi CBK-a zahtev za registrovanje mikrofinansijske institucije kao akcionarskog društvo.*
 - 3. Mikrofinansijaska institucija takođe zahteva da informiše Ministarstvo za javnu upravu u cilju ukidanja statusa za oslobađanje od taksi NVO-a.*
123. Član 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama predviđa:

“ ...

Član 116 – Tranzicione provizije za mikrofinansijske institucije

- 1. Svaka postojeća mikrofinansijaska institucija mora da ispunjava zahteve ovog zakona, kao i važeća pravila i naredbe CBK-a, u svim svojim poslovima, i mora da podnese zahtev za novu registraciju najkasnije tri (3) meseca od stupanja na snagu ovog izmenjenog zakona.*
- 2. Nakon što se prijava podnese i registracija se završi na osnovu ovog Zakona sa CBK-om, mikrofinansijskom institucijom neće više upravljati ministarstvo javne administracije.*

...”

124. U ovom zahtevu podnosilac zahteva se žali da su gorenavedeni članovi Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama Ustavnog suda u suprotnosti sa članom 44. [Sloboda udruživanja] Ustava, jer dopuštanje NVO mikrofinansijskim institucijama da se transformišu u mikrofinansijske institucije akcionarska društva spada van opsega člana 44. Ustava i njihovo pravo da deluju na osnovu prava na udruživanje biće ometano.
125. Podnosilac zahteva dalje navodi da omogućavanjem NVO mikrofinansijskim institucijama da se transformišu u mikrofinansijske institucije akcionarska društva nije u skladu sa primenljivim zakonom na Kosovu i međunarodnim načelima neprofitabilnog prava. U vezi sa tim, podnosilac zahteva tvrdi da Zakon o slobodi udruživanja (koji je stupio na snagu 24. septembra 2011. god.), član 4. stav 2. i 3., član 11. i član 20. ne dozvoljava da se NVO transformišu u neki drugi pravni subjekat. Zakon o slobodi udruživanja NVO je jedan i jedini zakon na Kosovu koji reguliše osnivanje NVO, njegovo upravljanje, zakonska prava i obaveze, kao i dobrovoljno raspuštanje NVO. U tom smislu, ovaj zakon predstavlja jedini zakon u vezi sa ovim predmetom.
126. Sud podseća da je načelo pravne sigurnosti jedno od osnovnih načela ustavnog poretka u Republici Kosovo (*vidi slučajeve KO29/12 i KO48/12 predloženi ustavni amandmani koje je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo 23. marta 2012. god. i 4. maja 2012. god., presuda od 20. jula 2012. god.*).
127. U vezi s tim, Sud je u slučaju KO61/12 utvrdio da "[...] shodno članu 65. (Nadležnosti Skupštine) Ustava "Skupština Republike Kosovo: 1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte". Pitanje koje se dakle postavlja je to da li zakonom o amnestiji može da se propisuje spisak "lica koja su određena po imenu" pošto zakon mora da poseduje karakteristiku opšte norme, apstraktan po prirodi svrhe koju namerava da reguliše i da bude pristupan i predvidljiv u njegovoj primeni i u posledicama po sva lica. U ovom smislu, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP-a gde su uslovi za klasifikaciju zakona utvrđeni u odnosu na žalbe po onim članovima EKLJP-a i njenim protokolima koji uključuju i uslov "zakonitosti": članovi 5. (1), 7, 8, 9, 10. i 11. EKLJP-a, član 1. Protokola br. 1, član 2. protokola br. 4. i član 1. protokola br. 7. Ovi uslovi su naglašeni više puta u formuli koja je, do sada, postala standard i u poslednje vreme ponovljena je u slučaju Centro Europa 7. S.R.L. i di Stefano protiv Italije (VK) br. 38433/09, stav 141 -142 , 7. juni 2012. god.): „(...) norma ne može da se smatra "zakonom" ukoliko nije formulisana sa dovoljnom preciznošću da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje: on mora da bude u stanju - ako je potrebno uz odgovarajući savet - da predvidi u meri koja je razumna pod datim okolnostima, posledice koje određena radnja može da podrazumeva. Te posledice ne moraju da budu

predvidljive sa apsolutnom izvesnošću: iskustvo pokazuje da je to nedostižno. Opet, dok je izvesnost veoma poželjna, može da donese sa sobom prekomernu rigidnost i zakon mora da bude u stanju da održi korak sa promenjenim okolnostima. Sledstveno, mnogi zakoni su neizbežno formulisani u smislu koji, u većoj ili manjoj meri, je nejasan i čije tumačenje i primena su pitanja za praksu. Nivo preciznosti koji se traži za domaće zakonodavstvo - koji u svakom slučaju ne može da prevede svaku eventualnost - zavisi u znatnoj meri od sadržaja navedenog zakona, oblasti za koju je namenjen da pokriva i broja i statusa onih na koje se odnosi. Sud smatra da, ako se zakonom uspostavlja spisak "lica koja su određena po imenu", takav zakon neće ispuniti gorenavedeni standard ESLJP-a jer njegove posledice neće biti predvidljive do one mere koje su razumne u datim okolnostima." (vidi slučaj KO 61/12 utvrđivanje predloženih ustavnih amandmana koje je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo 22. juna 2012. god. dopisom br. 04-DO-1095, presuda od 31. oktobra 2012. god.).

128. Sud je svestan postojanja načela *lex specialis* koji podrazumeva da poseban zakon ima prednost u odnosu na opšti zakon i u tom smislu novi zakon ne može da ukinе odredbe postojećeg zakona, ako nisu izmenjene odgovarajuće odredbe koje propisuju opšta načela, prava i obaveze NVO-a, jer bi to ugrozio načela pravne sigurnosti i vladavine prava.
129. U tom smislu, Sud primećuje da Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama je opšti zakon koji uređuje bankarski i finansijski sektor, dok Zakon o slobodi udruživanja u nevladine organizacije posebno uređuje načela, prava i obaveze NVO-a.
130. Osim toga, Sud podseća da organi imaju ustavnu obavezu da obezbeđuju jednaku primenu zakona, tako da ova ustavna obaveza može ometati uvođenje odredbi koje su u potpunoj suprotnosti sa drugim postojećim relevantnim odredbama zakona o NVO-ma, bez istovremenih izmena tih odredbi (vidi takode stav 126 i 127).
131. Podnosilac zahteva nastavlja svoj argument pozivajući se na član 46. [Zaštita imovine] Ustava. On se žali da su gorenavedeni članovi Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama u suprotnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava jer dozvoljavanjem NVO mikrofinansijskim institucijama da se transformišu u akcionarska društva arbitrarno otuđuje sredstva NVO-a, prenošenjem sredstava NVO-a drugim pravnim ili fizičkim licima za akcionarstvo, što znači da imovina i sredstva ostvarena od NVO aktivnosti koje su oslobođene od taksi, su prebačena profitabilnim privatnim kompanijama.

132. Sud podseća da sredstva koja su imovina NVO-a mogu se koristiti samo u funkciji ostvarivanja ciljeva i zadataka na osnovu kojih su osnovani NVO, u saglasnosti sa načelima neprofitabilne distribucije. Prema tome, prenošenje vlasništva nad sredstvima NVO-a bilo kom fizičkom ili pravnom licu bilo bi suprotno ovom načelu.
133. Štaviše, Sud ponavlja da se NVO smatraju kao veoma važan faktor i da imaju važnu ulogu u procesu razvoja demokratskih društva i promovisanjem ljudskih prava. Prema tome, transformisanje NVO-a u akcionarska društva bi odstupalo od početnog cilja postojanja NVO-a i ozbiljno bi moglo škoditi jednom od ključnih elemenata demokratije.
134. Podnosilac zahteva se takođe žali da suprotno članu 10. [Ekonomija] Ustava, Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama omogućava kapitalu stečenom bez plaćanja poreza da se ubrizga u konkurentno komercijalno tržište između banaka i drugih finansijskih institucija koje su dužne da plaćaju porez od samog osnivanja.
135. U tom smislu, pošto mikrofinansijski NVO prikupljaju sredstva i povećaju njihova sredstva uglavnom putem primanja grantova donatora, bilo to domaći ili strani, zato što oni nisu zaduženi za plaćanje poreza. Transformacijom s NVO u akcionarsko društvo, stavljaju u nepovoljan položaj druge institucije koje redovno plaćaju porez, u saglasnosti sa zakonima na snazi.
136. Pored toga, tvrdnje da osporeni članovi Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama su u suprotnosti sa preporukom CM/Rec (2007) 14 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi (usvojena 10. oktobra 2007. god.).
137. Sud primećuje da ova preporuka nije obavezujući pravni instrument nego samo preporuka. Međutim, sadrži univerzalna demokratska načela kojih NVO treba da se pridržava, koja su široko poštovana i primenjivana u demokratskim društvima.

II. Što se tiče postupka usvajanja osporenih članova Zakona o bankama, mikro-finansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama br. 04/L-093.

138. Sud primećuje da na osnovu podnetog zahteva, podnosilac nije pokrenuo proceduralni aspekt usvajanja ovog zakona, međutim, tokom javne rasprave proceduralni aspekt usvajanja ovog zakona je pokrenut od strane podnosioca zahteva. Naime, podnosilac je naveo da nije bilo potrebnog kvoruma za usvajanje ovog zakona.

139. U tom smislu, Sud se pozvao na član 69.3. [Raspored sastanaka i kvorum] Ustava, koji predviđa: „*Skupština postiže kvorum onda kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine*“.
140. Štaviše, član 51. Poslovnika o radu Skupštine jasno navodi da: „Skupština ima kvorum kada je prisutno više od polovine poslanika Skupštine“ i da su „Odluke sa sednica Skupštine važeće, ukoliko je za vreme njihovog donošenja u sali bilo prisutno više od polovine poslanika Skupštine“. Štaviše, ovaj član Poslovnika o radu Skupštine predviđa da „Zakoni, odluke i ostala akta Skupštine smatraju se usvojenim, ukoliko za njih glasa većina prisutnih poslanika i koji glasaju“.
141. U tom smislu, Sud se isto tako poziva na svoju sudsku praksu, a posebno na slučaj KO29/11 Sabri Hamiti i ostali poslanici – ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosovo br. 04-V-04, u vezi sa izborom predsednika Republike Kosovo od 22. februara 2011. god. gde je utvrđeno da: „[...] *Poslanici Skupštine su predstavnici naroda i imaće jednaka prava i obaveze da u potpunosti učestvuju u postupcima Skupštine i da će vršiti svoje zadatke kao predstavnici naroda Kosova u skladu sa Ustavom, Zakonom i Poslovnikom o radu Skupštine. Dakle, dobijajući glasove građana, poslanici imaju obavezu prema njima, između ostalog, kao što se predviđa članom 40. [Obaveze] Zakona o poslanicima, budući da su dužni da prisustvuju na plenarnim sednicama [...]*“ i „[...] *svih 120 poslanika Skupštine treba da se osećaju dužnim, po Ustavu, Zakonu o poslanicima, Poslovniku o radu Skupštine i Kodeksu ponašanja, da prisustvuju plenarnim sednicama Skupštine i da se pridržavaju postupaka utvrđenih u njima [...]*“ što znači da se smatra da je poslanik učestvovao na sednici samo kada on/ona ispunjava navedene obaveze koje uključuju i glasanje, bilo da je za, protiv ili da je uzdržan.
142. Osim toga, Sud primećuje da potrebna procedura za stupanje na snagu zakona Skupštine mora da se pridržava člana 80.6. [Usvajanje Zakona] Ustava.
143. U ovom slučaju, Sud primećuje da član 118. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama predviđa da će ovaj zakon stupiti na snagu istog dana kada je usvojen od strane Skupštine, odnosno 12. aprila 2012. god.
144. U tom smislu, Sud primećuje da u skladu sa članom 80.6. [Usvajanje Zakona] Ustava, koji predviđa: „*Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja istog u Službenom listu Republike Kosovo, osim u slučajevima kada je to drugačije određeno samim zakonom*“. Rok od 15 dana, kao što je pomenuto, se može skratiti ako je to određeno u samom zakonu, ali taj rok ne

može biti kraći od samog objavljivanja u Službenom listu. Svrha objavljivanja zakona je obavezni uslov da se društvo upozna sa pravilima koja treba da ispoštuje i da shodno tome prilagodi svoje ponašanje i delovanje. Ovo je osnovni obavezni uslov za vladavinu prava.

145. Međutim, u skladu sa članom 80.2. Ustava, usvojeni zakoni od strane Skupštine će biti objavljen nakon potpisivanja od strane predsednika Republike Kosovo u roku od osam (8) dana od dana prijema. Međutim, predsednik Republike Kosovo je proglasio ovaj Zakon 30. aprila 2012. god. U tom smislu, u suprotnosti je sa vladavinom prava, principom pravne sigurnosti i već pomenuti postupak, Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama je stupio na snagu na dan kada još uvek nije postao zakon, jer Zakon nije proglašen od strane predsednika Republike Kosovo do 30. aprila 2012. god.
146. Sve u svemu, Sud, međutim, ponavlja da podnosilac zahteva prema članu 29.3. Zakona ima obavezu da u zahtevu: „*specifikuje sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.*“ Međutim, podnosilac zahteva nije na ubedljivi način ispunio ovaj uslov i nije dostavio nikakva prateća dokumenta za potkrepljivanje ove tvrdnje.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud je, u skladu sa članom 113.2. Ustava, članovima 20. i 27. Zakona i pravilima 54, 55. i 56. Poslovnika o radu, dana 14. marta 2013. god.,

ODLUČIO

- I. Jednoglasno, PROGLAŠAVA zahtev prihvatljivim;
- II. Većinom glasova, PROGLAŠAVA da članovi 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god., nisu u saglasnosti sa članovima 10. [Ekonomija], 44. [Sloboda udruživanja] i 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo;
- III. Odlučuje da su članovi 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god., ništavni;
- IV. Odlučuje da se odluka Suda o produženju privremenih mera od 24. januara 2013. god., ref. br.: MP 354/13, kojom se obustavlja primena članova 90, 95. (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god, ukine stupanjem na snagu ove presude;
- V. Nalaže da se ova presuda dostavi stranama i, u skladu sa članom 20. stavom 4. Zakona, da se objavi u Službenom listu i
- VI. Oglašava da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Snezhana Botusharova



Predsednik Ustavnog suda

Prof. dr Enver Hasani