



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

Priština, 1. februara 2017. godine
Ref. br.:RK1034/17

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KO120/16

Podnosilac

Slavko Simić i ostalih 10 poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Ivan Čukalović, zamenik predsednika
Altay Suroy, sudija
Almiro Rodrigues, sudija
Snezhana Botusharova, sudija
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërzhaliu- Krasniqi, sudija i
Gresa Caka-Nimani, sudija

Podnosilac zahteva

1. Podnosioci zahteva su Slavko Simić, Jelena Bontić, Saša Milosavljević, Milka Vuletić, Jasmina Živković, Slobodan Petrović, Bojan Mitić, Milena Milićević, Srđan Popović, Nenad Rašić i Adem Hodža (u daljem tekstu: podnosioci zahteva), svi ovi izabrani poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština).

2. Podnosioci zahteva su ovlastili g. Slavka Simića da ih predstavlja u postupku pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

Osporeni zakon

3. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo (u daljem tekstu: Zakon o strateškim investicijama), koji je usvojen od strane Skupštine 11. oktobra 2016. godine.

Predmetna stvar

4. Podnosioci zahteva zahtevaju od Suda da preispita ustavnost osporenog Zakona o strateškim investicijama, kako iz materijalnih tako i proceduralnih razloga.
5. Podnosioci zahteva navode da je osporeni Zakon o strateškim investicijama u suprotnosti sa članovima 22. [Direktna primena međunarodnih instrumenata i sporazuma], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 58. [Odgovornost države], 60. [Konsultativno veće za zajednice], 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica], 81.1 [Zakon od vitalnog interesa], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.
6. Suština zahteva podnosioca zahteva je da je osporeni Zakon o strateškim investicijama od vitalnog interesa za srpsku zajednicu na Kosovu, i zato je trebalo da se prati postupak koji je naglašen u članu 81.1 Ustava. Kao navedeni zakon od vitalnog interesa, prema podnosiocima, Zakon o strateškim investicijama je trebao da se usvoji od većine poslanika Skupštine prisutnih u glasanju i većine poslanika Skupštine prisutnih na glasanju koji zauzimaju rezervirana mesta za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu.
7. Podnosioci zahteva, takođe, zahtevaju od Suda da uvede privremenu meru i da se Zakon o strateškim investicijama "*SUSPENDUJE u skladu sa članom 27. Zakona o Ustavnom sudu do donošenja konačne odluke o ustavnosti osporenog Zakona. Ova odluka stupa na snagu odmah po donošenju.*"

Pravni osnov

8. Zahtev je zasnovan na članovima 113.5 i 116.2 Ustava i članovima 27, 42 i 43 Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon).

Postupak pred Sudom

9. Dana 18. oktobra 2016. godine, podnosioci zahteva su podneli zahtev i kopije svojih ličnih karata Sudu.

10. Dana 19. oktobra 2016. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Ivana Čukalovića kao sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Snezhana Botusharova (predsedavajuća), Arta Rama-Hajrizi i Gresa Caka-Nimani (sudije).
11. Dana 19 oktobra 2016. godine, Sud je obavestio podnosiocze zahteva o registraciji zahteva.
12. Dana 19. oktobra 2016. godine, zahtev je dostavljen predsedniku Republike Kosovo; premijeru Republike Kosovo; Ombudsmanu Kosova i predsedniku Skupštine sa uputstvima o mogućnosti podnošenja komentara za sve poslanike Skupštine; Sekretarijat Skupštine koji je takođe bio zamoljen da dostavi kopiju konačne usvojene verzije Zakona o strateškim investicijama, prepis zapisnika plenarne sednice Skupštine uključujući i ostale važeće dokumente u vezi ovog slučaja. Sve gore navedene institucije su bile zamoljene da dostave svoje komentare u vezi sa zahtevom, ukoliko ih imaju, do 2.-og novembra 2016. godine.
13. Dana 21. oktobra 2016. godine, kancelarija predsednika Skupštine je dostavila dodatna dokumenta u vezi sa zahtevom koji je na razmatranju i koji obuhvata: odluku Vlade od 01. decembra 2015. godine, kojom je usvojila Nacrt Zakona o strateškim investicijama; certifikat o proceduralnoj usaglašenosti Nacrta Zakona o strateškim investicijama od 01. decembra 2015. godine; pismo od 4. decembra 2015. godine predsednika Skupštine kojim je poslao Nacrt Zakona o strateškim investicijama relevantnim skupštinskim Komisijama radi razmatranja; izveštaj sa preporukama Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju od 22. decembra 2015. godine; odluka o održavanju plenarne sednice koja je poslata poslanicima Skupštine sa preporučenim dnevnim redom za 16. februar 2016. godine; zapisnik sa plenarne sednice održane od 19. februara do 24. februara 2016. godine; odluku o usvajanju Nacrta zakona o strateškim investicijama u načelu od 19. februara 2016. godine; izveštaj sa amandmanima Komisije za ekonomski razvoj na Nacrt Zakona o strateškim investicijama od 21. aprila 2016. godine; izveštaj sa preporukama Ministarstva finansija od 10. maja 2016. godine; izveštaj sa preporukama Komisije za evropske integracije od 10. maja 2016. godine; izveštaj sa preporukama Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju od 31. maja 2016. godine; obaveštenje predsednika Skupštine od 3. juna 2016. godine poslato poslanicima o održavanju plenarne sednice i preporučen dnevni red; zapisnik sa održane plenarne sednice od 9. juna 2016. godine; zahtev Funkcionalnoj komisiji za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju za razmatranje zakona posle preporuka od 09. juna 2016. godine; izveštaj Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju od 21. juna 2016 godine; obaveštenje predsednika Skupštine od 4. jula 2016. godine poslato poslanicima o održavanju plenarne i uključujući dnevni red; zapisnik sa plenarne sednice održane od 07. jula do 11 jula 2016. godine; zahtev od 13. septembra 2016. godine Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju predsedniku Skupštine za stavljanje na dnevni red Nacrta Zakona o strateskim investicijama; obaveštenje od 10. oktobra 2016. godine predsednika Skupštine poslanicima o održavanju

plenarne sednice sa preporučenim dnevnim redom; zapisnik sa plenarne sednice održane 11. oktobra 2016. godine; odluku od 11. oktobra 2016. godine predsednika Skupštine o usvajanju Zakona o strateskim investicijama; Zakon o strateškim investicijama na službenim jezicima u Republici Kosovo.

14. U pismu od 21. oktobra 2016. godine, predsednik Skupštine je ukazao da je na plenarnoj sednici Skupštine održanoj 19. februara 2016. godine, Skupština usvojila Zakon o strateškim investicijama u prvom čitanju i imenovala relevantne komisije da razmatraju Nacrt Zakona i daju svoje komentare u roku predviđenim u Poslovniku o radu Skupštine.
15. Imenovane komisije su bile: (1) Funkcionalna komisija za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju; i stalne komisije: (2) Komisija za budžet i finansije; (3) Komisija za prava i interese zajednica i povratak; (4) Komisija za mandate, imunitet, Poslovnik o radu i nadgledanje Agencije za borbu protiv korupcije i (5) Komisija za evropske integracije.
16. Dana 25. oktobra 2016. godine, Funkcionalna komisija za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju, dostavila je svoje komentare na zahtev.
17. Dana 02. novembra 2016. godine, ovlašćeni predstavnik podnosilaca je podneo dodatne argumente u prilog zahteva.
18. Dana 07. decembra 2016. godine, Sud je poslao generalnom sekretaru Skupštine i ovlašćenom predstavniku podnosilaca zahtev za dodatnim pojašnjenjem skupštinske procedure vezane za usvajanje zakona.
19. Dana 13. decembra 2016. godine, generalni sekretar Skupštine je poslao odgovor.
20. Dana 15. decembra 2016. godine, ovlašćeni zastupnik podnosilaca je poslao odgovor.
21. Dana 20. januara 2017. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu da proglasi zahtev neprihvatljivim i odbaci zahtev za privremenu meru, kao neprimenjiv.

Pregled činjenica

22. Dana 1. decembra 2015. godine, odlukom br. 01/61, Vlada Kosova je usvojila Nacrt Zakona o strateškim investicijama i prosledila ga Skupštini na dalju proceduru.
23. Dana 04. decembra 2015. godine, predsednik Skupštine je poslao dopis 05/L-079 sa Nacrtom Zakona o strateškim investicijama poslanicima Skupštine i Funkcionalnoj komisiji za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju da razmatraju Nacrt Zakona i Skupštini podnesu izveštaj sa preporukama.

24. Dana 21. decembra 2016. godine, Funkcionalna komisija za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju je poslala poslanicima Skupštine svoju preporuku o usvajanju u načelu Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo. U preporuci Komisije stoji:

“Komisija , nakon razmatranja u načelu zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosova, ocenila je da isti ispunjava uslove predviđene članom 56 Poslovnika Skupštine i ujedno je usvojila isti u načelu.”

25. Dana 16. februara 2016. godine, predsednik Skupštine je poslao obaveštenje poslanicima Skupštine o zakazivanju plenarne sednice Skupštine za 19. februar 2016. godine, sa početkom u 10:00 časova. Obaveštenje je sadržalo i preporučeni dnevni red, gde je kao tačka 13 dnevnog reda plenarne sednice bilo navedeno *“prvo razmatranje Zakona o strateskim Investicijama u Republici Kosovo.”*
26. Dana 19. februara 2016. godine, Skupština je usvojila u načelu Nacrt Zakona o strateškim investicijama u Republici Kosovo. Na osnovu komentara podnetih od strane predsednika Skupštine 21. oktobra 2016 godine:

„Skupština Republike Kosova je, na plenarnoj sednici održanoj 19. Februara 2016. godine, usvojila na prvo razmatranje Nacrt zakon br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo i zadužila Funkcionalnu komisijum za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju i stalne komisije: Komisiju za budžet i finansije; Komisiju za prava, interese zajednica i povrata; Komisiju za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije i Komisiju za evropske integracije, da u roku propisanom Poslovnikom Skupštine razmotre Nacrt zakon o strateškim investicijama u Republici Kosovo i Skupštini predstave izveštaje sa preporukama za drugo razmatranje na plenarnoj sednici.”

27. Dana 21. aprila 2016. godine, Funkcionalna komisija za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju je poslala svoju preporuku sa amandmanima na Zakon o strateškim investicijama stalnim komisijama Skupštine. Na osnovu komentara podnetih od strane predsednika Skupštine 21. oktobra 2016 godine:

“Funkcionalna komisija za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju je na nekoliko održanih sednica razmotrila i amandamentirala Nacrt zakon o strateškim investicijama u Republici Kosovo, dok je na sednici održanoj 21. aprila 2016. godine prosledila izveštaj sa amandmanima za razmatranje stalnim komisijama: Komisiji za budžet i finansije, Komisiji za prava, interese zajednica i povrata, Komisiji za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnike Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije i Komisiji za evropske integracije.”

28. Dana 10. maja 2016. godine, Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije za borbu protiv korupcije je poslala

svoje preporuke o Nacrtu Zakona i amandmane Funkcionalnoj komisiji za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju.

29. Dana 10. maja 2016. godine, Komisija za evropske integracije je poslala Funkcionalnoj komisiji za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju Izveštaj br. 49/05, koji pokazuje da Nacrt Zakon o strateškim investicijama nije u suprotnosti za zakonodavstvom Evropske Unije.
30. Dana 21. maja 2016. godine, Komisija za budžet i finansije je poslala Funkcionalnoj komisiji za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju Izveštaj br. 05/2029/L-079 i, zaključila da je Nacrt Zakona u okviru raspoloživih budžetskih troškova za budžet Kosova.
31. Na osnovu komentara koje je podneo predsednik Skupštine 21. oktobra 2016. godine:

“Komisija za prava, interese zajednica i povratak nije razmotrila Nacrt zakon o strateškim investicijama u Republici Kosovo zajedno sa amandmanima Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju u roku propisanom članom 57, stav 8 Poslovnika Skupštine.”

32. Dana 3. juna 2016. godine, predsednik Skupštine je poslao obaveštenje poslanicima Skupštine o zakazivanju plenarne sednice Skupštine za 9. jun 2016. godine, sa početkom u 10:00 časova. Obaveštenje je sadržalo preporučeni dnevni red, gde je kao tačka 9 dnevnog reda plenarne sednice bilo navedeno *“Drugo razmatranje nacrta Zakona o strateškim Investicijama u republici Kosovo.”*
33. Dana 9. juna 2016. godine, Skupština nije usvojila Nacrt Zakona o strateškim investicijama, zbog 2 (dva) amandmana na član 32. Zakona, koje je predložila Komisija za budžet i finansije. Nacrt Zakona je bio vraćen Funkcionalnoj komisiji za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju na još jedno razmatranje.
34. Dana 13. septembra 2016. godine, Funkcionalna komisija za ekonomski razvoj infrastrukturu, trgovinu i industriju je poslala predsedništvu Skupštine predlog da se Nacrt Zakon br. 05/L-79 o strateškim investicijama uvrsti u dnevni red na jesenjoj sednici Skupštine sa tehničkom ispravkom člana 32. Zakona.
35. Dana 10. oktobra 2016. godine, predsednik Skupštine je poslao obaveštenje SP-077 L-V sa predlogom dnevnog reda svim poslanicima Skupštine da će se naredna plenarna sednica Skupštine održati 11. oktobra 2016. godine sa početkom u 10:00 časova.
36. Kao 9 (deveta) tačka dnevnog reda Plenarne sednice zakazane za 11. oktobar 2016. godine, bilo je navedeno *“drugo razmatranje nacrta zakona br. 05/L-79 o Strateškim Investicijama u Republici Kosovo.”*
37. Dana 11. oktobra 2016. godine, odlukom br. 05-V-362, nakon drugog čitanja Nacrta Zakona na plenarnoj sednici, Skupština je usvojila Zakon br. 05/L-79 o

strateškim investicijama u Republici Kosovo. Tokom plenarne sednice kada je usvojen Zakon o strateškim investicijama u Republici Kosovo bilo je prisutno 82 (osamdeset i dva) poslanika od kojih je 57 (pedeset sedam) poslanika glasalo u korist Nacrta Zakona, četrnaest (14) prisutnih poslanika je glasalo protiv nacrta zakona, dok je 11 (jedanaest) prisutnih poslanika bilo uzdržano.

38. Cilj Zakona o strateškim investicijama u Republici Kosovo je naveden u članu 1. Zakona, koji propisuje:

1. Cilj ovog zakona je privlačenje i stvaranje uslova za strateške investicije u Republici Kosovu, kao i određivanje administrativnih postupaka i kriterijuma za ocenjivanje, izbor, implementaciju i nadzor strateških projekata, kao i određivanje procedura za izdavanje na korišćenje Imovine Republike Kosova u cilju realizacije projekata strateških investicija.

2. Institucije i organi Republike Kosova za sprovođenje ovog zakona poštovaće principe slobodnog kretanja roba, usluga i kapitala, principe slobodne konkurencije, podjednakog tretmana, ne diskriminacije, transparentnosti, proporcionalnosti i uzajamnog poštovanja.

3. Ovaj zakon podržava načela i uslove utvrđene važećim zakonima za državnu pomoć i principa koji proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju”.

39. Oblast sprovođenja Zakona o strateški investicijama je navedena u članu 2. Zakona, koji propisuje:

“1. Status strateške investicije ili strateškog investicionog projekta dobija se prema zakonom utvrđenim kriterijarna i procedurama za projekte sektora sa prioritetom za privredni i socijalni razvoj koji doprinose privrednom rastu, zapošljavanju i primeni modeme tehnologije, povećanju konkurentne sposobnosti privrede Kosova, povećanju izvoza i smanjenju trgovinskog deficita i generalno utiču na poboljšanje uslova života i blagostanja građana Republike Kosova u sektorima:

- 1.1. energije sa infrastrukturom i rudnicima;*
- 1.2. transporta i telekomunikacija;*
- 1.3. turizma;*
- 1.4. prerađivačke industrije;*
- 1.5. poljoprivredne i prehrambene industrije;*
- 1.6. zdravstva;*
- 1.7. industrijskih parkova i tehnologija;*
- 1.8. upravljanja otpadnim vodama i otpadima.”*

2. Najmanja investicija potrebna za dobijanje statusa strateškog investitora je, za podstavove: 1.1.1.2. i 1.6. najmanje trideset (30) miliona evra; za podstavove: 1.3. i 1.4. najmanje dvadeset (20) miliona evra, i za podstavove: 1.5. 1.7. i 1.8. najmanje deset (10) miliona evra.

3. Pri izboru strateških investicionih projekata prednost će se dati većim investicionim projektima koji otvaraju više radnih mesta.

4. Prema ovom zakonu status strateške investicije mogu dobiti projekti koji se realizuju u okviru međudržavnih sporazuma, te projekti koji se realizuju u saradnji sa EU i oni sa međunarodnim finansijskim institucijama.

5. Da bi se predložene investicije smatrale strateškim u smislu ovog zakona, one moraju ispuniti sledeće uslove:

5.1. investicioni subjekt u trenutku podnošenja zahteva za status strateškog investitora, mora podneti dokaz o njegovoj dovoljnoj finansijskoj sposobnosti za realizaciju investicije.

5.2. predložene investicije moraju biti u skladu sa standardima životne sredine, predviđenim važećim zakonima Republike Kosova i Evropske unije;

5.3 predložene investicije ne treba da budu u suprotnosti sa Ustavom i obavezama Republike Kosova određenim međunarodnim sporazumima i konvencijama.“

40. Zakon o strateškim investicijama se odnosi na prenos prava za korišćenje imovine preduzeća u državnom, javnom i društvenom vlasništvu u članovima 18, 22 i 23. Ovi članovi predviđaju:

“Član 18. Upotreba državne nekretnine za realizaciju strateških investicija

1. Raspolaganje nepokretnom imovinom Republike Kosova, zarad realizacije projekta o strateškim investicijama, reguliše se zakonima o upravljanju i korišćenju državne i javne imovine, o imovinskim pravima, Zakonom obligacijama i zakonima koji regulišu korišćenje i raspolaganje imovine Republike Kosova, ako ovim zakonom nije drugačije regulisano.

2. Imovinom Republike Kosova, uključujući sume i šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište i javne puteve, raspolaže Kosovska vlada, u skladu sa prostornim i urbanističkim planom. Ovu imovinu može koristiti vlada za realizaciju projekata direktnim pregovorima, prema odredbama člana 4 stavovi 1 - 6 ovog zakona.

3. Vlada predviđa postupak davanja na korišćenje imovine iz stava 2 ovog člana i može angažovati sudskog eksperta za određivanje vrednosti nepokretne imovine koja se daje na korišćenje.

4. Ukoliko se prenošenje imovine iz stava 2 ovog člana vrši u cilju realizacije strateških projekata koji sadrže elemente ugovora predviđenih Zakonom o javno - privatnom partnerstvu, pravila javne nabavke moraju da se poštuju.

Član 22. Prenos prava za korišćenje imovine društvenog preduzeća zainteresovanom investitoru

1. Vlada Republike Kosova može da prenosi pravo korišćenja nepokretne društvene imovine za strateške investicije na osnovu Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine, samo nakon što Skupština Republike Kosova odluči o tome prostom većinom.

2. Vlada Republike Kosova može da prenosi pravo korišćenja nepokretne javne imovine, za strateške investicije samo nakon što Skupština Republike Kosova odluči o tome prostom većinom.

3. Vlada Republike Kosova može da prenese pravo korišćenja nepokretne javne opštinske imovine za strateške investicije samo nakon što Skupština dotične opštine odluči o tome prostom većinom glasova.

Član 23. Prenos prava na korišćenje imovine preduzeća u javnom vlasništvu investicionom subjektu

1. U cilju realizacije projekta strateške investicije, Vlada Republike Kosova može preneti investicionom subjektu pravo na korišćenje imovine javnih preduzeća.

2. Način stavljanja na raspolaganje nepokretne imovine u vlasništvu javnih preduzeća za razvoj i realizaciju projekata strateške investicije, uređuje se podzakonskim aktima koji se donose u skladu sa odredbama ovog zakona i odredbama odgovarajućeg Zakona o javnim preduzećima.”

41. Zakon o strateškim investicijama se odnosi na ograničenje trajanja prenosa prava na korišćenja imovine preduzeća u državnom, javnom i društvenom vlasništvu iz člana 24. Ovaj član predviđa:

“Član 24. Trajanje prava na korišćenje imovine Republike Kosova od strane investicionog subjekta

1. Trajanje prava na korišćenja imovine na kojoj su izvršene strateške investicije, utvrđuje se sporazumom o investicijama, uzimajući u obzir maksimalno trajanje dozvoljeno ovim zakonom, ali to pravo ne traje duže od devedeset devet (99) godina.

2. Odgovorni javni organ, ima pravo da da saglasnost za produženje prava na korišćenje imovine za naredni razumni period, ako je na toj imovini uloženi strani ili domaći kapital za izgradnju objekata i zgrada koje se aktivno koriste u poslovne svrhe.

3. Kada se poništi odluka o priznavanju statusa strateške investicije ili se raskine ugovor, u skladu sa kriterijumima ovog zakona, Komisija treba da ukine pravo investicionom subjektu na korišćenje imovine Republike Kosova, koja je data za realizaciju strateške investicije.”

Navodi podnosioca

42. Sud podseća da podnosioci zahteva navode povredu člana 22. [Direktna primena međunarodnih instrumenata i sporazuma], člana 46. [Zaštita imovine], člana 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], člana 58. [Odgovornost države], člana 60. [Konsultativno veće za zajednice], člana 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica], člana 81.1 [Zakon od vitalnog interesa], člana 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne Samouprave] Ustava, kao i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.
43. Što se tiče povrede člana 81.1 Ustava, podnosioci tvrde da: *“Prilikom usvajanja Zakona o strateskim investicijama nije ispoštovana procedura predviđena članom 81. stav 1. Ustava Kosova, koji izričito propisuje da se zakoni koji su od vitalnog značaja za interese za zajednice moraju usvojiti većinom glasova celokupnog broja poslanika Skupštine koji su prisutni i većinom glasova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu. Zakon o strateškim investicijama predstavlja zakon koji direktno utiče na sprovođenje prava zajednice i njihovih pripadnika iz člana 81. stav 1. tačka 2 Ustava.”*
44. Što se tiče povrede člana 78. Ustava, podnosioci zahteva navode da je: *“prilikom usvajanja zakona o strateškim investicijama prekršena je redovna procedura usvajanja zakona , jer nije poštovana procedura obaveznog razmatranja zakona u Komisiji o pravima i interesima zajednica iz člana 78 Ustava, odnosno zakon nije razmatran u Konsultativnom veću za zajednice iz člana 60 Ustava, čime dolazi do kršenja prava srpske zajednice, što povlači odgovornost Kosova predviđenu članom 58 Ustava.”*
45. Što se tiče povrede člana 60. Ustava, podnosioci tvrde da: *„Prema članu 60 Ustava Konsultativno veće za zajednice obezbeđuje mehanizme za redovnu razmenu mišljenja između zajednica i Vlade te pruža mogućnost zajednicama da daju komentare zakonodavne i političke inicijative koje priprema Vlada. Budući da je sprečena mogućnost da se Konsultativno veće za zajednice izjasni o nacrtu Zakona o Strateskim investicijama prilikom usvajanja Zakona o strateškim investicijama došlo je do kršenja i člana 60 Ustava.“*
46. Što se tiče povrede člana 58. Ustava, podnosioci tvrda da: *„Članom 58. stav 1 Ustava propisano je da će Kosovo osigurati odgovarajuće uslove koji će omogućiti zajednicama i njihovim pripadnicima da čuvaju, štite i razvijaju svoj identitet. Članom 58. stav 7. propisano je da će Kosovo obezbediti na nediskriminatorskoj osnovi da sve zajednice i njihovi pripadnici mogu da koriste svoja prava koja su navedena u Ustavu. Svi navedeni primeri pokazuju da su predstavnici srpske zajednice na Kosovu onemogućeni u ostvarivanu prava na odlučivanje o strateskim investicijama kao svom vitalnom interesu čime je prekršen član 58. Ustava koji propisuje odgovornost Kosova.“*
47. Što se tiče povrede člana 46. Ustava, podnosioci navode da: *„Član 46. stav 1 Ustava garantuje pravo na imovinu. Pravo na imovinu je jedno od osnovnih*

ljudskih prava koje je zaštićeno članom 1 stav 1 Evropske Konvencije o zaštiti osnovnih prava i ljudskih sloboda. Član 22. Ustava propisuje direktnu primenu međunarodnih sporazuma i instrumenata u koje spada i Evropska Konvencija o zaštiti osnovnih prava i ljudskih sloboda i protokoli iste na teritoriji Kosova”.

48. *Članovi 18, 22, 23 i 24 zakona o Strateškim investicijama su u suprotnosti sa obaveznim načelima međunarodnog prava u pogledu zaštite prava na imovinu utvrđenih ustavom, odnosno Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime strateškom investitoru se omogućava da bez bilo kakve naknade pribavi imovinu društvenih preduzeća koja se nalaze pod upravom Kosovske agenciju za privatizaciju. Ovo je u potpunoj suprotnosti sa Zakonom o kosovskoj agenciji koji kaže da je zakon donet u cilju omogućavanja svim licima koja tvrde da imaju vlasničko ili poverilačko pravo ili interes prema preduzećima ili imovini koja je predmet privatizacije ili je pod upravom Agencije, da na osnovu odgovarajućeg postupka budu saslušani u vezi sa svojim potraživanjima i da im se ukoliko dokažu svoja potraživanja omogući adekvatna novčana naknada za štetu nastalu narušavanjem prava ili interesa.”*
49. *Što se tiče povrede člana 49. Ustava, podnosioci navode da: “članom 22 Zakona o strateškim investicijama propisano je da Vlada Kosova može odobriti pravo na korišćenje imovine društvenog preduzeća ili bilo koje društvene imovine pod upravom Kosovske agencije za privatizaciju nakon što Skupština Kosova prostom većinom donese odluku o uklanjanju društvenog preduzeća ili njegove imovine iz nadležnosti Kosovske agencije za privatizaciju u cilju dodele na korišćenje strateškom investitoru u periodu do 40 godina u skladu sa članom 24. Zakona o strateškim investicijama.*

Navedenim članovima ostalo je u potpunosti nerešeno pitanje pravnog subjektiviteta društvenog preduzeća čija se imovina prenosi investitoru, odnosno pitanje sudbine zaposlenih u navedenim preduzećima u smislu nastavka i prestanka radnog odnosa i potraživanja prema društvenim preduzećima koja se prenose investitoru. Odredbama Zakona o Kosovskoj agenciji za privatizaciju propisano je da zaposleni u društvenom preduzeću čija se imovina prodaje kroz privatizaciju ili likvidaciju imaju prava na naknadu u visini 20% vrednosti od prodaje imovine društvenog preduzeća. Zakona o strateškim investicijama nema prodaje imovine društvenog preduzeća već se ista prenosi besplatno na korišćenje strateškom investitoru a potraživanja radnika ostaju neregulisana kao i njihov radni status“.

50. *Podnosioci zahteva, takođe, tvrde da predloženi prenos prava na korišćenje imovine preduzeća u državnom, javnom i društvenom vlasništvu koje se nalaze na teritoriji opština krše odredbe Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova (Ahtisarijev plan) u pogledu opštinskih nadležnosti, kao što je razrađeno u Poglavlju X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava.*
51. *Podnosioci zahteva navode da “Ahtisarijev plan u članu 3. Aneksa III, propisuje skup nadležnosti opština. Pored toga, član 4. Aneksa III propisuje*

spisak proširenih sopstvenih nadležnosti opština. Ti spiskovi su uvršteni u Zakon o lokalnoj samoupravi, br. 03/L-040 (u daljem tekstu: "Zakon o lokalnoj samoupravi").

U Poglavlju 10. Lokalna samouprava, u članu 123, stav 3 Ustava navedeno je:

3. Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovom Ustavu i zakonima Republike Kosovo, i poštovanju Evropske povelje lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.

Članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi propisana je [sopstvena i proširena nadležnost opština]."

52. Konačno, podnosioci traže da Sud uvede privremenu meru u skladu sa članom 27. Zakona, i obustavi objavljivanje Zakona o strateskim investicijama, zato što: „...primena ovog zakona u ovakvom obliku može da nanese nepopravljivu štetu srpskoj zajednici na Kosovu.”

Prihvatljivost zahteva

53. U skladu sa članom 113,5 Ustava, zadatak Suda je da ispita da li su postupci koji su sprovedeni tokom usvajanja osporenog zakona od strane Skupštine i da li je suština osporenog zakona u suprotnosti sa Ustavom prema tvrdnjama podnosilaca zahteva.
54. S tim u vezi, Sud primećuje da kada se zakon ili akt razmatraju na osnovu člana 113,5 Ustava, postupak razmatranja je suspendivne prirode, tako da je odloženo objavljivanje zakona dok Sud ne donese konačnu odluku o predmetu.
55. U stvari, u skladu sa članom 43 (2) Zakona, u slučaju da se zakon usvojen od strane Skupštine ospori u skladu sa članom 113,5 Ustava, „*takav zakon [...] se treba proslediti predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora*“, što znači da usvojeni zakon ne bi trebalo da se vrati u Skupštinu, već treba biti prosleđen predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje zakona bez članova koji su proglašeni da nisu u skladu sa Ustavom od strane Suda u svojoj presudi (vidi: rešenje o neprihvatljivosti u slučaju br. KO118/13, *Albana Fetoshi i 12 drugih poslanika Skupštine*, ocena ustavnosti Zakona br. 04/L-201 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-165 o budžetu Republike Kosova za 2013. godinu, stavovi 36 i 37).
56. Da bi sudio po zahtevu podnosilaca zahteva, Sud će prvo ispitati da li zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti predviđene Ustavom, dalje precizirane u Zakonu i Poslovniku.
57. Na početku, Sud se poziva na član 113.1 Ustava, koji utvrđuje da *“Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.”*

58. Pored toga, Sud primećuje da je zahtev podnet u skladu sa članom 113, stav 5, Ustava. Ova ustavna odredba propisuje:

“Deset (10) ili više poslanika Skupštine može, u roku od osam (8) dana od usvajanja, da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja.”

59. U ovom slučaju, Sud primećuje da je zahtev podnelo 11 poslanika Skupštine, u skladu sa uslovima iz člana 113,5 Ustava. Stoga, podnosioci zahteva su ispunili uslov da budu priznati kao ovlašćena stranka.

60. Pored toga, Sud uzima u obzir član 42. Zakona koji reguliše podnošenje zahteva na osnovu člana 113.5 Ustava, koji predviđa da:

“Član 42. Tačnost podneska

1. Uz podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se između ostalog, podnose i sledeće informacije:

1.1. imena i potpisi svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;

1.2. Ustavne ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zakona; i

1.3. dokaze na koje se zasniva spor.”

61. Sud smatra da su uslovi iz člana 42. stav 1, pod tačkama 1 i 2, Zakona ispunjeni u pogledu imena i potpisa poslanika, specifikacije osporenog zakona i relevantne odredbe Ustava koje se odnose na postupak sproveden tokom glasanja i usvajanje zakona u Skupštini.

62. Što se tiče roka, Sud primećuje da je Zakon o strateškim investicijama usvojen 11. oktobra 2016. godine, dok je zahtev podnet Sudu 18. oktobra 2016. godine. Stoga, zahtev je podnet u roku od osam (8) dana kako je predviđeno članom 113.5 Ustava.

63. Međutim, Sud mora uzeti u obzir i uslov predviđen u članu 42, stav 1, pod 3, Zakona, odnosno do koje mere su podnosioci zahteva predstavili dokaze u prilog svojim tvrdnjama.

64. U tom kontekstu, Sud podseća na pravila 36 (1) (d) i 36 (2) Poslovnika, koja propisuju:

“(1) Sudu je dozvoljeno da rešava zahtev:

[...]

(d) ako je zahtev prima facie opravdan ili nije očigledno neosnovan.

(2) Sud proglašava zahtev kao očigledno neosnovan kada zaključi:

- (a) da zahtev nije *prima facie* opravdan, ili
- (b) da iznete činjenice ni na koji način ne opravdavaju tvrdnju o kršenju ustavnih prava, ili
- (c) da podnosilac zahteva nije žrtva kršenja prava zagwarantovanih Ustavom, ili
- (d) da podnosilac zahteva nije u dovoljnoj meri potkrepeo svoju tvrdnju.”

Što se tiče sprovedenog postupka

Navodna povreda člana 81.1 Ustava

65. Glavna tvrdnja podnosioca zahteva je da postupak usvajanja Zakona o strateškim investicijama treba da sledi postupak predviđen u članu 81. Ustava koji se odnosi na zakone od vitalnog interesa. Podnosioci zahteva tvrde da Zakon o strateškim investicijama spada u okvir člana 81, stav 1, pod 2, Ustava.
66. Član 81, stav 1, pod 2, Ustava propisuje da:
- “Za usvajanje, izmenu i dopunu ili ukidanje sledećih zakona je neophodna većina glasova celokupnog broja poslanika Skupštine koji su prisutni i većinu glasova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagwarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu:*
- [...]
- (2) zakoni kojima se sprovode prava zajednica i njihovih pripadnika, osim onih koja su utvrđena Ustavom;”*
67. Podnosioci zahteva tvrde da Zakon o strateškim investicijama odobrava prenos prava na korišćenja imovine u državnom i društvenom vlasništvu, i veliki delovi nepokretnosti u većinski srpskim opštinama su u vlasništvu državnih i društvenih preduzeća. Prenos korišćenja takve imovine unutar većinski srpskim opštinama će uticati na veliki broj stanovnika. Stoga, podnosioci zahteva tvrde da su pripadnici zajednica kosovskih Srba nesrazmerno pogođeni izmenama predviđenim Zakonom o strateškim investicijama, i da je stoga, ovaj zakon od vitalnog interesa za opstanak zajednica kosovskih Srba.
68. Sud primećuje da član 81, stav 1, predviđa poseban skup uslova da bi se utvrdilo koji se zakoni smatraju da spadaju u okvir izraza „zakoni od vitalnog interesa“. Pored toga, Sud primećuje da se tačka (2) ovog člana na poseban način odnosi na zakone koji sprovode prava zajednica i njihovih pripadnika navedenih u Ustavu. Ovi zakoni su navedeni u Poglavlju III Ustava [Prava zajednica i njihovih pripadnika] (vidi: slučaj br. KO118/16, ocena ustavnosti Zakona br. 05/L-120 o Trepči, rešenje o neprihvatljivosti od 19. oktobra 2016. godine, stav 54).
69. Sud, dalje, primećuje da oblast sprovođenja Zakona o strateškim investicijama, član 2 (1), odnosi na utvrđivanje *“Statusa strateške investicije ili strateškog investicionog projekta dobija se prema zakonom utvrđenim kriterijarna i*

procedurama za projekte sektora sa prioritetom za privredni i socijalni razvoj koji doprinose privrednom rastu, zapošljavanju i primeni moderne tehnologije, povećanju konkurentne sposobnosti privrede Kosova, povećanju izvoza i smanjenju trgovinskog deficita i generalno utiču na poboljšanje uslova života i blagostanja građana Republike Kosova [...].”

70. Pored toga, Sud podseća na cilj Zakona o strateškim investicijama kao što je navedeno u njegovom članu, odnosno da: *“Cilj ovog zakona je privlačenje i stvaranje uslova za strateške investicije u Republici Kosovu, kao i određivanje administrativnih postupaka i kriterijuma za ocenjivanje, izbor, implementaciju i nadzor strateških projekata, kao i određivanje procedura za izdavanje na korišćenje imovne Republike Kosova u cilju realizacije projekata strateških investicija.”*
71. Osim toga, Zakon o strateškim investicijama u članu 1 (2), propisuje da *“Institucije i organi Republike Kosova za sprovođenje ovog zakona poštovaće principe slobodnog kretanja roba, usluga i kapitala, principe slobodne konkurencije, podjednakog tretmana, ne diskriminacije, transparentnosti, proporcionalnosti i uzajamnog poštovanja.”*
72. Stoga, Sud primećuje da su ciljevi Zakona o strateškim investicijama da se poboljša ekonomski razvoj, zapošljavanje i implementacija novih tehnologija sa ciljem povećanja konkurentne mogućnosti na Kosovu u cilju poboljšanja opšteg blagostanja i životnih uslova svih građana Republika Kosovo.
73. U tom smislu, Sud smatra da predložene koristi Zakona o strateškim investicijama nisu ograničene na jednu ili neku drugu zajednicu, već su od opšteg javnog interesa i imaju za cilj dobrobit celog društva.
74. Sud smatra da, pored pominjanja da se mnoge od potencijalno pogođenih preduzeća u ciljanim sektorima privrede nalazi u većinski srpskim opštinama i zapošljavaju veliki broj kosovskih Srba, podnosioci zahteva nisu uspeli da pokažu kako bi zajednica kosovskih Srba bila posebno oštećena Zakonom o strateškim investicijama.
75. Sud ponavlja da je u zahtevu na osnovu člana 113.5 Ustava odgovornost podnosilaca da potkrepe svoje tvrdnje, uključujući da li osporeni Zakon treba da se smatra zakonom od vitalnog značaja u smislu člana 81.1 Ustava (vidi: *mutatis mutandis*, slučaj br. KO94/16, *ocena ustavnosti Zakona br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine*, rešenje o neprihvatljivosti od 25. oktobra 2016. godine, stav 48).
76. Sud smatra da podnosioci zahteva nisu potkrepili svoje tvrdnje o povredi procesnih odredbi sadržanih u članu 81, stav 1, pod tačkom 2. Ustava.
77. Stoga, Sud zaključuje da ova tvrdnja treba da se odbaci, kao očigledno neosnovana u skladu sa Ustavom.

Navodna povreda člana 78. Ustava

78. Podnosioci zahteva, takođe, tvrde povredu proceduralnih odredbi sadržanih u članu 78. Ustava, jer sednica Komisije za prava i interese zajednica i povratak nije održana između prvog i drugog čitanja Zakona o strateškim investicijama.
79. Član 78. Ustava propisuje:

„Član 78. [Komisija o Pravima i Interesima Zajednica]

1. *Komisija o Pravima i Interesima Zajednica je stalna komisija Skupštine. Ova komisija se sastoji od jedne trećine (1/3) članova koji predstavljaju grupu poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagantovana za Srpsku zajednicu i jedne trećine (1/3) poslanika koji predstavljaju grupu poslanika Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagantovana za ostale zajednice koje ne čine većinu i jedne trećine (1/3) poslanika iz većinske zajednice koja je zastupljena u Skupštini.*
 2. *Na zahtev bilo kojeg člana Predsedništva Skupštine, svaki predloženi zakon će se podneti Komisiji o Pravima i Interesima Zajednica. Komisija će, u roku od dve nedelje, većinom glasova svojih članova, doneti odluku o vršenju preporuka o predloženom zakonu.*
 3. *Kako bi osigurala da su prava i interesi zajednica pokrenuti na adekvatnom nivou, Komisija može da izvrši preporuke nekoj drugoj relevantnoj komisiji ili samoj Skupštini.*
 4. *Komisija, na svoju inicijativu, može da predloži zakone i ostale akte u okviru nadležnosti Skupštine, koje smatra neophodnim i u interesu zajednica. Članovi komisije mogu izlagati pojedinačno mišljenje.*
 5. *Predsedništvo Skupštine može, radi dobijanja mišljenja ili saveta, proslediti bilo koje pitanje nekoj drugoj komisiji, ili grupi koja se sastoji od najmanje deset (10) poslanika Skupštine“.*
80. Sud primećuje iz komentara primljenih od strane predsednika Skupštine od 21. oktobra 2016. godine, da je Komisija za prava i interese zajednica i povratak imenovana 19. februara 2016. godine, da razmatra Nacrt Zakona o strateškim investicijama i pruži svoje komentare u roku predviđenom u Poslovniku o radu Skupštine.
81. Pored toga, predsednik Skupštine je ukazao u svojim komentarima da je 25. aprila 2016. godine, izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju prosleđen na razmatranje Komisiji za prava i interese zajednica i povratak.
82. Predsednik Skupštine je u nastavku naveo: „Komisija za prava i interese zajednica i povratak nije razmatrala Nacrt Zakona o strateškim investicijama u Republici Kosovo, zajedno sa amandmanima Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju, u roku

predviđenom u članu 57, stav 8 Poslovnika o radu Skupštine. (Poslovník o radu, član 57, stav 8, „Stalne komisije svoje izvještaje treba da podnose Funkcionalnoj komisiji, u roku od deset radnih dana od dana prijema amandmana od Funkcionalne – izvestilačke komisije“.

83. Sud napominje da je podnosilac 2. novembra 2016. godine obavestio Sud da nije bilo sastanka Komisija za prava i interese zajednica i povratak između prvog i drugog čitanja osporenog zakona.
84. Dana 7. decembra 2016. godine, Sud je zatražio od podnosioca da detaljnije obrazloži svoje navode. Takođe, Sud je zatražio od generalnog sekretara Skupštine da dostavi dodatna pojašnjenja u vezi sa navodima podnosioca da se Komisija za prava i interese zajednica i povratak nije sastala kako bi raspravljala o osporenom nacrtu zakona.
85. Dana 12. decembra 2016 godine, generalni sekretar Skupštine potvrdio je Sudu da su sve informacije u vezi sa održavanjem sastanka od strane Komisija za prava i interese zajednica i povratak već dostavljene Sudu u komentarima koje je 21. oktobra 2016. godine, poslao predsednik Skupštine.
86. Dana 14. decembra 2016. godine, podnosilac je potvrdio Sudu da nije održan sastanak Komisija za prava i interese zajednica i povratak i, ukazao da ovo neodržavanje sastanka može biti potvrđeno od jednog podnosioca kao Predsednika Komisije kao i od ostalih podnosioca kao članova Komisije. Pored toga podnosilac tvrdi da se propust u neodržavanju ovog sastanka može takođe proveriti i samim uvidom u informacije koje se mogu naći na sajtu Skupštine.
87. Pored toga, Sud primećuje iz komentara od 25. oktobra 2016. godine podnetim od strane predsednika Funkcionalne komisije za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju da je od datuma podnošenja Nacrt Zakona o strateškim investicijama Funkcionalnoj komisiji 21. decembra 2015. godine, jedan od podnosilaca zahteva učestvovao na svim sednicama ove Komisije.
88. Pored toga, Sud primećuje iz ovih komentara da je jedan od podnosilaca zahteva predložio amandmane na Nacrt Zakona o strateškim investicijama i da su svi ti predloženi amandmani izglasani i usvojeni ili odbačeni od strane Komisije u punom sastavu.
89. Sud primećuje da je Komisija za prava i interese zajednica i povratak imala na raspolaganju isto onoliko vremena da razmotri Nacrt Zakona o strateškim investicijama i pripremi svoje mišljenje o Nacrt Zakonu kao i sve ostale stalne komisije.
90. Osim toga, Sud konstatuje da ni podnosilac ni Skupština ne ukazuju na razloge zašto nije došlo do održavanja sastanaka Komisija za prava i interese zajednica i povratak kako bi razmotrili osporeni zakon.

91. U ovim okolnostima, Sud smatra da podnosioci zahteva nisu potkrepili svoje tvrdnje o povredi proceduralnih odredbi sadržanih u članu 78. Ustava.
92. Stoga, Sud zaključuje da ova tvrdnja treba da se odbaci kao očigledno neosnovana, u skladu sa Ustavom.

Navodna povreda pravila 56 i 57 Poslovnika o radu Skupštine

93. Što se tiče tvrdnji podnosioca zahteva u vezi sa primenom pravila 56 i 57 Poslovnika o radu Skupštine u vezi razmatranja Nacrt Zakona o strateškim investicijama od strane različitih komisija, Sud primećuje da je delokrug nadležnosti Suda iz člana 113,5 Ustava da razmatra poštovanje proceduralnih pravila sadržanih u Ustavu postupka koji je sproveden u Skupštini, koje ne uključuje ocenu primene Poslovnika o radu same Skupštine.
94. U tom smislu, Sud smatra da podnosioci zahteva nisu potkrepili kako ova tvrdnja koja se odnosi na Poslovnik o radu Skupštine predstavlja ustavnu povredu za koju bi Sud imao nadležnost da razmatra (vidi: *mutatis mutandis*, slučaj br. KO94/16, ocena ustavnosti Zakona br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine od 25. oktobra 2016. godine, stav 53).

Navodna povreda člana 60. Ustava

95. Što se tiče proceduralne tvrdnje podnosioca zahteva koja se odnosi na član 60. Ustava da je Nacrt Zakona o strateškim investicijama trebalo da bude dostavljen Konsultativnom veću za zajednice na razmatranje, Sud podseća da prema članu 60, stav 3, Ustava, mandat konsultativnih zajednica se definiše na sledeći način:

“3. Mandat Konsultativnog veća za zajednice obuhvata:

(1) obezbeđivanje mehanizma za redovnu razmenu mišljenja između zajednica i Vlade Kosova;

(2) pružanje mogućnosti zajednicama da u početnoj fazi daju komentare na zakonodavne i političke inicijative, koje može da pripremi Vlada, daju predloge na ovakve inicijative i traže da njihovi stavovi budu uključeni u relevantne projekte i programe.

(3) sve ostale odgovornosti i funkcije, u saglasnosti sa zakonom.”

96. Sud primećuje da se mandat Konsultativnog veća za zajednice odnosi *inter alia* na „*mogućnosti zajednicama da u početnoj fazi daju komentare na zakonodavne i političke inicijative, koje može da pripremi Vlada*”.
97. U pogledu faze u kojoj mandat Konsultativnog veća za zajednice dolazi do izražaja, ona prethodi pravilnom zakonodavnom postupku. Ona se odnosi na fazu „*zakonodavne i političke inicijative*“ i nije deo postupka usvajanja zakona od strane Skupštine, u smislu člana 113,5 Ustava.
98. Stoga, Sud smatra da tvrdnja podnosioca zahteva da je Konsultativno veće za zajednice trebalo da se konsultuje ne spada u član 113.5 Ustava ida savetovanje

nije deo ustavnog zakonodavnog postupka koji vodi do usvajanja zakona od strane Skupštine. Prema tome, Sud nalazi da ova tvrdnja treba da bude odbačena, kao irelevantna. .

99. Što se tiče pozivanja podnosioca zahteva na odgovornosti države prema zajednicama i njihovim pripadnicima na osnovu člana 58. Ustava, u vezi sa usvajanjem Zakona o strateškim investicijama, Sud smatra da ove tvrdnje nisu u vezi sa usvajanjem ovog zakona kako zbog sadržaja, tako i zbog procedure.

Što se tiče sadržaja

Navodna povreda člana 46. [Zaštita imovine], u vezi sa članom 1, Protokola 1, EKLjP

100. Podnosioci zahteva tvrde da prenos na korišćenje državnih i društvenih preduzeća, po ovlašćenju iz članova 18, 22 i 23 Zakona o strateškim investicijama, predstavlja eksproprijaciju imovine u suprotnosti sa članom 46, stav 3. Ustava. Ovaj član predviđa da:

“3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproprijira.”

101. Podnosioci zahteva, takođe, tvrde da je ovaj prenos korišćenja preduzeća takođe u suprotnosti sa članom 1. Protokola 1, [Zaštita imovine] EKLjP. Ovaj član predviđa da:

“Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

102. Podnosioci zahteva tvrde da Zakon o strateškim investicijama, odobravajući prenos na korišćenje nepokretne imovine, efikasno eksproprijira imovinu preduzeća u državnom, javnom i društvenom vlasništvu, bez naknade u suprotnosti sa obavezama iz člana 46. Ustava.

103. Sud podseća da član 46. [Zaštita imovine], stav 3, Ustava, propisuje:

“3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje

javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproriše.”

104. Pored toga, Sud se poziva na član 1 Protokola 1 EKLJP, koji glasi:

“Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

105. Iako ove odredbe Ustava i EKLJP sadrže nekoliko elemenata, Sud primećuje da se tvrdnje podnosioca zahteva odnose samo na pitanje naknade za navodnu eksproprijaciju imovine.
106. Sud primećuje da osporeni članovi 18, 22 i 23 Zakona o strateškim investicijama ukazuju na to da će svaki prenos na korišćenje nepokretne imovine javnih, državnih ili društvenih preduzeća biti predmet zakona o korišćenju državne i javne imovine, prostorne i urbanističke regulacije, Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine, Zakona o javnim preduzećima, kao i daljeg regulisanja u dodatnim zakonima i podzakonskim aktima.
107. Sud primećuje da Zakon o strateškim investicijama govori samo o „prenosu prava na korišćenja nepokretne imovine“, a ne podrazumeva prenos potpunog vlasništva. Ovaj prenos prava na korišćenja će biti predmet drugih uslova kao što je navedeno u drugim zakonima i propisima, uključujući, u nekim slučajevima Zakon o eksproprijaciji nepokretne imovine.
108. Pored toga, član 24. Zakona o strateškim investicijama ograničava trajanje bilo kog prenosa prava na korišćenja i navodi da prenos prava na korišćenja može prestati u slučajevima u kojima se oduzima status strateške investicije ili dogovor sa investitorom prestaje.
109. U takvim okolnostima, Sud smatra da nije moguće tačno utvrditi kako će se predloženi prenos prava na korišćenje nepokretne imovine državnih, javnih i društvenih preduzeća sprovesti. Osim toga, nije jasno iz Zakona o strateškim investicijama da se neće isplaćivati nikakva nadoknada za pravo na korišćenje nepokretne imovine državnih, javnih ili društvenih preduzeća.
110. Stoga, Sud smatra da podnosioci zahteva nisu uspeli da potkrepe svoje tvrdnje o povredi prava na imovinu kao što je zaštićeno članom 46. Ustava.
111. Dakle, Sud zaključuje da tvrdnja podnosioca zahteva da Zakon o strateškim investicijama krši odredbe člana 46. Ustava, u vezi sa članom 1 Protokola 1, EKLJP, mora biti proglašena očigledno neosnovanom u skladu sa Ustavom.

Navodna povreda člana 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije]

112. Podnosioci zahteva takođe tvrde da, s obzirom da prenos na korišćenje za period od 40 godina nepokretne imovine preduzeća u društvenom vlasništvu predstavlja eksproprijaciju imovine bez naknade, kao što je već napred rečeno, ovo efikasno ometa i prava zaposlenih u društvenim preduzećima da imaju koristi od 20% od vrednosti preduzeća nakon privatizacije. Podnosioci zahteva tvrde da ovo krši pravo na rad svih zaposlenih u pogođenim preduzećima u društvenom vlasništvu, kršeći član 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije] Ustava.
113. Član 49. Ustava propisuje:

„Član 49. [Pravo na Rad i Obavljanje Profesije]

1. Garantuje se pravo na rad.

2. Svako lice ima pravo da slobodno izabere svoju profesiju i radno mesto“.

114. Sud podseća na članove 14. i 15. Zakona br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine (sa izmenama i dopunama), koji predviđaju osnovna pravila u pogledu naknade za eksproprijaciju. Ovi članovi predviđaju:

POGLAVLJE IV – PRENOS NEPOKRETNE IMOVINE NA KORISNIKA Član

14. Prenos eksproprijisane imovine na ime korisnika, raspodela troškova

“1. Ako Vlada namerava da izvrši eksproprijaciju površinskih prava kako bi omogućio vlasniku licence ili dozvole koja je izdata od NKRM radi izvršavanja njegovih vlasničkih prava na osnovu takve licence ili dozvole, Vlada će prvo zatražiti od ovog vlasnika da potpiše jednu pismenu obavezu za isplatu tražene naknade za eksproprijisano lice(a). Vlada će okončati Postupak Eksproprijacije samo nakon uplate dotične naknade od strane vlasnika licence ili dozvole. Vlada će dodeliti pravo korišćenja nad dotičnom imovinom pomenutom vlasniku licence ili dozvole. Delokrug i rok trajanja dotičnih prava korišćenja treba da budu razumna kako bi se omogućilo vlasniku licence ili dozvole da vrši svoja prava na osnovu njegove licence ili dozvole.”

POGLAVLJE V – NAKNADA

Član 15. Osnovna pravila koja uređuju utvrđivanje iznosa naknade

“1. Naknada će biti isplaćena na osnovu tržišne vrednosti imovine, koja će biti utvrđena u skladu sa odredbama ovog zakona i podzakonskih akata donetih na osnovu stava 6. ovog člana.”

115. Sud primećuje da i Zakon o strateškim investicijama i Zakon o eksproprijaciji predviđaju naknadu za eksproprijaciju nepokretnosti radi prenosa prava na korišćenje.

116. Pored toga, Sud podseća na član 3, stav 4, Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine. Ovaj član predviđa:

Član 3. Opšte odredbe

“[...]”

4. Takođe je utvrđeno da Vlada, u skladu sa stavom 3. člana 4. Ovog zakona, može da izvrši eksproprijaciju vlasništva ili druga prava opštine ili jednog opštinskog javnog autoriteta u ili na nepokretnoj imovini U ovim slučajevima, izričito je utvrđeno da dotična opština ili opštinski javni autoritet ima ista prava kao ona koja su data privatnim licima prema ovom zakonu, uključujući prava da ospore zakonitost eksproprijacije i/ili visinu naknade. [...]”.

117. Sud podseća da je ranije bio pozvan da razmatra usklađenost sa Ustavom Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine i da je utvrdio da je ovaj zakon u skladu sa Ustavom (vidi: presudu u slučaju KO 04/11, ocena ustavnosti Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine br. 03/L-139).
118. Sud primećuje da je utvrdio da način na koji Zakon o strateškim investicijama odobrava prenos prava na korišćenja nepokretne imovine ne mora nužno da znači da neće biti nadoknade potrebne za taj prenos niti da će se opštinama uskratiti njihova prava. Osim toga, nije moguće da Sud utvrdi da bi takvi prenosi prava na korišćenje ometali proces privatizacije, kako su to tvrdili podnosioca zahteva.
119. Što se tiče izjave podnosioca zahteva da se pravo na korišćenje imovine preduzeća u društvenom vlasništvu može preneti na period od 40 godina, Sud primećuje da član 24. Zakona o strateškim investicijama odobrava prenos prava na korišćenje nepokretne imovine za period do 99 godina. Značaj ove izjave u vezi sa periodom od 40 godina nije jasan Sudu, uprkos dva zahteva podnosiocima da pojasne svoje tvrdnje.
120. Pored toga, Sud smatra da Zakon o strateškim investicijama ne sprečava ili negira bilo kome pravo na rad ili obavljanje profesije, u smislu člana 49. Ustava (vidi: *mutatis mutandis*, rešenje o neprihvatljivosti br. RK734/14 u slučaju KI09/14 od 24. novembra 2014. godine, stav 29).
121. Sud smatra da podnosioci zahteva nisu uspeali da potkrepe svoje tvrdnje o povredi prava na rad kao što je zaštićeno članom 49. Ustava.
122. Dakle, Sud zaključuje da tvrdnja podnosioca zahteva da Zakon o strateškim investicijama krši odredbe člana 49. Ustava mora biti proglašena očigledno neosnovanom u skladu sa Ustavom.

Navodna povreda članova 123 i 124

123. Konačno, podnosioci zahteva tvrde da odobren prenos prava na korišćenje nepokretne imovine preduzeća u društvenom vlasništvu koja se nalaze na teritoriji opština krši isključive nadležnosti opština kao što je garantovano

Sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa Kosova (Ahtisarijev plan), Aneks III [Decentralizacija], kao što je razrađeno u Poglavlju X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, i dalje predviđeno u članu 17. Zakona o lokalnoj samoupravi.

124. Sud podseća na Poglavlje X Ustava, koji propisuje:

“Poglavlje X Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija

Član 123 [Osnovna načela]

- 1. Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.*
- 2. Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem.*
- 3. Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.*
- 4. Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.*

Član 124 [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]

- 1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.*
- 2. Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.*
- 3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.*
- 4. Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.*
- 5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.*
- 6. Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.*
- 7. Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.”*

125. Sud primećuje da član 124 (3) Ustava predviđa da opštine imaju „svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom“.

126. Međutim, Sud primećuje da Ustav ne reguliše koje su te nadležnosti ili kako će se sprovoditi ili osigurati od strane opština. To je stvar zakona.
127. Dakle, Sud utvrđuje da podnosioci zahteva nisu uspeli da potkrepe svoje tvrdnje o povredi nadležnosti opština kao što su garantovano članovima 123 i 124. Ustava.
128. Kao takva, ova tvrdnja treba da bude odbačena kao očigledno neosnovana u skladu sa Ustavom.
129. Pored toga, Sud podseća na član 113.4 Ustava, koji propisuje: „Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu“.

Zahtev za uvođenje privremene mere

130. Sud podseća da su podnosioci zahtevali da se Zakon o strateškim investicijama „*SUSPENDUJE u skladu sa članom 27. Zakona o Ustavnom sudu do donošenja konačne odluke o ustavnosti osporenog Zakona*“.
131. S tim u vezi, Sud se poziva na član 43. stav 2, Zakona koji predviđa:

“2. Ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora.”

132. Sud smatra da je cilj zahteva podnosilaca za privremenu meru već postignut Zakonom.
133. Prema tome, Sud odbija zahtev za privremenu meru kao neprimenljiv i stoga neprihvatljiv.

Zaključak

134. U zaključku, Sud utvrđuje da podnosioci zahteva nisu potkrepili svoju tvrdnju na ustavnim osnovama i nisu pružili dokaze koji ukazuju kako je i zašto osporenim Zakonom o strateškim investicijama povređen Ustav, kako zbog sadržaja, tako i zbog procedure.
135. Sud zaključuje da je zahtev podnosilaca, što se tiče navodne povrede članova 22, 46, 49, 58, 60, 78, 81.1, 123 i 124. Ustava, na ustavnim osnovama, očigledno neosnovan, u skladu sa članom 42. Zakona i pravilom 36 (1) (d) i 36 (2) Poslovnika.
136. Shodno tome, Sud izjavljuje da je Zakon br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosova u skladu sa Ustavom, što znači da je ustavan.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.5 Ustava, članovima 27 i 42, stav 1.3 Zakona i pravilima 36 (1) (d) i (2), i 55 (4) Poslovnika, 20. januara 2017. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;
- II. DA PROGLASI da je Zakon br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosova ustavan u pogledu sadržaja i sprovedenog postupka za njegovo usvajanje od strane Skupštine Republike Kosova;
- III. DA ODBIJE zahtev za privremenu meru kao neprimenljiv prema članu 43.2 Zakona o Ustavnom sudu;
- IV. Da IZJAVI da Zakon br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosova kao što je usvojen od strane Skupštine Republike Kosova treba proslediti predsedniku Republike Kosova za objavljivanje;
- V. DA DOSTAVI ovu odluku podnosiocima, predsedniku Republike Kosova, predsedniku Skupštine Kosova i Vladi Kosova;
- VI. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona o Ustavnom sudu, i
- VII. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac



Ivan Čukalović



Predsednica Ustavnog suda



Arta Rama-Hajrizi