



REPUBLIKA E KOSOVËS – РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE  
УСТАВНИ СУД  
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 24. decembra 2012. god.  
Br.Ref.: MP331/12

## **ODLUKA O PRIVREMENIM MERAMA**

u

**Slučaju br. KO 97/12**

Podnosilac

**Institucija ombudsmana**

**Ocena ustavnosti članova 90., 95. (1.6), 110., 111. i 116. Zakona o Bankama,  
Mikrofinancijskim Institucijama i Nebankarskim Financijskim Institucijama,  
Br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.**

### **USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO**

u sastavu:

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

#### **Podnosilac zahteva**

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

## **Osporeni zakon**

2. Podnosilac zahteva od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) poništenje članova 90., 95. (1.6), 110., 111. i 116. Zakona o Bankama, Mikrofinancijskim Institucijama i Nebankarskim Financijskim Institucijama, Br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.

## **Predmetna stvar**

3. Predmetna stvar zahteva je ocena, od strane Suda, ustavnosti članova 90., 95. (1.6), 110., 111. i 116. Zakona o Bankama, Mikrofinancijskim Institucijama i Nebankarskim Financijskim Institucijama, Br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.
4. Podnosilac zahteva je dalje zahtevao od Suda uvođenje privremenih mera i obustavi primenu Zakona o Bankama, Mikrofinancijskim institucijama i nebankarskim financijskim institucijama, Br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god.

## **Pravni osnov**

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

## **Postupak pred Sudom**

6. Dana 11. oktobra 2012. god., podnosilac zahteva je podneo zahtev Sudu.
7. Dana 31. oktobra 2012. god., predsednik Suda je, Odlukom br. GJR. KO. 97/12, imenovao sudiju Snezhana Botusharova za Sudiju izvestioca. Istog dana, predsednik Suda je, Odlukom br. KSH. KO. 97/12, imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija Altay Suroy (predsedavajući), Almiro Rodrigues i Arta Rama-Hajrizi.
8. Dana 14. oktobra 2012. god., o podnetom zahtevu su obavešteni predsednik Republike, predsednik Skupštine, Vlada i podnosilac zahtev.
9. Istog dana, o podnetom zahtevu Sud je obavestio i zahtevao komentare od: Komisije Skupštine za Zakonodavstvo, Centralne Banke Republike Kosovo (u daljem tekstu: CBK), Ministarstva za Finansije, Ministarstva Javne Uprave, Departman za registraciju i međuveze sa NVO. Do sada, nijedna od gorenavedenih institucija nije odgovorila.

## **Pregled činjenica**

10. Dana 12. aprila 2012. god., Skupština Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), uvojila Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim *Finansijskim*

Institucijama, Br.4/L-093, sa 55 (pedesetpet) glasova “za”, o (nula) glasova “protiv”, i 4 (četiri) “uzdržanih”<sup>1</sup>.

11. Dana 19. aprila 2012. god., nevladine organizacije (u daljem tekstu: NVO): Fond Kosovskog civilnog društva (KCSF), pokret FOL, Kosovski Demokratski Institut (KDI) i 55 drugih podržavajućih NVO obratile su se putem dopisa predsedniku Republike Kosovo, zahtevajući neobjavljenje zakona, i da vrati zakon Skupštini za razmatranje.
12. Dana 11. maja 2012. god., u skladu sa članom 80.(5) Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), objavljen je Zakon o Bankama, mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim *Finansijskim* Institucijama, Br.4/L-093, u Službenom listu Republike Kosovo.
13. Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim *Finansijskim* Institucijama, Br.4/L-093, stupio na snagu 12. aprila 2012. god. u skladu sa članom 118. ovog zakona.
14. Dana 11. maja 2012. god., Institucija ombudsmana je primila podnesak od jednog broja NVO: Fond Kosovskog civilnog društva (KCSF), pokret FOL, Kosovski Demokratski Institut (KDI) i 55 drugih podržavajućih NVO, koje su se zajedno obratile Instituciji ombudsmana da zahteva od Ustavnog suda Republike Kosovo, da u skladu sa dužnostima i odgovornostima po Zakonu, oceni ustavnost članova 90., 95.(1.6), 110., 111. i 116. Zakona o Bankama, mikrofinansijskim Initucijama i Nebankarskim *Finansijskim* Institucijama, Br.4/L-093.
15. Gorenadvedene NVO smatraju da ovi članovi sačine ustavnu povredu i zahtevaju obustavu primenivanja ovog Zakona dok Sud ne bude doneo odluku u vezi ovog pitanja.
16. Gorenavedene NVO smatraju da sledeće odredbe: članovi 90., 95. (1.6), 110., 111. i 116. Zakona o Bankama, Mikrofinansijskim Initucijama i Nebankarskim *Finansijskim* Institucijama Br. 04/L-093, povređuju član 44. [Sloboda Udruživanja], član 46. [Zaštita Imovine], i član 10. [Ekonomija] Ustava, međunarodna načela o neprofitabilnim NVO i primenjivu legislaturu Kosova kojom se uređuje oblast slobode udruživanja NVO.

### **Argumenti podnosioca zahteva**

17. Podnosilac u svom zahtevu se poziva na sledeća pravna mehanizma što se tiče predmetne stvari pred Sudom:
18. Član 44. [Sloboda Udruživanja]

“1. Garantuje se sloboda udruživanja. Sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje

---

<sup>1</sup> U stranici 21. transkripta od 12. aprila 2012. god. se kaže 55 (pedesetpet) glasova “za”, 4 (četiri) “uzdržanih”, o (nula) protiv, i 61 (šestdeset) prisutnih poslanika. Međutim, podnosilac zahteva u zahtevu navodi da: “1. dana 12. aprila 2012. god., Skupština Republike Kosovo usvojila Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama sa pedesetčetiri (54) glasova za, nijedan protiv, i četiri (4) uzdržanih.”

organizacija bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije, kao i da učestvuje u aktivnosti neke organizacije.

*2. Sloboda osnivanja sindikata i organizovanja radi zaštite interesa, je takođe zagantovana [...]"*

19. Član 46. [Zaštita imovine] Ustava izričito garantuje zaštitu imovine:

*"1. Garantuje se pravo na imovinu.*

*2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.*

*3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. [...]"*

20. Član 10. [Ekonomija] Ustava se odnosi na ekonomski red Republike Kosovo:

*"Tržišna privreda sa slobodnim tržištem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo."*

21. Član 1. Zakona o Slobodi Udruživanja Nevladinih Organizacija, Br. 04/L-057, predviđuje da:

*"Ovim zakonom uređuje se osnivanje, upis, unutrašnje upravljanje, delatnosti, ugašenje brisanje iz registra i prestanak rada pravnih lica organizovanih kao nevladine organizacije na Kosovu."*

22. Prema članu 4. Zakona o Slobodi Udruživanja Nevladinih Organizacija, Br. 04/L-057,:

*"1. NVO ne deli neto dohotke ili zarade nijednom licu.*

*2. Imovina, prihodi i profit NVO se koriste za podržavanje neprofitabilnih ciljeva određenih organizacija.*

*3. Imovina, prihodi i dohoci jedne NVO-e ne upotrebljavajuse da bih direktno ili indirektno doprinesu dobitke za jednog osnivača direktora, službenika, člana, radnika, ili donatora NVO-a. Ovaj član ne isključuje isplatu ili nadoknadu razumnih kompenzacija licima za njihov rad obavljen za organizaciju."*

23. Član 5. Zakona o Slobodi Udruživanja Nevladinih Organizacija, Br. 04/L-057, jasno je definisan pojam i svrha osnivanja NVO na Kosovo:

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

24. Član 11.1 Zakona o Slobodi Udruživanja Nevladinih Organizacija, Br. 04/L-053, predviđuje:

*“1. Domaća NVO je udruženje ili fondacija osnovana na Kosovu za obavljanje delatnosti zasnovane na zakonu, radi opšte koristi ili uzajamnog interesa.”*

25. Član 20. Zakona o Slobodi Udruživanja Nevladinih Organizacija, Br. 04/L-057, definiše uslove prestanka rada NVO:

*“1. NVO prestaje sa radom:*

*1.1. dobrovoljnom odlukom o prestanku rada organizacije donetom od strane upravnog odbora u skladu sa statutom NVO;*

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

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

*1.4. na osnovu pravosnažne sudske odluke.”*

26. Član 21. Zakona o Slobodi Udruživanja Nevladinih Organizacija, Br. 04/L-057, predviđuje način i nadležne organe za otpisanje i način upravljanja imovinom NVO-a:

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

*4. U svim drugim slučajevima svaka druga imovina nakon isplate dugova će se raspoređivati na osnovu statuta ili odluke višeg rukovodstvenog organa i u svim slučajevima u skladu sa članom 4. ovog zakona. ”*

27. U vezi s tim, podnosilac zahteva tvrdi da “[...] Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, uglavnom u Poglavlje II, omogućava NVO Mikrofinansijskim Institucijama da se transformišu u akcionarna društva, odnosno privatna lica u suprotnosti sa ciljem njihovog osnivanja. Kao taav Zakon krši ustavna načela, krši međunarodna načela neprofitabilnog zakona, i u suprotnosti je sa primenjivom legislaturom Kosova koja uređuje slobodu udruživanja NVO, i ugrožava budućnost civilnog društva u celini.”

28. Dalje, podnosilac zahteva tvrdi da NVO Mikrofinansijske Institucije su osnovane i registrovane u skladu sa pravu na udruživanje, zagarantovanim članom 44. Ustava i Zakonom o Slobodi Udruživanja u Nevladine Organizacije, Br. 04/L-057. Međutim, navodno, Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, i njegova promena pravnog subjektiviteta NVO Mikrofinansijskih Institucija, i omogućavanje njihovog transformisanja u akcionarna

društva, udaljava ih od delokruga člana 44. Ustava, i sprečava njihovo pravo da deluju na osnovu prava udruživanja.

29. Štaviše, "Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama namerava da uređuje delovanja NVO Mikrofinansijskih Institucija svojim propisom načela i procedura upravljanja. Ipak, odredbe zakona bave se pitanjem pravne subjektivnosti NVO Mikrofinansijskih Institucija, tako da omogućavaju njihovu transformaciju sa uživanja statusa NVO na pravno lice Akcionarnog društva.
30. Podnosilac zahteva tvrdi da "Zakon o Slobodi Udruživanja u NVO, u svom članu 4., stav 2. i 3., ne dozvoljava NVO da se transformiše u drugo pravno lice, a još manje u pravno lice za-profit. NVO može prestati postojanje (odnosno otkazati svoj pravni status kao NVO), samo prestankom rada, i ni na koji način transformisanjem. Biti osnovano i registrovano u skladu sa ovim zakonom (i uredbama i zakonima pre ovog sadašnjeg zakona), pravni status svih NVO (uključujući i NVO Mikrofinansijske Institucije) je regulisan izričito sa Zakonom o Slobodi Udruživanja u NVO, i bilo kakvo regulisanje pravnog statusa takvih institucije drugim zakonima je nezakonito."
31. Dalje, podnosilac zahteva argumentuje da "nekoliko zemalja ne dozvoljavaju pravne mogućnosti za takvu transformaciju (kao što je slučaj na Kosovu), a drugi izričito zabranjuju takvu transformaciju, relevantnim zakonima, kao što je Zakon Republike Bugarske o neprofitabilnim entitetima, član 12., član 42.; Zakon Republike Makedonije o Udruženjima i Fondacijama, član 6.2, i Zakon Republike Estonije o Fondacijama, član 1.3."
32. Prema podnosiocu zahteva osnovno generalno načelo sektora ne-za-profit je: "zabranjuje distribuciju neto zarade ili profita bilo kog lica, i korišćenje sredstva, zarade i profita NVO da bi obezbedilo beneficije, direktno ili indirektno, bilo kom osnivaču, direktoru, službeniku, članu zaposlenog, ili donatora NVOa, osim plate ili razumne nadoknade takvog lica za obavljene rad za organizaciju." Navodno, "Ovo načelo podrazumeva da NVO nema vlasnika, i prema tome njena imovina ne može se tretirati kao privatna imovina. "Sredstva, zarada, i profit NVOa biće korišćena za podršku ne-profitabilne svrhe namenjene za tu organizaciju", dok u slučaju prestanka rada NVOa, "sredstva tog NVOa biće distribuirana nekoj drugoj NVO za slične svrhe."
33. Na osnovu gorenavedenog, podnosilac zahteva tvrdi da "Ove odredbe osiguravaju da ni na koji način, bilo to tokom delovanja, ili čak i nakon prestanka rada, sredstva NVOa ne mogu se preneti na za-profit entitete. Naprotiv, Zakon o Bankama i Mikrofinansijskim Institucijama, i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, omogućavanjem NVO Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama da se transformišu u akcionarska društva, omogućava da se sredstva NVO pretvore u privatne akcije/imovine."
34. Shodno članu 46. Ustava, nijedan ne sme biti lišen imovina arbitrarno, uključujući i imovinu pravnih lica. Sledstveno, podnosilac zahteva tvrdi da "ovaj član zaštiti imovinu nevladinih organizacija. NVO su pravna lica osnovana u skladu sa ne-za-profit pravima, i kao takve nisu u vlasništvu. Sredstva NVO su upravljene od rukovodećih



*organa NVOa, ani uvek na osnovu univerzalnih načela ne-distribucije profita. Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, omogućivanjem transformisanja NVO MFI u akcionarska društva, arbitrarno otuđuje sredstva NVO, preneviši sredstva NVO nekom drugom pravnom ili fizičkom licu za akcionarstvo.”*

35. Prema podnosiocu zahteva, *“Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, omogućivanjem transformisanja NVO MFI u akcionarska društva, omogućava kapitalu stečenog bez naplačivanja poreza da se ubrizga u konkurentno komercijalno tržište između banaka i drugih finansijskih institucijam koje su dužne da naplaćuju porzes od smaog osnivanja.”* To, navodno, je u suprotnosti sa članom 10. Ustava koji predviđa da *“ Tržišna privreda sa slobodnim tržištem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo.”*
36. Po mišljenju podnosioca zahteva, *“Zakon o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama je takođe u suprotnosti sa Preporukam Saveta Evrope CMIREC (2007) 14 Komitet Ministara zemalja članica o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, i Zakonom br. 04/L-0570 Slobodi Udruživanja NVO, osnovni zakon koji predviđa osnivanje, delovanje i prestanak rada NVO na Kosovu.”*

### **Zahtev o privremenim merama**

37. Podnosilac zahteva od Suda uvođenje privremenih mera *“ i obustavi primenu primenu Zakona o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, Br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god., zbog nepopravljive štete koje primena ovog zakone može prouzrokovati civilnom društvu, dok se ne donese meritorna odluka o navedenim članovima.”*
38. U vezi toga, da bi Sud uveo privremen mere u skladu sa pravilom 55. (4) Poslovnika o radu, treba da utvrđuje, naime, da:

*“(a) strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala prima facie slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, prima facie slučaj o prihvatljivosti predmeta;*

*(b) strana koja zahteva uvođenje privremenih mera je dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; ili*

*(..)*

*Ukoliko strana koja zahteva privremene mere nije pokazala potrebne prikaze, Veće za razmatranje treba da preporuči odbijanje zahteva.”*

39. Sud, imajući u obzir ulogu i važnost civilnog društva i NVO kao značajni deo društva, u razvoju demokratije, zaključuje da primena Zakona br. 04/L-093 o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, preciznije

osporeni članovi 90., 95. (1.6), 110., 111. i 116. mogu prouzrokovati nepopravljivu štetu funkcionisanju civilnog društva i demokratije u Republici Kosovo.

40. Stoga, bez prejudiciranja konačnog ishoda zahteva, zahtev podnosioca za privremene mere se odobrava.

### IZ TIH RAZLOGA

Sud, u skladu sa članom 116.(2) Ustava i članom 27. zakona, dana 24. decembra 2012. god., jednoglasno

### ODLUČIO

- I. DA ODOBRI privremenu meru;
- II. DA ODOBRI preivremenu meru do 31. januara 2013. god. od dana donošenja ove Odluke;
- III. DA ODMAH OBUSTAVI primenu članova 90., 95. (1.6), 110., 111. i 116. Zakona o Bankama, Mikrofinansijskim Institucijama i Nebankarskim Finansijskim Institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012. god., za isti period;
- IV. Ova Odluka biće dostavljena stranama; i
- V. Oeva Odluka biće objavljena shodno članu 20. (4) Zakona i stupa na snagu odmah.

**Predsednik Ustavnog suda**

Prof. dr Enver Hasani

