



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

Priština, 9. septembra 2013. god.  
Br.ref.:AGJ469/13

## **PRESUDA**

u

**slučaju br. KO 95/13**

**podnosioci**

**Visar Ymeri i 11 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo**

**Ocena ustavnosti Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog  
međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju  
odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan  
implementacije ovog ugovora**

### **USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVA**

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

#### **Podnosioci zahteva**

1. Podnosioci zahteva su Visar Ymeri, Albin Kurti, Glauk Konjufca, Rexhep Selimi, Afrim Kasolli, Liburn Aliu, Albulena Haxhiu, Albana Gashi, Florin Krasniqi, Emin Gërbeshi, Albana Fetoshi i Agim Kuleta, svi poslanici Skupštine Republike Kosovo. Podnosioci zahteva su ovlastili g. Visara Ymerija da ih predstavlja pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

## **Osporeni zakon**

2. Podnosioci zahteva osporavaju Zakon, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora (u daljem tekstu: Zakon o ratifikaciji), koji je usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), 27. juna 2013. god.

## **Predmetna stvar**

3. Podnosioci zahtevaju ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o ratifikaciji, koji je usvojen od strane Skupštine odlukom br. 04-V-638 od 27. juna 2013. god.

## **Pravni osnov**

4. Član 113.5 Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), članovi 42. i 43. Zakona, br. 03/L-121, o Ustavnom sudu Republike Kosovood 15. januara 2009. god., (u daljem tekstu: Zakon), i pravilo 36. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

## **Postupak pred Sudom**

5. Dana 4. jula 2013. god., podnosioci su podneli zahtev Sudu.
6. Dana 4. jula 2013. god., predsednik Ustavnog suda je, odlukom br. GJR.KO.95/13, imenovao sudiju Snezhanu Botusharovu za sudiju izvestioca. Istog dana, predsednik Ustavnog suda je, odlukom br.KSH.KO.95/13, imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija: Robert Carolan (predsedavajući), Kadri Kryeziu i Arta Rama-Hajrizi.
7. Dana 5. jula 2013. god., podnosioci zahteva su podneli prepravljene zahtev shodno pravilu 31.1. Poslovnika o radu, koji predviđa: *“U bilo koje vreme pre nego što sudija izvestilac podnese svoj izveštaj, strana koja je podnela podnesak ili odgovor, ili Sud kada deluje po službenoj dužnosti, može dostaviti Sekretarijatu prepravljenu pismenu ili grešku u brojkama navedenu u materijalu koji je podnet.”* Podnosioci zahteva su prepravili stranicu 17. zahteva, pod rimskim brojem VI (Izjava o traženom rešavanju) brisanjem člana 113.2, pravila 54. i 55. Poslovnika o radu. Podnosioci zahteva su takođe dostavili i sledeća dodatna dokumenta Sudu: Ovlašćenje, potpise i fotokopije ličnih karata poslanika koji su podneli zahtev.
8. Dana 9. jula 2013. god., Sud je obavestio predsednika Skupštine i Vladu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) o zahtevu podnetom Sudu od strane podnosilaca zahteva i tražio od njih da dostave svoje komentare i dokumente koje oni smatraju potrebnim u vezi sa zahtevom.
9. Dana 9. jula 2013. god., predsednik Ustavnog suda Republike Kosovo je informisao predsednicu Republike Kosovo o zahtevu podnetom Sudu od strane podnosilaca zahteva.

10. Dana 18. jula 2013. god., Sud je, od predsednika Skupštine, primio sledeća dokumenta:

- a. Konačan izveštaj rada Komisije za zakonodavstvo od 17. juna 2013. god. o Nacrtu Zakona o ratifikaciji.
- b. Transkript plenarnih sednica Skupštine, od 27. juna 2013. god. i 4. jula 2013. god.
- c. Zapisnik plenarnih sednica Skupštine, od 27. juna 2013. god. i 4. jula 2013. god.
- d. Registar elektronskog glasanja.
- e. Odluku Skupštine, od 27. juna 2013. god., o usvajanju Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji (odluka br. 04-V-638).
- f. Odluku (br. 01/132) Vlade *“Usvajanje Nacrta zakona o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora.”*
- g. Zakon o ratifikaciji.
- h. Prvi međunarodni sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije (u daljem tekstu: Prvi međunarodni sporazum).
- i. Plan implementacije ovog ugovora (u daljem tekstu: Plan implementacije).

11. Sud nije primio bilo kakve komentare ni od Skupštine niti od Vlade.

12. Veće za razmatranje je razmatralo izveštaj koji je pripremila sudija izvestilac, sudija Snezhana Botusharova i preporučila Sudu u punom sastavu.

13. Dana 2. septembra 2013. god., Sud je većao i glasao o zahtevu.

### **Pregled činjenica**

14. Dana 18. oktobra 2012. god., Skupština je na predlog parlamentarnih grupa: Demokratske partije Kosova (PDK), Alijanse za budućnost Kosova (AAK), Koalicije za novo Kosovo (KKR), Samostalne liberalne stranke (SLS) i grupe 6+, usvojila Rezoluciju, br. 04-R-08, o normalizaciji odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije (objavljeno na veb stranici Skupštine). Prema ovoj Rezoluciji:

- a. *„Skupština Republike Kosovo podržava proces rešavanja problema između dve nezavisne i suverene države, Kosova i Srbije, u interesu*

*normalizacije odnosa među njima, poboljšanja života građana i promocije evropske agende za obe zemlje i za region.”*

- b. “[...] dijalog i njegovi rezultati treba da budu u skladu sa suverenitetom Kosova, međunarodnim subjektivitetom, teritorijalnim integritetom i unutrašnjem regulisanju - jedinstvenom ustavnom poretku Kosova.”*
- c. “[...] Skupština Republike Kosova ovlašćuje Vladu Republike Kosovo da vodi ovaj proces, uz učešće potrebnih Komisija Skupštine Kosova [...]”.*
- d. “[...] postignuti sporazumi kao rezultat dijaloga biće ratifikovani u Skupštini Republike Kosovo.”*

15. Dana 22. aprila 2013. god., tokom vanredne sednice koju je zahtevao premijer, Skupština je usvojila Rezoluciju br. 04-R-10, o davanju saglasnosti potpisivanju Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije (objavljenom na veb stranici Skupštine). Prema ovoj Rezoluciji:

- a. “ Skupština Republike Kosova izražava podršku i daje saglasnost za potpisivanje Prvog sporazuma o normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije [...]”;*
- b. “[...] Skupština Kosova podržava obaveze sadržane u ovom Sporazumu [...]”*

16. Dana 28. maja 2013. god., Vlada je usvojila odluku br. 01/132 “*usvajanje Nacrt zakona o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora.*” Pored toga, u skladu sa ovom odlukom, generalni sekretar Kancelarije premijera prosledio je Nacrt zakon Skupštini za razmatranje i usvajanje.

17. Istog dana, predsednik Skupštine je prosledio svim poslanicima Skupštine Nacrt zakona *o ratifikaciji*. Štaviše, Komisija za zakonodavstvo je zadužena da razmatra ovaj Nacrt zakona i da podnese Skupštini izveštaj sa preporukama.

18. Dana 24. juna 2013. god., Komisija za zakonodavstvo je dostavila poslanicima Skupštine preporuku da Skupština treba da razmotri i usvoji Nacrt zakon *o ratifikaciji*. Ova komisija je predložila tri amandmana na ovaj Zakon:

- a. Amandman 1.: “U naslovu Nacrta zakona, reči “I PLAN IMPLEMENTACIJE OVOG SPORAZUMA”, brišu se.;*
- b. Amandman 2.: Član 1. Nacrta zakona preformuliše se i glasi “član 1. – Cilj, Ovaj Zakon ratifikuje Prvi međunarodni sporazum koji uređuje normalizaciju odnosa Republike Kosovo i Republike Srbije, parafiran 19. aprila 2013. god. od strane premijera Republike Kosovo i premijera Republike Srbije, usvojen od strane Vlade Republike Kosovo*

*22. aprila 2013. god., Odluka br.01/126 i od strane Skupštine Republike Kosovo 22. aprila 2013. god., Rezolucija Br.04-R-10.”;*

- c. Amandman 3.: član 2. Nacrta Zakona, preformuliše se i glasi “*član 2. - Delokrug, delokrug ovog Zakona je Prvi međunarodni sporazum koji uređuje normalizaciju odnosa Republike Kosovo i Republike Srbije i sastavni je deo ovog zakona. Ovaj Zakon će se sprovoditi od strane Republike Kosovo, uz pomoć Evropske unije (EU), Snaga organizacije severno-atlantskog traktata na Kosovu (KFOR) i Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).*”
19. Dana 27. juna 2013. god., Skupština je održala plenarnu sednicu, kojom prilikom je izglasan i usvojen Zakon, br. 04/L-199, o ratifikaciji. Predloženi amandmani od strane Komisije za zakonodavstvo nisu usvojeni. Prema registru elektronskog glasanja i transkriptu Skupštine, od prisutnih poslanika, 84 su glasala za, 3 su bila protiv i 1 uzdržan.
  20. Istog dana, predsednik Skupštine (odlukom br. 04-V-638) u skladu sa članom 65.1. [Nadležnosti Skupštine] Ustava, koji predviđa da: “*Skupština Republike Kosovo; (1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;*” i članom 18. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma] Ustava i pravilom 60. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma] Poslovnika Skupštine “*usvaja Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije.*” Štaviše, u skladu sa tačkom 2. ove odluke, “*Zakon se dostavlja za proglašenje predsednici Republike Kosova.*”

## **Argumenti predstavljeni od strane podnosioca zahteva**

### ***Što se tiče proceduralnog aspekta zahteva***

21. Podnosioci zahteva podneli su Sudu zahtev za ocenu ustavnosti osporenog Zakona, pošto oni smatraju da Zakon o ratifikaciji i Prvi međunarodni sporazum pripojen Zakonu nisu usvojeni u saglasnosti sa zakonskim procedurama, kako u Vladi, tako i kada se time bavila Skupština. Podnosioci zahteva navode tri proceduralna kršenja:
  - a) Postupak koji je prilikom usvajanja Nacrta zakona o ratifikaciji od strane Vlade povredio članove 5. i 11.1. Zakona o međunarodnim ugovorima, pošto Nacrt zakona nije dostavljen na razmatranje i drugim agencijama i ministarstvima;
  - b) Postupak koji je sledio od strane Vlade prilikom podnošenja Nacrta Zakona Skupštini povredio je članove 54.1.b i 60.2 Poslovnika Skupštine, pošto Nacrt zakon nije praćen između ostalog Deklaracijom o budžetskim implikacijama; i
  - c) Postupak koji je sledio prilikom usvajanja Nacrta zakona u Skupštini povredio je članove 60.3. i 54.1. Poslovnika Skupštine, kao i posebna pravila Priloga 2. Poslovnika o radu, pošto Nacrt zakona nikada nije dostavljen raznim komisijama Skupštine za razmatranje.

22. Podnosioci zahteva tvrde da postupak koji je sledio od strane Vlade prilikom usvajanja Zakona o ratifikaciji povredio je članove 5. i 11.1. Zakona o međunarodnim ugovorima (Zakon br. 04/L-52). Podnosioci zahteva prvo objašnjavaju rezerve u međunarodnom pravu i u vezi sa time, se pozivaju na član 3.1.9. Zakona o međunarodnim ugovorima, koji predviđa da, *"Rezerva - jednostrana izjava koju daje nadležni državni organ prilikom potpisivanja, potvrđivanja, pristupanja ili usvajanja ugovora, čiji je cilj da isključi ili izmeni pravno dejstvo odredbe na koju je stavljena."* S obzirom da kosovski zakoni na snazi predviđaju instrument rezerve, oni smatraju da za svaki sporazum između Republike Kosovo i bilo kog međunarodnog subjekta treba uzeti u obzir član 11. ovog Zakona, prema kojem u svakom slučaju kada su u pitanju međunarodni ugovori koji imaju implikacije na unutrašnje zakonodavstvo, nadležne institucije treba da pripreme dokument koji objašnjava te implikacije.
23. Podnosioci se dalje pozivaju na član 11.1. Zakona koji glasi: *"Ako budu stavljene bilo koje rezerve odnosno izjave na međunarodni ugovor, nadležno ministarstvo ili državna agencija dužni su da ih prijave relevantnim ministarstvima i vladinim agencijama u proceduri revizije shodno članu 5 ovog Zakona."* dok stav 2. utvrđuje da: *"Nadležno ministarstvo ili državna agencija dužni su da unesu tekst tih rezervi ili izjava u nacrt zakona Republike Kosovo o potvrđivanju međunarodnog ugovora ili u nacrt dekreta predsednika Republike Kosovo o potvrđivanju međunarodnog ugovora, i da se potrude da obezbede prevod tih rezervi ili izjava na dotičnom stranom jeziku."*
24. Po mišljenju podnosilaca zahteva, tekst nacrta Prvog međunarodnog sporazuma trebalo je proslediti agencijama, ministarstvima relevantnih oblasti na razmatranje, u skladu sa članom 5. Zakona.
25. Podnosioci zahteva, dalje, tvrde da postupak koji je sledio od strane Vlade prilikom podnošenja Nacrta zakona Skupštini povredio je članove 54.1.b i 60.2. Poslovnika Skupštine. Podnosioci zahteva, takođe, se pozivaju na član 54. [Uslovi za podnošenje nacrta zakona], stav 1. Poslovnika Skupštine, prema kome nacrt zakona, koji se podnosi u Skupštini, mora da sadrži:
- a) *Dopis objašnjenja o objektivima koje zakon ima za cilj da realizuje, o usaglašavanju sa važećim zakonodavstvom i obrazloženje odredbi zakona.*
  - b) *Deklaraciju o budžetskim implikacijama u prvoj i narednim godinama.*
  - c) *Deklaraciju o približavanju i usklađivanju sa zakonodavstvom Evropske unije, uz tabelu upoređivanja sa aktima na koje se poziva.*
26. Podnosioci zahteva tvrde da je Vlada prosledila Nacrt zakona o ratifikaciji, dok taj sadrži samo dopis objašnjenja, ali ne i važnu Deklaraciju o budžetskim implikacijama kao što je i predviđeno članom 54.1.b i finansijsku deklaraciju, kao što je i zahtevano članom 60.2. Poslovnika Skupštine. Po njihovom mišljenju, pošto tačke 7. i 10. Sporazuma predviđaju integraciju bezbednosnih i pravosudnih paralelnih struktura, nema sumnje da ovaj Sporazum ima budžetskih implikacija.

27. Dalje, podnosioci zahteva tvrde da je postupak sproveden prilikom usvajanja Nacrta Zakona o ratifikaciji od strane Skupštine povredio članove 60.3 i 54.1 Poslovnika Skupštine. Oni citiraju član 60.3. Poslovnika Skupštine, koji predviđa da *“Procesiranje nacrta zakona o ratifikaciji je posebno i podleže samo jednom razmatranju.”* To podrazumeva da, budući da se radi o posebnom postupku i isključuje drugo razmatranje nacrta zakona, potrebno je razvijati postupak u stalnim i funkcionalnim komisijama, pre nego što se glasa na plenarnoj sednici Skupštine gde bi trebalo da se usvoji nacrt Zakona o ratifikaciji.
28. Podnosioci zahteva tvrde da nacrt Zakona o ratifikaciji nije prošao kroz postupak razmatranja u stalnim komisijama za budžet i finansije i za spoljne poslove i na osnovu člana 54.1. Poslovnika, trebalo je biti razmatran od strane funkcionalne komisije kao vodeće komisije kao i od strane Komisija za zakonodavstvo i pravosuđe, budžet i finansije, evropske integracije, ljudska prava, polnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, prava i interese zajednica i povratak, kao glavne komisije.
29. Oni dalje tvrde da, skupštinska Komisija za zakonodavstvo, kada je razmatrala nacrt Zakona o ratifikaciji, nikada nije razmatrala ustavnost i zakonitost onoga što je sada ratifikovani zakon. Pored toga, uzimajući u obzir njene odgovornosti predviđene u Prilogu 2, tačka 3. Poslovnika Skupštine, koji glasi: *“ Analizira i ocenjuje usaglašenost akata koje usvaja Skupština Kosova sa Ustavom”, i “ Razmatra nacrte zakona sa aspekta ustavnosti i zakonitosti”*, Komisija je odbila takvo razmatranje, uprkos činjenice da je ovo pitanje deo njenih glavnih odgovornosti.
30. Podnosioci zahteva dodaju da u Prilogu 2., tački 5. [Komisija za spoljne poslove] Poslovnika Skupštine dve tačke, posebno, definišu dužnosti ove Komisije, naime: *“Ratifikaciju u bloku ili odvojeno, postojećih traktata, koje Kosovo želi da potpisuje”*, i *“ Praćenje pregovora vođenih od Vlade za njeno zajedničko učešće u novim traktatima i pokreće debatu za njihovu ratifikaciju.”*
31. Što se tiče prve tačke, oni tvrde da to ističe ratifikaciju sporazuma postojećih traktata koje Kosovo želi da potpisuje i, stoga, aludiraju na razmatranje od strane Komisije pre nego što bilo koji državni organ preduzme inicijativu da sklopi neki međunarodni sporazum. Cilj prvog stava je da se uvek dobije mišljenje Komisije za spoljne poslove pre nego što Kosovo sklopi neki sporazum.
32. Što se tiče druge gorenavedene tačke, podnosioci zahteva smatraju da Komisija za spoljne poslove ima pravo da pokrene debate u Skupštini o postupku pre ratifikacije koji, po njihovom mišljenju, je sličan anglo-saksonskom sistemu provere-balansa, pri čemu zakonodavne i izvršne vlasti u procesu donošenja odluka su balansirani naspram državnih radnji u međunarodnim odnosima. Oni naglašavaju da pravila Poslovnika Skupštine su pravila sa posebnim pravnim klasifikacijama u pravnoj hijerarhiji, jer su formalni izvor Ustava i kao takva su obavezujuća i imaju premoć nad zakonom.
33. Podnosioci zahteva zaključuju da je Vlada, u suprotnosti sa Poslovnikom Skupštine, zanemarila Komisiju za spoljne poslove.

**Što se tiče suštinskog aspekta zahteva:**

34. Podnosioci zahteva podneli su Sudu zahtev za ocenu ustavnosti samog osporenog Zakona o ratifikaciji, jer Prvi međunarodni sporazum pripojen Zakonu o ratifikaciji sadrži 15 tačaka u vezi sa osnivanjem asocijacije/zajednice opština na severu što navodno krši Ustav na sledeći način:
- a. Tačke 1. i 6. povređuju član 1.1. Ustava, jer oni predviđaju neodvojivost i jedinstvenost države Kosova;
  - b. Tačka 1. povređuje član 3.1. Ustava, u skladu sa kojim je Republika Kosova multietničko društvo, kao i načela izražena u članu 123.3. Ustava koji se odnosi na načela lokalne samouprave;
  - c. Tačka 3. povređuje član 1.1. Ustava koji kvalifikuje Kosovo kao jedinstvenu državu;
  - d. Tačka 4. povređuje ustavna načela predviđena članovima 123. i 124. Ustava i takođe prekoračuje načela člana 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: EPLSU);
  - e. Tačka 6. povređuje član 1.1. Ustava koji se odnosi na kvalifikaciju Republike Kosovo kao jedinstvene države;
  - f. Tačka 7. povređuje opšta ustavna načela koja se odnose na bezbednosni sektor, kao što je i predviđeno članom 125.2. Ustava;
  - g. Tačka 9. povređuje član 3.1. (multietnička kvalifikacija Republike Kosovo) i članove 125.2. i 24.2. Ustava;
  - h. Tačka 10. povređuje članove 102.2. i 24.1. Ustava i član 6. EKLJP u vezi sa članovima 13. i 14. EKLJP;
  - i. Tačka 11. povređuje član 139.1. Ustava;
  - j. Tačka 14. povređuje član 2.2. u vezi sa članom 20.1. Ustava.

**Rešavanje koju traže podnosioci zahteva:**

35. Podnosioci zahteva zahtevaju od Suda da proglasi da, prilikom usvajanja Zakona o ratifikaciji i samom ratifikacijom *Prvog međunarodnog sporazuma*:
- A. Vlada je povredila proceduralna pravila sadržana u članu 11. [Rezerve i izjave] u vezi sa članom 5. [Proceduralno razmatranje nacрта međunarodnih ugovora] Zakona br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima;
  - B. Vlada i Skupština su povredili proceduralna pravila sadržana u Poglavlju XIII [Zakonodavna procedura] Poslovnika Skupštine:
    - (1) član 54 [Uslovi za podnošenje nacрта Zakona], stav 1;
    - (2) član 57 [Razmatranje nacрта zakona o komisijama], stav 1; i
    - (3) član 60 [Ratifikacija međunarodnih sporazuma], stav 2; kao i
- Prilog br. 2 [Delokrug rada i odgovornosti parlamentarnih komisija] Poslovnika Skupštine:
- (1) Tačka 3 [Komisija za zakonodavstvo i sudska pitanja] i
  - (2) Tačka 5 [Komisija za spoljne poslove] Poslovnika Skupštine i



C. Osporeni Zakon i Prilog 1. ovog Zakona povređuju sledeće članove Ustava:

Poglavlje I [Osnovne odredbe]:

- (1) Član 1. [Ograničenja države], stav 1;
- (2) Član 2. [Suverenitet], stav 2;
- (3) Član 3. [Jednakost pred zakonom], stav 1;
- (4) Član 20. [Prenošenje suverenosti], stav 1;

Poglavlje VII [Pravosudni sistem]:

- (1) Član 102 [Opšta načela sudskog sistema], stav 2;

Poglavlje X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija]:

- (1) Član 123. [Opšta načela], stav 3;
- (2) Član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave];

Poglavlje XI [Bezbednosni sektor]:

- (1) Član 125. [Osnovne odredbe], stav 2;

Poglavlje XII [Nezavisne institucije]:

- (1) Član 139. [Centralna izborna komisija], stav 1.

36. Podnosioci zahteva konačno zahtevaju od Suda da odluči da je osporeni Zakon nevažeći.

### **Ocena prihvatljivosti zahteva**

37. Da bi bio u mogućnosti da presudi o podnesku podnosioca zahteva, Sud prvo mora da proveri da li su podnosioci zahteva ispunili uslove za prihvatljivost predviđene Ustavom, dalje navedene u Zakonu i Poslovniku o radu.

38. S tim u vezi, Sud se poziva na član 113.1. Ustava, koji predviđa da *“Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.”*

39. Što se tiče uslova, Sud primećuje da podnosioci zahteva su podneli svoj zahtev u skladu sa članom 113.5. Ustava koji predviđa sledeće:

*“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.”* **[Srpska verzija se razlikuje od engleske i albanske verzije]**

40. U vezi sa tim, Sud primećuje da, kada je neki zakon ili akt Skupštine na razmatranju, na osnovu člana 113.5. Ustava, postupak ocenjivanja će biti suspenzivne prirode, što znači da će biti zabranjeno objavljivanje zakona, sve dok Sud ne donese konačnu odluku o slučaju. U skladu sa članom 43. (2) Zakona, ako se neki zakon usvojen od strane Skupštine ospori na osnovu člana 113.5. Ustava *„takav zakon [...] se treba proslediti predsedniku Republike Kosova za objavljivanje, u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora.”*, što znači da usvojeni Zakon

ne bi trebalo vratiti Skupštini nego se mora proslediti predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje zakona bez članova koje je Sud u svojoj presudi proglasio nekompatibilnim sa Ustavom.

41. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da je zahtev podnet od strane 12 poslanika Skupštine Kosova, što je više od minimalnog broja predviđenog članom 113.5. Ustava i prema tome je ispunjen uslov ovlašćene strane.
42. Štaviše, Sud izuma u obzir član 42. Zakona koji reguliše podnošenje zahteva pod članom 113.5. Ustava i glasi ovako:

**Član 42. – Tačnost podneska**

*1. Uz podnesak podnesen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se između ostalog, podnose i sledeće informacije, između ostalog, dostaviti: [albanska i srpska verzija se razlikuju od engleske verzije]:*

*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.*

43. Osim imena i potpisa poslanika koji su podneli zahtev, navedeni su osporeni Zakon i relevantne odredbe Ustava, kao i dokazi koji potkrepljuju zahtev.
44. Što se tiče osporenog zakona, Sud primećuje da podnosioci zahteva osporavaju Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji.
45. Prema tome, ispunjeni su uslovi člana 42. Zakona.
46. Što se tiče roka, Sud primećuje da je Zakon, br. 04/L-199, o ratifikaciji usvojen od strane Skupštine dana 27. juna 2013. god. (odluka br. 04-V-638) i da je zahtev podnet Sudu dana 4. jula 2013. god. Stoga, zahtev je podnet Ustavom sudu u predviđenom roku od osam dana.
47. Stoga, Sud smatra da nema osnova da se zahtev, kojim su pokrenuta važna ustavna pitanja, proglasi neprihvatljivim.

**Komparativna analiza**

48. Pre nego što se upusti u pitanje da li je, odnosno nije, osporeni zakon povredio Ustav, Sud će izvršiti komparativnu analizu što se tiče odnosa između međunarodnih sporazuma i domaćeg pravnog poretka države. Uglavnom, u svim ustavnim državama, međunarodni sporazum je prvo potpisan od strane nekog višeg predstavnika države. Potpis pokazuje samo nameru „da se obavezuju sporazumom“. Kako bi prava i obaveze koje sadrži sporazum stupile na snagu i postale obaveze za državu, sporazum mora da se, po Ustavu, ratifikuje od strane najvišeg zakonodavnog organa države, kao što je Parlament države, Kongres, ili Skupština, kao nosioci „državnog suvereniteta“.

49. Ustavi raznih evropskih zemalja pristupaju pitanju ocene ustavnosti ratifikacije međunarodnih sporazuma na različit način. Ove razlike su rezultat različitih načina na koje su definisani odnosi između jednog međunarodnog sporazuma i domaćeg pravnog poretka. Ova definicija se može shvatiti kao spektar ustavnih pristupa.
50. S jedne strane je pristup Ujedinjenog Kraljevstva gde su međunarodni sporazumi sklopljeni od strane Kraljice preko njenog Ministra za inostrane poslove i Komonvelta nije neophodno da se ovi sporazumi ratifikuju od strane Britanskog Parlamenta pre nego što postanu obavezujući za državu. Čim su sklopljeni, oni obavezuju državu samo u njenim odnosima sa drugim državama, i ne utiču na unutrašnji pravni poredak Ujedinjenog Kraljevstva. Kako bi odredbe jednog međunarodnog sporazuma postale delotvorne u domaćem pravnom poretku, trebalo bi da se usvoji posebno zakonodavstvo, koje sadrži te odredbe i definiše njihovu funkciju u okviru domaćeg prava. Čim se inkorporišu putem posebnog zakonodavstava, ove odredbe postaju deo pravnog poretka nižeg od Ustava države.
51. S druge strane je pristup Holandije. Ovde, nakon ratifikacije od strane parlamenta, međunarodni sporazum postaje obavezujući za državu u njenim odnosima sa drugim zemljama, i bilo koje samoizvršive odredbe sporazuma postanu obavezujuće u okviru unutrašnjeg pravnog poretka. Štaviše, odredbe ratifikovanih međunarodnih sporazuma postaju deo pravnog poretka višeg čak i od Ustava države, i moguće je razmatranje domaćeg zakonodavstva od strane svih sudova, što se tiče saglasnosti sa obavezama koje proističu iz takvih međunarodnih sporazuma.
52. Ustavni sistem Kosova spada među ova dva primera. Nakon ratifikacije od strane Skupštine, međunarodan sporazum postaje obavezujući za državu u njenim odnosima sa drugim državama i takvi sporazumi postaju deo unutrašnjeg pravnog poretka. Međutim, te odredbe međunarodnog sporazuma koje su samoizvršive su viši pravni poredak od zakonodavstva Kosova, dok su niži pravni poredak od Ustava, kao što je definisano u član 19. Ustava. Samoizvršive odredbe međunarodnih sporazuma mogu se neposredno primenjivati u unutrašnjem pravnom poretku Kosova, ali njihovo primenjivanje podleže Ustavu.

### **Albanija**

53. Što se tiče Albanije, Sud primećuje da Ustav Albanije u svom članu 91, tačka 6, između ostalih nadležnosti, ovlašćuje predsednika da sklapa međunarodne sporazume shodno zakonu. Štaviše, član 121. Ustava precizira vrste međunarodnih sporazuma koji treba da budu ratifikovani od strane Skupštine. Nakon ratifikacije u Skupštini i objave međunarodnog sporazuma u službenom listu, ratifikovani međunarodni sporazum postaje deo unutrašnjeg pravnog poretka u skladu sa članom 122. Ustava.
54. Što se tiče uloge Ustavnog suda Albanije u vezi sa ratifikacijom međunarodnih sporazuma, član 131. Ustava predviđa da Ustavni sud *između ostalog odlučuje*

*o "kompatibilnost međunarodnih sporazuma sa Ustavom, pre njihove ratifikacije."*

55. S tim u vezi, Sud se poziva na odluku br. 15, od 15. aprila 2010. god., kada je Ustavni sud Albanije razmatrao kompatibilnost Sporazuma sa Ustavom Albanije potpisanog između Republike Albanije i Republike Grčke o razgraničavanju njihovih odgovarajućih zona kontinentalnog pojasa i drugih delova mora koji pripadaju dotičnim zemljama prema međunarodnom pravu. Ustavni sud Albanije je našao Sporazum nekompatibilnim sa članovima 3, 4, 7. i 92. Ustava Albanije.

### ***Bosna i Hercegovina***

56. Što se tiče Bosne i Hercegovine, Sud primećuje da Ustav članom IV reguliše ovlašćenja i glasi ovako: "*Parlamentarna Skupština je nadležna za: [...] (d) Odlučivanje o davanju saglasnosti za ratifikaciju ugovora.*"
57. Član V Ustava Bosne i Hercegovine predviđa da: "*Predsedništvo je nadležno za: (d) Vođenje pregovora o sklapanju međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i uz pristanak Parlamentarne skupštine, ratifikaciju takvih ugovora.*"
58. Što se tiče nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Sud primećuje da Ustav ne daje tom sudu bilo kakvu jurisdikciju što se tiče razmatranja međunarodnih sporazuma.

### ***Bugarska***

59. Što se tiče Bugarske, Sud primećuje da njihov Ustav daje nadležnosti i predsedniku i Vladi da sklapaju međunarodne ugovore pod zakonom predviđenim okolnostima. Član 98. Ustava glasi ovako: "*Predsednik Republike će: [...] 3. Sklopiti međunarodne ugovore pod zakonom predviđenim okolnostima.*" Član 106. Ustava glasi ovako: "*Savet Ministara će [...] sklopiti, potvrditi ili otkazati međunarodne ugovore kada je ovlašćen, da učini to, zakonom.*"
60. Što se tiče Skupštine, Sud primećuje da njegove nadležnosti predviđene članom 85. Ustava Bugarske, glasi ovako: "*Narodna Skupština će ratifikovati ili otkazati zakonom sve međunarodne ugovore koji: 1. Su političke ili vojne prirode; 2. Se odnose na učestvovanje Republike Bugarske u međunarodnim organizacijama; 3. Predviđaju ispravku granica Republike Bugarske; 4. Sadrže obaveze za trezor; 5. Predviđaju učestvovanje države u međunarodnoj arbitraži ili pravnim postupcima; 6. Se odnose na osnovna ljudska prava; 7. Utiču na dejstvo Zakona ili zahtevaju novo zakonodavstvo kako bi se primenilo 8. Izričito zahtevaju ratifikaciju.*"
61. Uloga Ustavnog suda Bugarske je određena članom 149.4. Ustava, koji propisuje da: "*Ustavni sud će: [...] 4. Da odlučuje o kompatibilnost Ustava sa međunarodnim ugovorima sklopljenim od strane Republike Bugarske, pre njihove ratifikacije, i o kompatibilnosti domaćih zakona sa univerzalno*

*priznatim normama međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima deo kojih je i Bugarska; [...]*”.

## **Hrvatska**

62. Ustav Hrvatske, u vezi sa inkorporisanjem međunarodnih sporazuma u domaći pravni poredak, predviđa sledeće:

*[...]*

### *Poglavlje VII [Međunarodni odnosi]*

#### *1. Deo [Međunarodni ugovori]*

##### *Član 138. [Istovremeno ovlašćenje]*

*U skladu s Ustavom, zakonom i pravilima međunarodnog prava, sklapanje međunarodnih ugovora u nadležnosti je, zavisno od prirode i sadržaju međunarodnog ugovora, Hrvatskoga sabora, Predsednika Republike i Vlade Republike Hrvatske*

##### *Član 139. [Ratifikacija, kvalifikovana ratifikacija]*

*(1) Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmenu zakona, međunarodne ugovore vojne i političke prirode i međunarodne ugovore koji finansijski obavezuju Republiku Hrvatsku.*

*(2) Međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlašćenja izvedena iz Ustava Republike Hrvatske Hrvatski sabor potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.*

*(3) Predsednik Republike potpisuje isprave o ratifikaciji, pristupu, odobrenju ili prihvata međunarodnih ugovora koje je Hrvatski sabor potvrdio na temelju stavka 1. i 2. ovoga članka.*

*(4) Međunarodne ugovore koji ne podležu potvrđivanju Hrvatskoga sabora sklapa Predsednik Republike na predlog Vlade ili Vlada Republike Hrvatske.*

##### *Član 140. [Prednost nad zakonom]*

*Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu menjati ili ukidati samo uz uslove i na način koji su u njima utvrđeni, ili saglasno općim pravilima međunarodnog prava.*

*[...]*”

63. Međutim, što se tiče uloge Ustavnog suda Hrvatske u vezi sa ratifikacijom međunarodnih sporazuma, Sud primećuje da Ustav ne daje ovlašćenja Sudu da

razmatra međunarodni sporazum kao takav. To je i potvrđeno odlukom U-I/1583/2000 kojom je Ustavni sud Hrvatske odbio zahtev za ocenu ustavnosti zakona o ratifikaciji donet od strane zakonodavnog organa. Ustavni sud Hrvatske je utvrdio da je nadležan da oceni ustavnost akta ratifikacije međunarodnog sporazuma, ali ne i sam međunarodni sporazum (t.j. njegovu materijalnu sadržinu) koji je deo akta ratifikacije.

### **Makedonija**

64. U Republici Makedoniji odnos između domaćeg i međunarodnog prava je regulisan sa dva povezana člana Ustava. Prema članu 118. Ustava Makedonije, međunarodni sporazumi ratifikovani shodno Ustavu su deo unutrašnjeg pravnog poretka i ne mogu se menjati zakonom. Prema članu 68. Ustava, Parlament ratifikuje međunarodne sporazume.
65. Što se tiče Ustavnog suda Makedonije, Sud primećuje da član 110. Ustava Makedonije ne predviđa izričito nadležnosti Ustavnog suda za ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora, niti je nadležan da razmatra saglasnost zakona koji ratifikuje međunarodne ugovore. Bez obzira na to, u 2002. god., Ustavni sud Makedonije je ukinuo zakon o ratifikaciju bilateralnih sporazuma jer sporazum je sadržao odredbe koje su kršile Ustav, ali nije ukinuo navedene odredbe, jer kad bi učinio to, bilo bi kršeno međunarodno pravo. Ustavni sud Makedonije tvrdi da, pošto je Ustav ugradio međunarodne ugovore kao deo unutrašnjeg pravnog poretka na nivou nižem od Ustava, Sud gradi svoje nadležnosti na teoriji koja, pošto ratifikovani međunarodni ugovor postane deo domaćeg pravnog poretka, treba kao i svaka druga uredba da bude u saglasnosti sa Ustavom, i prema tome, predmet ocene Suda. Međutim, ovaj stav se promenio i većina sudija Ustavnog suda Makedonije su mišljenja da kontrola ustavnosti u slučaju međunarodnih sporazuma se sprovodi od strane Parlamenta u procesu njihove ratifikacije, nakon čega oni postaju deo domaćeg pravnog poretka i samoizvršenja. Prema tome, Ustavni sud Makedonije neće ocenjivati međunarodne ugovore.

### **Slovenija**

66. Ustav Republike Slovenije, u svom članu 8, predviđa da, *“Zakoni i drugi propisi moraju biti u skladu sa opšte prihvaćenim načelima međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima koji obavezuju Sloveniju. Ratifikovani i objavljeni međunarodni ugovori se neposredno primenjuju.”*
67. U vezi sa međunarodnim ugovorima, u skladu sa članom 153. *“ Zakoni, uredbe i drugi opšti pravni akti moraju biti u skladu sa Ustavom. Zakoni moraju biti u skladu sa opšte prihvaćenim načelima međunarodnog prava i važećim ugovorima, koje je ratifikovala Narodna Skupština, dok uredbe i drugi opšti pravni akti moraju, takođe, biti u skladu sa drugim međunarodnim ugovorima.”*
68. Što se tiče Ustavnog suda Slovenije, Sud primećuje da član 160. [Ovlašćenja Ustavnog suda] sadrži relevantne odredbe koje se odnose na međunarodne sporazume. Naime, stav 1. predviđa da Ustavni sud, *između ostalog*, odlučuje *“ [...] o saglasnosti zakona i drugih uredbi sa ratifikovanim ugovorima i sa opštim načelima međunarodnog prava [...]”*. Pored toga, stav 2. istog člana

glasi “u procesu ratifikacije ugovora, Ustavni sud, na predlog predsednika Republike, Vlade ili jedne trećine poslanika Narodne Skupštine, daje mišljenje o saglasnosti takvog ugovora sa Ustavom. Narodna Skupština je obavezana mišljenjem Ustavnog suda.”

69. S tim u vezi, Sud se poziva na odluku U-I-128/98 Ustavnog suda Slovenije, gde je utvrđeno da:” [...] *Ustavni sud je uvek ovlašćen da oceni neki zakon, čak i ako taj, u pogledu sadržaja, je pojedinačan pravni akt. Inkorporisanjem odredaba jednog međunarodnog sporazuma u akt ratifikacije, njima nije priznata pravna priroda zakonskih odredaba. Slično, samo zbog toga što akt o ratifikaciji inkorporiše međunarodni sporazum, odredbama ovog akta nije priznata pravna priroda jednog međunarodnog sporazuma. Prema tome, akt o ratifikaciji i međunarodni sporazum, usvajanje kojeg je potvrđeno od ovog prvog, nisu isti pravni akti. Takođe, što se tiče njihove pravne prirode, ova dva pravna akta nisu identična. Prema tome, Ustavni sud ima nadležnost da oceni ustavnost akta o ratifikaciju jednog međunarodnog sporazuma, u skladu sa odredbom Ustava koja daje Sudu nadležnost da odlučuje o kompatibilnost zakona sa Ustavom. [...]*”

## **Meritum**

70. Sud primećuje da podnosioci zahteva tvrde da Zakon br. 04/L-199 o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora povređuje Ustav što se tiče postupka sprovedenog za njegovo usvajanje i njegovog sadržaja.

## **Što se tiče postupka sleđenog prilikom usvajanja osporenog Zakona**

71. Podnosioci zahteva se žale da postupak usvajanja osporenog zakona je povredio:
- a. Član 11. stavove 1. i 2. Zakona br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima, jer “[...] zakonu nije priložena nijedna izjava niti rezerva”;
  - b. Član 54, stav 1, i član 60, stav 1, Poslovnika o radu Skupštine, jer “[...] nedostaje finansijska deklaracija.”
  - c. Član 57, stav 1, i tačka 2. Priloga 2 Poslovnika o radu Skupštine, jer “[...] Komisija za zakonodavstvo i Komisija za budžet i finansije nisu razmatrale niti dale mišljenje u vezi sa time da li je sporazum u saglasnosti sa Ustavom ili ne.”
  - d. Tačka 5. Priloga 2. Poslovnika o radu Skupštine, jer “[...] Komisija za spoljne poslove nije ga razmatrala.”
72. Međutim, Sud naglašava da može samo ispitivati korake koje su preduzele Vlada i Skupština prilikom usjavanja osporenog zakona, na osnovu relevantnih ustavnih odredaba.
73. S tim u vezi, Sud primećuje da su nadležnosti Skupštine utvrđene članom 65. Ustava, od kojih, u ovom slučaju, su samo stavovi 1. i 4. relevantni, a koji glase:

*“Skupština Republike Kosovo :*  
*(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;*

[...]

(4) ratifikuje međunarodne sporazume;”

74. U konkretnom slučaju, Skupština je, u skladu sa svojim nadležnostima iz člana 65.1. Ustava, glasala i usvojila Zakon o ratifikaciji, shodno uslovima za usvajanje zakona predviđenim članom 80.1. [Usvajanje zakona] koji predviđa: “Zakoni, odluke i ostali akti se usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije nalaže.”

75. Štaviše, Sud se takođe poziva na član 18.1. Ustava i član 10.2. Zakona br. 04/L-052 o međunarodnim sporazumima, koji definiše postupak za ratifikaciju sporazuma. Član 18.1. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma] glasi ovako:

*„Međunarodni sporazumi koji se tiču dole navedenih pitanja se ratifikuju sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine:*

*(1) teritoriju, mir, savez, politička i vojna pitanja;*

*(2) prava i osnovne slobode;*

*(3) članstvo Republike Kosovo u međunarodne organizacije;*

*(4) preuzimanje odgovornosti nad finansijskim obavezama od strane Republike Kosovo.“*

76. Kao takvo, ratifikacija „Prvog međunarodnog sporazuma“ spada u opseg člana 18.1. Ustava, i prema tome, potrebni su glasovi dve trećine većine poslanika Skupštine za usvajanje Zakona o ratifikaciji.

77. Što se tiče pitanja koja državna vlast je ovlašćena da sklopi međunarodne ugovore, Sud se poziva na član 2. (c) bečke Konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 1969. god., koji definiše “punomoćje” kao “[...] izraz “punomoćje” označava dokument koji je izdala nadležna vlast jedne države, a kojim se određuju jedno ili više lica da predstavljaju državu prilikom pregovora, usvajanja ili overavanja teksta nekog ugovora, da izraze pristanak države da bude vezana ugovorom ili da izvrše bilo koju drugu radnju u vezi sa ugovorom;”.

78. S tim u vezi, Sud primećuje da upućivanje na “nadležnu vlast” da sklopi međunarodne ugovore, je prepušteno unutrašnjim zakonima svake države da određuje vlast koja izdaje punomoćje. Obično, takvi dokumenti su izdati od šefa države (ili nekog kome je on poverio potrebne nadležnosti), šef vlade ili ministar spoljnih poslova koji nosi zvanični grb i, u nekim slučajevima, pečat države.

79. Pored toga, unutrašnji zakon Kosova koji reguliše koje institucije su ovlašćene da sklope međunarodne sporazume precizirao je u članu 6. Zakona br. 04/L-052 o Međunarodnim ugovorima koji glasi ovako:

[...]

*1. Predsednik, premijer i ministar inostranih poslova imaju pravo da u skladu sa Ustavom Republike Kosova i Bečkom konvencijom o pravu*



*ugovora vrše sve radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo.*

*2. Šef diplomatske misije Republike Kosovo ili ovlašćeni predstavnik Republike Kosovo na nekoj međunarodnoj konferenciji, u nekoj međunarodnoj organizaciji ili u nekom od njenih tela ovlašćeni su da pregovaraju o zaključenju nekog međunarodnog ugovora Republike Kosovo ili da prihvate tekst takvog ugovora sa državom u kojoj su akreditovani ili na međunarodnoj konferenciji, u nekoj međunarodnoj organizaciji ili u nekom od njenih tela.*

*3. Druga lica mogu da vrše radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo jedino pod uslovom da imaju punomoć koja im je data na osnovu važećeg zakona i u skladu sa postupkom propisanim u članu 6 ovog Zakona.*

*[...]*

80. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da, 18. oktobra 2012. god., Skupština je ovlastila Vladu da vodi proces postizanja sporazuma između Republike Kosovo i Republike Srbije, kako bi se normalizovali odnosi između ove dve države (vidi stav 14). Pored toga, Sud primećuje da je Skupština naknadno donela druge odluke kojima je izjavila podršku Vladi da nastavi ove pregovore (vidi stav 15).
81. Nakon ovog, Vlada je, u skladu sa datim ovlašćenjima od strane Skupštine Republike Kosovo, sklopila Prvi međunarodni sporazum sa Republikom Srbijom, dana 19. aprila 2013. god.
82. S tim u vezi, Sud se poziva na član 10. Zakona br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima, koji predviđa da:

*[...]*

*1. Skupština Republike Kosova glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika ratifikuje međunarodne ugovore po sledećim pitanjima:*

*1.1. teritorija, mir, savezništvo, politička i vojna pitanja;*

*1.2. osnovna prava i slobode;*

*1.3. članstvo Republike Kosovo u međunarodnim organizacijama;*

*1.4. preuzimanje finansijskih obaveza od strane Republike Kosovo.*

*2. Međunarodni ugovori iz stava 1 ovog člana potvrđuju se zakonom donetim sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika u Skupštini Republike Kosovo.*

*[...]*

83. Što se tiče uslova utvrđenih članom 10.2. Zakona br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima, Sud primećuje da, u cilju inkorporisanja ovog sporazuma u pravni poredak Kosova, Vlada je obavezna da dostavi Skupštini, shodno utvrđenom postupku, nacrt odgovarajućeg zakona, u skladu sa članom

15.3. Zakona br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima, koji glasi: “ *Ako neki zakon ili bilo koji drugi pravni akt treba da se usvoji u cilju sprovođenja nekog međunarodnog ugovora Republike Kosovo, Vlada će prema ustanovljenoj proceduri da dostavi Skupštini nacrt odgovarajućeg zakona, ili će da usvoji odgovarajuću odluku Vlade, ili će da obezbedi u skladu sa svojim nadležnostima donošenje nekog drugog pravnog akta.*”

84. Štaviše, Sud primećuje da je 28. maja 2013. god., Vlada, u skladu sa svojim nadležnostima iz člana 92.4 Ustava, i na osnovu Rezolucije br. 04-R-08 (vidi stav 14), predložila Skupštini usvajanje Nacrta zakona o ratifikaciji.

85. U tom pogledu, Sud se poziva na član 60. Poslovnika o radu Skupštine koji reguliše usvajanje ove vrste zakona, koji je drugačiji od ostalih zakona, i propisuje sledeće:

“[...]”

1. *Skupština Republike Kosova međunarodne sporazume ratifikuje zakonom, shodno članu 18. Ustava Republike Kosova.*

2. *Nacrt zakona o ratifikaciji međunarodnih sporazuma sadrži tekst međunarodnog sporazuma, razloge ratifikacije i finansijsku deklaraciju, u slučajevima kada ima budžetskih implikacija.*

3. *Procesiranje nacrta zakona o ratifikaciji je posebno i podleže samo jednom razmatranju.*

“[...]”

86. U tom pogledu, posebnu pažnju bi trebao posvetiti tekstu člana 60, stava 3, koji predviđa da “*procesiranje nacrta zakona o ratifikaciji je posebno i podleže samo jednom razmatranju.*” Ostali zakoni usvojeni od strane Skupštine zahtevaju više od jednog razmatranja.

87. U svetlu gorenavedenog, Sud primećuje da je Skupština sledila postupak predviđen članovima 65.1, 65.4. i 18.1. Ustava, članom 10. Zakona o međunarodnim ugovorima i pravilom 60. Poslovnika o radu Skupštine.

88. Prema tome, Sud zaključuje da je postupak usvajanja osporenog zakona sleden saglasno Ustavom predviđenim odredbama.

89. Štaviše, u vezi sa tvrdnjama podnosilaca zahteva da “*[...] nedostaje finansijska deklaracija*” Sud primećuje da član 60. stav 2. Poslovnika o radu Skupštine jasno precizira da će finansijska deklaracija biti priložena samo u slučaju finansijskih implikacija, što je diskreciono pravo Vlade da ocenjuje da li će biti finansijskih implikacija ili neće.

90. Štaviše, član 60. Poslovnika o radu koji se primenjuje u konkretnom slučaju predviđa samo to da nacrt zakona o ratifikaciju međunarodnih sporazuma sadrži:

- a) *tekst međunarodnog sporazuma;*
- b) *razloge ratifikacije takvog sporazuma i*
- c) *financijsku deklaraciju u slučajevima kada ima budžetskih implikacija*

91. U tom pogledu, Sud smatra da se ova žalba odnosi na pitanje zakonitosti i da kao takva spada van nadležnosti Suda. Prema tome, Sud se neće baviti time, kao što je ranije utvrđeno od strane Suda, u slučaju KO 29/11, da “[...] njegova dužnost je samo da razmatra navodne povrede Ustava.” (vidi slučaj KO 29/11, podnosilac Sabri Hamiti i drugi poslanici, presuda od 30. marta 2011. god.).
92. Što se tiče dela zahteva u vezi sa žalbama koje se odnose na postupak usvajanja Zakona o ratifikaciji, Sud zaključuje da je postupak sleđen prilikom usvajanja ovog zakona je u saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo.

### **Što se tiče sadržaja osporenog zakona**

93. Podnosioci zahteva prave brojne specifične žalbe koje se odnose na različite tačke koje sadrži Prvi međunarodni sporazum.
94. U tom pogledu, Sud primećuje da međunarodni sporazum služi da zadovolji osnovnu potrebu država da regulišu, saglasno, pitanja od zajedničkog interesa, i na taj način da uspostave stabilnost u svojim međusobnim odnosima. Stoga, međunarodni sporazumi su instrumenti za obezbeđivanje stabilnosti, pouzdanosti i reda u međunarodnim odnosima, prema tome, ovi međunarodni sporazumi su uvek bili glavni izvor pravnih odnosa između država.
95. U vezi sa tim, Sud primećuje da prvo treba da razmatra da li je po Ustavu nadležan da se bavi ovim žalbama. Kao što je i već pomenuto u komparativnoj analizi, postoje neki Ustavi koji ovlašćuju Ustavni sud da razmatra saglasnost međunarodnih sporazuma sa Ustavom. Na primer Albanija i Bugarska ovlašćuju svoje ustavne sudove da razmatraju ustavnost jednog međunarodnog sporazuma pre njegove ratifikacije, dok su Bosna i Hercegovina, Hrvatske i Makedonija odlučile da ne daju nadležnosti svojim Ustavnim sudovima da razmatra međunarodne sporazume. Pored toga, Slovenija je usvojila kombinovani sistem, pri čemu, tokom postupka ratifikacije Ustavni sud razmatra ustavnost međunarodnih sporazuma, ako je to izričito zahtevano od strane predsednika, Vlade ili jedne trećine poslanika Skupštine.
96. Prema tome, komparativna analiza pokazuje da Ustavni sudovi navedenih država uglavnom nemaju nadležnost da razmatraju ustavnost međunarodnih sporazuma nakon usvajanja zakona o ratifikaciji od strane Skupštine. Međutim, neki ustavni sudovi bi mogli razmatrati ustavnost međunarodnih sporazuma pre njihove ratifikacije.
97. Sud smatra da Zakon o ratifikaciji i Prvi međunarodni sporazum su dva različita pravna akta. Svaki od ovih akata sledi različit pravni postupak, za usvajanje Zakona o ratifikaciji pomenut u prvom slučaju, kao i za potpisivanje Prvog međunarodnog sporazuma u drugom slučaju, posebno. Što se tiče usvajanja Zakona o ratifikaciji od strane Skupštine, Sud primećuje da je Zakon o ratifikaciji usvojen potrebnom dvotrećinskom većinom poslanika u prvom

čitanju. Prema tome, Sud smatra da je usvajanje Zakona o ratifikaciji od strane Skupštine bilo u saglasnosti sa proceduralnim odredbama Ustava.

98. Pored toga, Sud je mišljenja da je cilj osporenog zakona da uspostavlja obavezujuću prirodu sporazuma u državi Kosovo i da inkorporiše Prvi međunarodni sporazum u pravni sistem Kosova.
99. Što se tiče sadržaja Prvog međunarodnog sporazuma, Sud primećuje da nijedan član Ustava ne predviđa razmatranje sadržaja međunarodnih sporazuma od strane Suda.
100. U ovim okolnostima, sledi da po Ustavu Sud ima nadležnost da razmatra Zakon o ratifikaciji, ali nije ovlašćen da razmatra da li je međunarodan sporazum kao takav u saglasnosti sa Ustavom.
101. Sud zaključuje da nije u njegovoj nadležnosti *ratione materiae* da razmatra ustavnost Prvog međunarodnog sporazuma. Sledstveno tome, odbija se zahtev podnosilaca zahteva za razmatranje ustavnosti Prvog međunarodnog sporazuma.

## IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud je, u skladu sa članom 113.5. Ustava, članom 20. Zakona i pravilom 36. Poslovnika o radu, dana 2. septembra 2013. god.

## ODLUČIO

- I. DA JEDNOGLASNO PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA JEDNOGLASNO PROGLASI da je postupak sleđen prilikom usvajanja Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora kompatibilan sa Ustavom Republike Kosovo;
- III. DA VEĆINOM GLASOVA ODBACI zahtev podnosioca zahteva za ocenu Prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora, jer je *ratione materiae* van nadležnosti Suda;
- IV. DA OGLASI da se, u skladu sa članom 43. Zakona, ovaj zakon usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo mora se proslediti predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje;
- V. DA DOSTAVI ovu presudu podnosiocima zahteva, predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine Kosova i Vladi Kosova;
- VI. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, shodno članu 20. (4) Zakona;
- VII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

**Sudija izvestilac**

Snezhana Botusharova



**Predsednik Ustavnog suda**

Prof. dr Enver Hasani