

REPUBLIKA E KOSOVËS / REPUBLIKA KOSOVO / REPUBLIC OF KOSOVO Gjykata Kushtetuese / Ustavni Sud / Constitutional Court	
Njesia org Org. jed Org. Unit	Nr. Prot Br. Prot Prot. No
ORLSA	1879
Nr. i faqeve Br. stranca No. pages	Data Datum Date
17	1.12.15

Pranuar / Prilijeno 01 DEC 2015 Në ora : :

Ustavni sud Republike Kosovo
 Ulica "Perandori Justinian", b.b.
 10000 Priština

PALLASKA & ASSOCIATES
 Dastid Palska, Advokat
 Pallaska&Associates, D.O.O.
 Bulevard „Majka Tereza“ 47/5
 10000 Priština

Tel: +381 38 244 888
 Fax: + 381 38 244 887
Info@pallaska-associates.org
www.pallaska-associates.org

Podnesak Amicus Curiae

u vezi sa

Zahtevom KO 130/15

podnesenim

Ustavnom sudu Republike Kosovo

od strane

Predsednice Republike Kosova

Dana 1. decembra 2015. godine

1. Uvod

- 1.1 Dana 13. novembra 2015. godine sam pozvan od strane Ustavnog suda Republike Kosovo, u daljem tekstu: “**Sud**”, da pred Sudom podnesem Podnesak *Amicus Curiae*, u daljem tekstu: “**Poziv**”, u vezi sa Zahtevom KO 130/15, podnesen od strane njene ekscelencije Atifete Jahjaga, Predsednice Republike Kosova, u daljem tekstu: “**Zahtev**”. Na osnovu Zahteva, predsednica Republike Kosova je zatražila od Suda “tumačenje usklađenosti Opštih načela/Glavnih elemenata Asocijacije/Zajednice većinski srpskih opština u duhu Ustava, član 3, stav 1, Poglavlje II i Poglavlje III Ustava Republike Kosova”.
- 1.2 U skladu sa Pravilom 53 Poslovnika o radu Suda i članom 5, stav (b), Smernica o praksi br.01/2012 Suda, ovaj podnesak *Amicus Curiae* je ograničen na pitanja koja su navedena u pozivu. Iako u skladu sa članom 5, stav (g), Smernica o praksi 01/2012 Suda, imam pravo da zatražim naknadu opravdanih troškova za podnošenje *Amicus Curiae* Sudu, želim da obavestim Sud da je ovaj Podnesak *Amicus Curiae* podnet Sudu po osnovu *pro bono*, kao deo prakse javnog interesa moje firme, koja ima za cilj da ojača vladavinu prava na Kosovu.
- 1.3 Podnesak *Amicus Curiae* je zasnovan isključivo na razmatranju sledećih ustavnih i zakonskih instrumenata:
- (a) Ustava Republike Kosova, u daljem tekstu: “**Ustav**”;
 - (b) Asocijacije/Zajednice većinski srpskih opština- Opštih načela/Glavnih elemenata na engleskom jeziku, u daljem tekstu: “**Opšta načela**”;
 - (c) Zakona br.03/L-121 “Ustavnog suda Republike Kosova”, u daljem tekstu: “**Zakon o Ustavnom sudu**”;
 - (d) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosova, u daljem tekstu: “**Poslovnik o radu**”;
 - (e) Zakona br. 04/L-199 o “Ratifikaciji Prvog međunarodnog sporazuma principa koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije, u daljem tekstu: “**Zakon o ratifikaciji međunarodnog sporazuma za normalizaciju odnosa**”;
 - (f) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi”, u daljem tekstu: “**Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**”;
 - (g) Zakona br.03/L-040 o “Lokalnoj samoupravi”, u daljem tekstu: “**Zakon o lokalnoj samoupravi**”;

- (h) Zakona br.04/L-057 o „Slobodi održivanja u nevladinim organizacijama”, u daljem tekstu: **“Zakon o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama”**;
- (i) Zakona br.03/L-149 o Civilnoj službi Republike Kosovo”, u daljem tekstu: **“Zakon o civilnoj službi”**;
- (j) Zakona br.03/L-087 o javnim preduzećima”, u daljem tekstu: **“Zakon o javnim preduzećima”**;
- (k) Uredbe br.02/2011 o “Oblastima administrativne odgovornosti kancelarije Premijera i ministarstava”, izmenjene, u daljem tekstu: **“Uredba o administrativnoj odgovornosti kancelarije Premijera i ministarstava”**;
- (l) Statuta br.237/2015 o asocijaciji kosovskih opština, u daljem tekstu: **“Statut o asocijaciji kosovskih opština”**;

- 1.4 Ovaj Podnesak *Amicus Curiae* je sastavljen na engleskom jeziku, i da bi se olakšalo Sudu on može naknadno biti preveden na albanskom jeziku. Nakon što sam ovo pomenuo, u slučaju bilo kakvog nepodudaranja između engleske i albanske verzije ovog Podneska *Amicus Curiae*, prevladat će verzija na engleskom jeziku.

2. Prihvatljivost

Pravni osnov Zahteva

- 2.1 Zahtev predstavlja podudarne argumente u vezi sa njegovom prihvatljivošću i jurisdikcijom Suda da odluči o njegovom meritumu. Naime, Zahtev na početku navodi da član 84, stav 9 Ustava daje Predsednici – da u svojoj moći kao Šef države – širokom i neograničenom vlašću podnese Sudu bilo koja i sva “ustavna pitanja”, izvan osnova utvrđenog u članu 113 Ustava. Kako bi podržao ovaj stav, Zahtev navodi da član 84, stav 9 Ustava daje Predsedniku ovlašćenje da podnese pred Sudom bilo koja i sva “ustavna pitanja” koja još uvek nisu stekla oblik zakona, ukaza, pravila ili statuta opštine, koja ih mogu učiniti prikladnim da budu osporena pred Sudom, shodno članu 113, stav 2 i/ili 3, Ustava. U suštini, napred pomenuti navodi sugerišu da Zahtev smatra Opšta načela kao “ustavna pitanja” koja još uvek ne zahtevaju specifičan pravni oblik.
- 2.2 Bez obzira na gore navedeno, Zahtev se istovremeno odnosi na Opšta načela kao **“pravni akt usvojen od strane Premijera Republike Kosova”** ili **“sprovedeno zakonodavstvo međunarodnog sporazuma”**. [*Podvlačenje dodato*]. Naime, odeljak 7 Zahteva – dok opisuje obim Opštih načela – navodi da Opšta načela, **“u obliku pravnog akta usvojena od strane Premijera** uređuju pitanja koja su predviđena članom 3, stav 1, Poglavlje II i Poglavlje III [Ustava]”. [*Podvlačenje dodato*]. Pozivanje na Opšta načela kao “pravni akt

usvojen od strane Premijera” sugeriše da – iako u skladu sa Zahtevom – Opšta načela zahtevaju oblik na osnovu kojeg ovaj akt može biti osporen pred Sudom, shodno članu 113, stav 2 i/ili 3 Ustava. Činjenica da Zahtev smatra da su Opšta načela stekla pravni oblik je takođe potkrepljena odeljkom 10 Zahteva, koji predviđa da su Opšta načela “**primenjeno zakonodavstvo međunarodnog sporazuma**”[*Podvlačenje dodato*].

- 2.3 Klasifikacija Opštih načela kao pravnog akta je takođe evidentna u Odeljku 7 Zahteva, koji jasno navodi da Opšta načela “**proizvode pravno dejstvo u ustavnom sistemu Republike Kosova**”. ”[*Podvlačenje dodato*]. Ova izjava pokazuje da Zahtev tretira Opšta načela kao ustavni i pravni instrument koji proizvodi ustavno i pravno dejstvo. Naime, ovaj niz argumenata je takođe evidentan u odeljku 10 ovog Zahteva, koji navodi da se Opšta načela mogu takođe smatrati pravnim instrumentom, u skladu sa članom 113, stav 10 Ustava, na osnovu kojih se može uspostaviti dodatna nadležnost Suda. Kao što se može iz napred navedenog dokazati, gore navedeni pravni navodi nisu samo zasnovani na podudarnim pravnim argumentima, već oni takođe predstavljaju vrlo široko tumačenje pravnog osnova na kojima su ovi argumenti zasnovani. U svetlu toga, ovaj Podnesak *Amicus Curiae* će ispitati i pravne argumente na pojedinačnoj osnovi.

Ovlašćenje Predsednice u podnošenju “ustavnih pitanja” pred Sudom shodno članu 84, stav 9 Ustava

- 2.4 Bez obzira na važnu funkciju Predsednice u obezbeđivanju ustavnog funkcionisanja institucija uspostavljenim na osnovu Ustava, Predsednica nema široko i neograničeno ovlašćenje da pokreće pitanja pred Sudom, kao što je navedeno u Zahtevu. Granice ovlašćenja Predsednice u pokretanju pitanja/podnošenju predmeta pred Sudom shodno članu 84, stav 9 Ustava, moraju biti ocenjene na osnovu svrhe ustavnog pitanja pokrenutog od strane Predsednice. U tom pogledu, svrha ustavnog pitanja pokrenutog od strane Predsednice shodno članu 84, stav 9 Ustava može biti podeljena u sledeće dve opšte kategorije:

- (i) Ustavno pitanje u cilju osporavanja posebnog pravnog i/ili aktuelnog akta u smislu njegove usklađenosti sa Ustavom; i
- (ii) Ustavno pitanje u cilju razjašnjenja ili traženja tumačenja posebne ustavne odredbe koja je usko povezana sa vršenjem Ustavom propisanih ovlašćenja Predsednice.

Ustavni osnovi na osnovu kojih Predsednica može da pokreće ustavna pitanja osporavanjem posebnog pravnog i/ili aktuelnog akta u smislu njegove kompatibilnosti sa Ustavom su predviđeni u članu 113, stav 2 i 3, Ustava. Član 29 Zakona o Ustavnom sudu uređuje oblik i suštinu Zahteva koji može biti podnet u skladu sa ovim ustavnim odredbama. U tom smislu, važno je napomenuti da – kada se podnosi Zahtev u skladu sa gore navedenim ustavnim

osnovama – Predsednica deluje u svojstvu šefa države – predstavljajući jedinstvo naroda Republike i garantujući ustavno funkcionisanje Ustavom osnovanih institucija. U svetlu toga, Predsednica deluje u skladu sa članom 113, stav 2 i 3 Ustava samo kada Predsednica smatra da poseban pravni i/ili aktuelni akt nije usklađen sa Ustavom. Rekavši ovo, treba se napomenuti da Zahtev Predsednice shodno članu 113, stav 2 i 3 Ustava, ne zahteva od Predsednice da zauzme čvrst stav u pogledu kompatibilnosti osporenog akta sa Ustavom. Naprotiv, da bi se podneo zahtev u skladu sa članom 113, stav 2 i/ili 3 Ustava, od Predsednice se zahteva da samo postavi pitanje o tome da li je osporeni akt usklađen sa Ustavom. Naime, na osnovu člana 29 Zakona o Ustavnom sudu, Zahtev podnet shodno članu 113, stav 2 Ustava treba samo da (i) specifikuje da li se pitanje o usklađenosti primenjuje na akt kao celinu ili samo na njegov deo; i (ii) da identifikuje odredbe Ustava sa kojima osporeni akt može biti inkompatibilan. Shodno tome, može se zaključiti da Predsednica – iako kada deluje u skladu sa članom 113, stav 2 i/ili 3 Ustava – može osporiti akt samo pokretanjem pitanja o kompatibilnosti osporenog akta sa Ustavom, i prepoznavanjem ustavnih odredbi sa kojima osporeni akt može biti inkompatibilan.

- 2.5 Pored navedenog, na osnovu člana 84, stav 2 i 9, u vezi sa članom 83 i članom 112 Ustava, Predsednica je takođe ovlašćena da pokreće pitanja pred Sudom koja su usko povezana sa vršenjem ustavne moći Predsednice. Ovo dodatno ovlašćenje za pokretanje “ustavnih pitanja” pred Sudom je razumno pošto omogućava Predsednici da vrši svoju predsedničku ustavnu nadležnost. Ova nadležnost je jedinstvena Predsednici pošto – u skladu sa Ustavom – samo Predsednik može opozvati teške povrede Ustava. Važno je napomenuti da u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, Predsednica može opozvati samo “teške povrede” Ustava. Ovo znači da Predsednica ne može opozvati bilo koju povredu Ustava. U tom smislu, može se navesti da je jedan od glavnih elemenata izraza “teške povrede” – kao što je upotrebljen u članu 113, stav 6 Ustava – kada Predsednik krši Ustav svesno i/ili namerno.
- 2.6 U svetlu napred navedenog, član 84, stav 9 u vezi sa članom 82 i članom 112 Ustava, daje Predsednici ovlašćenje da pokreće “ustavna pitanja” pred Sudom sa ciljem da se osigura da su radnje Predsednice, u vršenju svojih ustavnih nadležnosti, kompatibilne, i u skladu sa Ustavom. Tražeći smernice o “ustavnim pitanjima” u skladu sa napred pomenutim ustavnim odredbama, Predsednica nije samo u stanju da opozove povredu Ustava tokom vršenja svojeg ovlašćenja, već takođe da pokaže da svaka nesvesna povreda Ustava ne predstavlja “tešku povredu”, u smislu člana 113, stav 6 Ustava.

Definicija izraza “ustavna pitanja” u skladu sa članom 84, stav 9 Ustava

- 2.7 Kao što je napred pomenuto, dok su oblik i suština ustavnih pitanja kada osporavaju pravni i/ili aktuelni akt u smislu kompatibilnosti sa Ustavom u skladu sa članom 113, stav 2 i 3 Ustava, oblik i suština “ustavnih pitanja” koja mogu biti pokrenuta od strane Predsednice pred Sudom, u skladu sa članom 84,

stav 9, vezano za član 82 i član 112 Ustava, nisu specifično uređena Ustavom. Ovo s toga što je definicija naziva “ustavna pitanja”, kao što je upotrebljen u Zahtevu neophodna, kako bi se ocenilo da li Opšta načela predstavljaju “ustavno pitanje” u smislu člana 84, stav 9, vezano za član 82 i član 112 Ustava. Na osnovu analize koja je data u prethodnom odeljku, kako bi se pitanje smatralo “ustavnim pitanjem”, u smislu člana 84, stav 9 Ustava, sledeći kriterijum mora biti kumulativno ispunjen:

- (i) Pitanje mora biti ustavne prirode, zbog toga ovo pitanje mora da se bavi o posebnoj stvari koja je izričito predviđena i/ili propisana u Ustavu;
- (ii) Pitanje mora biti usko povezano sa najmanje jednim od ovlašćenja Predsednice u smislu člana 84 Ustava; i
- (iii) Pitanje mora imati za cilj da osigura da je vršenje ustavno propisanih nadležnosti Predsednice kompatibilno, i u skladu sa Ustavom.

Napred pomenuti trodelni test je uspostavljen od strane Suda u svojoj presudi KO 103/14, u kojoj je Sud ocenio usklađenost člana 84, stav 14, sa članom 95 Ustava. U ovom slučaju, Sud je smatrao da, pošto je zahtev pokrenuo ustavna pitanja u vezi sa dve posebne ustavne odredbe (član 84, stav 14, i član 95 Ustava) pitanja podignuta od strane Predsednice **“su ustavne prirode”** [*Podvlačenje dodato*]. Važno je napomenuti da je u napred pomenutom slučaju Predsednica tražila tumačenje dve naizgled kontradiktorne odredbe u Ustavu (član 84, stav 14, i član 95 Ustava). To znači da presuda KO 103/14 predstavlja tumačenje Ustava od strane Suda, dakle redosled prednosti između dve kontradiktorne odredbe, u vršenju svoje funkcije na osnovu člana 112 Ustava. Kao što će u nastavku biti razrađeno, presuda KO 103/14 ne može poslužiti kao presedan Zahteva, u ovom slučaju, Predsednica ne traži “tumačenje” Ustava, kao što je u Zahtevu 103/14, već traži ocenu kompatibilnosti Opštih načela, kao specifičnog i samostalnog akta sa Ustavom. Na osnovu navedenog, može se zaključiti da se Zahtev ne može proglasiti prihvatljivim shodno članu 84, stav 9, vezano za član 82 i član 112 Ustava. Ovo zbog činjenice što Opšta načela svakako imaju ustavne implikacije, Opšta načela nisu usko povezana sa ustavnim ovlašćenjima Predsednice, kao što je predviđeno u članu 84 Ustava, niti Zahtev služi kao mehanizam da osigura da je vršenje ustavne nadležnosti Predsednice kompatibilno, i u skladu sa Ustavom.

Zahtev je prihvatljiv shodno članu 113, stav 2.1 Ustava

- 2.8 Bez obzira na napred pomenuto – iz napred navedenih razloga – Zahtev je prihvatljiv u skladu sa članom 113, stav 2.1 Ustava, vezano za član 29 i član 30 Zakona o Ustavnom sudu. Na osnovu člana 113, stav 2.1 Ustava, Predsednica je ovlašćena da pred Sudom pokreće pitanje kompatibilnosti sa Ustavom, *inter*

alia, dekrete Premijera i uredbe Vlade. Kao što je već pomenuto, Opšta načela predstavljaju akt koji je potpisan od strane Premijera. U njihovoj preambuli, koja daje pravni okvir pod kojim su Opšta načela zaključena, se navodi da su Opšta načela potpisana od strane potpisnika na osnovu Zakona o ratifikaciji međunarodnog sporazuma za normalizaciju odnosa, zahvaljujući ratifikaciji od strane Skupštine – koja su postala deo Kosovskog pravnog sistema. U svetlu ovoga, i kako bi se ocenilo da li Opšta načela imaju nužni oblik da budu osporena u skladu sa članom 113, stav 2.1 Ustava, neophodno je oceniti oblik Opštih načela u skladu sa kosovskim zakonom.

- 2.9 Član 93, stav 4 Ustava predviđa da Vlada “**donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona**“ [*Podvlačenje dodato*]. Ova funkcija Vlade, spojena sa ovlašćenjem Premijera da predstavlja i vodi Vladu i osigura implementaciju zakona i politika utvrđenih od strane Vlade, ukazuje na to da Opšta načela predstavljaju akt Vlade i/ili Premijera u unapređivanju i/ili implementaciji Zakona o ratifikaciji međunarodnog sporazuma za normalizaciju odnosa. Ovaj zaključak je zasnovan na članu 6, stav 4.1 Uredbe o administrativnoj odgovornosti kancelarije Premijera i ministarstava, koji predviđa da Premijer – u vršenju svoje ustavne nadležnosti – može „**doneti odluke, pravilnike, pravila i može zaključiti sporazume o razumevanju/saradnji**“ [*Podvlačenje dodato*].
- 2.10 Napred pomenuta odredba podrazumeva da Premijer može da izvršava sporazume o razumevanju/saradnji u unapređivanju svojeg Ustavom dodeljenog ovlašćenja, kako bi „osigurao implementaciju zakona [...] S obzirom na činjenicu da su strane potpisale Opšta načela na osnovu Zakona o ratifikaciji međunarodnog sporazuma za normalizaciju odnosa, može se zaključiti da Opšta načela predstavljaju izvršni akt Premijera u smislu člana 6, stav 4.1 Uredbe o administrativnoj odgovornosti kancelarije Premijera i ministarstava. Shodno tome, može se zaključiti da Opšta načela predstavljaju izvršni akt Premijera, u smislu člana 113, stav 2.1 Ustava.
- 2.11 Pored navedenog, treba napomenuti da na osnovu samog jezika Zahteva proizilazi da je svrha Zahteva da traži kompatibilnost Opštih načela, kao posebnog i samostalnog akta, sa Ustavom. To znači da Zahtev traži od Suda da se izjasni o tome da li su Opšta načela kompatibilna sa Ustavom. Ova funkcija Suda ne može samo biti obavljena u skladu sa članom 112 Ustava, koji propisuje da Sud treba biti konačna vlast u tumačenju Ustava. Naime, tumačenje Ustava je proces koji je ograničen sa duhom i slovom Ustava. Kao što se može iz Zahteva uvideti, u ovom slučaju se od Suda izričito zahteva da oceni kompatibilnost akta Premijera sa Ustavom, koji je odvojen, i nezavisan od Ustava. U tom smislu, važno je naglasiti da je Zahtev takođe naveo odredbe Ustava sa kojima Opšta načela mogu biti inkompatibilna. Shodno tome, jasno je da ustavno pitanje pokrenuto od strane Predsednice iznosi ocenu kompatibilnosti akta Premijera sa Ustavom, u skladu sa članom 113, stav 2.1 Ustava, vezano za član 29 i član 30 Zakona o Ustavnom sudu.

- 2.12 S obzirom na *ratione materiae* i *ratione personae* Suda da proglasi Zahtev prihvatljivim, u skladu sa članom 113, stav 2.1 Ustava, napred pomenutih, sada je neophodno ispitati da li je Zahtev *ratione temporis* na osnovu člana 30 Zakona o Ustavnom sudu. Na osnovu člana 30 Zakona o Ustavnom sudu, podnesak shodno članu 113, stav 2.1 Ustava može da se podnese u roku od šest (6) meseci od momenta rađanja navodnog konflikta. U tom pogledu, treba se napomenuti da su strane Opšta načela potpisale dana 25. avgusta 2015. godine. Shodno tome, jasno je da je ovaj Zahtev prihvatljiv na osnovu *ratione temporis* kriterijuma, kao što je navedeno u članu 30 Zakona o Ustavnom sudu. Na osnovu pomenutog, može se zaključiti da je Zahtev prihvatljiv shodno članu 113, stav 2.1 Ustava u pogledu *ratione materiae*, *ratione personae* i *ratione temporis*.

3. Meritum

Pravna priroda Asocijacije/Zajednice u skladu sa Opštim načelima

- (a) Pravo opština da osnivaju udruženja i svoje ustavna i zakonska ograničenja
- 3.1 Prvo i najvažnije je istaći da je pravo opština da imaju međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom, garantovano članom 124. stav 4. Ustava. Pri tom, takva međuopštinska i prekogranična saradnja je zasnovana na zajedničkim interesima opština koji se odnose na njihova ovlašćenja data Ustavom i zakonom. Pravo opština da se uključe u međuopštinsku i prekograničnu saradnju je takođe priznata Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koja se primenjuje na Kosovo na osnovu člana 123, stav 3 Ustava. Naime, član 10, stav 1 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje: „Lokalne vlasti imaju pravo da u **vršenju svojih ovlašćenja** međusobno sarađuju i da, **u skladu sa zakonom** formiraju konsorcijume sa drugim lokalnim vlastima radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa” [naglasak dodat]. To znači da – prema gore navedenim zakonskim osnovama – pravo opština da se formiraju i pridruže asocijaciji je priznato sve dok se vršenje takvog prava odnosi na opštinsku vlast i, što još važnije, vršenje ovog prava je u okviru zakona. Shodno tome, elementi Opštih načela koji traže da unaprede pravo opština da se uključe u međuopštinsku i prekograničnu saradnju su, u principu, u skladu sa članom 124, stav 4 Ustava i članom 10. stav 1, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Uprkos tome, kao što će razraditi u nastavku, Opšta načela prevazilaze ograničenja prema članu 124. stav 4 Ustava i članu 10. stav 1 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.
- 3.2 Tekst Opštih načela ukazuje na to da je „zajednički interes“, na osnovu kojih će Asocijacija/Zajednica biti uspostavljena etnička pripadnost većine stanovnika udruženih opština. Činjenica da je "etnička pripadnost" "zajednički interes" Asocijacije/Zajednice evidentan u samom nazivu Opštih načela, koji definiše Asocijaciju/zajednicu kao organizaciju "**Opština sa srpskom većinom na Kosovu**". [naglasak dodat]. Kao što se može primetiti iz gore navedenog, etnička pripadnost nije i ne može da služi kao "zajednički interes" za međuopštinsku i

prekograničnu saradnju između opština. To jer "etnička pripadnost" ne spada u domen opštinske vlasti ili funkcije na osnovu kojih opštine mogu da traže međuopštinsku i prekograničnu saradnju u skladu sa članom 124. stav 4. Ustava i članom 10 stav 1 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Naprotiv, mišljenje je ovog *Amicus Curiae* da uspostavljanje asocijacija koji kao jedini kriterijum ima etničku pripadnost stanovnika svojih članica ili, kao što je slučaj sa Asocijacijom/Zajednicama, etnička pripadnost većine stanovništva svojih članica, predstavlja direktnu povredu člana 3. stav 1 Ustava, koji definiše Kosovo kao **"multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica [...]"**. [naglasak dodat]. Dakle, ovaj *Amicus Curiae* smatra da korišćenje izraza „opštine sa srpskom većinom“ u naslovu i tekstu Opštih načela treba da se proglasi kao nekompatibilan sa članom 3. stav 1 i članom 124, stav 4, Ustava, kao i članom 10. stav 1, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

(b) Asocijacija/Zajednica se može ustanoviti na „zajedničkim interesima“ opština sa proširenim nadležnostima

3.3 Bez obzira na gore navedeno, treba napomenuti da Ustav i važeći zakon pruža dovoljan osnov za uspostavljanje asocijacija opština koje imaju niz nadležnosti koje ih razlikuju od ostalih opština. U tom smislu, treba napomenuti da član 16. Zakona o lokalnoj samoupravi prepoznaje tri sledeće vrste nadležnosti za opštine: (i) iz svojih izvornih; (ii) poverene i proširene nadležnosti; i (iii) nadležnosti u skladu sa zakonom. U skladu sa članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi: „svoje izvorne opštinske nadležnosti“ predstavljaju tradicionalne opštinske odgovornosti, uključujući, ali se ne ograničavajući na lokalno ekonomski razvoj, urbano planiranje, pružanje javne primarne zdravstvene zaštite, razvoj lokalne infrastrukture i održavanja, itd. S druge strane, prema članu 18. Zakona o lokalnoj samoupravi „poverene nadležnosti“ predstavljaju one nadležnosti koje se obično obavljaju od strane centralne vlasti, ali koje su poverene opštinama kako bi se olakšao pristup građana javnim uslugama. Kao takav, član 18. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa da "poverene nadležnosti" uključuju, ali nisu ograničene na katastarskim knjigama, matičnim knjigama, registraciji birača, registraciji firmi, itd. Važno je naglasiti da se u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, svoje opštinske i poverene nadležnosti mogu, u principu, ostvariti od strane bilo koje ili svih opština na Kosovu.

3.4 Pored navedenih opštinskih nadležnosti, Zakon o lokalnoj samoupravi daje pojedinim opštinama pojačane nadležnosti. Na primer samo, u skladu sa članom 20. Zakona o lokalnoj samoupravi, opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce su ovlašćene da obezbede sekundarnu zdravstvenu zaštitu, uključujući registrovanje i izdavanje licenci zdravstvenim ustanovama, zapošljavanje zdravstvenih radnika, isplatu plata i obuku zdravstvenih radnika i onih koji su zaposleni u administraciji. Takođe, opština Severna Mitrovica je ovlašćena da obezbedi visoko obrazovanje. Pored gore navedenog, prema članovima 22. i 23. Zakona o lokalnoj samoupravi, sve opštine u kojima je zajednica kosovskih Srba u većini ovlašćene su da obavljaju poslove iz oblasti kulture, kao i prošireno pravo učešća u izboru lokalnog komandira policijske stanice, u skladu sa zakonom. Na

osnovu gore navedenog, udruženje opština sa proširenim nadležnostima mogu biti ustanovljena u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Za razliku od Asocijacije/Zajednice, kako je utvrđeno Opštim načelima, asocijacija opština sa proširenim nadležnostima ne bi imala etničku pripadnost stanovništva svojih članica i kao jedini „zajednički interes“ na osnovu čega je ustanovljena. Dakle, asocijacija opština koja je uspostavljena na osnovu proširenih nadležnosti opština je kompatibilna sa Ustavom i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, pod uslovom da su ciljevi takve asocijacije u skladu sa ograničenjima iz člana 124, stav 4 Ustava i člana 10. stav 1, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Izvršno poglavlje vlasti i nadležnosti Asocijacije/Zajednice

(a) Obavljanje javnih funkcija i usluga opštinama i njihovim stanovnicima

3.5 Član 4 Opštih načela - pre preciziranja oblasti u kojima će Asocijacija/Zajednica ostvariti svoje ciljeve - predviđa jasnim i nedvosmislenim izrazima da će „Asocijacija/Zajednica imati kao svoj glavni cilj **obavljanje javnih funkcija i usluga** [...]“. [naglasak dodat]. Pošto ova fraza prethodi specifikaciji oblasti u kojima će Asocijacija/Zajednica ostvariti svoje aktuelne ciljeve, karakter specifičnih ciljeva iz člana 4. Opštih načela treba oceniti u svetlu fraze „**obavljanje javne funkcije i usluge**“. [naglasak dodat]. Upotreba ove fraze pre preciziranja aktuelnih nadležnosti ukazuje na to da će Asocijacija/Zajednica uticati na ispunjenje svojih ciljeva iz člana 4, stav (a) - (m) Opštih načela „obavljajući javne funkcije i usluge“ za svoje članice i, što je još važnije, za stanovnike svojih članica. Činjenica da će, u skladu sa Opštim načelima, Asocijacija/Zajednica takođe obavljati javne funkcije i usluge stanovništvu svojih članica je utvrđena članom 4, stav (k) Opštih načela, koji predviđa da će Asocijacija/Zajednica "proceniti pružanje javnih usluga svojim članovima i stanovništvu [...]“. [naglasak dodat]. Pozivanje ove odredbe na obavljanje javnih usluga „stanovništvu“ članica Asocijacija/Zajednice dokazuje da Opšta načela osnažuju Asocijaciju da vrši izvršnu vlast, koja je po Ustavu isključivo poverena opštinama. Zaključak da su Opšta načela poverena Asocijaciji/Zajednici sa izvršnim ovlašćenjima je takođe ojačan kada se ima u vidu da član 6, stav (f), Opštih načela predviđa da će Asocijacije/Zajednica imati „kancelariju za žalbe, koja će razmatrati žalbe podnete **u vezi ciljeva**“. [naglasak dodat]. Ovo ukazuje da kancelarija za žalbe može da razmatra žalbe ne samo od strane članica Asocijacije/Zajednice, već i od stanovništva članica Asocijacije/Zajednice kojima se javne usluge pružaju na osnovu člana 4. stav (k) Opštih načela.

3.6 Obavljanje javnih funkcija i usluga od strane Asocijacije/Zajednice, što je predviđeno članom 4. Opštih načela, predstavlja direktnu povredu člana 123. Ustava, koji propisuje: „Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem“. Pored toga, član 4. Opštih načela nije u skladu sa članom 124, stav 1 Ustava, jer uspostavlja Asocijaciju/Zajednicu kao dodatnu jedinicu lokalne samouprave iznad opština. Takođe treba napomenuti da uspostavljanje kancelarije

za žalbe, na osnovu člana 7. stav (f), Opštih načela prelazi delokrug nadgledanja koju centralne vlasti mogu da vrše preko opštinskih akata, delujući u svom domenu, predviđeno članom 124, stav 7 Ustava. U tom smislu, važno je naglasiti da - prema članu 79. Zakona o lokalnoj samoupravi - nadgledanje delovanja opština u oblastima izvornih i proširenih nadležnosti biće ograničeno na nadgledanje zakonitosti, dok će se za poverene nadležnosti centralne vlasti obavljati nadgledanje kompatibilnosti. Omogućavajući kancelariji za žalbe Asocijacije/Zajednice da prima i odlučuje o bilo kojoj i svim žalbama stanovnika opština, člana 7. stav (k), Opštih načela, krši član 124, stav 7 Ustava u vezi sa članom 79. Zakona o lokalnoj samoupravi.

(b) Nepriznavanje prava opština da napusti Asocijaciju/Zajednicu

- 3.7 Još jedan element koji daje Asocijaciji/Zajednici prirodu izvršnog i obaveznog mandata je neuspeh Opštih načela da precizira okolnosti pod kojima član Asocijacije/Zajednice može da napusti organizaciju. Iako Opšta načela ne predstavljaju Povelju Asocijacije/Zajednice, neuključivanje ove odredbe je iznenađujuće s obzirom da Opšta načela regulišu postupak za spajanje novih članica. Prema članu 3. stav 2 Zakona o slobodi udruživanja, koji sprovodi član 44. Ustava, **"nijedno lice se neće obavezati na udruživanje protiv njegove volje niti će biti diskriminisano na bilo koji način zbog njegove odluke o udruživanju ili neudruživanju"**. [naglasak dodat].

- 3.8 Nepriznajući pravo svojih članica da napuste Asocijaciju/Zajednicu, Opšta načela predstavljaju povredu člana 44. Ustava, kao što je implementiran u članu 3, stav 2 Zakona o slobodi udruživanja. Pored toga, neuspeh Opštih načela da eksplicitno daju svojim članicama pravo da napusti Asocijaciju/Zajednicu ukazuje da je ova organizacija obavezan izvršni organ i, kao takav, predstavlja dodatni sloj samouprave na Kosovu, iznad opština.

(c) Pravo Asocijacije da vrši izvršne nadležnosti/javne funkcije poverene od strane centralnih vlasti

- 3.9 Član 5 Opštih načela predviđa da će Asocijacija/Zajednica **„imati i druge dodatne nadležnosti koje na nju prenesu centralne vlasti"**. [Naglasak dodat]. Član 3. Zakona o lokalnoj samoupravi definiše "poverene nadležnosti" kao "nadležnost Centralne vlasti i ostalih centralnih institucija čije je izvršenje privremeno preneto na opštine na osnovu zakona". Kao što gore navedene zakonske odredbe jasno uspostavljaju, poverene nadležnosti se mogu vršiti od strane opština i samo kada je to zakonom predviđeno. S obzirom da je glavna svrha pojma poverenih nadležnosti da se olakša pristup građana javnim uslugama, logično je da je cilj centralne vlasti da poveri određene nadležnosti opštinama, kao osnovna jedinica samouprave, koja je najbliža građanima kao poslednji korisnici tih javnih usluga. Shodno tome, pravo Asocijacije/Zajednice da dobije dodatne nadležnosti od centralnih vlasti ne samo da narušava nadležnosti opština da vrše poverene nadležnosti, utvrđene članovima 123 i 124. Ustava i članom 18. Zakona o

lokalnoj samoupravi, već narušava i koncept poverenih nadležnosti kao što je definisano gore, a to je približavanje javnih usluga korisnicima.

(d) Pravo Asocijacije/Zajednice da preduzme zakonodavnu inicijativu i i da bude stranka pred Sudom

- 3.10 Izvršni karakter nadležnosti Asocijacije/Zajednice je takođe evidentan po tome što, u skladu sa članom 10. Opštih načela, Asocijaciji/Zajednici ima pravo da predloži izmene i dopune zakona i drugih propise vezane ostvarivanje njenih ciljeva. Iako je ova nadležnost kvalifikovan frazom "u skladu sa zakonom Kosova", takva kvalifikacija nema pravno dejstvo pošto je ova nadležnost u direktnoj suprotnosti sa članom 79. Ustava. Naime, kao što se može dokazati, član 79. Ustava ne priznaje Asocijaciju/Zajednicu kao jednu od strana koja može da preduzme zakonodavnu inicijativu. Shodno tome, može se zaključiti da član 10 Opštih načela ne predstavlja samo direktnu povredu člana 79. Ustava, već bi njegova primena, u stvari, zahtevala izmenu Ustava.
- 3.11 Autoritet Asocijacije/Zajednice da preduzme zakonodavnu inicijativu praćenom članom 11. Opštih načela, koji daje Asocijaciji/Zajednici pravo da traži zaštitu svojih nadležnosti u bilo kom sudu, uključujući Sud. Omogućavajući Asocijaciji/Zajednici da bude stranka pred Sudom potvrđuje činjenicu da je – prema Opštim načelima - Asocijacija/Zajednica ustanovljena organizacija sa ustavnim mandatom. To je iz činjenice da Ustav prepoznaje kao ovlašćena lica pred Sudom samo one autoritete koji imaju vlast i nadležnosti dodeljenu Ustavom. Nepotrebno je reći, Ustav, uopšte, i član 113. Ustava, konkretno, ne priznaje Asocijacije/Zajednice kao ovlašćenu stranu da pokrene ustavne /pravne postupke pred Sudom. Shodno tome, jasno je da član 11. Opštih načela ne samo da nije u saglasnosti sa Ustavom, već bi i njegova primena, u stvari, zahtevala izmenu Ustava.

(e) Pravo Asocijacija/Zajednica da poseduju kompanije koje pružaju lokalne usluge

- 3.12 Član 14. Opštih načela predviđa da će Asocijacija/Zajednica imati pravo, *inter alia*, na posedovanje pokretne i nepokretne imovine, da bude suvlasnik kompanijama pružaocima lokalnih [...]" . [Naglasak dodat]. Gore navedena odredba Opštih načela ukazuje na to da će Asocijacija/Zajednica imati pravnu sposobnost i pravo da bude suvlasnik kompanija koje nude javne usluge. Vlasništvo kompanija koje nude javne usluge je regulisano Zakonom o javnim preduzećima. Član 3. Zakona o javnim preduzećima izdvaja dve kategorije preduzeća u javnom vlasništvu. U tom smislu, u skladu sa članom 3. Zakona o javno preduzećima, Republika Kosovo poseduje sva preduzeća na centralnom nivou, koje su sve navedene u Dodatku 1 Zakona o javno preduzećima. S druge strane, stav 2 člana 3. Zakona o javnim preduzećima propisuje da su preduzeća navedena u Dodatku 2 Zakona o javnim preduzećima u vlasništvu opštine ili opština. Treba napomenuti da je prema članu 3. stav 3 Zakona o javnim preduzećima, preduzeće koje je 50% ili više u vlasništvu Republike Kosovo, smatraće se kao centralna javno preduzeće, osim ako takvo

preduzeće pruža usluge bilo za manje od manje od tri (3) opštine ili iz oblasti prikupljanja otpada.

- 3.13 Pravo Asocijacije/Zajednice da uspostavi i poseduje preduzeće u javnoj vlasništvu na lokalnom nivou ili centralnom nivou uzima još jednu važnu nadležnost opština da pruže svom stanovništvu usluge putem ove pravnih lica. Treba napomenuti da su preduzeća u javnom vlasništvu veoma važna, jer putem njih centralne i/ili lokalne vlasti pružaju svom stanovništvu javne službe po niskim cenama. Kao što se vidi iz gore navedenog, apsolutno nema potrebe da se Asocijaciji poveri ovaj organ, pošto se, prema članu 3. Zakona o javnim preduzećima, nekoliko opština mogu uspostaviti bilo javno preduzeće na lokalnom nivou ili jedno na centralnom nivou. Smanjivanjem prava opština da uspostave i poseduju javna preduzeća ili dele njihovog vlasničkog interesa sa Asocijacijom/Zajednicom, član 14. Opštih načela podriva sposobnost opština da efikasno služe svojim stanovnicima.
- 3.14 U svetlu gore navedenog i uprkos činjenici da je proglašen cilj Asocijacije/Zajednice da pruži svojim članicama bolju platformu saradnje koja jača njihovu ukupnu poziciju - u stvari – gore navedene odredbe Opštih načela oduzimaju od opština ili umanjuju osnovne opštinske nadležnosti koje su im poverene prema Ustavu. U stvari, činjenica da Opšta načela nastoje da prenesu ili dele određene glavne opštinske funkcije sa Asocijacijom/Zajednicom dokazuje - bolje nego bilo koji drugi argument - da Asocijacija/Zajednice predstavlja organizaciju sa izvršnim ovlašćenjima što je dodatna jedinica lokalnog samoupravljanja, iznad opština. Shodno tome, na osnovu gore pomenute analize, može se zaključiti da će Asocijacija/Zajednica umanjiti ustavno dodeljena ovlašćenja i nadležnosti opštinama koje će im se pridružiti. Kao takve, odredbe gore navedenog Opšteg načela, nisu kompatibilne sa, i predstavljaju povredu članova 44, 79, 113, 123 i 124. Ustava, kao i članova 3 i 18. Zakona o lokalnoj samoupravi, člana 3. stav 2, Zakona o slobodi udruživanja i člana 3. Zakona o javno preduzećima.

Delokrug rada vladajućih instrumenata Asocijacija opština prema kosovskim zakonom

- 3.15 Kao što je gore razrađeno, ciljevi Asocijacije/Zajednice i, što je još važnije, način na koji se ostvaruju ovi ciljevi, daju Asocijaciji/Zajednici karakter posebne i dodatne jedinice lokalne samouprave sa izvršnom vlašću. Ovaj zaključak je dodatno ojačan kada se procenjuju ciljevi Asocijacije/Zajednice protiv ciljeva Asocijacije kosovskih opština. Član 31. Zakona o lokalnoj samoupravi pruža opštinama pravo da osnivaju i pripadaju udruženjima u cilju zaštite i promocije svojih „zajedničkih interesa“. Prema stavu 3. člana 32. Zakona o lokalnoj samoupravi, udruženje opština mogu ponuditi svojim članovima „**brojne usluge, uključujući obuke, izgradnju kapaciteta, tehničku pomoć, istraživački rad u pogledu opštinskim nadležnosti i političkih preporuka u skladu sa zakonom**“. [naglasak dodat]. Kao što se primećuje sa gore navedenog, član 32, stav 3, Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa jasan nedvosmislen način delokruga ciljeva koje udruženje opština može imati kada se uspostavi prema članu 31. Zakona o lokalna

samoupravi. U tom smislu, gore pomenuta odredba utvrđuje da asocijacija opština može pružiti usluge samo svojim članovima, odnosno opštinama. To znači da asocijacija opština ne može da pruži usluge stanovnicima svojih članica, kao što Asocijacija/Zajednica to cilja da uradi prema Opštim načelima.

- 3.16 Pravna ograničenja u pogledu delokruga usluga/ciljeva koje asocijacija opština može da ponudi svojim članicama prema članu 32, stav 2, Zakona o lokalnoj samoupravi, najbolje pokazuje Statut Asocijacije kosovskih opština. Naime, član 3, stav 1, Statut Asocijacije kosovskih opština, predviđa da se Asocijacija opština Kosova angažuje u implementaciji pravila Evropske Povelje o Lokalnoj Samoupravi. Prema članu 3, stav 2 Statuta Asocijacije kosovskih opština, Asocijacija kosovskih opština ima mandat sa sledećim obavezama i odgovornostima: (i) inicira, organizuje i promoviše saradnju između lokalnih vlasti; (ii) podnosi mišljenja, sugestije i primedbe na nacрте zakona i podzakonske akte koji se odnose na lokalnu upravu; (iii) pruža pravnu i organizacionu pomoć lokalnim vlastima; (iv) predstavlja interese svojih članova prema međunarodnim vlastima i organizacijama i pomaže lokalnim vlastima da sarađuju sa vanjskim partnerima; (v) organizuje i koordinira stručna obučavanja za svoje članove; (vi) organizuje i koordinira prenošenje informacija za svoje članove, itd.
- 3.17 Naime, Statut Asocijacije kosovskih opština ne pruža nikakvu osnov da Asocijacije kosovskih opština pružaju usluge stanovništvu svojih članica ili da, na bilo koji način, zamene, dopune ili nadgledaju svoje članice u vršenju njihovih ustavom datim ovlašćenja. Sadržaj člana 3. Statuta Asocijacije kosovskih opština naglašava činjenicu da Asocijacija/Zajednica koja je predviđena da bude ustanovljena u skladu sa Opštim načelima predstavlja dodatnu jedinicu samouprave, koja je ovlašćena ne samo da vrši nadzor nad opštinama u ostvarivanju njihovih ustavom datim nadležnosti, već takođe može pružiti javne funkcije i usluge stanovništvu opština koje su im se pridružile. Shodno tome, jasno je da članovi 4 i 7, stav (f), Asocijacije nisu kompatibilni sa članovima 123 i 124. Ustava u vezi sa članom 31. i 32. Zakona o lokalnoj samoupravi.

Pravni ustavni status zaposlenih Asocijacije/Zajednice

- 3.18 Izvršni karakter Asocijacije je takođe potvrđen i činjenicom da član 6, stav (e), Opštih načela predviđa da će status zapošljavanja osoblja Asocijacije/Zajednice biti u skladu sa, *inter alia*, Zakonom o civilnoj službi. U tom smislu, treba napomenuti da je „civilna služba“ ustavna kategorija data prema članu 101. Ustava. Treba naglasiti da je član 101 deo Poglavlja VI Ustava, kojim se reguliše „Vladu Republike Kosovo“. To znači da je, u skladu sa članom 101. Ustava, „civilna služba“ izvršno/administrativno krilo Vlade Republike Kosovo kojim Vlada „**sprovodi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom**“, kao što je predviđeno prema članu 92, stav 2 Ustava [*naglasak dodat*].
- 3.19 Da je „civilna služba“ izvršno/administrativno krilo za sprovođenje izvršne/administrativne vlasti potvrđeno je i definicijom ovog izraza prema Zakonu o civilnoj službi. Naime, član 2. stav 1.1, Zakona o civilnoj službi definiše

"civilnu službu" kao „**celokupno telo zaposlenog administrativnog osoblja u državnim i javnim institucijama ovim zakonom, koji sprovode politike i garantuju poštovanje dotičnih pravila i procedura**“. [naglasak dodat]. Zaključak da je status civilnih službenika predviđen samo zaposlenima u centralnim i/ili lokalnim javnim vlastima je potvrđen definicijinom „civilni službenik“, predviđen stavom 1.2 člana 2. Zakona o civilnoj službi. Prema ovoj odredbi, "civilni službenik" je definisan kao „lice **zaposleno za vršenje javnog administrativnog autoriteta**, na osnovu sposobnosti i kapaciteta, koji učestvuje u formulisanju i sprovođenju politika, monitorisanju sprovođenja administrativnih pravila i procedura, obezbeđivanju njihovih izvršenja i pružanju svestrane administrativne podrške za njihovo sprovođenje“. [naglasak dodat].

- 3.20 Davanjem zaposlenima Asocijacije/Zajednice status „civilnog službenika, kao što je predviđeno članom 2. stav 1.2 Zakona o civilnoj službi Opšta načela su potvrdila da će Asocijaciji/Zajednici - i njenim zaposlenima –biti poverena prava da vrše javni administrativni autoritet. Ovaj element uspostavlja u odlučujućem smislu izvršni karakter gore razrađenih ciljeva i nadležnosti Asocijacije. U stvari, da su ciljevi i nadležnosti Asocijacije/Zajednice bili ne - izvršne prirode, ovi ciljevi i nadležnosti bi bili izvršeni od strane lica koja nemaju status civilnog službenika. Međutim, pošto na osnovu člana 4. Opštih načela Asocijaciji/Zajednici je poverena nadležnost da obavlja „javne funkcije i usluge“, njen mandat može da se implementira samo od strane civilnih službenika koji su - prema stavu 1.2 člana 2. Zakona o civilnoj službi zaposleni sa posebnim mandatom da vrše javni administrativni autoritet. Shodno tome, samo iz tog razloga, može se zaključiti da Asocijacija/Zajednica predstavlja organizaciju sa izvršnim ovlašćenjima, koja vrše upravni nadzor nad svojim članovima u svojstvu dodatnih jedinica lokalne samouprave.

Odnosi Asocijacije/Zajednice sa centralnim vlastima

- 3.21 Član 8 Opštih načela predviđa da: „**Asocijacija/Zajednica će raditi sa centralnim vlastima na osnovu međusobne saradnje i razmene informacija**“. [Naglasak dodat]. Tekst gore navedene odredbe Opštih načela ukazuje na to da Asocijacija/Zajednica ima horizontalne odnose sa centralnim vlastima, uključujući Vladu Kosova. Kao rezultat toga, formulacija iz člana 8. Opštih načela ostavlja utisak da je Asocijacija/Zajednica organizacija koja ima isto svojstvo u centralnim vlastima na Kosovu. Pored toga, činjenica da - prema članu 8. Opštih načela Asocijacija "sarađuje" samo sa centralnim vlastima bi mogla da se protumači da Asocijacija/Zajednica nije pod kontrolom centralnih vlasti na Kosovu. Pošto je izraz „centralna vlast“ - korišćen u članu 8. Opštih načela - veoma širok, takav izraz se može tumačiti da obuhvati bilo koje i sve centralne vlasti utvrđene Ustavom, uključujući i redovne sudove, kao i Sud. Shodno tome, član 8. Opštih načela stvara utisak da je Asocijacija/Zajednica organizacija koja je izvan ustavnog poretka Kosova.

- 3.22 Činjenica da član 8. Opštih načela daje Asocijaciji/Zajednici karakter organizacije izvan ustavnog poretka Kosova je takođe potvrđena i članom 9. Opštih načela, prema kojem će Asocijacija/Zajednica promovisati interese zajednica kosovskih Srba u odnosima sa centralnim vlastima. Naime, prema članu 9. Opštih načela, Asocijacija/Zajednica preuzima ulogu predstavnika i političkog organa zajednice kosovskih Srba, koji vrši međusobnu saradnju sa centralnim vlastima – na ravnopravan način - za i u ime srpske zajednice na Kosovu. Ovaj oblik zastupljenosti zajednice nije predviđen Ustavom. Shodno tome, članovi 8. i 9. Opštih načela nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Postupak uspostavljanja Asocijacije/Zajednice

- 3.23 Član 2 Opštih načela predviđa da će se Asocijacija/Zajednica ustanoviti uredbom Vlade Kosova, koja će "biti razmatrana od strane Ustavnog suda." Takođe, član 21. Opštih načela predviđa da bilo koja i sve izmene Statuta Asocijacije/Zajednice biće razmatrana od strane Suda. U suštini, gorenavedene odredbe Opštih načela predviđaju da će Sud biti odgovoran za ocenjivanje Statuta Asocijacije/Zajednice, i bilo koje njegove izmene, za saglasnost sa Ustavom. Iako takva preventivna kontrola ustavnosti Statuta Asocijacije/Zajednice, i bilo koje njegove izmene, može biti cilj da osigura da su ova dokumenta u saglasnosti sa Ustavom, činjenica da određeni broj odredbi Opštih načela nisu u saglasnosti sa Ustavom, sugerise da se ova preventivna kontrola ustavnosti mogla predvideti zato što će Opšta načela - u stvari – zahtevati izmene brojnih ustavnih odredbi.
- 3.24 Gorenavedena konkluzija se osniva na činjenicu da, prema članu 113. stav 9. Ustava, jedini slučaj kada se jedan akt dostavlja Sudu za preventivnu ocenu usaglašavanja sa Ustavom, je kada takav akt predstavlja izmenu Ustava. Stoga, može se zaključiti da, ili preventivna kontrola ustavnosti Statuta Asocijacije/Zajednice, i bilo kojih od njegovih izmena – predviđena članovima 2. i 21. Opštih načela – nije u saglasnosti sa Ustavom ili da takva ocena ustavnosti je predviđena da se vrši od strane Suda u skladu članom 113. stav 9. Ustava.

Ostala pitanja u vezi sa Opštim načelima

- 3.25 Poslednje ali ne manje važno, ovaj Podnesak *Amicus Curiae* je pripremljen samo na osnovu engleske verzije Opštih načela, gde se mora napomenuti da je prevod naziva „osnivačka skupština“ na srpskom jeziku u članu 3 Opštih načela, netačan i obmanjujući. Tačnije, u verziji na srpskom jeziku Opštih načela naziv „Osnivačka skupština“ je preveden kao „Ustavna skupština“ ili u bukvalnom prevodu „ustavotvorna skupština“. Pošto je vladajući instrument, koji se očekuje da će biti usvojen na osnivačkoj skupštini Asocijacije/Zajednice Statut, a ne ustav, upotreba naziva „Ustavna skupština“ ili „ustavotvorna skupština“ u članu 3 srpske verzije Opštih načela je netačna i obmanjujuća. Prema mišljenju ovog *Amicus Curiae*, naziv „Ustavna skupština“ ili „ustavotvorna skupština“ u članu 3 Opštih načela na srpskom jeziku treba da se zameni sa nazivom „**Osnivačka skupština**“, koji se na engleskom jeziku prevodi kao „Founding assembly“. Ova ispravka je neophodna

pošto upotreba naziva „Ustavna skupština“ ili „ustavotvorna skupština“ u članu 3 Opštih načela na srpskom jeziku nije u skladu sa članom 1 i 2 Ustava.

Ostajem na raspolaganju Sudu za bilo kakvo pitanje koje se može odnositi na ovaj Podnesak *Amicus Curiae*.

S poštovanjem,

Dastid Pallaska
Advokat