

Prof. Dr. Enver Hasani / Prof. Dr. Ivan Čukalović

Komentar

USTAV REPUBLIKE KOSOVA

I. Izdanje



Objavljen od

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Autori:

Enver Hasani & Ivan Čukalović

Doprineli:

Flakron Sylejmani, stručni saradnik u Projektu za pravnu reformu - GIZ GmbH

Fisnik Korenica, stručni saradnik

Jovica Čukalović, stručni saradnik

Lektori:

Isa Bajčinca

Skënder Berisha

Mehmet Dashaj

© 2013 Enver Hasani, Ivan Čukalović i Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sva su prava rezervisana

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH ne pruža nikakvu odgovornost za izložen sadržaj, a nije odgovoran ni za aktuelnost, korektnost, sveobuhvatnost ili kvalitet iznetih informacija. Stoga će biti odbijena sva potraživanja o pričinjenoj šteti korišćenjem datih informacija, uključujući nekomple ili netačne informacije.

Informacija

Autorska prava na materijalima izrađenim od autora i GIZ su rezervisana. Nedoovoljeno je kopiranje/duplikacija ili korišćenje predmeta, kao što su slike itd., u drugim publikacijama, bez odobrenja GIZ-a i autora.

Ako je neki deo ili pojedini izraz u tekstu nezakonit ili nekorektan, to ne znači da će ova činjenica zadirati u sadržaj ili valjanost ostalih delova teksta.

April 2013. godine

Štampano u Prištini

Izrada i objavljivanje ovog Komentara su omogućeni od Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Projekat za pravnu reformu na Kosovu, u ime Nemačkog Federalnog Ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ).

ZAHVALA

Poduhvat sastavljanja komentara jednog ustava, kao svako ljudsko angažovanje, zahteva finansijsku i institucionalnu potporu, pogotovu podržavanje ljudi. Ove resurse ne može posedovati jedna jedina institucija, još manje jedan čovek ili više njih. Takav poduhvat se može ostvariti jedino ako postoji koordinirano angažovanje svih. U prvom redu, potrebna je finansijska i institucionalna potpora onih koji žive na Kosovu koji su dužni da pomognu kosovskom društvu da se oblikuje po standardima, po načelima, po normama i svojstvima zapadnog konstitucionalizma. Upravo je takav slučaj bio sa Komentarom koji je realizovan zaista bezrezervnim finansijskim i institucionalnim podržavanjem Federalnog Ministarstva za saradnju i razvoj Savezne Republike Nemačke (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland) i Nemačkog društva za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ). Ovom prilikom želimo da izrazimo našu duboku zahvalnost za ovu veliku pomoć nemačkih poreskih obveznika u stvaranju ovog Komentar. Nadamo se da u toku ove dve godine našeg rada na Komentaru nismo, našim stalnim zahtevima za logističko i drugo podržavanje izrade Komentara, uznemiravali predano osoblje implementirajućeg projekta "Savetovanje za pravnu reformu na Kosovu" (Rechtsreformberatung in Kosovo), naročito rukovodioca ovog projekta g. Volkmar Theobald-a. Koristimo ovu priliku da se zahvalimo osoblju Projekta i lično g-dinu Theobald-u na ovu zaista neograničenu potporu. Bili bismo zaista nepravедni da ovom prilikom ne napomenemo g-dina. Flakron-a Sylejmani, visokog pravnog savetnika Projekta za pravnu reformu u GIZ, zbog njegovog svestranog i nesebičnog zalaganja oko našeg rada, te profesionalnih sugestija i komentara kao i odlične koordinacije aktivnosti za uspešno okončanje rada na Komentaru.

Posebna zahvalnost se upućuje nemačkim i drugim recenzentima zbog njihovog strpljenja kojim su ulagali svoje profesionalno znanje i iskustvo u komentarisanju finalnog teksta našeg rada. Njihove profesionalne preporuke, te dubina i elokventnost kojima se one prožimaju, imale su za nas veoma veliki značaj za sastavljanje konačne verzije, koju predstavljamo kosovskoj i široj javnosti.

Nema sumnje da naš rad kao sudije Ustavnog suda kao i kolosalno iskustvo stečeno u ove četiri godine rada Ustavnog suda Republike Kosova, bili od izvanredne pomoći u komentarisanju Ustava Republike Kosova, imajući u vidu sasvim specifične slučajeve od neograničenog uticaja na procese juridičnosti i konstitucionalizacije socijalnih, političkih, ekonomskih i kulturnih procesa kosovskog društva. Ovo nas navodi da od srca zahvaljujemo svim sudijama i celokupnom osoblju Ustavnog suda koji su, svojim predanim radom, olakšali stvaranje sudske prakse kosovskog ustavnog sudstva na kojoj može zavideti svaki sud u regionu i šire.

Najzad, naše porodice zaslužuju posebnu zahvalnost zbog iskazanog poštovanja prema našoj predanosti i zajedničkom radu u sastavljanju Komentara, pri čemu nije uvek bilo

moguće poštediti ih uznemiravanja u njihovom radu i životu. U toku našeg dvogodišnjeg rada mogli smo ponekad izazvati i „remećenje“ porodičnog mira i spokojsva, što je sve bilo posledica naših pojačanih napora kako bi Komentar bio blagovremeno pripremljen za objavljivanje, jer je to bio i zahtev naših prijatelja podržavalaca i mnogobrojnih poštovalaca.

Prof. dr. Enver Hasani

Prof. dr. Ivan Čukalović

PREDGOVOR

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, U IME Nemačkog Federalnog Ministarstva za Ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ), kao deo njegovog angažovanja za poboljšanje kvaliteta pravne literature na Kosovu, ima zadovoljstvo da predstavi pred javnošću ovaj Komentar Ustav Republike Kosova..

Polazeći od činjenice da je do sada proces sprovođenja Ustava Kosova suočen raznim problemima, posebno zbog nedostatka jedinstvenog tumačenja njegovih odredbi, ocenjeno je potrebnim da se obezbedi tumačenje od strane eksperata kako bi se obezbedilo njegovo pravilno i tačno shvatanje.

U Komentaru se daju objašnjenja i pojašnjena članova Ustava i uputstva za njegovu pravilnu i adekvatnu primenu, na osnovu unutrašnje i međunarodne prakse, ne ostavljajući po strani ni pravna dostignuća u ovom pravcu. Prema tome, ovaj Komentar biće od pomoći svim pravnim stručnjacima u pravnim institucijama Kosova počev od ministarstava, sudova, tužilaštava, pravnih fakulteta sve do stručnih saradnika radi pravilnog shvatanja i primene Ustava prilikom obavljanja svojih zadataka.

To će dalje doprineti stvaranju pravne sigurnosti, zaštiti interesa stranaka u postupku i podizanje poverenja građana u institucije pravosuđa.

Budući da je Komentar prvi ove vrste, on će biti važno sredstvo u rukama zajednice stručnjaka pravnika i dragocen doprinos za pravosuđe na Kosovu.

GIZ – Projekat za Reformu pravosuđa na Kosovu – želi da se zahvali autorima Komentara i akademskom osoblju, stručnjacima pravicima i njihovim saradnicima koji su dali svoj doprinos ovom poduhvatu, kako bi ovo kao i buduća izdanja koristila stručnjacima iz oblasti prava, pravne nauke kao i narodu Kosova u celini.

Volkmar Theobald

Menadžer Projekta

Projekat za Pravnu Reformu GIZ

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

REČ AUTORA

Kosovo, kao bivše komunističko društvo, imalo je sasvim drugačije razvojno putanje od ostalih društava Jugoistočne Evrope. Ova razlika proističe iz tragične istorije Kosova u poslednjim godinama pada komunizma. Naime, u vreme kada je celokupni bivši komunistički univerzum koračao ka svom preoblikovanju po standardima, načelima, normama i kvalitetima zapadnog konstitucionalizma, režim srpskog diktatora Slobodana Miloševića u Beogradu, uspostavio je na Kosovu apsolutnu, diskriminatorску i represivnu vladavinu, neviđenu u Evropi još od 1935-1945 godina. Bosanska tragedija je prekoračila ovaj preteći crni trend, započet od srpskog diktatora, obzirom da se u njoj odigravao čisti genocid na Evropskom tlu, čime se diskreditovalo svako nastojanje i ideja za ujedinjenu Evropu. Geslo "Vreme Evrope je stiglo", lansirano od Giani de Michelis-a, bivšeg italijanskog ministra za spoljne poslove u prvim godinama pada komunizma, pretvorilo se u praznu reč, farsu, odnosnu cenu koju će platiti bošnjački narod (kasnije i narod Kosova u godinama rata 1998-1999). Patnje Kosova su, međutim, zahvaljujući usredsređenim naporima evroatlantskih saveznika, okupljenih u okviru NATO pakta, kraće trajale i ono je napokon dobilo tako dugo očekivanu slobodu. Ulazak NATO snaga na Kosovo dana 10. juna 1999. godine, označava radikalnan rez između dva vremena: jednog prepuno nasilja i drugog u kome se novo Kosovo rađalo izvanrednim naporima zemalja i naroda sa obe strane Atlantika radi zaustavljanja patnji i žrtava kosovara pod decenijskim diktatorskim nasiljem Miloševićevog srpskog režima.

Uspostavljanje međunarodne administracije na Kosovu pod okriljem Ujedinjenih Nacija, poznate kao UNMIK, uprkos dobrim ciljevima i namerama, praćeno je ozbiljnim defektima koji su uticali na stvaranje potpuno haotičnog pravnog sistema. Kažemo pravnog sistema, obzirom da se ne može reći da je postojao ustavni sistem u smislu modernog konstitucionalizma, jer se radilo o administraciji a ne upravljanju teritorije Kosova. Ova administracija je bila uspostavljena na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija (SB OUN) od 10. juna 1999. godine. Prema ovoj Rezoluciji, celokupna zakonodavna, izvršna i sudska vlast pripadala je Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih Nacija (SPGS). Okolnosti stvorene nakon 10. juna 1999. godine su važile do proglašenja nezavisnosti Kosova dana 17. februara 2008. godine. Nakon ovog datuma, Kosovo je donelo svoj Ustav, svoje zakone i drugu samostalnu infrastrukturu, pri čemu je ostavljeno mesto postepenoj tranziciji između stare i nove ustavno-pravne infrastrukture. Ova činjenica i okolnosti nastale u vezi sa njom prihvaćene su kasnije savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde (MSP) iz 22. jula 2010. godine.

Usvajanje Ustava Kosova 9. aprila 2008. godine i njegovo stupanje na snagu 15. juna iste godine, označava novu fazu ustavno-pravnog razvoja Kosova. Potom je izneta potreba za konačnim pojašnjenjem ustavno-pravnog statusa triju prethodnih pravnih sistema: bivšeg komunističkog Kosova, diktatorskog Miloševićevog režima i pravnog sistema uspostavljenog od strane Međunarodne administracije Ujedinjenih nacija. Ovo

pojašnjenje pružio je Ustav Kosova, kao prvi ustavni tekst nezavisnog i suverenog Kosova. Tumačenje ovog teksta, kao i svakog drugog teksta koji sadrži opšte ustavne norme i načela, dakle norme i načela koja su uopštenija od svakog drugog pravnog teksta, predstavlja težak zadatak. Ustvari, zadatak tumačenja jednog ustavnog teksta predstavlja izvanredno težak zadatak. U našem slučaju, ova teškoća koja je izazvala početne dileme, proistekla je i iz činjenice da se po prvi puta se pristupilo takvom tumačenju ustavnog teksta nezavisnog i suverenog Kosova. Uprkos tome, mi smo prihvatili ovaj zadatak sa jednim ciljem da uspostavimo početne temelje komentarisanja ustavnih normi i načela u duhu akademsko-stručnih standarda za širu javnost na Kosovu i van njega, odnosno za pravnu i akademsku zajednicu u zemlji i van nje. Bio je to naporan i dug posao, koji je trajao više od dve godine, da bi najzad bio krunisan ovim našim zajedničkim produktom koji nudimo našem čitaocu

Primarna svrha svake norme i opšteg pravnog načela, kao što je dobro poznato, jeste uređivanje odnosa *pro futuro*, bez retroaktivnog dejstva. U suštini, zabrana retroaktivnosti načela ili pravne norme predstavlja civilizacijsko dostignuće, koje može imati retke izuzetke i to u korist pojedinca. Ovde ova tema u ovom trenutku nije od značaja. Ono što ovom prilikom želimo da naglasimo jeste to da, pored ove primarne svrhe, načelo ili opšta norma u zemljama u tranziciji, kao što je slučaj i sa Kosovom, ima i drugu sekundarnu svrhu, pored prve primarne svrhe normiranja odnosa u društvu *pro futuro*, bez retroaktivnog dejstva, u načelu. Ova svrha načela i normi društava u tranziciji se sastoji u činjenici da se cilja da se zakonske i ustavne norme ovih društava budu sama tranzicija, dakle sama očekivana promena; jednom rečju, sadašnjost koja određuje budućnost jednog društva u tranziciji. Takav je i Ustav Kosova i zakoni koji iz njega proističu; Ustav Kosova vrši carski rez između gorke prošlosti Kosova i njegovih građana i nove perspektive u celosti oblikovane po načelima, normama i svojstvima zapadnog konstitucionalizma. Ovoj Ustavom utvrđenoj filozofiji pridržava se svaka reč i svaki red Komentara, sa nadom da ćemo našem čitaocu pružiti drugačiju perspektivu od one koja se tu i tamo nalazi u ustavno-pravnim tekstovima kod nas i u regionu Balkana, uopšte. Razume se, kao i svaki ljudski rad, i ovaj naš može da sadrži koju nenamernu grešku, za koje preuzimamo odgovornost danas i ubuduće. Nadamo se da će i čitalac ovako shvatiti eventualne greške koje se mogu naći u tekstu Komentara.

Prof. dr. Enver Hasani
Prof. dr. Ivan Čukalović

SADRŽAJ

POGLAVLJE I OSNOVNE ODREDBE	9
ČLAN 1 [OGRANIČENJA DRŽAVE]	9
ČLAN 2 [SUVERENITET]	13
ČLAN 3 [JEDNAKOST PRED ZAKONOM].....	18
ČLAN 4 [OBLIK VLADANJA I PODELA VLASTI].....	23
ČLAN 5 [JEZICI]	31
ČLAN 6 [SIMBOLI].....	33
ČLAN 7 [VREDNOSTI].....	36
ČLAN 8 [SEKULARNA DRŽAVA]	42
ČLAN 9 [KULTURNO I VERSKO NASLEĐE].....	44
ČLAN 10 [EKONOMIJA].....	45
ČLAN 11 [VALUTA].....	46
ČLAN 12 [LOKALNA VLAST]	48
ČLAN 13 [GLAVNI GRAD].....	51
ČLAN 14 [DRŽAVLJANSTVO]	51
ČLAN 15 [DRŽAVLJANI KOSOVA U INOSTRANSTVU]	54
ČLAN 16 [PREMOĆ USTAVA].....	55
ČLAN 17 [MEĐUNARODNI SPORAZUMI]	57
ČLAN 18 [RATIFIKACIJA MEĐUNARODNIH SPORAZUMA].....	60
ČLAN 19 [SPROVOĐENJE MEĐUNARODNOG PRAVA]	63
ČLAN 20 [PRENOŠENJE SUVERENOSTI]	65
POGLAVLJE II PRAVA I OSNOVNE SLOBODE	61
ČLAN 21 [OPŠTA NAČELA]	71
ČLAN 22 [DIREKTNA PRIMENA MEĐUNARODNIH SPORAZUMA I INSTRUMENATA].....	75
ČLAN 23 [LJUDSKO DOSTOJANSTVO]	77
ČLAN 24 [JEDNAKOST PRED ZAKONOM].....	77
ČLAN 25 [PRAVO NA ŽIVOT].....	80
ČLAN 26 [PRAVO NA LIČNI INTEGRITET]	81
ČLAN 27 [ZABRANA MUČENJA, SUROVOG NELJUDSKOG ILI PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA].....	83
ČLAN 28 [ZABRANA ROPSTVA I PRINUDNOG RADA].....	83
ČLAN 29 [PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST]	87
ČLAN 30 [PRAVA OPTUŽENOG].....	92
ČLAN 31 [PRAVO NA PRAVIČNO I NEPRISTRASNO SUĐENJE]	95
ČLAN 32 [PRAVO NA PRAVNO SREDSTVO].....	101
ČLAN 33 [NAČELO LEGALITETA I PROPORCIONALNOSTI U KRIVIČNIM POSTUPCIMA].....	101
ČLAN 34 [PRAVO LICA DA MU SE NE SUDI DVA PUTA ZA ISTO KRIVIČNO DELO]	104
ČLAN 35 [SLOBODA KRETANJA].....	105

ČLAN 36 [PRAVO NA PRIVATNOST]	110
ČLAN 37 [PRAVO NA SKLAPANJE BRAKA I ZASNIVANJE PORODICE]	116
ČLAN 38 [SLOBODA VEROISPOVESTI, UVERENJA I SAVESTI]	119
ČLAN 39 [VERSKJE ZAJEDNICE]	124
ČLAN 40 [SLOBODA IZRAŽAVANJA]	125
ČLAN 41 [PRAVO NA PRISTUP JAVNIM DOKUMENTIMA]	128
ČLAN 42 [SLOBODA MEDIJA]	132
ČLAN 43 [SLOBODA OKUPLJANJA]	135
ČLAN 44 [SLOBODA UDRUŽIVANJA]	139
ČLAN 45 [PRAVO NA IZBOR I UČEŠĆE]	143
ČLAN 46 [ZAŠTITA IMOVINE]	151
ČLAN 47 [PRAVO NA OBRAZOVANJE]	159
ČLAN 48 [SLOBODA NAUKE I UMETNOSTI]	162
ČLAN 49 [PRAVO NA RAD I OBAVLJANJE PROFESIJE]	164
ČLAN 50 [PRAVA DETETA]	168
ČLAN 51 [PRAVO NA ZDRAVSTVENU I SOCIJALNU ZAŠTITU]	173
ČLAN 52 [ODGOVORNOST ZA ZIVOTNU SREDINU]	177
ČLAN 53 [TUMAČENJE ODREDBI LJUDSKIH PRAVA]	181
ČLAN 54 [SUDSKA ZAŠTITA PRAVA]	183
ČLAN 55 [OGRANIČENJE PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA]	189
ČLAN 56 [PRAVA I OSNOVNE SLOBODE TOKOM VANREDNOG STANJA]	193
POGLAVLJE III PRAVA ZAJEDNICA I NJIHOVIH PRIPADNIKA	197
ČLAN 57 [OPŠTA NAČELA]	212
ČLAN 58 [ODGOVORNOSTI DRŽAVE]	215
ČLAN 59 [PRAVA ZAJEDNICA I NJIHOVIH PRIPADNIKA]	220
ČLAN 60 [KONSULTATIVNO VEĆE ZA ZAJEDNICE]	223
ČLAN 61 [ZASTUPLJENOST PRI ZAPOŠLJAVANJU U JAVNIM INSTITUCIJAMA]	225
ČLAN 62 [ZASTUPLJENOST U JAVNE LOKALNE ORGANE]	225
POGLAVLJE IV SKUPŠTINA REPUBLIKE KOSOVO	230
ČLAN 63 [OSNOVNE ODREDBE]	232
ČLAN 64 [STRUKTURA SKUPŠTINE]	233
ČLAN 65 [NADLEŽNOSTI SKUPŠTINE]	237
ČLAN 66 [IZBOR I MANDAT]	240
ČLAN 67 [IZBOR PREDSEDNIKA I POTPREDSEDNIKA]	244
ČLAN 68 [SEDNICE]	249
ČLAN 69 [RASPORED SASTANAKA I KVORUM]	254
ČLAN 70 [MANDAT POSLANIKA]	257
ČLAN 71 [KVALIFIKACIJE I POLNA JEDNAKOST]	273
ČLAN 72 [NESPOJIVOST FUNKCIJA]	280

ČLAN 73 [NEMOGUĆNOST KANDIDOVANJA]	283
ČLAN 74 [VRŠENJE FUNKCIJE]	296
ČLAN 75 [IMUNITET].....	298
ČLAN 76 [POSLOVNIK O RADU]	305
ČLAN 77 [KOMISIJE].....	311
ČLAN 78 [KOMISIJA O PRAVIMA I INTERESIMA ZAJEDNICA]	318
ČLAN 79 [ZAKONODAVNA INICIJATIVA]	321
ČLAN 80 [USVAJANJE ZAKONA]	326
ČLAN 81 [ZAKON OD VITALNOG INTERESA].....	337
ČLAN 82 [RASPUŠTANJE SKUPŠTINE]	339
POGLAVLJE V PREDSEDNIK REPUBLIKE KOSOVO	345
ČLAN 83 [POLOŽAJ PREDSEDNIKA]	351
ČLAN 84 [NADLEŽNOSTI PREDSEDNIKA	356
ČLAN 85 [KVALIFIKACIJE ZA IZBOR PREDSEDNIKA].....	375
ČLAN 86 [IZBOR PREDSEDNIKA].....	376
ČLAN 87 [MANDAT I ZAKLETVA]	378
ČLAN 88 [NESPOJIVOST FUNKCIJA]	380
ČLAN 89 [IMUNITET].....	381
ČLAN 90 [PRIVREMENI IZOSTANAK PREDSEDNIKA]	383
ČLAN 91 [RAZREŠENJE PREDSEDNIKA].....	385
POGLAVLJE VI VLADA REPUBLIKE KOSOVO	387
ČLAN 92 [OSNOVNE ODREDBE]	392
ČLAN 93 [NADLEŽNOSTI VLADE].....	397
ČLAN 94 [NADLEŽNOSTI PREMIJERA].....	405
ČLAN 95 [IZBOR VLADE].....	413
ČLAN 96 [MINISTARSTVA I PREDSTAVLJANJE ZAJEDNICA]	417
ČLAN 97 [ODGOVORNOST].....	421
ČLAN 98 [IMUNITET].....	423
ČLAN 99 [PROCEDURE]	424
ČLAN 100 [GLASANJE O POVERENJU ILI NEPOVERENJU VLADE]	425
ČLAN 101 [CIVILNA SLUŽBA]	427
POGLAVLJE VII PRAVOSUDNI SISTEM	430
ČLAN 102 [OPŠTA NAČELA SUDSKOG SISTEMA].....	430
ČLAN 103 [ORGANIZACIJA I JURISDIKCIJA SUDOVA]	454
ČLAN 104 [IMENOVANJE I RAZREŠENJE SUDIJA]	459
ČLAN 105 [MANDAT I PONOVI IZBOR].....	463
ČLAN 106 [NESPOJIVOST FUNKCIJA]	464
ČLAN 107 [IMUNITET]	465
ČLAN 108 [SUDSKI SAVET KOSOVA].....	467
ČLAN 109 [DRŽAVNO TUŽILAŠTVO]	474
ČLAN 110 [TUŽILAČKI SAVET KOSOVA].....	502

ČLAN 111	[ADVOKATURA]	504
POGLAVLJE VIII	USTAVNI SUD	507
ČLAN 112	[OSNOVNA NAČELA]	517
ČLAN 113	[JURISDIKCIJA I OVLAŠĆENE STRANE]	522
ČLAN 114	[SASTAV I MANDAT USTAVNOG SUDA]	549
ČLAN 115	[ORGANIZACIJA USTAVNOG SUDA]	553
ČLAN 116	[PRAVNI EFEKAT ODLUKA]	554
ČLAN 117	[IMUNITET]	555
ČLAN 118	[RAZREŠENJE]	556
POGLAVLJE IX	EKONOMSKI ODNOSI	557
ČLAN 119	[OSNOVNA NAČELA]	557
ČLAN 120	[JAVNE FINANSIJE]	561
ČLAN 121	[IMOVINA]	562
ČLAN 122	[KORIŠĆENJE PRIRODNIH IZVORA I BOGATSTAVA]	563
POGLAVLJE X	LOKALNA SAMOUPRAVA I TERITORIJALNA ORGANIZACIJA	565
ČLAN 123	[OSNOVNA NAČELA]	570
ČLAN 124	[ORGANIZOVANJE I FUNKCIONISANJE LOKALNE SAMOUPRAVE]	575
POGLAVLJE XI	BEZBEDNOSNI SEKTOR	583
ČLAN 125	[OSNOVNE ODREDBE]	583
ČLAN 126	[KOSOVSKE BEZBEDNOSNE SNAGE]	587
ČLAN 127	[KOSOVSKI SAVET ZA BEZBEDNOST]	588
ČLAN 128	[POLICIJA KOSOVA]	590
ČLAN 129	[OBAVEŠTAJNA SLUŽBA]	592
ČLAN 130	[UPRAVA CIVILNOG VAZDUHOPLOVSTVA]	594
ČLAN 131	[VANREDNO STANJE]	594
POGLAVLJE XII	NEZAVISNE AGENCIJE	598
ČLAN 132	[ULOGA I NADLEŽNOSTI OMBUDSMANA]	599
ČLAN 133	[KANCELARIJA OMBUDSMANA]	602
ČLAN 134	[KVALIFIKACIJA, IZBOR I RAZREŠENJE OMBUDSMANA]	603
ČLAN 135	[IZVEŠTAJ OMBUDSMANAA]	606
ČLAN 136	[STALNI REVIZOR KOSOVA]	607
ČLAN 137	[NADLEŽNOSTI STALNOG REVIZORA KOSOVA]	609
ČLAN 138	[IZVEŠTAJ STALNOG REVIZORA KOSOVA]	609
ČLAN 139	[CENTRALNA IZBORNA KOMISIJA]	610
ČLAN 140	[CENTRALNA BANKA KOSOVA]	612
ČLAN 141	[NEZAVISNA KOMISIJA ZA MEDIJE]	613
ČLAN 142	[NEZAVISNE AGENCIJE]	613

POGLAVLJE XIII ZAVRŠNE ODREDBE	615
ČLAN 143 [SVEOBUHVAJNI PREDLOG O REŠENJU STATUSA KOSOVA].....	615
ČLAN 144 [AMANDMANI].....	618
ČLAN 145 [KONTINUITET MEĐUNARODNIH SPORAZUMA I PRIMENLJIVOG ZAKONA].....	619
POGLAVLJE XIV PRELAZNE ODREDBE	625
ČLAN 146 [MEĐUNARODNI CIVILNI PREDSTAVNIK].....	627
ČLAN 147 [KONAČNA VLAST MEĐUNARODNOG CIVILNOG PRISUSTVA].....	629
ČLAN 148 [PRELAZNE ODREDBE SKUPŠTINE KOSOVA].....	630
ČLAN 149 [PRVOBITNO USVAJANJE ZAKONA OD VITALNOG INTERESA].....	631
ČLAN 150 [PROCES IMENOVANJA SUDIJA I TUŽIOCA].....	632
ČLAN 151 [PRIVREMENI SASTAV SUDSKOG SAVETA KOSOVA].....	635
ČLAN 152 [PRIVREMENI SASTAV USTAVNOG SUDA].....	636
ČLAN 153 [MEĐUNARODNO VOJNO PRISUSTVO].....	638
ČLAN 154 [KOSOVSKI ZAŠTITNI KORPUS].....	640
ČLAN 155 [DRŽAVLJANSTVO].....	640
ČLAN 156 [IZBEGLICE I INTERNO RASELJENA LICA].....	642
ČLAN 157 [STALNI REVIZOR KOSOVA].....	643
ČLAN 158 [CENTRALNA BANKARSKA UPRAVA].....	644
ČLAN 159 [IMOVINA I DRUŠTVENA PREDUZEĆA].....	644
ČLAN 160 [VLASNIŠTVO DRUŠTVENIH PREDUZEĆA].....	645
ČLAN 161 [TRANSZICIJA INSTITUCIJA].....	646
ČLAN 162 [STUPANJE NA SNAGU].....	647

Bibliografija

1. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CETS No. 207*, Utrecht, 16.XI.2009. Nê internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/207.htm>;
2. Adler, D. G. (2012) ‘*The Law: The Framers and Executive Prerogative: A Constitutional and Historical Rebuke*’. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 42, No. 2, p. 376-389.
3. Agamben, (2005), “*State of Exception*”, University Of Chicago Press; Chicago;
4. Agamben, Giorgio (2005) ‘*State of Exception*’. Chicago: University of Chicago Press.; Barzilai, Gad (1996) ‘*Wars, Internal Conflicts, and Political Order*’. Albany: State University of New York Press. Nê internet: <http://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/009254.html>;
5. *Presuda u slučajevima K045/12 i K046/12. Zahtev Liburn-a Aliu i 11drugih poslanika Skupštine Republike Kosova za ocenu ustavnosti Zakona o selu Velika Hoča i Zakona o istorijskom centru Prizrena*, Br. Ref.:AGJ 255/12, Priština: 25. juna 2012. godine;
6. *Presuda u slučaju br.KI 108/10. Podnosilac: Fadil Selmanaj. Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda kosova A. br. 170/2009, od 25. septembra 2009. godine. Datum: 5. decembar 2011. godine, Br. ref.: AGJ. 163/11*);
7. *Presuda u Slučaju br. I04/12. Podnosilac: Esat Kelmendi. Ocena ustavnosti odluke Okružnog suda u Peći, Ac. Br. 647/2011, odtë 30 nëntorit 2011. Datum: 20 juli 2012. godine (Br. ref.: AGJ 285/12).*
8. *Presuda u Slučaju br. 150/12. Podnosilac: Agush Lllolluni. Ocena ustavnosti neizvršenja odluke Okružnog suda u Peći, Ac. Br. 153/2011, od 4. oktobra 2011. godine i odluke br. 02 (207) 2010, od 4. oktobra 2010. godine, Nezavisnog nadzornog odbora Republike Kosova, od strane Opštine Junik. Datum: 16 juli 2012. godine (Br. ref.: AGJ/279/12);*
9. *Presuda u Slučaju br. K098/11. Vlada Republike Kosova u vezi imuniteta poslanika Skupštine, Predsednika Republike Kosova i članova Vlade Republike Kosova (Datum: 20. septembar 20011. godine (Br. ref. AGJ138/11).*
10. *Presuda u Slučaju br. KI129/11. Podnosilac: Viktor Marku. Ocena ustavnosti neizvršenja rešenja Okružnog suda u Peći Ac.br 158/2011 od 5. jula 2011. godine i odluke br. 02/197/2010 Nezavisnog nadzornog odbora Republike kosova od strane Opštine Klina. Datum: 17. jul 2012. godine (Br. ref.: AGJ/282/12);*
11. *Presuda u slučaju br. KI 55/11. Podnosilac: Fatmir Pireci. Ocena ustavnosti odluke Okružnog suda u Prizrenu, Ac. br. 518/2010, od 26. novembra 2010. godine. Datum: 16 jul 2012. godine (Br. ref.: RK/277/12);*
12. *Presuda u Slučaju br. KI47/12. Podnosilav: Islam Thaçi. Ocena ustavnosti rešenja Vrhovnog suda Rev. br. 188/2009, od 7. decembrat 2011. godine. Datum: 16 jul 2012. godine (Br.ref.: AGJ 278/12);*
13. *Presuda, 5 U.S. 137, 177-78 (1803);*
14. *Presuda, Ustavni sud Republike Kosova (Ref.br.: AGJ 07/10): od 18. marta 2010. godine;*

15. Presuda br.. K057/12. Zahtev Predsednice Republike Kosova, njene ekscelencije Atifete Jahjaga, kojim osporava glasanje za usvajanje Zakona br.. 04/1-084 o penzijama pripadnika Bezbednosne snage Kosova, od 20. septembra 2012. godine, Br.ref.: AGJ297/12, stavovi 62-77.
16. Presuda. Slučaj br. KI 47/10, 'Naim Rrustemi i 31 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova protiv njegove ekscelencije Fatmir Sejdiu, Predsednika Republike Kosova', od 28. septembra 2010. godine, Br. ref.: AGJ 43/10.
17. Presuda. Slučaj. K.O. 80/10, 'Zahtev Predsednika Republike Kosova, njegovoe ekscelencije Dr. Fatmir Sejdiu, za pojašnjenje nadležnosti u slučaju predsednika Orahovca, g. Qazim Qeska', od 7. tetor 2010. godine, Ref. br. AGJ.: 46/10.
18. Presuda. Slučaj br. K.O. 97/10, 'Zahtev podnet od Vršioaca Dužnosti Predsednika, Dr. Jakup-a Krasniqi, u vezi držanja položaja Vršioaca Dužnosti Predsednika istovremeno sa funkcijom Genneralnog sekretara Demokratske partije Kosova (PDK),hshëm të Partisë Demokratike të Kosovës (PDK)', od 22. decembra 2010. godine, Ref. br. AGJ 78/10.
19. Presuda. Slučajevi K.O.29/12 dhe K.O. 48/12, 'Predloženi ustavni amandmani, dostavljeni od strane Predsednika Skupštine Republike Kosova dana 23. marta i 4. maja 2012. godine, od 20. jula 2012. godine', Br. ref.: AGJ 284/12.
20. Presuda Ustavnog suda Belgije (u to vreme se nazvao: Arbitražni sud) Br. 35/94, od 10. maja 1994. godine).
21. Presdua Ustavnog suda Nemačke, No. 1 BvR 1595/92; 1BvR 1606/92, od 14. jula 1994. godine).
22. Presuda u slučajevima K.O. 29/12 i K.O. 48/, 'Predloženi ustavni amandmani, dostavljeni od Predsednika Skupštine Republike Kosova dana 23. marta 2012. godine i 4. maja 2012. godine', od 20. jula 2012. godine, Ref.: AGJ 284/12.
23. Presuda u Slučaju K.O.29/11, 'Sabri Hamiti I drugi poslanici: Ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosova, br. 04-V-04, od 22. februara 2011. godine, o izboru Predsednika Republike Kosova', od 30. marta 2011. godine, Ref.: AGJ.: 107/11.
24. *Presuda u Slučaju br. KI 25/10. Podnosilac zahteva: Kosovska agencija za privatizaciju. Ocena ustavnosti odluke Posebne komore Vrhovnog suda kosova, ASC 09—89, od 4. februara 2010. godine.*
25. Presuda u Slučaju KO 29/11: *Sabri Hamiti i drugi poslanici. Ustavna ocena odluke Skupštine Republike Kosova br. 04-V-04, o izboru Predsednika Republike Kosova od 22, februarat 2011. godine (Ref. N o.: AGJ 107/11). Datum: 30 mart 2011. godine.*
26. *REŠENJE O PRIHVATLJIVOSTI u Slučaju br.. K0 148/11. Podnosilac: Narodni advokat Republike Kosova.Ocena ustavnosti člana 11. stav 1., članat 32. stav 1. i 2.,člana 34. stav. 2. I člana 38. U vezi članva 11., 32. i 34. Zakona o narodnom advokato, Zakon Br. 03/L-195 od 27. avgusta 2010. godine, i zahteva za određivanje privremene mere. Priština, dana 26.oktobra 2012. godine (Br. ref. K33S/12)*
27. Alastair Mowbray, (2012), "Cases and Materials and Commentary on the European Convention on Human Rights", Oxford University Press: USA;
28. Stone, Alec (2002) 'Constitutional Courts and Parliamentary Democracy'. *West European Politics*. Vol. 25 (1): p.77-100;

29. Allain R. Brewer-Carias (ed.), *Constitutional Courts as Postive Legislators. A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 471-495, nw p. 476-477; Boyron, Sophie (2011) "France",
30. Amar, Reed, Akhil and Katyal, Kumar, Neal (1995) 'Executive Privileges and Immunities: The Nixon and Clinton Cases'. *Harvard Law Review*. Vol. 108, No. 3, p. 701-726.
31. Sajo, Andras (1999) 'Limiting the Government. An Introduction to Constitutionalism'. Budapest: CEU Press, p. 180-183 & 173-204 & 158-159 & 190-193;
32. Heard, Andrew (2007) 'Just What Is a Vote of Confidence? The Curious Case of May 10, 2005'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 40 (2): p. 395-416;
33. Heywood, Andrew (1997) *Politics*. London: Macmillan Foundations. (chapter 16);
34. Andrews, W.G., (1963), "*Constitutions and Constitutionalism*", Van Nostrand: Princeton, New Jersey, fq.161-165;
35. Anson, W. R., (1907), "*The Law and Custom of the Constitution*", The Clarendon Press: Oxford, fq. 85;
36. King, Anthony & Allen, Nicholas (2010) 'Off With Their Heads': British Prime Ministers and the Power to Dismiss'. *British Journal of Political Science*. Vol. 40 (2): p. 249-278;
37. Sayers, M. Anthony & Moon, Jeremy (2002) 'State Government Convergence and Partisanship: A Long-Run Analysis of Australian Ministerial Portfolios'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 35 (3): p. 589-612;
38. Ljiphart, Arend (1969) 'Consociational Democracy'. *World Politics*. Vol. 21, No. 2, p. 207-225;
39. Arsenov, S., (1987), "Pravo na rad, zaposlenost i nezaposlenost u suvremenoj teoriji i praksi". *Socijalna politika*, Br. 6, fq. 49-54;
40. Atwood, K., Melissa (1998) 'Who Has the Last Word: An Examination of the Authority of State Bar Grievance Committees to Investigate and Discipline Prosecutors for Breaches of Ethics'. *Journal of Legal Profession*. Vol. 22, pp. 201;
41. Aucoin, Louis M. (1992) 'Judicial Review in France: Access of the Individual Under French and European Community Law in the Aftermath of France's Rejection of Bicentennial Reform'. *Boston College International & Comparative Law Review*. Vol. 15: p. 443-469. Na internetu se nalazi na: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol15/iss2/7>).
42. Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&view=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42.
43. Bačić, A. (ed.), (1992), "*Ustav i ustavna diktatura*". Knjizevni krug: Split;
44. Baer, Susanne (1998-1999) 'Equality: The Jurisprudence of the German Constitutional Court'. *Columbia Journal of European Law*. Vol. 5: p. 249-260;
45. Bagehot, W., (2001), "*The English Constitution*", Cambridge University Press: Cambridge;
46. Bantekas, Ilias dhe Oette, Lutz (2013), '*International Human Rights Law and Practice*', Cambridge University Press: Cambridge, Kapitulli 8 ("Civil and Political Rights");

47. Bard A. Andreassen and Marks, P. Stephen (eds.), (2007), “*Development As a Human Right: Legal, Political, and Economic Dimensions*”, Harvard Series on Health and Human Rights, (FXB Center for Health and Human Rights: Harvard;
48. Barnett, A., (1997), “Constitutional Possibilities”. *The Political Quarterly*. Vol. 68 Issue 4 (October-December fq. 361-371);
49. Barnstedt, Elke Luise (2009) ‘Differences Between Constitutional Complaints That Challenge Court Rulings And Those That Challenge Statutes’. European Commission For Democracy Through Law. Fourth Conference of Secretaries General of Constitutional Courts and Courts of Equivalent Jurisdiction, Ankara, Turkey, 1-2 October 2009. Venice Commission. CDL-JU(2009)055;
50. Bass, Evan, Peter (1987) ‘Ex-Head of State Immunity: A Proposed Statutory Tool of Foreign Policy’. *The Yale Law Journal*, Vol. 97, No. 2, p. 299-319.
51. Basta-Posavec, L., (1993), “Pravna država i konstitucionalna demokratija, *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*”, Br. 1-2, fq. 26-31;
52. Baum, R., Jeeyang (2007) ‘Presidents Have Problems Too: The Logic of Intra-branch Delegation in East Asian Democracies’. *British Journal of Political Science*. Vol. 37, p. 659-684,
53. Beasley, H. (2010), “*Maurine Eleanor Roosevelt: Transformative First Lady*”, University Press of Kansas: USA, fq. 214, 220-221;
54. Belamy, Richard (2008), “Citizenship: A Very Short Introduction”, Oxford University Press: Oxford; poglavlje 4. (“Rights and the “Right to Have Rights”) fq. 78-96; i poglavlje 5. (“Participation and Democracy”) fq. 97-123
55. Bellefi, Michele (2009) ‘Il sistema di giustizia costituzionale portoghese’. Në Luca Mezzetti (ed.), *Sistemi e Modeli di Giustizia Costituzionale*. Padova: CEDAM, p. 267-29;
56. Ben-Naftali, Orna (ed.), (2011), “*International Humanitarian Law and International Human Rights Law*”, Oxford University Press: Oxford;
57. Beth, Loren P. (1962) ‘Politics, the Constitution, and the Supreme Court; an Introduction to the Study of Constitutional Law’. New York: Harper & Row;
58. *Blanco Callejas v. Spain* (dec.), ESLjP, no. 64100/00, 18 June 2002
59. Reka, Blerim (ed.) (2011). *Dhjetë vite nga Marrëveshja Kornizë e Ohrit*. UEJL: Tetovë.
60. Bogdanor, V., (1997), “*The Monarchy and the Constitution*”, Oxford University Press: Oxford;
61. Bogdany, Armin Von (2000) ‘The European Union as a Human Rights Organization? Human rights and the core of the European Union’. *Common Market Law Review*. Vol. 37: p. 1307-1338;
62. Borowski, M. (2003) ‘The Beginnings of Germany's Federal Constitutional Court’. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 155-186;
63. Bosnić, P., (1988), “O državljanstvu u jugoslovenskom pravu i međunarodnim ugovorima”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 25, fq. 35-48;
64. Bracher, D., Karl (1964) ‘Problems of Parliamentary Democracy in Europe’. *Daedalus*. Vol. 93, No. 1, A New Europe?, p. 179-198.
65. Bradshaw, K., and Pring, D., (1972), “*Parliament and Congress*”, Quartet Books: London;

66. Brewer-Carias, R., Allan (2011) 'Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study'. Cambridge: Cambridge University Press, Kapitulli 5 'Constitutional Courts as Legislators on Matters of Judicial Review', fq.173-188.
67. Briffault, Richard (1990) 'Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law'. *Columbia Law Review*. Vol. 90 1): p. 1-115;
68. Brown, A. J. (2002) 'Subsidiarity or Subterfuge? Resolving the Future of Local Government in the Australian Federal System'. *Australian Journal of Public Administratio*. Vol. 61: p. 24-42;
69. Brown, Wendy (2006), "*Regulating Aversion: Tolerance in the Age of Identity and Empire*", Princeton University Press: Princeton, New Jersey;
70. Brownlie, I., (1981), "*Basic Documents on Human Rights*", 2nd edition, Oxford University Press: Oxford;
71. Bruff, H., Harold (2007) 'The Incompatibility Principle'. *Administrative Law Review*. Vol. 59, No. 2, pp. 225-268.
72. Bunce Valerie, 'Comparing East and South', në 'Democracy After Communism',
73. Jacobsohn, J., Gary (2006). An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *Intnernational Journal of Constitutional Law*. Vol. 4, No. 3, pp. 460-475.
74. Bustamante, Thomas & Bustamante, Evanilda de Godoi (2010) 'Constitutional Courts as "Negative Legislators": The Brazilian Case'. *Revista Jurídica Piélagus*, pp. 137-156;
75. C. Morgan (1964) 'Selecting a Prime Minister'. *The Australian Quarterly*. Vol. 36 (2): p. 35-43;
76. Calabresi, G., Steven and Larsen, L., Joan (1994) 'One Person One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel'. *Cornell Law Review*. Vol. 79, p. 1045-1057;
77. Calise, Mauro (1994) 'The Italian Particracy: Beyond President and Parliament'. *Political Science Quarterly*. Vol. 109, No. 3, Conference Issue: Presidential and Parliamentary Democracies: Which Work Best?, p. 441- 460.
78. Canadian Supreme Court, *Manitoba Prov. Judges Assn. v. Manitoba (Minister of Judges)*, Judgement, 1997.
79. Cappelletti, Mauro (1970) 'Judicial Review in Comparative Perspective'. *California Law Review*. Vol. 58 (5): p. 1017-1053;
80. Cappelletti, Mauro, Merryman, Henry, John, and Perillo, M., Joseph (1967) 'The Italian Legal System'. Stanford: Stanford University Press;
81. Carey, M. John, (2008), "*Legislative Voting and Accountability. Cambridge Studies in Comparative Politics*", Cambridge University Press: Cambridge;
82. Cartabia, Marta (1990-1991) 'The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community'. *Michigan Journal of International Law*. Vol. 12: p. 173-203;
83. Cassese, A. (ed.), (2009), "*UN Law - Fundamental Rights - Two Topics in International Law*", Springer: New York;
84. Haines, Grove Charles (1922) 'Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers'. *The American Political Science Review*. Vol. 16 (2): p. 194-210;
85. Charlie Jeffery (2006) 'Devolution and Local Government'. *Publius*. Vol. 36 (1);

86. Cholewinski, Ryszard (1998) 'The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution'. *Fordham International Law Journal*. Vol. 22 (2): p. 236-291;
87. Kelleher, A. Christine & Wolak, Jennifer (2007) 'Explaining Public Confidence in the Branches of State Government'. *Political Research Quarterly*. Vol. 60 (4): p. 707-721;
88. Anderson, J. Christopher & Tverdova, V. Yuliya (2001) 'Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies'. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 22 (4), 'The Dynamics of Democratic Satisfaction. Dynamique de la satisfaction démocratique': p. 321-338;
89. Cohler, M., Anne, Miller, C., Basia, and Stone, S. Harold, (eds.) (1989) 'Montesquieu. Spirit of Laws'. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.
90. Čok, V., (1993) "Jezik u sistemu prava manjina", *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*, Br. 1-2, fq. 134-144;
91. Čok, V. (1985), "Evolucija shvatanja o pravima žena kao pravima čoveka - od osnivanja Ujedinjenih nacija do danas", *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*, Br. 1-2, fq. 242-262;
92. Čok, V., (1978) "Neki preduslovi za ostvarivanje prava na obaveštenost", nē: Zvonimir Separevic (ed.), *Odgovornost u informativnoj djelatnosti* (Centar za strucno usavršavanje i suradnju s udruženim radom Pravnog Fakulteta: Zagreb, fq. 171-179.
93. Čok, V., (1987), "Državljanstvo deteta u pravu savremenih država", *Strani pravni život*, Seria D, fq. 73-85.
94. Čok, V., (1989) "Svojina kao pravo čoveka" *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*, Br. 1-2, fq. 38-49.
95. Čok, V., (1993), "Dvojno državljanstvo u uporednom i međunarodnom pravu", *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*, Br. 3, fq. 259-280.
96. Čok, V., (1995), "Pravo na državljanstvo - uticaj Ujedinjenih nacija na njegov razvoj", *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*, Br. 1-3, fq. 188-202.
97. Cole, Taylor (1959) 'Three Constitutional Courts: A Comparison'. *The American Political Science Review*. Vol. 53 (4): p. 963-984;
98. Comella, F. Victor (2004) 'The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization?'. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2 (3): p. 461-491;
99. Comella, Victor Ferreres (2003-2004) 'The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism'. *Texas Law Review*. Vol. 82 (7): p. 1705-1715;
100. Comments on the Draft Law on the Constitutional Court of the Republic of Serbia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 445/2007, 7 November 2007, CDL□AD (2007) 039;
101. Commission Staff Working Document: 'Kosovo 2011 Progress Report'. Commission of the European Communities, SEC(2011) 1207, Brussels; Commission Staff Working Document: 'Kosovo 2010 Progress Report'. Commission of the European Communities, SEC(2010)1329, Brussels;
102. Congleton, D. Roger (2010), "*Perfecting Parliament: Constitutional Reform*,

- Liberalism and the Rise of Western Democracy*”, Cambridge University Press: Cambridge;
103. Constitutional Court of Kosovo, *AAB University LLC v. Government of the Republic of Kosovo*, Case 41/09, Decision on Inadmissibility.
 104. Constitutional Court of South Africa, *TFH van Rooyen and Two Others v The State and Six Others*, Judgment, Case No 21/01.
 105. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), ‘Opinion on the Role of Prosecution Services outside the Criminal Law Field, the Consultative Council of European Prosecutors’, No. 3 (2008), adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting, Strasbourg, October 2008. CCPE(2008)3.
 106. Corrado, Michael Louis (2004) ‘Comparative Constitutional Review: Cases and Materials’. Durham, NC: Carolina Academic Press;
 107. Corwin, Edward S. (1934) ‘The Twilight of the Supreme Court - A History of Our Constitutional Theory’. New Haven: Yale University Press;
 108. Council of Europe (1994) ‘Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges’, No. R (94) 12, adopted by the Committee of Ministers, 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies, available at: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534553&SecMode=1&DocId=514386&Usage=2>.
 109. Council of Europe (2010) ‘Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report’. Strasbourg: Council of Europe Publishing;
 110. Council of Europe, ‘Role of the public prosecutor’s office in a democratic society governed by the rule of law’, Recommendation 1604 (2003) of the Parliamentary Assembly.
 111. Council of Europe, European Charter on the statute for judges and Explanatory Memorandum’, DAJ/DOC (98) 23, adopted on multilateral meeting on the statute for judges in Europe, organized by the Council of Europe, between 8-10 July 1998, available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf.
 112. Council of Europe, Parliamentary Assembly, (2003) ‘The institution of Ombudsman’, Recommendation 1615, 8 September 2003. Nē internet: Error! Hyperlink reference not valid..
 113. Cross, Sharyl, Kentera, Savo, Vukadinovic, Radovan dhe R. Craig Nation (eds.), (2013), “*Shaping South East Europe's Security Community for the Twenty-First Century: Trust, Partnership, Integration. New Security Challenges*”, Palgrave Macmillan: United Kingdom;
 114. Csongor Kuti, (2009), “*Post-comunist Restituion and the Rule of Law*”, CEU Press: Budapest;
 115. Csongor, Kuti, (2009). *Post-Communist Restitution and the Rule of Law*. Central European University Press: Budapest/New York.
 116. *D. Wolf v. Panama*, UN Human Rights Committee, UN Doc. GAOR, A/48/40 (vol. 2).
 117. Dammer, R. Harry, Albanese, S. Jay (2010), ‘*Comparative Criminal Justice Systems*’, 4 edition, Cengage Learning: Belmon, USA;

118. Daniel Diermeier & Razvan Vlaicu (2011) 'Executive Control and Legislative Success'. *The Review of Economic Studies*. Vol. 78 (3): p. 846-871;
119. Daniel Diermeier, Hülya Eraslan and Antonio Merlo (2003) 'A Structural Model of Government Formation'. *Econometrica*. Vol. 71 (1): p. 27-70;
120. Danilenko, G. M. (1994) 'The New Russian Constitution and International Law'. *The American Journal of International Law*. Vol. 88(3): 451-470;
121. Dann, P. (2003) 'European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy'. *European Law Journal*. Vol. 9, p. 549-574.
122. Darke, W. Paul, (2009) 'Between Tyranny and Anarchy: A History of Democracy in Latin America, 1800-2006'. Stanford: Stanford University Press, p. 34-39.
123. David J. Bederman (2008) 'The Classical Foundations of the American Constitution', Cambridge: Cambridge University Press; Martin van Geldren and Quentin (eds.) (2002) 'Republicanism. A Shared European Heritage: Vol. I and II', Cambridge: Cambridge University Press.
124. David P. Baron (1998) 'Comparative Dynamics of Parliamentary Governments'. *The American Political Science Review*. Vol. 92,(3): p. 593-609.
125. Dawn Oliver and Carlo Fusaro (eds.), How Constitutions Change. A Comparative Study. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, p. 115-142, nw fq. 139-142;
126. Decision on 'Criminal Prosecution. Power of Court to Appoint Private Attorney to Conduct Prosecution'. *Columbia Law Review (1936)* Vol. 36, No. 2, pp. 323-324;
127. Degan, V.Đ., (1989), "Pojam i sadržaj "naročito teških kršenja" prava čovjeka", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Br. 5-6, (Supplement), fq. 755-772.
128. Deklarata e Pavarësisë së Kosovës, datë 17 shkurt 2008
129. Desmond, Matthew and Emirbayer, Mustafa, (2009), "*Racial Domination, Racial Progress: The Sociology of Race in America*", McGraw-Hill: New York;
130. Diamon, Larry and Plattner, F. Marc (eds.) (2002). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, fq. 18-32.
131. Dicey, A., (1992), "Opsadno stanje", në: Bačić, A. (ed.), *Ustav i ustavna diktatura* (Knjizevni krug: Split;
132. Diehl F. Paul (ed.), (2010), "*The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*", Lynne Rienner Publishers: Boulder, Colorado;
133. Dieter Fleck (ed. 2001) 'The Handbook of The Law of Visiting Forces'. Oxford: Oxford University Press: Oxford, ne vecanti fq. 3- 47.
134. Dobrković, N., (1992), "Južni Tirol - model za rešavanje položaja i statusa nacionalnih manjina?", *Međunarodni problemi*, Br. 3-4, fq. 272-286.
135. Doli, Dren & Korenica, Fisnik (2010) 'Kosovar Constitutional Court's Jurisdiction: Searching for Strengths and Weaknesses'. *German Law Journal*. Vol. 11: 803-836, në internet: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1268>;
136. Campus, Donatella and Pasquino, Gianfranco (2006) 'Leadership in Italy: The Changing Role of Leaders in Elections and in Government'. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 14 (1): 25-40;

137. Donnelly, J., (1996), "Ljudska prava kao prirodna prava", *Pravni život*, Br. 12, fq. 945-962;
138. Donnelly, Jack (2013), "*Universal Human Rights in Theory and Practice*", Cornell University Press: USA; fq. 75-92.
139. Dorsen, Norman, Rosenfeld, Michel, Sajo, Andras, and Baer, Susanne (2003) (eds.), 'Comparative Constitutionalism. Cases and Materials'. West Group: St. Paul, MN, p. 127.
140. *Dr. Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine kosova. Ocenaustavnosti članova 18, 19, 4 i 60. Zakona o zdravstvu Br. 04/L-125, usvojen od Skupštine dana 13. decembra 2012. godine.* Presuda u Sličaju KO. 131/12. Ustavni sud Republike Kosova. Dana 10. aprila 2013. godine. (Ref. No.: MPM 406/13).
141. Duhamel, Oliver, (2001) 'France's New Five - Year Presidential Term. BROOKINGS, 1 March 2001. Na internetu na ovoj ueb-strani: <http://www.brookings.edu/research/articles/2001/03/france-duhamel> (herën e fundit shikuar në nëntor 2012).
142. Dummet, M., (1984), "*Voting Procedures*", Oxford University Press: Oxford;
143. Duverger, Maurice, (1980) 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government'. *European Journal of Political Research*. Vol. 8 (Spring), p. 52-69.
144. Dyzenhaus, David (1997) 'Legality and Legitimacy. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar'. Oxford: Oxford University Press, p. 51-58 & 70-84;
145. Easterly, Russell William (2000); "*Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?*", The World Bank Research Development Group Macroeconomics and Growth: Washington;
146. Easton, Kent, (2000) 'Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena'. *Comparative Politics*. Vol. 32 (April), p. 355-76;
147. Edwards, L., John, (1964) '*Law Officers of the Crown: A Study of the Offices of Attorney General and Solicitor General of England, with an Account of the Office of the Director of Public Prosecutions of England*'. London: Sweet & Maxwell;
148. Elazar, D.J. (ed.), (1994), "*Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*", 2nd ed., Cartermill International: Harlow;
149. Elgie, Robert (1998) "The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions'. *European Journal of Political Research*. Vol. 33, No. 2, p. 219-238.
150. Krauss, S. Ellis & Nyblade, B. (2005) 'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan'. *British Journal of Political Science*. Vol. 35 (2): p. 357-368;
151. Elly, John (1980) 'Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review'. MA: Harvard University Press. fq. 43-73;
152. Engle, Eric, (2003) 'Extraterritorial Corporate Criminal Liability: A Remedy For Human Rights Violations?'. *St. John's Journal of Legal Commentary*. Vol. 20, No. 2, pp. 287-329.
153. Hasani, Enver (2006) 'The Evolution of the Sucession Process in Former Yougoslavia'. *Thomas Jefferson Law Review*. Vol. 29(1).

154. O'Malley, Eoin (2007) 'The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey'. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 28 (1): p. 7-27;
155. Epstein, Jack Knight & Shvetsova, Olga (2001) 'The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government'. *Law and Society Review*. Vol. 35 (1): p. 117-164, (që citon një intervistë nga Leonid Nikitinsky me Boris Ebzeev, botuar në shkrimin "Justice of the Constitutional Court of the Russian Federation". *WINTER E. EUR. CONST. REV.* 83-85, 87 (1997);
156. Posner, A. Eric & Vermeule, Adrian (2007) 'The Credible Executive'. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 74 (3): p. 865-913;
157. Chemerinsky, Erwin (2001) 'Against Sovereign Immunity'. *Stanford Law Review*. Vol. 53 (5), *Symposium: Shifting the Balance of Power? The Supreme Court, Federalism, and State Sovereign Immunity* (May, 2001), p. 1201-1224.
158. *European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report* Në internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, dhe Council of Europe (March 2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;
159. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), (1994) 'Models of Constitutional Jurisdiction'. Strasbourg: Council of Europe Press, p. 40-45.
160. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2010) 'Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges', adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session. Venice, 12-13 March 2010. CDL-AD(2010)004.
161. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Compatibility with Constitutional Principles and the Rule of Law of Actions Taken by the Government and the Parliament of Romania in Respect of Other State Institutions and on the Government Emergency Ordinance on Amendment to the Law No. 47/1992 regarding the Organisation and Functioning of the Constitutional Court and on the Government Emergency Ordinance on amending and completing the Law No. 3/2000 regarding the Organisation of a Referendum of Romania', No. 685/2012, adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session, Venice, December 2012. CDL-AD(2012)026, paragraph 70.7.
162. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the draft constitution of the Nakhichevan Autonomous Republic (Azerbaijan Republic)', approved by the Commission at its 33rd Plenary Meeting, Venice, December 1997. CDL-INF (97) 6, p.6.
163. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Judicial Appointments', No. 403/2006, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session Venice, March 2007. CDL-AD(2007)028, paragraph 40.
164. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutors' Service of Moldova', No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019.

165. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Report on European standards as regards the independence of the judicial system'. CDL-AD(2010)040.
166. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Regulatory Concept of the Constitution of the Hungarian Republic', adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, November 1995, kapitulli 11. CDL(1995)073Rev.
167. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2005)014. Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Prosecutor's Office) of the Russian Federation;
168. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', CDL-AD(2004)038;
169. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutors Office and the Draft Law on the Council of Public Prosecutors of "the former Yugoslav Republic of Macedonia', CDL-AD(2007)011;
170. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (Text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL (96) 15)', adopted at the 27th meeting of the Venice Commission on May 1996. CDL-INF (96) 6;
171. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey', Opinion No. 610/2011, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session, Venice, March 2011. CDL-AD(2011)004.
172. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session, Venice, June 2009. CDL-AD(2009)048;
173. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic' adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24-25 November 1995, chapter 11, CDL(1995)073rev., chapter 11.
174. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Amendments to the Law on the State Prosecutor of Montenegro', No. 467/2008, adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session, Venice, March 2008. CDL-AD(2008)005;
175. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Constitution of Montenegro' No. 392/2006, adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session, Venice, December 2007. CDL-AD(2007)047, para. 110-111;
176. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Law of Ukraine Amending the Constitutional Provisions on the Procuracy', No. 380/2006, adopted by the Commission at its 68th plenary session, Venice, October 2006. CDL-AD(2006)029.

177. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice* (Adopted by the Venice Commission at Its 85th Plenary Session: Venice, (17-18 December 2010). Study No. 538/2009 (Strasbourg, 27 January 2011);
178. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the Draft Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government)’, adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session, (Venice, 12-13 March 2010) Strasbourg, 15 March 2010 Opinion no. 543/2009, CDL-AD(2010)008;
179. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Compilation of the Ombudsman Institution’ adopted up to and including the Venice Commission’s 87th Plenary Session, 17-18 June 2011, Strasbourg, 1 December 2011, CDL(2011)079. Nē internet: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL\(2011\)079-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL(2011)079-e.pdf);
180. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71th Plenary Session’, Venice, 1-2 June 2007, CDL-AD(2007)020;
181. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session’, Venice, 15-16 December 2006, CDL-AD(2006)038.
182. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on Ombudsman for Human Rights in Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session’, Venice, 8-9 October 2004, CDL-AD(2004)031.
183. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the Draft Law on the Public Attorney of “The former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session’, Venice, 14- March 2003, CDL-AD(2003)007.
184. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan’, Strasbourg, 7 September 2001, CDL(2001) 083; dhe European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session’, Venice, 15-16 December 2006, CDL-AD(2006)038.
185. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Joint Opinion on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro’ prepared by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011).
186. Ewing, K. D. (2012) ‘Economic Rights’, nē Michel Rosenfeld and Andras Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford Oxford University Press..

187. Fabbrini, Federico (2008) 'Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation'. *German Law Journal*. Vol. 9: p. 1297-1312, available at <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1020>;
188. Fabre, M.H., (1967), "*Principes republicains de Droit Constitutionnel*", LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE: Paris;
189. *Fadil Hoxha i 59 drugih protiv Skupštine Opštine Prizren*, Presuda, Ustavni sud Republike Kosova. Dana 15. decembra 2009. godine (Ref. No.: MP 06/09);
190. Farr, K., Ann (1984) 'Administration and Justice'. *Criminology*. Vol. 22, pp. 291-319. doi: 10.1111/j.1745-9125.1984.tb00302.x;
191. Ferejohn, John and Pasquino, Pasquale 'Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice', në *Wojciech Sadurski (ed.) (2010) 'Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective'*. *The Hague: Kluwer Law International*, fq. 21-36;
192. Filloux, J.C., Filloux, J.C., (1987), "*Durkheim i sociologija prava čovjeka*", në: Josip Obradovic & Dusko Sekulic (ed.), *Suvremena sociologija*, (Sociolosko drustvo Hrvatske: Zagreb, fq. 43-45.
193. Finnouala, Gross. Oren, & Ni Aolain, (2006), "*Law in Times of Crisis: Emergency Powes in Theory and Practice*", Cambridge University Press: Cambridge;
194. Fisher, L. (2008) 'The Law Treaty Negotiation: A Presidential Monopoly?'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 38, p. 144-158.
195. Fisher, Louis (1988) 'Foreign Policy Powers of the President and Congress'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 499, Congress and the Presidency: Invitation to Struggle, p. 148-159.
196. Fisher, T., Michael (1988) 'Harmless Error, Prosecutorial Misconduct, and Due Process: There's More to Due Process than the Bottom Line'. *Columbia Law Review*. Vol. 88, No. 6, pp. 1298-1324;
197. Fisher, Z., Stanley, (1988) 'In Search of the Virtuous Prosecutor: A Conceptual Framework'. *American Journal of Criminal Law*. Vol. 15, pp. 204-215;
198. Frank Stark (1973) 'The Prime Minister as Symbol: Unifier or Optimizer?'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 6, No. 3: p. 514-515;
199. Frase, S., Richard (1990) 'Comparative Criminal Justice as a Guide to American Law Reform: How Do the French Do It, How Can We Find Out, and Why Should We Care?'. *California Law Review*. Vol. 78, No. 3, pp. 539-683.
200. Fredrik Uggla (2004) 'The Ombudsman in Latin America', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36 (3), p. 423-450;
201. Fridrich, C.J., "Ustavna diktatura i vojna vlada", ska vit
202. Fridrih, K., (1996), "*Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*", CID: Podgorica;
203. Fridrih, K.J., (2005), "*Konstitucionalna demokratija - teorija i praksa u Evropi i Americi*", (CID: Podgorica,.
204. Friedrich, C., (1950), "*Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*", Ginn and Co., Boston, fq. 151;

205. Frowein, J., Peukert, W., (1985), “*Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK - Kommentar*, Kehl am Rhein/Strasbourg/Arlington;
206. Gajinov, M., (1988), “Deklaracija o pravu na razvoj“, *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*, Br. 2, fq. 235-250.
207. GAP, *Rregulli 61: Ligjet e Ahtisarit - pasojat dhe mësimet e nxjerra nga miratimi i ligjeve në procedurë të përshpejtuar* (Prishtinë: dhjetor 2010). Në internet: http://www.institutigap.org/documents/41927_Rregulli_61.pdf;
208. Gardbaum, Stephen (2001) ‘The New Commonwealth Model of Constitutionalism’. *American Journal of Comparative Law* Vol. 49: p. 714-715;
209. Garlicki, Lech (2007) ‘Constitutional Courts Versus Supreme Courts’. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 5 (1): p. 44-68;
210. Gashi, Haxhi (2011). Konflikti Lidhur me Privatizimin e Ndërmarrjeve Shoqërore: Ndryshimi i Ligjit për Dhomën e Veçantë të Gjykatës Supreme, i Ligjit për AKP-në dhe Ligjet Relevante|. *E DREJTA/LAW* Br. 2/2011, fq. 47-63.
211. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, tw titulluar si *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (IPU and DCAF: Geneva, 2003).
212. George Sutherland (1910) ‘The Internal and External Powers of the National Government’. *The North American Review*. Vol. 191, No. 652: p. 373-389;
213. Gewirth, A., (1978), “Osnova i sadržaj ljudskih prava”, *Dometi*, Br. 4, fq. 133-148.
214. Gezim Krasniqi (2010) ‘The challenge of building an independent citizenship Regime in a partially recognized state: the case of Kosovo’. Working Paper no. 2010/04, Edinburgh: Scotland, 2010.
215. Gillis, W. John, Beloof, E., Douglas (2001) ‘Next Step for a Maturing Victim Rights Movement: Enforcing Crime Victim Rights in the Courts’. *McGeorge Law Review*. Vol. 33, No. 3, pp. 689-704.
216. ESLjP *Martinie v. France* [GC], ESLjP, No. 58675/00, ECHR 2006-VI.
217. ESLjP *F.W. v. France*, No. 61517/00, § 27, 31 March 2005
218. ESLjP *Padovani vs. Italy*, [1993].
219. ESLjP, *Airey v. Ireland*, 11 September 1979, Judgment Series A, No 32.
220. ESLjP, *Akdivar and Others v. Turkey* Judgment of 16 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, p. 1210-1211, paras. 65-68;
221. ESLjP, *Amuur v. France*, 17/1995/523/609, Judgement, Chamber, ECtHR, 25 June 1996;
222. ESLjP, *Artico v. Italy*, May 13 1980, Judgment Series A, No 37.
223. ESLjP, *Assenov and Others v. Bulgaria*, §102);
224. ESLjP, *Azinas v. Cyprus*, No. 56679/00, decision of 28 April 2004, ECtHR;
225. ESLjP, *Borgers v. Belgium*, 30 October 1991, § 24, Series A no. 214-B
226. ESLjP, *Brandstetter v. Austria*, 28 August 1991, Judgment, Series A. No. 21.,
227. ESLjP, *Brandstetter v. Austria*, Judgement, 28 August 1991, Series A. No. 21, f. 28, para. 68.
228. ESLjP, *Brumărescu v. Romania*, Application no. 28342/95, 28 October 1999, Judgment.
229. ESLjP, *Brusco v. France*, 14.10.2010, Judgment,
230. ESLjP, *Bulut v. Austria*, 22 February 1996, Judgment, Reports 1996-II.

231. ESLJP, *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, Application No. 8342/95, 28 June 1984, Judgment.
232. ESLJP, *D. H. et al. v. The Czech Republic*, Application no. 57325/00, Judgment, Grand Chamber, ESLJP, 13 November 2007 (referring to İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII);
233. ESLJP, *Daktaras v. Lithuania*, 10 October 2000, Judgment, Para. 30-32.
234. ESLJP, *De Cubber vs. Belgium*, [1984].
235. ESLJP, *Delcourt v. Belgium*, 17 January 1970, Judgment, Series A No. 11.
236. ESLJP, *Ettl and others v. Austria*, [1987].
237. ESLJP, *Fayed v. the United Kingdom*, 21 September 1994, Judgment, Series A no. 294-B,
238. ESLJP, *Findlay v. the United Kingdom*, 25 February 1997, Judgment, *Reports of Judgments and Decisions 1997-I*,
239. ESLJP, *Garcia Ruiz v. Spain*, 21 January 1999, Judgment,.
240. ESLJP, *Golder v UK*, 21 February 1975, Judgment, Series A No 18,
241. ESLJP, *Gorraiz Lizarraga et al. v. Spain*, Application no. 62543/00, Judgment, Chamber, 27 April 2004 (para. 38);
242. ESLJP, *Hauschildt v. Denmark*, 24 May 1989, Judgment, Series A No. 154,.
243. ESLJP, *Hornsby v. Greece*, 19 March 1997, Judgment, *Reports 1997-II*,.
244. ESLJP, *Huber vs. Switzerland*, [1990] ECHR.
245. ESLJP, *Immobiliare Saffi v. Italy*, Application No. 22774/93, 28 July 1999, Judgment.
246. ESLJP, *Incal v. Turkey*, 9 June 1998, Judgment, *Reports 1998-IV*, f.1571, paragraph 65.
247. ESLJP, *John Murray v. the United Kingdom*, 25.01.1996, Judgment.
248. ESLJP, *Kamasinski v. Austria*, Judgment, 19 December 1989 in, § 79
249. ESLJP, *Karner v. Austria*, Application no. 40016/98, Judgment, Chamber, ECtHR, 24 July 2003;
250. ESLJP, *Kelly and Others v. the United Kingdom*, No. 30054/96, §§ 96-97, 4 May 2001
251. ESLJP, *Kenneth LEHTINEN v. Finland*, Application no. 39076/97, Decision as to Admissibility, Chamber of ECtHR (referring to the Cardot v. France judgment of 19 March 1991, Series A no. 200, 18);
252. ESLJP, *Klein and others v. The Netherlands*, [2003].
253. ESLJP, *Kress v. France* [GC], no. 39594/98, § 72, ECHR 2001-VI
254. ESESLJP, *Kreuz v. Poland*, 19 June 2001, Application No 28249/95, Judgment
255. ESLJP, *Lanko v. Slovakia*, 2 September 1998, Judgment, *Reports 1998-VI*, f. 2497-2498, para. 12-17.
256. ESLJP, *Laventsv. Latvia*, [2002].
257. ESLJP, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, [1981].
258. ESLJP, *Lilly France v. France*, No. 53892/00, § 25, 14 October 2003
259. ESLJP, *Lithgow et al v. The United Kingdom*, Application no. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, 8 July 1986, Judgment.
260. ESLJP, *Lobo Machado v. Portugal*, 20 February 1996, Judgment, Report 1996-I.
261. ESLJP, *Magee v. the United Kingdom*, 06.06.2000, §40, Judgment.

262. ESLjP, *Marini v. Albania*, Application No. 3738/02, 18 December 2007, Judgment.
263. ESLjP, *McCann et al. v. The United Kingdom*, Application no. 18984/91, Judgement, Grand Chamber, ECtHR, 27 September 1995;
264. ESLjP, *Menchinskaya v. Russia*, No. 42454/02, 15 January 2009, paragrafi 32.
265. ESLjP, *Morris v. the United Kingdom*, No. 38784/97, § 58, 2002-I.
266. ESLjP, *Nideröst-Huber v. Switzerland*, 18 February 1997, § 23, Reports of Judgments and Decisions 1997-I;
267. ESLjP, *Nortier vs. The Netherlands*, [1993].
268. ESLjP, *Osman v. the United Kingdom*, §§ 115-117 dhe *Rees v. the United Kingdom*, § 37.
269. ESLjP, *Piersack vs. Belgium*, [1984].
270. *ESLjP, Pinkney v. Canada*, UN Human Rights Committee, Communication No. 7/27.
271. ESLjP, *Ramsahai and Others v. the Netherlands* [GC], No. 52391/99, ECHR 2007-VI
272. ESLjP, *Reinhardt and Slimane-Kaïd v. France*, Judgment of 31 March 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II
273. ESLjP, *Remli v. France*, [1996].
274. ESLjP, *Scordino v. Italy* (no. 1), Application no. 36813/97, Judgement, Grand Chamber, ECtHR, 29 March 2006;
275. ESLjP, *Selmouni v. France*, No. 25803/94, decision of 28 July 1999, ECtHR;
276. *ESLjP, Stafford v. the United Kingdom* [GC], No. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV.
277. ESLjP, *Stubbings et al v. the United Kingdom*, 22 October 1996, Judgment Reports 1996-IV.
278. ESLjP, *Sutter case*, 22 February 1984, Judgment, Series A no. 74,.
279. ESLjP, *Thorgeirson vs. Ireland*, [1992].
280. ESLjP, *Van de Hurk v. The Netherlands*, Application No. 16034, 19 April 1994, Judgment.
281. ESLjP, *Van Oosterwijck v. Belgium*. Judgment of 6 November 1980, Series A no. 40.
282. ESLjP, *Varbanov v. Bulgaria*, No. 31365/96, ECHR 2000-X.
283. ESLjP, *Vasilescu v. Romania*, Judgment of 22 May 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III.
284. ESLjP, *Vijayanathan & Pusparajah v. France*, Application no. 17550/90; 17825/91, Judgement, Chamber, ECtHR, 27 August 1992;
285. ESLjP. *Fey vs. Austria*, [1993]
286. Glendon MA, Carozza PG, Picker CB., (2008) ‘*Comparative Legal Traditions*’. Brand: West Law School, Thomson-West;
287. Glintić, T., (1995), “*Pravda, sloboda, jednakost: Rols i Valcer*”, Beogradski centar: Beograd;
288. Goebel, Jr., Julius, and Naughton, T., Raymond, (1944) ‘*Law Enforcement in Colonial New York: A Study in Criminal Procedure*’. New York: Commonwealth Fund, p. 1664-1776;

289. Goldstein S., A., & Marcus M., (1977) 'The Myth of Judicial Supervision in Three "Inquisitorial" Systems: France, Italy, and Germany'. *The Yale Law Journal*. Vol. 87, No. 2, pp. 240-283.
290. Goldsworthy, J., (1999), "*The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*", Oxford University Press: Oxford;
291. *Gómez v. Spain*, UN Human Rights Committee, Communication No. 701/1996.
292. Gonenc, Levent (2002) 'Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries'. The Hague: Kluwer Law International, str.. 3-25 & 103-208 & 280-318;
293. Goodhard, A.L., (1959), "The Rule of Law and Absolute Sovereignty", *Anales de la Faculte de Droit D' Istanbul*, (Istanbul) No. 12., fq. 259-284;
294. Gozler, Kemal (2008) 'Judicial review of Constitutional Amendmenets. A Comparative Study'. Bursa: EKIN PRESS;
295. Grabenwarter, Christoph (2011) 'Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies'. Keynote Speech, 16 January 2011, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro;
296. Green, A., Bruce (1995) 'Policing Federal Prosecutors: Do Too Many Regulators Produce Too Little Enforcement'. *St. Thomas Law Review*. Vol. 8, pp. 69-79.
297. Grosman, A., Brian, (1978) 'The Prosecutor. An Inquiry into the exercise of discretion'. Toronto: University of Toronto Press;
298. Guerra, Luis Lopez (1994) 'The Role and Competences of the Constitutional Court, in The Role of the Constitutional Court in the Consolidation of the Rule of Law'. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), UniDem Seminar Bucharest, 8-10 June 1994, CDLSTD (1994) 010, [http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDLSTD\(1994\)010_e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDLSTD(1994)010_e.asp);
299. Guggan, Lisa (2004), "*The Twilight of Equality?: Neoliberalism, Cultural Politics, and the Attack on Democracy*", Beacon Press: Boston Massachusetts;
300. *Guigue and SGEN-CFDT v. France* (dec.), ESLjP, No. 59821/00, 6 January 2004
301. Gunther, Richard, Diamandouros, P. Nikoforos, and Hans-Jurgen Puhle (eds.) (1995). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, fq. 77-123;
302. H. Kelsen, (1951), "*Opšta teorija države i prava*", Arhiv za pravne i društvene nauke: Beograd;
303. Hajns, V., (1974) "Legitimitet - prilog jednoj kategoriji građanskog društva", *Gledišta*, Br. 7-10;
304. Hall, J., Donald (1975) 'The Role of the Victim in the Prosecution and Disposition of a Criminal Case'. *Vanderbilt Law Review*. Vol. 28, No. 5, pp. 931-985;
305. Hamilton, Alexander, Madison, James and Jay John, 'The Federalist', in Pole, R., J., (ed.) (2005) 'The Federalist'. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc;
306. Hanna Bäck and Patrick Dumont (2008) 'Making the First Move: A Two-Stage Analysis of the Role of Formateurs in Parliamentary Government Formation'. *Public Choice*. Vol. 135 (3/4): p. 353-373;
307. Hannis Taylor (1895) 'The Outlook for Parliamentary Government'. *The North American Review*. Vol. 160, No. 461: p. 479-491;

308. Kelsen, Hans “Ko treba da bude cuvar Ustava”. Kod Slobodan Samardzic (ed.), *Norma i Olduka*, fq. 256-297. Naslov u originalu: Hans Kelsen, *Wer soll der huter der verfassung sein?* (Dr. Walther Rothschild, Berlin-Grunewald, 1931);
309. Harel, Alon (2003) ‘Rights-Based Judicial Review: A Democratic Justification’. *Law and Philosophy* Vol. 22 (3/4), pp. 247-276;
310. Hart, L.A., (1989), “Postoje li prirodna prava?” kod: Matulovic, Miomir (ed.), *Ljudska prava* ICR: Rijeka;
311. Mansfield, Jr. C. Harvey (1987) ‘The Modern Doctrine of Executive Power’. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 17, No. 2, Bicentennial Issue: The Origins and Invention of the American Presidency: p. 237-252;
312. Hasanbegović, J., “Državljanstvo kao pravo čoveka”, *Jugoslavenska Revija za Medjunardno Pravo*, Br. 1-3, 1995, fq. 203-222.
313. Hasani, E *et al* (2012) ‘Individual Complaint Mechanism as a Means to Protecting Fundamental Human Rights and Freedoms: The Case of the Constitutional Court of Kosovo’. *European Yearbook of Human Rights*. The Hague: Intersentia.
314. Hayek, F.A., (1960), “*Constitution of Liberty*”, University of Chicago Press: Chicago;
315. Held, David., (2006), “*Models of Democracy*”, Stanford University Press: Stanford;
316. Steinberger, Helmut ‘Models of Constitutional Jurisdiction, European Commission for Democracy Through Law’ (Venice Commission), 1993, CDL□STD (1993) 002;
317. Henning, J., Peter (1999) ‘Prosecutorial Misconduct and Constitutional Remedies’. *Washington University Law Quarterly*. Vol. 77, No. 3, pp. 713-832.
318. Heper, Metin and Çinar, Menderes (1996) ‘Parliamentary Government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience’. *Political Science Quarterly*. Vol. 111, No. 3, p. 483-503.
319. Schwartz, Herman (2000) ‘The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe’. Chicago: The University of Chicago Press, p. 164-193;
320. Herman, Valentine and Pope, John (1973) ‘Minority Governments in Western Democracies’. *British Journal of Political Science*. Vol. 3, No. 2, p. 191-212.
321. Hiber, D., (1995), “Pravno informisanje i svojina“ *Pravni zivot*, Br. 10, fq. 65-79;
322. Hirst, P., (1990), “*Representative Democracy and its Limits*”, Cambridge University Press: Cambridge;
323. Holmes, Stephen, ‘Constitutions and Constitutionalism’, në Michel Rosenfeld and Andras Sajó (eds.) (2012) ‘*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*’. Oxford: Oxford University Press, p. 189-216.
324. Hostettler, Honorable John N. and Washburne, Thomas W. (1997) ‘The Constitution's Final Interpreter: We the People’. *Regent University Law Review*. Vol. 8: 13-32;
325. Hunt, Lynn (2008), “*Inventing Human Rights: A History*”, W. W. Norton & Company: New York and London, fq. 113-175;
326. International Bar Association (1982) ‘Minimum Standards of Judicial Independence 1982’, available at: [http://www.ibanet.org/About the IBA/IBA_resolutions.aspx](http://www.ibanet.org/About%20the%20IBA/IBA_resolutions.aspx).

327. Issacharkopp, Samuel., Karlan, S. Pamela and Pildes, H. Richard (2007), *“The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process”*, Foundation Press: New York, NY,;
328. J. A. Griffith, (1997), *“Politics of the Judiciary “*. 5th edition, HarperCollins Publishers: London;
329. Juan, J. and Valenzuela, Arturo (eds.) (1994) ‘The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1’. Baltimore-Maryland and London: The Johns Hopkins University Press.
330. Jabloner, Clemens (1998) ‘Kelsen and His Circle: The Viennese Years’. *European Journal of International Law*. Vol. 9: 368, 374;
331. Jackson, H., Robert (1941) ‘The Federal Prosecutor’. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 31, No. 3, p. 3-6.
332. Jackson, Robert Sovereignty, (2007), *“The Evolution of an Idea”*, Polity Press: Cambridge;
333. Jacob, Herbert, Blankenburg, Erhard, Kritzer, M., Herbert, Provine, M., Doris, and Sanders, Joseph (eds.) (1996) ‘Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective’. New Haven and London: Yale University Press.
334. Jacobsohn Jeffrey Gary, (2006) ‘An unconstitutional constitution? A comparative perspective’. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 4, No. 3, p. 460-487.
335. Garner, W. James (1914) ‘Cabinet Government in France’. *The American Political Science Review*. Vol. 8 (3): p. 353-374;
336. Janis, W. Richard, Mark Kay, S. and Bradley, W. (2008), *“Anthony European Human Rights Law: Texts and Materials”*, Oxford University Press: USA;
337. Jankuloski, Z., (1991), “Status izbeglica u međunarodnom pravu“, *Forum - Čovek i pravo*, Br. 2, fq. 28-38;
338. Janoski, Thomas. (1998), *“Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes”*, Cambridge University Press: Cambridge;
339. Jellinek, G., (1892), *“System der subjektiven öffentlichen Rechte”*, Mohr: Freiburg;
340. Jennings, V.I., (1964), *“The Law and the Constitution”*, University of London Press: London;
341. Martinez, S. Jenny (2006) ‘Inherent Executive Power: A Comparative Perspective’. *The Yale Law Journal* Vol. 115 (9): p. 2482-2511;
342. Jensen H T, Plum V. (1993) ‘From centralised state to local government. The case of Poland in the light of Western European experience’. *Environment and Planning D: Society and Space*. Vol. 11(5): p. 565 - 581;
343. Joel R. Paul (1998) ‘The Geopolitical Constitution: Executive Expediency and Executive Agreements’. *California Law Review*, Vol. 86 (4): p. 671-773;
344. John and Pasquino, Pasquale (2004) ‘The Law of Exception: A Typology of Emergency Powers’. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2, No. 2, p. 210-239.
345. John D. Huber and Cecilia Martinez-Gallardo (2008) ‘Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies’. *The American Political Science Review*. Vol. 102 (2): p. 169-180;

346. John R. Lott, Jr. (2001) 'The American Bar Association, Judicial Ratings, and Political Bias'. *Journal of Law & Politics*. Vol. 17, p. 41-61.
347. Jowell, J., (2004), "The Rule of Law Today", në J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*. (Oxford University Press: Oxford, fq. 5-25;
348. Joy, A., Peter (2006) 'Relationship between Prosecutorial Misconduct and Wrongful Convictions: Shaping Remedies for a Broken System'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 2006, No. 2, pp. 399-431;
349. Juan J. Linz, Alfred Stepan and Richard Gunther, 'Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe', në 'The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective'
350. Kaarbo, Juliet (1997) 'Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research'. *Political Psychology*. Vol. 18 (3): p. 553-581;
351. Kamali, Masoud, (2008), "*Racial Discrimination: Institutional Patterns and Politics*", Routledge Research in Race and Ethnicity, Routledge: New York;
352. Karl Smit, "Cuvar Ustava". Në Samardzic, Slobodan (ed.), (2001) 'Norma i Odluka. Karl Smit i njegovi kriticari', Beograd, Filip Visnjic, fq. 211-253, në fq. 211-238. Titulli i origjinalit: Schmitt, Carl, (1929) 'Der huter der verfassung'. Archiv des öffentlichen rechts, Neue Folge 16 Band J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1929;
353. Karl Smit, *Tri vrste pravnonaucnog misljenja* (Biblioteka *Parerga*: Beograd, 2003) fq. 16-17; 34-42; 46-54. Titulli në origjinal: Carl Schmitt, *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens* (Hamburg, Hanseatische Verlag-sanstalt, 1934).
354. Karmis, Dimitrios Norman, Wayne (eds.), (2005), "*Theories of Federalism: A Reader*", Palgrave Maxmillan: New York;
355. Kartag-Odri, A., (1996), "Kulturna prava kao ljudska prava", *Pravni život*, Br. 12, fq.1065-1075;
356. Kasapović, M., Šiber, I, Zakošek, N., (1998), "*Birači i demokratija*", Alinea: Zagreb;
357. Kavran, D., (1979), "Kadrovske evidencije i zaštita prava ličnosti u upravnom postupku", *Pravni život*, Br. 12, fq. 3-22;
358. McRae, K.D. (1974) (ed), *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland & Stewart; Lijphart, A (1977) 'Democracy in Plural Societies'. New Haven: Yale University Press;
359. Kelsen, H. (1945) 'General Theory of Law and State'. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 268/269;
360. Kelsen, Hans (1942) 'Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution'. *Journal of Politics*. Vol. 4: p. 185-86;
361. Kelsen, Hans, 'Ko treba da bude cuvar Ustava', në Samardzic, Slobodan (ed.), Norma i Olduka, fq. 256-297, titulli në original: Kelsen, Hans, (1931) 'Wer soll der huter der verfassung sein?', Dr. Walther Rothschild, Berlin-Grunewald.
362. Kemal Gozler, (2008). *Judicial Review of Constitutional Amendmenets*.

363. Kent, James, (1851) 'Commentaries of American Law. Volume I. Seventh Edition'. New York: William Kent- Van Norden&Ameeman, Printers, p. 316-319; and Cohens v. Virginia, 6 Wheat. R. 384.
364. King, Jerome B. (1965) 'Constitutionalism and the Judiciary in France'. *Political Science Quarterly*, Vol. 80 (1): p. 62-87;
365. Kisigiro, Xhon. Innocent (2011), "*Human Rights Law In International And National Context: Challenges, Violations, Derogation, and Enforcement*", LAP LAMBERT Academic Publishing: Germany;
366. Kloth, Matthias (2010) 'Immunities and the Right of Access to Court under Article 6 of the European Convention on Human Rights'. The Hague: Martinus Nijhoff.
367. Kommers, Donald P. (1991) 'German Constitutionalism: A Prolegomenon'. *Emory Law Journal*. Vol. 40 (1): 837-873; Kommers, Donald P. (1997) 'The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany'. Second Edition. Durham and London: Duke University Press, p. 3-60;
368. Kommers, Donald P. (1994) 'The Federal Constitutional Court in the German Political System'. *Comparative Political Studies*. Vol. 26: p. 470-491;
369. Konventa Evropiane për Shtetësinë (Strasburg, 6 nëntor 1997). Ne internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>.
370. Korenica, Fisnik & Doli, Dren (2010) 'The Politics of Constitutional Design in Divided Societies: The Case of Kosovo'. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Vol. 5: p.265-292;
371. Korenica, Fisnik and Doli, Dren (2011) 'Constitutional Rigidity in Kosovo: Significance, Outcomes, and Rationale'. *Pace International Law Review Online Companion*. at 1;
372. Krasner, D. Stephen, (1999), "*Sovereignty*", Princeton University Press: Princeton;
373. Krbek, I., (1961), "Dva djela Gerharda Leibhoza: Jednakost pred zakonom i bistvo reprezentacije", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Br. 2, fq. 127-129;
374. Krutz, G. S. and Peake, J. S. (2006) 'The Changing Nature of Presidential Policy Making on International Agreements'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 36, p. 391-409.
375. Kushtetuta e Republikës së Hrvatske;
376. Kymlicka, W., (1995), "*Multicultural Citizenship*", Clarendon Press: Oxford;
377. LaFREE, G. D. (1985) 'Adversarial and Non-adversarial Justice: A Comparison of Guilty Pleas And Trials'. *Criminology*. Vol. 23, pp.289-312. doi: 10.1111/j.1745-9125.1985.tb00338;
378. Landfried, Christine (1992) 'Judicial policy-making in Germany: The federal constitutional court'. *West European Politics*, Vol. 15 (3): p. 50-67;
379. Langbein, H. John, (1979), 'Land Without Plea Bargaining: How the Germans Do It'. *Michigan Law Review* Vol. 78, No. 2, pp. 204, 225
380. Langbein, H., John, (1977) 'Comparative Criminal Procedure: Germany'. St. Paul, Minnesota: West Group.
381. Langbein, H., John, (1993) 'The Origins of Public Prosecution and Common Law'. *American Journal of Legal History*. Vol. 17, No. 4, p. 313-335;
382. Lazin, Đ., (1995) "Pravo na sudsku kontrolu lišenja slobode", *Pravni život*, Br. 9, fq. 421-435.

383. Lazin, Đ., (1996) "Zabrana samovoljnog lišenja slobode", *Pravni život*, Br. 9, fq. 393-411;
384. Ward, Lee (2005) 'Locke on Executive Power and Liberal Constitutionalism'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 38 (3): p. 719-744;
385. Lee, B. W., Gross, D. A. and Kim, J.-S. (1992) 'A Presidential or Parliamentary System: The South Korean Debate'. *Pacific Focus*. Vol. 7, p. 117-139;
386. Lewis, C. Daniel, (2012), "*Direct Democracy and Minority Rights: A Critical Assessment of the Tyranny of the Majority in the American States*", Routledge: New York and London;
387. Lhamsuren Munkh-Erdene (2010) 'The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-parliamentary to Parliamentary?'. *Asian Survey*. Vol. 50 (2): p. 311-334;
388. Zakon Br. 03/L-067 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju od 21. maja 2008. godine
389. Zakon Br.03/L-087 o javnim preduzećima, od 15. juna 2008. godine, sa izmenama i dopunama od 20. aprila 2012. godine (Zakon Br. 04/L-111 o izmenama i dopunama Zakona Br. 03/L-087 o javnim preduzećima).
390. *Zakon Br.04/L-148 o ratifikaciji Međunarodnog sporazuma između Republike Kosova i Evropske Unije o vladavini zakona na kosovu*, proglašen od Predsednice Republike Kosova, g-đe Atifete Jahjaga, ukazom Br. DL - 039-2012, od 7. septembra 2012. godine;
391. Zakon koji uređuje ovu materiju jeste Zakon Br. 03/L-117 o pravobranilaštvu od 20 novembra 2008. godine, proglašen odlukomi Skupštine Republike Kosova, Br. 03-V-085, od 12. februara 2009. godine;
392. Lijphart, A (1968) 'The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands'. LA: University of California Press;
393. Lijphart, A (1979) 'Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links'. *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 12: p. 499-515;
394. Lijphart, A (1981) (ed), *Conflict and Coexistence in Belgium: the Dynamics of a Culturally Divided Society*. Institute of International Studies. Berkeley: University of California;
395. Lijphart, A (2008) 'Thinking about Democracy. Power-sharing and Majority Rule in Theory and Practice'. New York: Routledge;
396. Lijphart, Arend (1999) 'Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries'. New Haven: Yale University Press;
397. Lijphart, Arend., (1995), "*Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*", 1945-1990, (Oxford University Press: Oxford;
398. Lijphart, Arendt (1969) 'Consociational Democracy'. *World Politics*. Vol. 21: p. 207-225.
399. Lindseth, Peter L. (2003-2004) 'The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s'. *Yale Law Journal*. Vol. 113: p. 1343-1412;
400. Linz J., Juan 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference,' në 'The Failure of Presidential Democracy', Linz, J., Juan and

- Valenzuela, Arturo (eds.) (1994). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 48-62.
401. Linz, Juan J. (1990) 'The Perils of Presidentialism'. *Journal of Democracy*. Vol. 1 No. 1, p. 51-69 & 84-91;
402. Locke, J., (1764), "*The Two Treatises of Civil Government*" (Hollis ed.), A. Millar et al.: London;
403. Long, Jennifer L., (1995) 'How to Sue the President: A Proposal for Legislation Establishing the Extent of Presidential Immunity'. *Valpo University Law Review*. Vol 30. No. 1, p.283-333.
404. Lopez-Guerra, Luis (1994) 'The Role and Competences of the Constitutional Court', in THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE CONSOLIDATION OF THE RULE OF LAW, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), UniDem Seminar Bucharest, 8-10 June 1994, CDL-STD (1994) 010, available at [http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD\(1994\)010.e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD(1994)010.e.asp);
405. Loughlin, Martin and Walker, Neil (eds.) (2008) '*The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*'. Oxford: Oxford University Press;
406. Louis L. Jaffe (1958) 'The Right to Judicial Review I'. *Harvard Law Review*. Vol. 71 (3): p. 401-437;
407. Omari, Luan dhe Anastasi, Aurela (2008) 'E Drejta Kushtetuese'. Tiranë: Shtëpia Botuese ABC, fq. 10-11 dhe literaturën e cituar aty.
408. Lucky, Christian (1993) 'Tables of Presidential Power'. *East European Constitutional Review*. Vol. 2, No. 4 and Vol. 3, No. 1, p. 81-94.
409. Ludwikowski, Rett R. (2000) 'Constitutional Culture of the New East-Central European Democracies'. *Georgia Journal of International & Comparative Law*. Vol. 29 (1):
410. Lukács, G., (1991), "*The Process of Democratization*", State University of New York Press: New York;
411. *M. Robinson v. Jamaica*, UN Human Rights Committee, Communication No. 731/1996,.
412. Maas, Willem., (2013), "*Multilevel Citizenship: Democracy, Citizenship, and Constitutionalism*", University of Pennsylvania Press: Philadelphia;
413. *Magee v. the United Kingdom*, 06.06.2000, §40.
414. Marc Debus (2009) 'Pre-Electoral Commitments and Government Formation'. *Public Choice*. Vol. 138 (1/2): p. 45-64;
415. Ferguson, Robertson Margaret (2003) 'Chief Executive Success in the Legislative Arena'. *State Politics & Policy Quarterly*. Vol. 3 (2): p. 158-182;
416. *Končulski Sporazum*, od 13. februara 2001. godine. Celokupni tekst na: <https://vargmal.org/lg/dan5806>.
417. *Ohridski sporazumt*, od 13. avgusta 2001. godine. Celokupni tekst na: <http://www.bdi.mk/documents/MARREVESHJA-E-OHRIT.pdf>.
418. Prvi međunarodni sporazum kojim se uređuju odnosi između Republike Kosova i Republike Srbije, parafiran dana 19. aprila 2013. godine od Premijera Republike Kosova i Premijera Republike Srbije, usvojen od Vlade republike Kosova dana

22. aprila 2013. godine, Odluka Br. 01/126, i Skupštine Republike Kosova dana 22 aprila 2013. godine, Rezolucija Br. 04-R-10.
419. Sporazum o statusu Snaga između USA i Kosova, potpisan dana 18. februara 2012. Godine u Prištini. ‘*Signing of Status of Forces Agreement between The United States of America and The Republic of Kosovo*’. US Embassy in Pristina, Kosovo (February 18, 2012) (Në internet: http://pristina.usembassy.gov/sofa_eng_0218_20122012.html)
420. Marriot, J.A.R., (1927), “*The Mechanism of the Modern State A Treatis on The Science and Art of Government*”, Vol. I-II, Oxford Unversity Press: Oxford;
421. Marshall, G., (1971), “*Constitutional Theory*”, Clarendon Press: Oxford;
422. Martin, L. L. (2005) ‘The President and International Commitments: Treaties as Signaling Devices’. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 35, pp. 440-465.
423. Massias, Jean - Pierre (2008) ‘Droit constitutionnel des Etats d’ Europe de l’ Est’. Paris: Press Universitaire de France, p. 13-140 & 421-563.
424. Bertrand, Mathieu (2011) ‘Le Conceil Constitutionel “legislateur positif”. Ou la question des interventions du judge constitutionnel francais dan l’ exercice de la fonction legislative”.
425. Soberg, Matthew and Carey M., John (1992) ‘Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics’. Cambridge: Cambridge University Press;
426. May, Stephen (2011), “*Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*”, 2 edition, Routledge: New York, NY;
427. McClellan, James (1989) ‘Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government’. (3rd ed.). Indianapolis: Liberty Fund: posebno sedmi (7) deo (“Changing the Constitution - Toghether with an Explanation of the Amendments Added Since 1791);
428. McConville, M., (1984) ‘Prosecuting Criminal Cases in England and Wales: Reflections of an. Inquisitorial Adversary’. *Liverpool Law Review*. Vol. 6, No.1, p. 15-30;
429. McGann, Anthony (2006), “*The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*”, University of Michigan Press: Michigan;
430. Mellwain, C.H., (1969), “*Constitutionalism and the Changing World*”, Cambridge University Press: Cambridge;
431. McMahan, K. J. (2007) ‘Presidents, Political Regimes, and Contentious Supreme Court Nominations: A Historical Institutional Model’. *Law and Social Inquiry*, Vol. 32, p. 919-954.
432. Meir Ydit (1961) ‘Internationalized Territories From the “Free City of Cracow” to the “Free City of Berlin”. A Study in the Historical Development of a Modern Nation in International Laë and Relations’. Leiden: A. W. Sythof; Slučaj teritorije Brckos je sankcionisan članom V. Aneksa 2. Dejtonskog sporazuma (novembar 1995. godine).
433. Melilli, Kenneth J. (1992) ‘Prosecutorial Discretion in an Adversary System’. *Brigham Young University Law Review*. Vol. 1992, No. 3, pp. 669-704.
434. Mertus, A. Julie and Flowers, Nancy (2008), “*Local Action/Global Change: A Handbook on Women's Rights*”, Paradigm Publishers: Boulder, Clorado;
435. Mezey, Gluck. Susan, (2011), “*Elusive Equality: Women's Rights, Public Policy, and the Law*”, Lynne Rienner Pub: Boulder, California;

436. Mezzeti, Luca (2011) (ed.), *Sistemi e Modeli di Giustizia Costituzionale*. Tomo I (CEDAM: Padova, 2009) et Tomo II. Padova: CEDAM, delovi autora koji govore o bivšim komunističkim zemljama (poglavljja 10, 11 e 18 tom I. i poglavlje 5 toma II.).
437. Michael Edinger & Lars Vogel (2005) 'Role Perceptions, Party Cohesion and Political Attitudes of East and West German Parliamentarians: Findings from the Jena Parliamentary Survey (2003-4)'. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review*. Vol. 41 (3): p. 375-399;
438. Michael J. Glennon (1986) 'Can the President Do No Wrong?'. *The American Journal of International Law*, Vol. 80, No. 4, p. 923-930.
439. Michael J. Ireland & Scott Sigmund Gartner (2001) 'Time to Fight: Government Type and Conflict Initiation in Parliamentary Systems'. *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 45 (5): p. 547-568;
440. Michael Laver (2008) 'Governmental Politics and the Dynamics of Multiparty Competition'. *Political Research Quarterly*. Vol. 61 (3): p. 532-536;
441. Michalska, A., (1980), "Primjena međunarodnih paktova o pravima čovjeka", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 17, fq. 157-170;
442. Michel Meyer, (2012), "*Qu'est-ce que le refoulement?*", [Kindle Edition], L'Herne: Paris;
443. Miller, H., Arthur Wattenberg, P., Martin and Malanchuk, Oksana (1986) 'Schematic Assessments of Presidential Candidates'. *The American Political Science Review*. Vol. 80, No. 2, p. 521-540.
444. Mj. J. C. Vile (1998) 'Constitutionalism and the Separation of Powers'. Indianapolis: Liberty Fund; Trinaesto poglavlje ("Epilogue: The Separation of Powers and the Administrative State), p. 285-420;
445. Moderne, F., (1996) "Osnovne slobode i prava stranaca", *Pravni život*, br. 12, fq. 945-962.
446. Monaghan, Paul, Henry (1988) 'The Confirmation Process: Law or Politics'. *Harvard Law Review*. Vol 101, No. 6, p. 1202-1212.
447. Monteskje, (1989), "*O duhu zakona*", *Savremena administracija*: Beograd, fq. 175-176;
448. Montesquieu, C.S., (1874), "*De l'esprit des lois*", Garnier Frères: Paris;
449. Morgenstern, Scott and Nacif, Benito (eds.), (2002), "*Legislative Politics in Latin America*. *Cambridge Studies in Comparative Politics* ", Cambridge University Press: Cambridge;
450. Morison, H., (1954), "Government and Parliament. A Survey From Inside", Oxford University Press: London;
451. Morton J. Frisch (1987) 'Executive Power and Republican Government—1787'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 17 (2), Bicentennial Issue: The Origins and Invention of the American Presidency (SPRING 1987): p. 281-291;
452. Murphy, Walter F. (2007) 'Constitutional Democracy: Creating and Maintaining Just Political Order'. Baltimore: The John Hopkins University Press;
453. Naimark, M. Norman., (2002), "*Fires of Hatred: Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe*", Harvard University Press: Harvard;
454. Nalini, Rajan (2002), "*Democracy and the Limits of Minority Rights*", SAGE Publications Pvt. Ltd: New Delhi and London,;

455. Nello, Senior Susan "The Impact of External Economic Factors. The Role of the IMF", ska vit
456. Nelson, William E., Hull N.E.H. and Hoffer, Peter Charles (2000) 'Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review'. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. në vecanti kapitujt 2 ("The Politics of Constitutional Changes) dhe 3 ("John Marshall");
457. Neni 28 i Ligjit [Mbikëqyrja dhe bashkëpunimi me organet e tjera]:
458. Neni 6.1.3 ("Gjykata Kushtetuese dhe Sistemi i Drejtësisë") i Aneksit I të Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës të datës 26 maj 2007.
459. Neto, A., Octavio and Strøm, Kaare (2006) 'Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies'. *British Journal of Political Science*. Vol. 36, pp. 619-643'
460. Nidiry, Rosemary (1996) 'Restraining Adversarial Excess in Closing Arguments'. *Columbia Law Review*. Vol. 96, No. 5, pp. 1299-1334.
461. Nowak, M., (1989) "*UNOPakt ueber buergerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR-Kommentar*", Engel Verlag, Kehl am Rhein-Strasbourg;
462. Nowak, M., (1996), "Pravo na život", *Pravni život*, Br. 9, fq. 3-26.
463. OECD, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Art. 2, 1997; UN, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (Article 3 § 4), 2000;
464. Öhlinger, T. (2003) 'The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation'. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 206-222;
465. Oliver, D., Jowell, J. (ed.), (2004) '*The Changing Constitution*', Oxford University Press: Oxford;
466. *Narodni advokat. Ocena ustavnosti članova 90, 95 (1.6), 110, 111 e 116 Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama I nebankarskim institucijama br. 04/L-093 od 12. aprila 2012. godine*. Presuda u Slučaju K0. 97/12. Ustavni sud Republike Kosova od 12 aprila 2013. godine (Br. ref.: AGJ403/13).
467. Omejec, Jasna (2013) '*Konvencija Za Zastitu Ljudskih Prava I Temeljnih Sloboda U Praksi Evropskog Suda Za Ljudska Prava. Strasbourski Acquis*'. Zagreb, fq. 618-630; 642-644; 660-672.
468. Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court and Corresponding Amendments of the Constitution of the Republic of Moldova, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 200/2002, 15 July 2002, CDL□AD (2002) 16;
469. Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 479/2008, 24 October 2008, CDL□AD (2008) 030;
470. Opinion, 'The Nature and Consequences of Forensic Misconduct in the Prosecution of a Criminal Case'. *Columbia Law Review*. Vol. 54, No. 6 (Jun., 1954), pp. 946-983;

471. O'Regan, K. (2012) 'Text Matters: Some Reflections on the Forging of a New Constitutional Jurisprudence in South Africa'. *The Modern Law Review*. Vol. 75, p. 1-32.
472. Orenstein, A., Aviva (1983) 'Presidential Immunity from Civil Liability: Nixon v. Fitzgerald'. *Cornell Law Review*. Vol. 68, No. 2.
473. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija na Kosovu (Januar 2012. godine) 'Pavarësia e Gjyqësorit në Kosovë: Dimensionet Institucionale dhe Funksionale'. Prishtinë.
474. P.H.P.H.M.C. van Kempen, Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR and AfChHPR, vol. 14.3 *Electronic Journal of Comparative Law*, (December 2010), <<http://www.ejcl.org/143/art143-20.pdf>>.
475. Packer, L. Herbert (1968), "*The Limits of the Criminal Sanction*". 1st edition, Stanford University Press; Sanford, California;
476. Paine, Th., (2001) "*Rights of Man, Common Sense and Other Political Writings*", Oxford University Press: Oxford, (ed. by Mark Philip)
477. *Saglasnost sa Međunarodnim pravom jednostrano proglašenje nezavisnosti u vezi sa Kosovom. Savetodavno mišljenje*. Dana 22 jula 2010. godine. Međunarodni sud pravde (MSP).
478. Paravina, D., (1979), "Načelo prava na rad", *Pravni život*, br. 12, str. 23-40.
479. Dumberry, Patrick 'State Succession to International Responsibility'. (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007);
480. Weiler, Patrick (1985) 'First Among Equals: Prime Ministers in Westminster Systems'. Sydney: George Allen & Unwin;
481. Peleš, A., (1973), "Pravo na peticiju u Međunarodnoj konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije", *Jugoslovenska Revija Međunarodno Pravo*, Br. 1-3, fq.113-136.
482. Bass, Evan Peter (1987) 'Ex-Head of State Immunity: A Proposed Statutory Tool of Foreign Policy'. *The Yale Law Journal*. Vol. 97 (2): p. 299-319;
483. Petersen, M., (1993) 'Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan'. Cambridge, MA: Harvard University Press;
484. Pfiffner, J. P. (2011) 'Federalist No. 70: Is the President Too Powerful?'. *Public Administration Review*. Vol.71, No. s1, p. s112-s117;
485. Pizzi, T., William (1993) 'Understanding Prosecutorial Discretion in the United States: The Limits of Comparative Criminal Procedure as an Instrument of Reform'. *Ohio State Law Journal*. Vol. 54, pp. 1325-1375.
486. Pizzi, T. William & Marafioti, Luca (1992) 'The New Italian Code of Criminal Procedure: The Difficulties of Building an Adversarial Trial System on a Civil Law Foundation'. *Yale Journal of International Law*. Vol. 17, No. 1, pp. 15-27.
487. Ploscowe, Morris (1932) 'Development of Inquisitorial and Accusatorial Elements in French Procedure'. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 23, No. 3, pp. 372-394;
488. Poserina, J., John, (1959) 'Appointed Attorney General's Power to Supersede an Elected District Attorney,' *Temple Law Quarterly*. Vol. 33, pp. 78—88,
489. Prémont, D., Stenersen, C., and Oseredczuk, I. (1996) (eds.), *Non Derogable Rights and States of Emergency*'. Brussels: Bruylant, p. 644;

490. Sveobuhvatni predlog za Sporazum o statusu Kosova (2. februar 2007. godine). Član 6 (“Lokalno samoupravljanje i decentralizacija”); Član 8. Decentralizacija/Samoupravljanje” u okviru Ustavnih odredbi Predloga); zatim Aneks III (“Decentralizacija”) i Dodatak Aneksu III (“Ograničenje novih opština”);
491. Qok, V., (1996), “Shtetësia në sistemin e lirive dhe të drejtave të njeriut”, Jeta juridike, Br. 9, faqe 493-507;
492. Rhodes, R. A. W. and Dunleavy, Patrick (1995) ‘Prime Minister, Cabinet and Core Executive’. Basingstoke, Hants.: Macmillan;
493. R. C. Van Caengem, (1995), “*An Historical Introduction to Western Constitutional Law*”, Cambridge University Press: Cambridge,;
494. Alderman, R. K. and Cross, J. A. (1985) 'The Reluctant Knife: Reflections on the Prime Minister's Powers of Dismissal'. *Parliamentary Affairs*. Vol. 38 (4): p. 387-407;
495. *Radio Evropa e Lirë*, datë 14 mars 2013. Në internet: <http://www.evropaelire.org/content/article/24928887.html>
496. Izveštaj o radu Nezavisne sudske i tužilačke komisije Kosova, dana 29. oktobra 2010. godine.
497. Slučaj K038/12. Ocena ustavnosti predloga Vlade za amandiranje Ustava, dostavljen od strane Predsednika Skupštine Republike dana 12. aprila 2012. godine (Br. ref.:K 234/12, od 15. maja 2012. godine;
498. Slučaj Mongolije na: Lhamsuren Munkh-Erdene (2010) ‘The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-parliamentary to Parliamentary?’. *Asian Survey*. Vol. 50 (2): p. 311-334;
499. Slučaj KI Br. 47/10, presuda, Ustavni sud Republike Kosova, od 28. septembra 2010. godine (Br. ref.: AGJ 43/10);
500. Rawls, John (2005), “*Political Liberalism*”, Columbia University Press: New York,;
501. Recommendation Rec(2003)13 of the Committee of Ministers to member states on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings;
502. Reiss, J., Jr, Albert (1975) ‘Public Prosecutors and Criminal Prosecution in the United States of America’. *Juridical Review*. New Series, Vol. 20: 1-21;
503. Report on Constitutional Amendment, adopted by the Venice Commission at its Plenary Session, Venice, 11-12 December 2009.
504. Report on Constitutional Amendment, No. 469/2008, adopted by the Venice Commission at its Plenary Session, CDL-AD (2010) 001, Starsbourg, 19 January 2010 Venice, 11-12 December 2009. Na internet se može pronaći na: www.venice.coe.int, me këtë shenjë: CDL-AD (2010) 001.
505. Reter, R. F. (1982) ‘President Theodore Roosevelt and the Senate's “Advice and Consent” to Treaties’. *Historian*. Vol. 44, p. 483-504.
506. Reynolds, Andrew (2002), “*The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*”, Oxford University Press: Oxford,;
507. Roach, Kent, (2010) ‘Wrongful Convictions: Adversarial and Inquisitorial Themes’. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*. Vol. 35, No. 2, pp. 388-444;

508. Robert C. Angel (1988-1989) 'Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization'. *Pacific Affairs*. Vol. 61 (4): p. 583-602;
509. Robert Elgie, 'The Politics of Semi-presidentialism', in 'Semi-presidentialism in Europe', Robert Elgie (ed.) (1999). Oxford: Oxford University Press, p. 1-21.
510. Rola, Giancarlo and Groppi, Tania (2010) 'Between Politics and the Law: The Development of Constitutional review in Italy', në Wojciech Sadurski (ed), *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, p. 143-159;
511. van Alebeek, Rosanne (2010) 'Immunity and Human Rights? A Bifurcated Approach'. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*. Vol. 104, (March 24-27, 2010), p. 67-72;
512. Rose, Richard (1977) 'The President: A Chief but Not an Executive'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 7, No. 1.
513. Rose-Ackerman, Susan (2012) 'The Regulatory State', në Michel Rosenfeld and Andras Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 671-685;
514. Rosenfeld, Michel (2002) 'Constitutional Adjudication in Comparative Perspective: The European Model as Against the American in Terms of Politics, Law and Interpretation'. Association of American Law Schools, Conference on Constitutional Law, Washington, 5-8 June 2002, available at: <http://www.aals.org/profdev/constitutional/rosenfeld.html>;
515. Uredba UNMIK-a br. 2002/13 o Posebnoj komori Vrhovnog suda kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku povereničku agenciju, od 13, juna 2002. godine.
516. Uredba UNMIK-a Br. 200/13 o Centralnom civilnom registru UNMIK-a na Kosovu;
517. Sadurski, Wojciech (1990) 'Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Post-Communist States of Central and Eastern Europe'. The Netherlands: Springer, kapitujt 2 ("Constitutional Courts in Search of Legitimacy") dhe 3 ("The Model of Judicial review and Its Implications");
518. Sadurski, Wojciech (ed.) (2010) 'Constitutional Justice East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective'. The Hague Kluwer Law International;
519. Sajó, Andras (1999) 'Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism'. Budapest, CEU Press;
520. Samardžić Slobodan (ed) (2001). *Norma i Olduka: Karl Smit i Njegovi Kriticari*. Filip Visnjic: Beograd, fq. 85-124.
521. Samuel Issacharoff, Pamela S. Karlan and Richard H. Pildes (eds.) (2007) 'The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process'. New York, NY: Foundation Press, p. 1202- 1207.
522. Samuels J., David and Shugart Soberg Matthew (2003) 'Presidentialism, Elections and Representation'. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 15, No. 1, p. 33-60.

523. Sarat, A. and Clarke, C. (2008) 'Beyond Discretion: Prosecution, the Logic of Sovereignty, and the Limits of Law'. *Law & Social Inquiry*. Vol. 33, pp. 387-416;
524. Sartori nē Lorch, Maristella (1994) 'Italian Parliamentary Democracy: Discussion'. *Political Science Quarterly*. Vol. 109, No. 3, 'Conference Issue: Presidential and Parliamentary Democracies: Which Work Best?', p. 461- 479;
525. Sathyamurthy, T. V. (1996) 'Centralised State Power and Decentralised Politics: Case of India'. *Economic and Political Weekly*. Vol. 31 (13): p. 835-843;
526. Schick, R and Zeh, W., (1999), "*The German Bundestag - Functions and Procedures*, Neue Darmstadter Verlagstalt", Rheinbreitbach: Berlin,;
527. Schmitt, C. *Verfassungslehre* (1928) "Duncker und Humblot", München und Leipzig;
528. Schmitt, Carl (1985) 'Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty'. Chicago: The University of Chicago Press, Kapitulli 1 ("Definition of Sovereignty");
529. Schmitt, Carl (2005). *Political Theology; Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. (The University of Chicago Press: Chicago);
530. Schroth, Peter W. (1979) 'Marbury and Simmenthal: Reflections on the Adoption of Decentralized Judicial Review by the Court of Justice of the European Community'. *Loyola Law Association Law Review*. Vol. 12: p. 869-902, available at: <http://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol12/iss4/4>;
531. Schwartz, Bernard (1993) 'A History of the Supreme Court'. Oxford: Oxford University Press;
532. Schwartz, Herman (1998) 'Eastern Europe's Constitutional Courts'. *Journal of Democracy*. Vol. 9 (4): p. 100-114;
533. Schwartz, Herman (2000) '*The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*'. Chicago: The University of Chicago Press, kapitujt 1 ("The Beginning") dhe tetë ("Conclusion"); p. p. 1-21 & 164-193 & 226-248;
534. Scott, P., Arthur (1930) '*Criminal Law in Colonial Virginia*'. Chicago: University of Chicago Press; Surrency, C., Erwin (1967) 'The Courts in the American Colonies'. *American Journal of Legal History*. Vol. 11, No.3, p. 253-276;
535. Fabbrini, Sergio (2000) 'Political Change without Institutional Transformation: What Can We Learn from the Italian Crisis of the 1990s?'. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 21 (2): p. 173-196;
536. Shafir, Gershon (1998) "*The Citizenship Debates: A Reader*", University of Minnesota Press: Minnesota;
537. Shane, Peter M., (1993) 'Who May Discipline or Remove Federal Judges a Constitutional Analysis'. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 142, No. 1, p. 209-242.
538. Shapiro, Martin (1981) 'Courts. A Comparative and Political Analysis'. Chicago: The University of Chicago Press;
539. Shartel, Burke (1930) 'Federal Judges: Appointment, Supervision, and Removal: Some Possibilities under the Constitution'. *Michigan Law Review*. Vol. 28, No. 5, p. 485-529.

540. Shugart, Matthew Soberg and Carey, M., John (1992) 'Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics'. New York: Cambridge University Press.
541. Silverstein, M., (1994) 'Judicious Choices: The New Politics of Supreme Court Confirmations'. New York: W.W. Norton and Company.
542. Smilov, Daniel, 'The Least Dangerous Branch?', në Michel Rosenfeld and Andras Sajó (eds.) (2012) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 859-873;
543. Smit, Karl (2001) 'Cuvar Ustava' në Slobodan Samardžić (ed.), *Norma i Odluka. Karl Smit i njegovi kritičari*. Beograd: Filip Visnjic, fq. 211-253. Titulli i origjinalit: Carl Schmitt, "Der huter der verfassung". *Archiv des öffentlichen rechts*. Neue Folge 16 Band J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1929;
544. Smit, Karl, (2003) 'Tri vrste pravnonaucnog misljenja', Biblioteka Parerga, Beograd, fq. 34-42; 46-54, titulli në origjinal: Schmitt, Carl, (1934) 'Über die drei Arten des rechtsëissenschaftlichen Denkens', Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt;
545. Smith, E. Michael (2003), "*Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*", Cambridge University Press;
546. Smith, Eivind (2005) 'Courts of people, not of norms? Law and fact in constitutional review as performed by courts of general or administrative jurisdiction'. International Conference Law and Fact in Constitutional Jurisprudence, 30 June-1 July 2005, Vilnius, Lithuania. Venice Commission. CDL-JU(2005)022 (p. 4);
547. SMITH, Eivind (2010) 'Constitutional Courts As "Positive Legislators"'. Paper presented at the: International Academy Of Comparative Law. XVIII International Congress of Comparative law. Washington, D.C., July 25-31, 2010;
548. Smooha, Sammy and Hanf, Theodor, (1992), "The Diverse Modes of Conflict-Regulation in Deeply Divided Societies". *International Journal of Comparative Sociology* (Publisher: BRILL), Volume 33, Numbers 1-2, fq. 26-47 (22);
549. Sokol, S., Smerdel, B., (1988), "*Organizacija vlasti*". Vëll. I dhe II, Globus: Zagreb;
550. Solis, D. Gary., (2010), "*The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War*", Cambridge University Press: Cambridge;
551. Golder, Nadenichek Sona (2006) 'Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies'. *British Journal of Political Science*. Vol. 36 (2): p. 193-212;
552. Srivastava, Meetika (2009) 'Good Governance - Concept, Meaning and Features: A Detailed Study'. Në internet: <http://ssrn.com/abstract=1528449> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1528449>;
553. Štark, K., (1988), "Istorijski razvoj i aktuelni značaj supremacije ustava", *Analiti Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 5;
554. Steele, W., Jr., Walter (1984) 'Unethical Prosecutors and Inadequate Discipline'. So European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II - The Prosecution Service'. CDL-AD(2010)040, paragrafi 51 & 52;

555. Steering Committee on Local and Regional Authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiary: Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report No. 55*. Në internet: <https://wcd.coe.int/com.instranet>. InstraServlet? Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2;
556. Steinberger, Helmut (1993) 'Models of Constitutional Jurisdiction'. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1993, CDL STD (1993) 002;
557. Steinberger, Helmut (1994) 'Models of Constitutional Jurisdiction'. Venice Commission: Strasbourg, 1994, Poglavlje I ("Review of the Constitutionality of Laws"), p. 5-20;
558. Stepan, Alfred and Cindy Skach (1993) 'Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism.' *World Politics*. Vol.46, p. 1-22.
559. Steve Martin, *et al* (2010) 'Validity, Utilization and Evidence-Based Policy: The Development and Impact of Performance Improvement Regimes in Local Public Services'. *Evaluation*. Vol. 16: p. 31-42;
560. Strøm, K. (2000) 'Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies'. *European Journal of Political Research*. Vol. 37, p. 261-289.
561. Strong, C.F., (1963), "*Modern Political Constitutions*", Putnam: London;
562. Stupar, M., (1996), "*Teorija opolitičkim dužnostima*(Savremena Administracija)", Beograd;
563. Suleiman, N. Ezra, 'Presidentialism and Political Stability in France' in Linz,
564. Supreme Court of Canada, *Valiente v. The Queen*, Judgment, 1985,.
565. Sutherland në Fisher, Louis (1988) 'Foreign Policy Powers of the President and Congress'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 499, Congress and the Presidency: Invitation to Struggle, p. 148-159.
566. Sweet, Alec Stone (1992) 'The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective'. New York: Oxford University Press;
567. Sweet, Alec Stone (2002) 'Constitutional Courts and Parliamentary Democracy'. *West European Politics*. Vol. 25 (1): p.77-100;
568. Sweet, Stone Alec 'Constitutional Courts', në Rosenfeld, Michel and Sajo, Andras (eds.) (2012) '*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*'. Oxford: Oxford University Press, p. 816-830.
569. Takanori Adachi and Yasutora Watanabe (2008) 'Ministerial Weights and Government Formation: Estimation Using a Bargaining Model'. *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 24 (1): p. 95-119;
570. The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002.
571. *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, poznat kao Dejtonski sporazum, predstavlja sporazum o miru postignut na američkoj vazdušnoj bazi Wright - Patterson abлізу grada Dejton u državi Ohajo

- novembra 1995. godine, a formalno je potpisan u Parizu dana 14. decembra 1995. godine;
572. The OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM), *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* (1 September 1999).
573. Baylis, A. Thomas (1996) 'Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe'. *World Politics*. Vol. 48 (3): p. 297-323;
574. Thomas G Weiss, David P Forsythe, Roger A Coate and Kelly-Kate Pease, (2013) "*The United Nations and Changing World Politics*", Westview Press: United States, fq. 102-105.
575. White, W. Thomas (1977) 'Reliance on Apparent Authority as a Defense to Criminal Prosecution'. *Columbia Law Review*. Vol. 77, No. 5, pp. 775-809;
576. Thornberry, P., (1992) "*International Law and Rights of Minorities*", Oxford University Press: Oxford;
577. *Tomë Krasniqi protiv RTK et Al*. Odluka. Privremena mera (PM) u Slučaju KI 11/09. Ustavni sud Republike Kosova, od 16. oktobra 2009. godine. Br. ref.: MP 01/09;
578. Tomkins, A., (2005) "*Our Republican Constitution*"(Oxford University Press: Oxford).
579. Toroman, M.M., "Zakonsko regulisanje prava na štrajk", *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, br. 3-4, 1993, fq. 243-258.
Naslednici Ymer-a Loxh-e i Sehit-a Loxh-e protiv Odluke Br. PKL Br. 21/07 Vrhovnog suda Republike Kosova. Slučaj Br. 14/09., od 17. decembra 2008. godine. Odluka o neprihvatljivosti. Ustavni sud Republike Kosova, od 15. oktobra 2010. godine (Br. ref.: RK 47/10);
580. Treanor, William Michael (2005) 'Judicial Review before "Marbury"'. *Stanford Law Review*. Vol. 58 (2): p. 455-562;
581. Ustavni tribunal Poljske K-37/05 od 25.10.2005. godine.
582. Troper, Michel (2007) 'Judicial Power and Democracy', in 1 *European Journal Of Legal Studies* (EJLS) No.2 1;
583. Türk, D., "Neka aktuelna pitanja ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava čoveka u svetlu rasprava u organima UN", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Br. 5-6, 1989. (Supplement), fq. 691-696. SKA VIT
584. Türk, D., "Osvrt na međunarodno-pravno regulisanje zaštite manjine u Ujedinjenim nacijama", *Jugoslovesnka Revija za Medjunarodno Pravo*, br. 1-2, 1976. SKA VIT
585. U.N. Doc. CCPR/C/46/D/387/1989, *Karttunen v. Finland*, Communication No. 387/1989, at 108 (1992).
586. Administrativno uputstvo Br. 200/8 od 27. aprila 2008. godine, UNMIK Kosovo;
587. UN Human Rights Committee, *D. Wolf v. Panama*, UN Doc. GAOR, A/48/40, (vol. 2),.
588. United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 'Basic Principles on the Independence of the Judiciary', adopted on the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and

- endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.
589. United Nations, *No Entry Without Strategy: Building the Rule of Law under UN Transitional Administration Paperback* (United Nations University Press: Tokyo, 2008) fq. 120-186;
 590. *Univerzitet AAB - RIINVEST L.L.C, u Prištini protiv Vlade Republike Kosova*. Slučaj Br. KI 41/09. Rešenje o neprihvatljivosti. Ustavni sud Republike Kosova, od 27. januara 2010. godine (Br. ref.: RK 04/10);
 591. UNMIK Administrative Direction 2008/2 (Član, Stav 11.). Član 2.13 Administrativnog naređenja 2008/2 precizira da svi kandidati, bez izuzetka, moraju položiti Etički kodeks. Cf. i Izveštaj o radu Nezavisnog sudskog i tužilačkog saveta, od 29. oktobra 2010. godine.
 592. Administrativno naređenje 2008/2, UNMIK Kosovo.
 593. *V. Francis v Jamaica*, UN Human Rights Committee, Communication No. 320/1988.
 594. *Valon Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova, Sudskog saveta Kosova I Ministarstva pravde*. Presuda. Slučaj KI 06/10. Ustavni sud Republike Kosova, od 30. oktobra 2010. godine (Br. ref.: AGJ 63/10);
 595. Van Alstyne, M. Scot, (1952) 'The District Attorney: A Historical Puzzle'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 11, No. 3, pp. 125-138;
 596. van Alstyne, M., Scot, (1952) 'The District Attorney: A Historical Puzzle'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 11, No. 3, pp. 125-138;
 597. Van Dijk, F., Van Hoof, F. Van Rijn, A. and Zwaak, Leo, (2006) "*Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*". Fourth Edition, Intersentia: Antwerp - Oxford;
 598. Vause, W. Gary (1995) 'The Subsidiarity Principle in European Union Law--American Federalism Compared'. *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 27: p. 61-75;
 599. Odluka Federalnog vrhovnog suda Brazila Br. 2617 od 23.02.2005. godine;
 600. Odluka Ustavnog suda Lituanije Br. 19/97 od 10.01.1998;
 601. Odluka Ustavnog suda Slovenije U-I-196/97 od 29.10.1997. godine;
 602. Odluka Saveznog ustavnog suda Nemačke 1 BvR 1508/96 od 07.06.2005. godine;
 603. Odluka Ustavnog suda B&H U 1/99, od 20.01.2000. godine;
 604. Odluka Ustavnog suda Bjelorusije, Br. J-18/95 od 27.10.1995. godine.
 605. Odluka Ustavnog suda Bugarske 01/10 od 31.03.2010. godine;
 606. Odluka Ustavnog suda Bugarske 01/99 od 14.01.1999. godine;
 607. Odluka Ustavnog suda Bugarske 13/02 od 16.12.2002. godine;
 608. Odluka Ustavnog suda Bugarske 16/95 od 19.09.1995. godine;
 609. Odluka Ustavnog suda Bugarske, Br. 12/96, od 23.07.1996. godine;
 610. Odluka Ustavnog suda Ruske Federacije (bez broja), od 17.07.1998. godine;
 611. Odluka Ustavnog suda Ruske Federacije (bez broja), od 24.01.1997. godine;
 612. Odluka Ustavnog suda Ruske Federacije, od 01.12.1999. godine, stavovi 162-167;
 613. Odluka Ustavnog suda Mađarske 29/2011, od 07.04.2011. godine;
 614. Odluka Ustavnog suda Mađarske 4/1997, od 22.01.01.1997. godine;
 615. Odluka Ustavnog suda BJRM U.br. 140/99, od 14.06.2000. godine;

616. Odluka Ustavnog suda BJRM U.br. 161/98, od 20.01.1999. godine;
617. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-200/1996, od 12.06.1996. godine;
618. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-241/1998, od 31.03.1999. godine;
619. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-3760/2007 et al, od 08.12.2010. godine;
620. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-3789/2003 et al od 08.12.2010. godine;
621. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-II-1095/1995, U-II-1021/1995, od 27.12.;
622. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-II-1315/2001, od 09.07.2003. godine;
623. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-III-317/1996, od 03.02.1999. godine;
624. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-IIIB-1005/2004, od 08.07.2004. godine;
625. Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-IV-947/1996, od 08.01.1997. godine;
626. Odluka Ustavnog suda Hrvatske, Br. U-VII-700/1997, od 11.06.1997.godine.;
627. Odluka Ustavnog suda Latvije 04-07(99), od 24.03.2000. godine;
628. Odluka Ustavnog suda Lituanije 35/03-11/06, od 21.09.2006. godine;
629. Odluka Ustavnog suda Lituanije 70/06, od 23.05.2007. godine;
630. Odluka Ustavnog suda Lituanije Br. 6/97, od 13.11.1997. godine;
631. Odluka Ustavnog suda Lituanije Br. 16/98, od 21.12.1999. godine;
632. Odluka Ustavnog suda Lituanije, 3/95, od 06.12.1995. godine;
633. Odluka Ustavnog suda Lituanije, Br. 24/04, od 25.05.2004. godine;
634. Odluka Ustavnog suda Lituanije, Br. 7/08, od 07.09.2010. godine;
635. Odluka Ustavnog suda Moldavije Br. 21, od 02.09.2004. godine;
636. Odluka Ustavnog suda Portugalije, Br. 976/96, od 27.07.1996. godine;
637. Odluka Ustavnog suda Češke Republike I. US 394/97, od 04.03.1998. godine;
638. Odluka Ustavnog suda Češke Republike IV. US 61306, od 08.04.2007.godine;
639. Odluka Ustavnog suda Češke Republike Pl. US 39/08, od 06.10.2010. godine;
640. Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike CCT 23/96, od 06.09.1996. godine;
641. Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike, Br. CCT 27/95 od 22.09.1995. godine.;
642. Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike, Br. CCT 42/09 od 30.09.2009 godine;
643. Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike, Br. CCT 54/09, od 23.02.2010. godine;
644. Odluka Ustavnog suda Republike Albanije od 31.09.1995. godine (bez broja odluke);
645. Odluka Ustavnog suda Republike Albanije od 07.01.2005. godine;
646. Odluka Ustavnog suda Republike Albanije Br. 57 od 04.11.1998. godine;
647. Odluka Ustavnog suda Slovačke PL. US 1/86 od 14.11.1996. godine;
648. Odluka Ustavnog suda Slovačke PL. US od 10.09.1996. godine;
649. Odluka Ustavnog suda Slovačke PL.US 7/96 od 27.02.1997. godine;
650. Odluka Ustavnog suda Slovačke, No. I. US 7/96 od 11.07.1996. godine;
651. Odluka Ustavnog suda Slovačke, Br. II.US 31/97, od 21.05.1997. godine;
652. Odluka Ustavnog suda Slovačke, Br. II.US 65/97 od 10.12.1997. godine;
653. Odluka Ustavnog suda Slovačke, Br. PL. US 8/97, od 24.06.1998. godine;
654. Odluka Ustavnog suda Ukrajine 4-rp/2000 od 11.04.2000. godine;
655. Odluka Vrhovnog suda Grčke Br. 45/97 od 25.06.1997. godine;
656. Odluka Federalnog vrhovnog suda Brazila ADI 2.797 od 15.09.2005. godine;

657. Odluka Vrhovnog suda Estonije 3-4-1-5-2000, od 15.05.2000. godine;
658. Odluka Vrhovnog suda Meksika, Br. 198 od 28.05.2003. godine;
659. Odluka Vrhovnog suda Kipra (bez broja od 01.12.2010. godine);
660. Odluka Ustavnog tribunala Poljske K41/97 Od 08.12.1998. godine;
661. Odluka Ustavnog tribunala Poljske SK 30/05 od 16.01.2006. godine;
662. Odluka Ustavnog tribunala Poljske U 5/95 od 17.06.1997. godine;
663. Odluka Ustavnog tribunala Poljske W 1/95 od 05.09.1995.godine;
664. *Odluka o zahtevu za određivanje privremene mere u Slučaju KI 22/09. Dode Gecaj protiv odluket PKL-KZZ 76/08 Vrhovnog suda Kosova* (Ref. Br. MP 03/09). Priština, od 15 decembra 2009. godine;
665. Odluka Ustavnog suda Br. 45/1995 (X. 21.) AB határozat od 18.10.1994. godine;
666. Odluka Ustavnog suda Bugarske Br. 4/94 od 21.06.1994. godine;
667. Odluka Ustavnog suda Mađarske Br. 8/2011 od 18.02.2011. godine;
668. Odluka Ustavnog suda Lituanije 39/06 od 28.05.2008. godine;
669. Odluka Ustavnog suda Moldavije, Br. 1/2008 od 03.04.2008. godine;
670. Odluka Ustavnog suda Češke Republike III. US 206/98 od 09.07.1998. godine;
671. Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike, Br. CCT 53/11, 54/11, 62/11, od 29.07. 2011. godine;
672. Odluka Ustavnog suda Slovačke II.US 94/95 od 13.12.1995. godine;
673. Odluka Ustavnog suda Ukrainės, Br. 3-rp/2008, od 01.04.2008. Ostaje da se protumači da li se član 84. Ustava treba smatrati kao *zabranjujući* u pogledu dodatnih nadležnosti koji se odnose na Predsednika Republike putem skupštinskih zakona..
674. Odluka Federalnog ustavnog suda Savezne Republike Nemačke Br. 1BvR 1693/92 od 8 februar 1994. godine;
675. Odluka Skupštine Br. 04-V-436 od 7. septembra 2012. godine, *Službeni list Republike Kosova* Br. 25 (od 7. septembra 2012. godine).
676. Odluka Skupštine Kosova, Br. 04-V-436, od 7. septembra 2012. godine, *Službeni list Republike Kosova*, Br. 25, od 7. septembra 2012. godine;
677. Odluka Međunarodnog civilnog predstavnika Međunarodne civilne kancelarije (MCP MCK, g. Piter Feith, No. 17/2012 dhe 18/2012, od 17. jula 2012. Godine o imenovanju sudija Almiro Rodrigues i Snezhana Botusharova,
678. Odluka Br.19/2012 od 22. avgusta 2012. godine o imenovanju sudije Robert Carolan; Za Generalnog revizora, Cf. Odluka MCP MCK No. 2012/16 od 16. jula 2012. godine;
679. Venice Commission (2004) ‘Joint Opinion on the Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe’, CDL-AD(2004)041, Strasbourg, 24 November 2004.
680. Venice Commission Report, “Reflections on the Execution of Constitutional Court Decisions in a Democratic State under the Rule of Law on the Basis of the Constitutional Law Situation in the Federal Republic of Germany” by Mr Siegfried BROSS, Judge of the German Federal Constitutional Court. Strasbourg, 27 January 2009, CDL-JU(2009)00;
681. Venice Commission, CDL-JU(2008)026 Seminar On “Models Of Constitutional Jurisdiction”, Ramallah, 25-26 October 2008;

682. Venice Commission. 'The Binding Effect Of Federal Constitutional Court Decisions Upon Political Institutions'. Report by Ms Anke Eilers, Federal Constitutional Court, Karlsruhe. Seminar on "The effects of Constitutional Court decisions" (Tirana, 28-29 April 2003) CDL-JU (2003) 1.
683. Venice Commission. 'The Relationship Between Constitutional Courts, Legislators And Judicial Power In The European System Of Judicial Review Towards A Decentralised System As An Alternative To Judicial Activism?' Strasbourg, 7 July 2010, CDL-JU(2010)012;
684. Venice Commission. Report "Some Comparative Comments To The Introduction Of Constitutional Review In The State Of Palestine" by Mr Arne Marjan MAVČIČ (Liaison Officer, Constitutional Court, Slovenia) CDL-JU(2008)026 Seminar On "Models Of Constitutional Jurisdiction", Ramallah, 25-26 October 2008;
685. Venter, M. Christine (2012) *"International Women's Rights, Equality and Justice"*, Carolina Academic Press; USA;
686. *Vermeulen v. Belgium*, ESLjP, Judgment of 20 February 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I.
687. *Victor P. Domukovsky, Zaza Tsiklauri, Petre Gelbakhiani and Irakli Dokvadze v. Georgia*, Communications N 623/1995, 624/1995, 626/1995, 627/1995, U.N. Doc. CCPR/C/62/D/623/1995, CCPR/C/62/D/624/1995, CCPR/C/62/D/626/1995, CCPR/C/62/D/627/1995 (29 May 1998)..
688. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679, entered into force 27 January 1980, Art. 56. Në internet në: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969
689. Vile, M.C.J., (1967) *"Constitutionalism and the Separation of Powers"* (Oxford University Press: Oxford,)
690. Vile, M.J.C., (1969) *"Constitutionalism and Separation of Powers"*, Oxford University Press: Oxford;
691. *Ocena ustavnosti predloga Vlade za amandiranje Ustava, dostavljenih od Predsednika Skupštine Republike Kosova dana 12. aprilal 2012. godine*. SlužajKO 38/12. Odluka. Ustavni sud Republike Kosova (Br. Ref.: K 234/12), od 15. maja 2012. godine;
692. *Ocena ustavnosti odluke Izbornog panela za žalbe i predstavke*. Slučaj KI 22/11. Aplikant: Bojana Denić., A. No. 263/2010. Rešenje o neprihvatljivosti. Ustavni sud Republike Kosova. Dana 19. maja 2011. godine (Ref. No.: RK 124/11);
693. *Ocena ustavnosti ustavnih amandmana predloženih od Predsednika Skupštine Republike Kosova dana 23. Marta i 4. maja*. Presuda u slučajevima KO 29/12 dhe KO 48/12 (Br. Ref.:AGJ 284/12). Ustavni sud Republike Kosova. Dana 20. jula 2012. godine;
694. Vodinić-Rakić, V., (1989) "Prava treće generacije", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Br. 5-6., (Supplement), fq. 789-814.
695. Volcansek, Mary I. (2000) 'Constitutional Politics in Italy: the Constitutional Court'. St. Martin's Press. p. 1- 15;
696. Vukas, B., (1971) "Zabrana rasne diskriminacije po općim aktima o pravima čoveka usvojenim u Ujedinjenim narodima", *Jugoslovenska Revija za Medjunarodno Pravo*. Br. 2 fq. 208-220.

697. W. Philips Shively, (2003) *“Power and Choice. An Introduction to Political Science”*. Eighth Edition, McGrawHill: New York: f.q. 204-222
698. Weisman, Amy J. (1995) ‘Comment, ‘Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian Federation’. *American University Journal of International Law and Policy*. Vol. 10 (4): p. 1365-1398;
699. Wellman, C., (1989) “Nova koncepcija ljudskih prava“, nē: Matulovic, Miomir (ed.), *Ljudska prava*, ICR: Rijeka;
700. Wheare, K.C., (1966) *“Modern Constitutions”*, Oxford University Press: USA;
701. White, Robin and Ovey, Clare (2010), *“The European Convention on Human Rights”*, Oxford University Press: USA;
702. White, W., Thomas (1977) ‘Reliance on Apparent Authority as a Defense to Criminal Prosecution’. *Columbia Law Review*. Vol. 77, No. 5, pp. 775-809;
703. Whitefield, Stephen and Evans, Geoffrey, (2001) “Attitudes Towards the West, Democracy and the Market“, nē Zielonka, Jan (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. International and Transnational Factors Volume II*, Oxford University Press: Oxford, fq. 192- 230;
704. William Rawle, (2009) ‘A View of the Constitution of the United States of America’. USA: BiblioLife (reprinted). Chapter, 21, p. 199.
705. Wolfe, C. (2004) ‘The Rise of Modern Judicial Review: From Constitutional Interpretation to Judge-Made Law’. London: Rowman & Littlefield Publishers;
706. Wolf-Philips, L., (1992) “Komparativni ustavi“, nē: Bačić, A. (ed.), *Ustavna diktatura: Hrestomatija ustavnopravne i politicke znanosti*, Knjizevni krug: Split, fq. 125;
707. Wollstonecraft, Mary., (2013) *“A Vindication of the Rights of Woman”*, Flipside Publishing: Philippines,
708. Woodrow Wilson (1897) ‘Leaderless Government’. *The Virginia Law Register*. Vol. 3 (5): p. 337-354;
709. Wouters, Kees., (2009) *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Intersentia: UK and US;
710. Zacharias, C., Fred (2001) ‘The Professional Discipline of Prosecutors’. *North Carolina Law Review*. Vol. 79, pp. 721-778;
711. Zeh, W., (1987) *“Parlamentarismus: historische Wurzeln, moderne Entfaltung”*, R. v. Decker & C.F. Müller: Heidelberg;
712. Zielonka, Jan (ed.), (2001), *“Democratic Consolidation in Eastern Europe. International and Transnational Factors” Volume II* (Oxford University Press: Oxford, *Volume II*, fq. 76-111.
713. Zink, H.(1962) *“Modern Governments D.Van Nostrand Company Inc.”*: New York;
714. *Zlinsat, spol. s r.o., v. Bulgaria*, ESLjP, No. 57785/00, § 78, 15 June 2006
715. Zumbansen, Peer (2012) ‘Carving Out Typologies and Accounting for Differences Accros Systems: Towards a Methodology of Transnational Constitutionalism’. u Michel Rosenfeld and Andras Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 75-97;
716. ‘The Division of Powers in Government’ (1913). *Harvard Law Review*, Vol. 26, No. 8: p. 744-747;

717. "Is Romania Worse Than Hungary?" *The Economist* (OpEd): 17/07/2012. Në internet: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/07/romanian-politics>;
718. Abraham, Herry J. (1998) 'Judicial Process - An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France'. New York: Oxford University Press (seventh edition).

KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE KOSOVO

Uvodna razmatranja

1. Knjiga "Komentar Ustava Republike Kosovo" predstavlja obiman i dosta detaljan komentar ovog Ustava, objavljenog 15.04.2008. godine. Ovo je prvi kompletan komentar Ustava u pravnoj literaturi od njegovog donošenja. Po svojoj sadržini, knjiga predstavlja naučno zasnovan komentar pravnih rešenja sadržanih u Ustavu, koji čitaocu pruža kompletan uvid u ustavno-pravni sistem Kosova. Njime se pruža analiza osnovnih ustavnih načela, ljudskih prava i sloboda i prava i sloboda zajednica, sistema organizacije vlasti, dok je poseban doprinos ovog komentara njegov kritički osvrt na pravna rešenja sadržana u Ustavu, pri čemu se nude odgovori i alternative. Na taj način se čitaocu pruža mogućnost da Ustav, zaista, "pročita", bez obzira kakva su njegova (sa)znanja u oblasti Ustavnog prava, jer su u komentaru sagledani pravni instituti sistematično, kritično i analitično. Otuda, ova knjiga može da posluži kao edukativni materijal, ne samo pravnicima, nego i svakom čitaocu koji je zainteresovan da proširi svoja saznanja o funkcionisanju i osnovnim vrednostima pravnog poretka Republike Kosovo.

Sama ideja ustava, potiče iz tri izvora, i to:

- 1) glavnog, višeg zakona;
 - 2) ličnih prava i
 - 3) povelje pisanog dokumenta.
2. Pojavu ustava obeležavaju prvi pisani tekstovi kojima se počela ograničavati, dotle neograničena državna vlast. Takvi pisani tekstovi su se pojavili, najpre u srednjevekovnoj Engleskoj, kao kolevci parlamentarizma¹ i putem njih se, još u XIII veku, na taj način, polažu temelji demokratske predstavničke vlasti u zemlji². Otuda se ustav određuje u *materijalnom* (širem smislu) i u *formalnom smislu* (užem smislu). Oba smisla ustava čine *normativni pojam ustava*, koji podrazumeva to da ustav predstavlja skup normi. Ustav u materijalnom smislu predstavlja skup normi, tj. pravila, kojima se uređuju osnovi društvene organizacije u jednoj političkoj zajednici, način vršenja državne vlasti u njoj i granice te

¹ Ovde treba napomenuti da parlamentarizam, sa svim svojim širim značenjima, od konkretnih modela parlamentarnih sistema, ne može biti identičan sa pojmom parlamentarne demokratije (za stvarno postojanje parlamentarne demokratije, neophodno je postojawe mnogih uslova i pretpostavki – politička kultura, tradicija i slično, koje doprinose uspostavljanju demokratske parlamentarne vladavine).

² Engleska, zemlja koja je bila kolevka i "rodno mesto" parlamentarizma i parlamentarne demokratije, bila je, ujedno i zemlja sa izuzetnim unutrašnjim pogodnostima i privilegovanim svetskim položajem, u kojoj su se postepeno iskristalisale institucije i procedure demokratskog parlamentarizma.

državne vlasti³. Ustav u formalnom smislu je formalni, pisani opšti pravni akt najjače pravne snage⁴.

3. Ovde treba posebno napomenuti da svaka država ima ustav u materijalnom smislu, ali da svaka država nema i ustav u formalnom smislu. Naravno, za razliku od ranijih vremena, danas najveći broj zemalja ima ustav u formalnom smislu. Kao širi pojam, *ustav u materijalnom smislu*, obuhvata *ustav u formalnom smislu*.
4. Za razliku od većeg broja pravnih kategorija, koje na, više ili manje, potpun način svoju osnovnu definiciju nalaze u samom pravnom sistemu, ne postoji, po pravilu, "ustavna definicija ustava". Zbog toga se definisanje ustava, pa sledstveno tome i određivanje pojma ustava, prepušta nauci. Međutim, taj posao nije zaokupljao samo pravne nauke, već je uvek bio i područje interesovanja drugih društvenih nauka, a pre svega političkih nauka, ali i sociologije i filozofije. Tako su nastala i različita određenja pojma ustava, ograničena postulatima pojedinih naučnih disciplina⁵.
5. Iako se Engleska, zemlja koja se smatra nesumnjivo postojbinom savremene ustavnosti, upravo, i danas, javlja kao zemlja koja nema ustav u formalnom smislu, u savremenom svetu je neopozivo pobedila praksa postojanja formalnog ustava. Najnovija država u Evropi je **Kosovo**, koje je proglasilo nezavisnost 17 februara 2008. godine. Pre toga, najnovija država je bila Crna Gora, koja je postala nezavisna država 03. juna 2006. godine, nakon što su se građani Crne Gore, na referendumom održanom 21. maja 2006. godine, izjasnili za nezavisnost i izdvajanje iz državne zajednice Srbija i Crna Gora. Od 1990. godine, nastalo je 28 novih država. Mnoge od njih su nastale od raspada Sovjetskog Saveza (14 država) i bivše SFR Jugoslavije (7 zemalja).
6. Od 195 nezavisnih država sveta, daleko najveći broj njih ima ustave u formalnom smislu ili se nalazi u procesu njihovog donošenja. Forma ustava je njegovo bitno svojstvo (po tome se ustav razlikuje od zakona i drugih opštih pravnih akata). Elementi koji određuju svojstva ustava u formalnom smislu su:
 - a) poseban organ koji odlučuje o donošenju ili promeni ustava
 - b) poseban postupak po kojem se ustav donosi ili menja i
 - c) poseban način uređivanja postupka revizije ustava.
7. Kako je pokušaju definisanja ustava najviše pažnje posvećeno u pravnim naukama, to je logično da je u opticaju bilo i ima najviše pravnih definicija ustava. Verovatno najreprezentativnije određenje ustava čisto pravnim elementima je ono koje se može vezati za čuvenog austrijskog pravnika, inače korifeja i osnivača savremene normativističke teorije – Hansa Kelsena. On u svojoj "Opštoj teoriji

³ Takve granice su slobode i prava pojedinaca i kolektiviteta.

⁴ Videti vise o tome u Jennings, V.I., *The Law and the Constitution*, (University of London Press: London, 1964).

⁵ Filloux, J.C., *Durkheim i sociologija prava čovjeka*, u: Josip Obradovic i Dusko Sekulic (ur.), *Suvremena sociologija*, (Sociolosko drustvo Hrvatske: Zagreb, 1987) str. 43-45.

države i prava", piše: "Bitna definicija ustava u materijalnom smislu reči jeste da odredi način stvaranja opštih pravnih normi, tj. da odredi zakonodavne organe i zakonodavni postupak, i takođe – do izvesne mere – sadržinu budućih zakona."⁶ Široko se bavio problemom definisanja ustava i Karl Šmit u svom delu Teorija ustava (*Verfassungslehre*), u kome se može naći još jedna tipična pravna definicija ustava. Po njoj: "Ustav u apsolutnom smislu može značiti jedno osnovno uređivanje, tj. jedan jedinstveni, zatvoren sistem najviših i poslednjih normi (ustav = norma normi)."⁷

8. Mnogobrojni autori, naročito iz drugih bliskih društvenih nauka, pokušavali da u definisanje ustava unesu vanpravne elemente. U određenjima ustava vanpravnim elementima, vremenski prva i dugo najznačajnija grupa definicija je ona koja ima religijsko i filozofsko utemeljenje. Obilje ovakvih određenja ustava je toliko da je iz njega izuzetno teško izvući neke reprezentativne primere; ipak, pominjemo one koji ustav smatraju emanacijom božije volje (*Civitas dei*), izrazom i ostvarenje apsolutnog duha, osnovnim redom stvari u društvu i sl.
9. Pored gore navedenih definicija, u upotrebi je i **politički pojam ustava**, koji postoji kada je onemogućena subjektivnost, samovolja i zloupotreba nosilaca državne vlasti. Najpotpunije elemente političkog pojma ustava dao je Karl Levenštajn. To su: podela vlasti⁸, unapred propisani pravni mehanizam za saradnju više vlasti, racionalan metod ustavnih promena i priznavanje sloboda i prava čoveka i građanina⁹. Ustav u političkom smislu je politički proces delotvornog ograničenja državne vlasti. Zato, po Karlu Fridrihu, jedna zemlja ima ustav u političkom smislu, ukoliko je u njoj delotvorno ograničena državna vlast. Postojanje pisanog ustava nije garancija postojanja ustava u političkom smislu. Simboli ustavnog poretka u kome postoji ustav u političkom smislu su: zakonodavna, izvršna i sudska vlast, prava federalnih jedinica, sloboda govora, federalizam, lokalna samouprava. U stvari, ova definicija manje vise je u upotrebi u političkim naukama, gde se pod ustavom podrazumeva skup pravila koje određuju raspodelu vlasti i način izvršenja te vlasti između članova jedne zajednice¹⁰.
10. Na raskoraku između stvarnog i normativnog, nastao je još jedan pojam ustava, **sociološki pojam ustava**. Ferdinand Lasal, je najpoznatiji teoretičar u ovoj oblasti i on razlikuje **stvarni** od **pisanog ustava**. Stvarni ustavi su realni, faktički odnosi sila, koji postoje u jednom društvu. Pisani ustavi su, po Lasalovom shvatanju, običan list hartije. Stvarne ustave imala je svaka zemlja u svako doba. Pisani ustavi

⁶ H. Kelsen, *Opšta teorija države i prava*, (Arhiv za pravne i društvene nauke: Beograd, 1951) str. 257.

⁷ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, (Duncker und Humblot: München und Leipzig, 1928) str. 7.

⁸ Vile, M.J.C., *Constitutionalism and Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford, 1969) str. 97.

⁹ Barnett, A., "Constitutional Possibilities", *The Political Quarterly*, Vol. 68, Issue 4, (October-December 1997) str. 361-371.

¹⁰ Shively W. Philips, (2003) *Power and Choice. An Introduction to Political Science*. Eighth Edition (McGrawHill: New York: str. 204-222.

su novijeg datuma, a od vrednosti su samo ako tačno izražavaju stvarne odnose sila koje postoje u jednom društvu.

11. Na osnovu svih ovih razmatranja mogao bi se ustav odrediti kao najviši pravni akt jedne zemlje, koji institucionalizuje postojanje i funkcionisanje političke vlasti, uređuje osnovne društveno-ekonomske i političke odnose, obezbeđuje određenu sferu slobode i prava čoveka i predstavlja sredstvo ograničenja nosilaca političke vlasti.
12. Takođe, na ovom mestu je veoma bitno ukazati na **osnovne funkcije ustava**. Naime, ustav je jedan svečani, normativni akt, koji ima zakonsku pravnu snagu. Osnovna ideja donošenja ustava, nezavisno od tipa ustavnosti, jeste da se ovim opštim aktom propišu pravna pravila za vršenje državne vlasti, kako bi se ova državna vlast vršila po tim pravilima, koja su unapred propisana, a ne po subjektivnoj volji onih koji vladaju, tj. u čijim se rukama nalazi ta vlast.
13. Pored toga, **cilj ustava** jeste obezbeđivanje da se državna vlast vrši u zajedničkom interesu svih građana (znači, za dobro cele društvene zajednice), a ne samo vladajućih. Putem ustava, država se pred spoljnim svetom legitimiše kao najviša vlast na svom području, pa je ustav, zato, i prvi simbol nezavisnosti države. Međutim, isključivanje samovolje državne vlasti i zavođenje vladavine objektivnog prava predstavlja osnovnu funkciju ustava, dok je onemogućavanje ekscesa vlasti u redovnim društvenim političkim prilikama u jednoj zemlji, glavna politička funkcija ustava. Ustav postavlja granice državne vlasti i time sprečava njene zloupotrebe, do kojih bi možda došlo da takvo sredstvo nije postojalo.
14. Na kraju, ustav uspostavlja pravnu sigurnost i garantije sloboda i prava pojedinca i društva i predstavlja sredstvo demokratske legitimnosti državne vlasti. Njime se obezbeđuje društveni mir i napredak, on predstavlja simbol nacionalnog jedinstva i označava ujedinjavajući i integrišući simbol.
15. Kada je reč o **materiji, odnosno sadržini ustava**, ustav se odnosi na dve grupe pitanja: prva grupa pitanja se vezuje za državnu vlast, a druga grupa za društvo i njegove pripadnike. Obe grupe pitanja čine tzv. ustavnu materiju (sadržinu ustava). Prva grupa pitanja obuhvata različite načine formiranja vlasti (izbor, postavljenje, podelu vlasti na različite državne organe, odnose između državnih organa, akte koje oni donose), dok druga grupa pitanja obuhvata načela i ustanove putem kojih se odvija ekonomski i politički život u društvu, kao i povelju građanskih sloboda i prava
16. Kada je reč o **ustavu u formalnom smislu**, treba reći da ovaj ustav počiva na različitim svojstvima. Ustav je, naime, pravni akt koji uređuje osnovna pitanja u političkoj zajednici, ali je on, istovremeno i osnovni zakon, na osnovu koga se donose zakoni, kao akti niže pravne snage od njega. Otuda, razlikujemo jedan par pravnih i jedan par nepravni svojstava ustava u formalnom smislu.
Pravna svojstva ustava ukazuju da je to osnovni zakon i najviši opšti pravni akt.

Ustav je osnovni zakon u 4 značenja:

1. Donosi ga poseban ustavotvorni organ ili običan zakonodavni organ, ali po postupku komplikovanijem od običnog zakonodavnog postupka,
2. Ustav predviđa ko je zakonodavni organ i kakav je zakonodavni postupak,
3. Ustav sadrži osnovnija (apstraktnija, načelnija) pravna pravila od onih koja sadrži zakon,
4. To je opšti pravni akt, tj. zakon koji obuhvata najširu materiju pravno normiranu (*materia constitutionis*).

Ustav je najviši opšti pravni akt (sa njim moraju biti usklađeni svi drugi pravni akti), tj. pravni akt koji uređuje osnovna pitanja u političkoj zajednici. Kao takav, on garantuje i štiti ljudske slobode i prava, uređuje organizaciju vlasti¹¹ i ograničava političku vlast. Zbog toga, se i kaže da je ustav osnovni zakon, na osnovu koga se donose zakoni, kao najvažniji opšti pravni akti, jer:

1. Iz njega proizilazi pravni sistem zemlje u celosti,
2. Uslovljava važenje svih drugih pravnih propisa,
3. Stoji na vrhu piramide opštih pravnih akata,
4. Izraz je i delo pravno suverene vlasti,
5. Donosi ga pravno suveren, pravno slobodan, nevezan pravom donosilac (to je ustavotvorna vlast, koja je originerna i pravom neograničena vlast),
6. Ustavotvorna vlast je originerna, pravom neograničena vlast.
7. Ustav je jedini pravni akt koji određuje sopstvenu pravnu snagu. Međutim, on određuje pravnu snagu i drugih opštih pravnih akata. Zbog toga, najjača snaga ustava ima i svoju sankciju (lišavanje pravne snage onih pravnih akata koji nisu saglasni sa ustavom).

Nepravna svojstva ustava ukazuju na činjenicu da je to ideološko-politički i programsko-deklarativni akt.

Nepravna svojstva se javljaju zbog uticaja filozofskih mišljenja i političkih teorija i ideologija. Zato je ustav istovremeno i *ideološko - politički akt*, iako je, on prvenstveno pravni akt. Pored toga, iako je ustav, u osnovi pozitivno-pravni tekst, kojim se propisuje sadašnje ustavno uređenje (sadrži važeće ustavne norme), on je i program za budućnost. Od njega se očekuje da važi dugo u budućnosti. Zato se kaže da je ustav i *programsko-deklarativni akt*. Razlikujemo ustave - bilanse (okrenuti su sadašnjosti) i ustave - programe (okrenuti su budućnosti).

17. Ustav Republike Kosovo predstavlja najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti treba da budu u punoj saglasnosti sa ovim Ustavom, jer ovaj, kao i svaki drugi ustav, predstavlja najviši opšti pravni akt jedne zemlje, tj. sistem za upravljanje, koji postavlja temelje svim uredbama, kao i osnovne principe jedne nezavisne države. Ustav određuje osnovne političke principe, strukturu, procedure, snagu i odgovornosti najviših političkih institucija u državi. Sagledavajući istoriju Ustava Republike Kosovo, treba ukazati na činjenicu da je Nacrt ovog ustava pripremljen i objavljen u aprilu 2008. godine. Mnogi od članova nacrta novog

¹¹ Organizacija je instrumentalna kategorija, tj. oblik posredovanja između principa i prakse. O ovome videti više: Lukács, G., "The Process of Democratization" (State University of New York Press: New York, 1991), str. 31. Ovu definiciju je Lukács povezao sa razlozima postojanja i ulogom političkih partija kao organizacija, koje se bore za osvajanje političke vlasti.

Ustava su bili zasnovani na Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova, upoznat kao Plan Martija Ahtisarija, od 26. marta 2007. godine, tako da ovaj Ustav garantuje posebna prava manjinskim zajednicama i osigurava bezbednu sredinu za sve građane Republike Kosova. Republika Kosovo je proglašena suverenom državom 17. februara 2008. godine, na vanrednoj sednici Skupštine Republike Kosovo. Deklaracija Nezavisnosti je akt Skupštine Kosova i prihvaćen je jednoglasno od svih prisutnih 109 članova u Skupštini. Ustavna komisija je odobrila tekst Ustava Republike Kosovo 02. aprila 2008. godine, dok je 07. aprila 2008. godine, Ustav Republike Kosovo potpisao Predsednik Republike Kosovo. Tekst navedenog Ustava je ratifikovan od strane Skupštine Republike Kosovo 09. aprila 2008. godine, dok je 15. aprila 2008. godine ovaj Ustav u potpunosti stupio na snagu, kao najviši pravni akt Republike Kosovo.

18. Pre potpisivanja Ustava Republike Kosovo, Kosovo je bilo pod upravom u okviru privremenog Ustava, na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10 juna 1999. Prema toj Rezoluciji, specijalni predstavnik Generalnog Sekretara Ujedinjenih Nacija je bio najviša zakonodavna, izvršna i sudska vlast na teritoriji Kosova¹². U Ustavu Republike Kosovo, kao i u svakom ustavu uopšte, udarni i osnovni je *normativni deo*, tj. onaj deo koji se sastoji od pravnih normi. Bez ovog dela nema ustava, jer bez njega ustav nije ustav. Pravne norme se formulišu u članovima, koji uređuju, po pravilu, jedno konkretno pitanje. Ovi članovi uređuju određeno pitanje s područja ustavne materije na načelan i apstraktan način, a ako se to pitanje posmatra i uređuje iz različitih uglova, onda član obuhvata stavove, kao posebne norme. Međutim, ukoliko se u članu nešto nabraja¹³, onda se takav član deli na tačke. Članovi se po tematskoj srodnosti grupišu u odeljke ili glave, dok su delovi najkrupnije jedinice sistematizacije ustavnih normi. Naime, delovi obuhvataju odeljke ili glave sa njihovim članovima sa tog tematskog područja, pa otuda predstavljaju najšira tematska područja ustava¹⁴. Međutim, u svakom ustavu postoji jedan tekst koji prethodi normama i koji nije stilizovan u obliku članova. Taj tekst prethodi naslovu samog ustava, a dikcija u njemu je slobodnija, može se reći, više oratorska i svečana. To je *preambula* ili, kako joj samo ime kaže, predgovor za ustav, uvod za ustav, koji može biti formulisan na više načina. Utvrđivanje motiva za donošenje ustava, ciljeva novog ustavnog uređenja, utvrđivanje načela na kojima se zasniva celo državno uređenje, izlaganje osnovnih političkih akcenata iz istorije zemlje i slično, predstavlja uobičajenu sadržinu preambule.

¹² O periodu Kosova pod administracijom Ujedinjenih Nacija, videti više u: United Nations, *No Entry Without Strategy: Building the Rule of Law under UN Transitional Administration Paperback* (United Nations University Press: Tokyo, 2008) str. 120-186; Thomas G Weiss, David P Forsythe, Roger A Coate and Kelly-Kate Pease *The United Nations and Changing World Politics* by (Westview Press: United States, 2013) str. 10, 2-105.

¹³ Na primer, nadležnosti državnog organa i sl.

¹⁴ Delovi imaju svoje nazive, kao na primer, "osnovne odredbe", "društveno uređenje", "organi vlasti" i sl.

19. Ustav Republike Kosovo je donela Skupština Republike Kosovo. Ovaj Ustav ima kratku preambulu i ukupno 162 člana, grupisana u 14 poglavlja, označenih i posebno naslovljenih:

Poglavlje I	– Osnovne odredbe;
Poglavlje II	– Prava i osnovne slobode;
Poglavlje III	– Prava zajednica i njihovih pripadnika;
Poglavlje IV	– Skupština Republike Kosovo;
Poglavlje V	– Predsednik Republike Kosovo;
Poglavlje VI	– Vlada Republike Kosovo;
Poglavlje VII	– Pravosudni sistem;
Poglavlje VIII	– Ustavni sud;
Poglavlje IX	– Ekonomski odnosi;
Poglavlje X	– Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija;
Poglavlje XI	– Bezbednosni sektor;
Poglavlje XII	– Nezavisne agencije;
Poglavlje XIII	– Završne odredbe;
Poglavlje XIV	– Prelazne odredbe.

20. Ustav Republike Kosovo započinje Preambulom. O pravnoj prirodi preambule, uopšte u ustavnim aktima, postoji jedan stari spor, čije se trajanje produžuje i do savremenosti. Prema jednom gledištu, preambulu ne treba smatrati delom ustava, jer ona ne sadrži ustavne norme, a i sam naslov "ustav" sledi, u stvari, posle preambule. Po drugom gledištu, preambula je, ipak, deo ustava, pa, iako ne sadrži pravne norme, u njoj se nalaze ustavne konstatacije koje se ne mogu odvojiti iz celine ustava, tj. koje su pravno zaštićene, kao i čitav ustavni tekst.
21. Preambula sadrži, po pravilu, ideološka opredeljenja, koja se, unosenjem u preambulu - konstitucionalizuju. Ta konstitucionalizacija pruža pravni osnov za kasnije sprovođenje u život koje u pravnoj se državi vrši kroz zakonodavnu razradu, koja je, između ostalog, podložna i ustavno-sudskoj kontroli. No, ipak, upravo u preambuli se najneposrednije manifestuje direktan odnos između ideologije i prava, i to, po našem uverenju, demantuje tezu o potpunoj "deideologizaciji" ustava. Bliže uporedne analize pokazale bi da to važi za ubedljivu većinu savremenih svetskih ustava.
22. Preambula je uvodna izjava ili predgovor ustava. Nije neophodno da ustav sadrži preambulu i mnogi svetski ustavi je uopšte nemaju. Takođe, teško je generalizovati temu preambula, obzirom na različitost prirode uvodnih izjava koje obuhvataju. Ipak, može se reći da je većina preambula uglavnom kratka i često sadrži, kao u slučaju ustava Francuske ili Sjedinjenih Američkih Država, ne više od jednog ili dva uvodna paragrafa. Obično, preambula sadrži vrlo ciljani tekst, koji afirmiše lojalnost najbitnijim ustavnim principima, i ovo obavezivanje se, najčešće, odnosi

na ljudska prava. Pored toga, često se koristi jezik koji afirmiše jedinstvo prethodno razjedinjenog društva¹⁵.

23. Kosovo nije bilo u obavezi da uključi preambulu u svoj novi ustav. Ipak, Ahtisarijev plan je zahtevao od Ustava da obezbedi okvir za izgradnju ujedinjenog, multietničkog društva, zasnovanog na poštovanju ljudskih prava, u kome su prava svih zajednica zaštićena. Preambula Ustava Republike Kosovo glasi:

"Mi, građani Kosova,

Odlučni u stvaranju slobodnog, demokratskog i dobronamernog Kosova, koje će biti domovina svih svojih građana;

Založeni za uspostavljanje države slobodnih građana, koja će garantovati prava, slobode i jednakost svih građana pred zakonom;

Založeni za stvaranje države Kosovo, koja će biti država ekonomskog napretka i socijalnog blagostanja;

Uvereni u to da će Kosovo doprineti stabilnosti u regionu i celoj Evropi, uspostavljajući prijateljske odnose i dobru saradnju sa svim susednim državama;

Uvereni da će država Kosovo biti ugledan član porodice miroljubivih zemalja sveta;

Sa ciljem da će se država Kosovo uključiti u procese evroatlantske integracije; Svečano usvajamo Ustav Republike Kosovo."

¹⁵ Na primer, Ustav SAD-a, počinje čuvenom frazom: "Mi narod Sjedinjenih Američkih država, u cilju formiranja savršene zajednice..." Preambula Ustava Bosne i Hercegovine je skoriji primer post-konfliktne države, koja ima izvesne sličnosti sa kosovskim iskustvom. Ona proklamuje mir i jedinstvo kroz uvodni paragraf koji navodi sledeće: "Ubedeni da demokratske institucije vlade i pravilne procedure na najbolji način doprinose izgradnji miroljubivih odnosa u pluralističkom društvu..."

Poglavlje I: Osnovne odredbe

Uvodna razmatranja

1. Pod odredbama ili propisima, razumeju se zapovesti opšteg karaktera. To su norme upućene neograničenom broju lica i njih sadrže samo zakoni. Pošto je i ustav zakon, i to osnovni zakon (jače formalne snage nego drugi zakoni), njegove pojedine zapovesti, njegove dispozicije, zovu se takođe odredbe. To znači da su sve odredbe generalne prirode, tj. važe prema svakome. Tako je i sa osnovnim odredbama, koje su navedene u Poglavlju I ovog Ustava. I one su opšte, ali ne samo po svojoj važnosti (u tom smislu su opšte sve odredbe Ustava), nego su one opšte i po svojoj sadržini: ne odnose se samo na jedno pitanje, ne regulišu samo jedan odnos, kao što je to slučaj sa odredbama iz ostalih poglavlja Ustava, nego postavljaju osnovne principe državnog uređenja i obeležavaju spoljne znake državnog bića.
2. U prvom poglavlju Ustava Republike Kosovo, pod nazivom "OSNOVNE ODREDBE", ukupno ima 20 članova. Neke od tih odredaba su, zaista, osnovne, jer uređuju osnovne odnose iz kojih proističu ostale odredbe ili određuju generalni stav koji se operacionalizuje u daljoj razradi, ali neke¹⁶ teško da bi, u tom smislu, mogle opravdati takav atribut - osnovne. Njima bi, verovatno, više odgovarao, doduše, takođe nedovoljno precizan termin - opšte odredbe.
3. Osnovne odredbe Ustava kao takve ne mogu poslužiti samostalno kao osnova za odlučivanje. Ovo znači da osnovne odredbe mogu da se upotrebe kao osnova zajedno s konkretnim (operativnim) odredbama Ustava a ne samostalno.

Član 1 [Ograničenje države]

- (1) **Republika Kosovo je nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i nedeljiva država.**
- (2) **Republika Kosovo je država svojih državljana. Vlast Republike Kosovo se zasniva na poštovanju prava i sloboda svojih građana i svih lica unutar njenih granica.**
- (3) **Republika Kosovo nema nikakve teritorijalne zahteve prema bilo kojoj državi ili delu države, niti će tražiti ujedinjenje sa bilo kojom državom ili delom države.**

Član 1.

1. Ustav započinje odredbom koja definiše Republiku Kosovo, određuje njen karakter, navodi osnovna načela na kojima počiva Kosovo kao politička zajednica i

¹⁶ Takve su, na primer, odredbe o državnim simbolima i o glavnom gradu.

ustavna država. Po obliku organizacije vlasti, Kosovo je republika i to član 1. Ustava eksplicitno navodi.

2. U prvom stavu ovog člana se naglašava da je Republika Kosovo nezavisna. Kosovo je proglasilo nezavisnost 17. februara 2008. godine. Bilo je pod upravom Ujedinjenih nacija od 1999. godine na osnovu Rezolucije 1244 UN-a. Ta Rezolucija je upravi Ujedinjenih nacija naložila da promoviše stvaranje "suštinske autonomije i samouprave" za Kosovo, do "konačnog sporazuma", na osnovu pregovora dve strane. Posle 17. februara 2008. godine, kada je Skupština Kosova proglasila nezavisnost zemlje, Kosovo je pokrenulo svoju kampanju za međunarodno priznavanje od strane svih država kao i uspostavljanja bilateralnih odnosa sa državama, koje su priznale Kosovo.
3. Ovdje treba naglasiti da je suverena država, svaka država sa određenom teritorijom, koja ima unutrašnju i spoljašnju suverenost, stalno stanovništvo, vladu, nezavisnost od drugih država i mogućnost ulaska u međunarodne odnose sa drugim suverenim državama. Jedino država u odnosu prema svima poseduje suverenu vlast, što znači da jedino ona ima suprematiju nad svim drugim vlastima nad određenim stanovništvom na određenoj teritoriji, a da, pritom, sama nije subordinirana nikakvoj drugoj vlasti. Raščlanjivanjem pojma suverenosti, dolazi se do zaključka da on obuhvata tri elementa: 1) spoljašnji – podrazumeva nezavisnost državne vlasti u odnosu sa drugim državama, tako da je državna vlast, prilikom donošenja svojih odluka, pravno slobodna od svakog spoljašnjeg mešanja (suverenost kao nezavisnost); 2) unutrašnji – obuhvata suprematiju državne vlasti u odnosu na sve druge vlasti i institucije na njenoj teritoriji (suverenost kao suprematija); 3) sintetički – logička posledica spoja prethodna dva elementa, iz kojih proizilazi pravna neograničenost državne vlasti, što znači da državna vlast može propisivati pravne norme po svom nahođenju, bez ikakvog, spoljašnjeg ili unutrašnjeg ograničenja.
4. Demokratsko društvo zahteva jednaku slobodu za sve građane i to je stalan zahtev demokratije. Svaka vlast, a posebno državna, treba da služi, pre svega, ostvarivanju ideje jednakosti svih građana pred zakonom, obezbeđivanju mogućnosti i davanju šansi svim članovima društva da vode slobodan život koji čoveka čini dostojanstvenim¹⁷.
5. Pravna država, kao neophodnost stvaranja i opstanka svakog demokratskog društva, prevashodno predstavlja ograničavanje države i depersonalizaciju nosilaca državnih i drugih javnih funkcija u društvu. To znači da u takvoj državi ne vlada pojedinac ili grupa, nego vlada pravo i svi su obavezni da se pokoravaju toj vladavini. Naravno, to je ideal svake demokratske države i njenog najvišeg opšteg pravnog akta – ustava, koji svojim odredbama, najčešće, predviđa i garantuje pravnu državu¹⁸. Da li se to u realnom životu i ostvaruje, posebno je pitanje, jer se

¹⁷ O pravu na uživanje slobode, sprovođenju pravde i jednakosti pred zakonom, videti šire: Glintić, T., *Pravda, sloboda, jednakost: Rols i Valcer*, (Beogradski Centar: Beograd, 1995).

¹⁸ O suprematiji ustava i njegovom značaju, kao najvišeg, najopštijeg i najnačelnijeg pravnog

često dešava da u velikom broju tzv. "demokratskih" država, dolazi do raskoraka i neslaganja između normativnog i stvarnog. Jedno se predviđa ustavom i zakonima, a sasvim drugo se dešava u stvarnom životu.

Član 1.1.

1. Stav 1. navedenog člana 1. utvrđuje, takođe, da je Republika Kosovo jedinstvena država, a kada je reč o takvoj državi, treba reći da razlikujemo jedinstvenu jednostavnu i jedinstvenu složenu državu. Kriterijum za podelu je to, da li unutar jedne države postoji jedna ili više državnih organizacija. Tako, **jedinstvena jednostavna država** može biti, prema stepenu centralizacije: 1) centralna – celokupna državna vlast je koncentrisana u jednom ili više centralnih organa; 2) centralizovana – necentralni organi vrše državne poslove u potpunoj zavisnosti od centralnih organa; 3) decentralizovana – necentralni organi obavljaju pojedine državne poslove samostalno u odnosu na centralne organe. **Jedinstvena složena država** može biti: 1) regionalna – sastavljena od politički i teritorijalno decentralizovanih organa, koji raspoložu značajnom političkom vlašću; 2) federacija – savezna država u kojoj ne postoji pravo nulifikacije i pravo secesije. Samim tim što Ustav utvrđuje, na samom početku teksta, da je Republika Kosovo jedinstvena (član 1. stav 1.), proizilazi da je i pravni poredak ove države jedinstven i da princip jedinstva pravnog poretka predstavlja jedan od elemenata, koji čine sadržaj principa vladavine prava u njegovom pravnom značenju.
2. Poslednja, veoma značajna osobina, ovog člana se odnosi na nedeljivost države. Ova osobina ovog stava Ustava utvrđuje i princip nepovredivosti granice, a postavlja i osnove za regulisanje i postupak po kojem se odlučuje o eventualnim promenama granica Republike Kosovo, za koji je potrebna kvalifikovana dvotrećinska većina (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, što je regulisano članom 18. stav 1. tačka 1. Ustava (ratifikacija međunarodnih sporazuma, koji se tiču teritorije, mira, saveza, političkih i vojnih pitanja). Ustav Republike Kosovo je ovom odredbom naglasio da je bilo koji deo teritorije Kosova, neotuđivi sastavni deo jedinstvenog i nedeljivog ustavnog i državnopravnog poretka Republike Kosovo, a da su sve političke institucije obavezne da sprovedu Ustav i zakone, kao i da poštuju celokupan pravni poredak koji važi na ovoj teritoriji. Ta obaveza postoji i za sve druge, Ustavom određene državne institucije i organe Republike Kosovo, koje su dužne da preduzmu sve ustavne i zakonske akte i mere kojima se obezbeđuje i osigurava zajemčena jedinstvenost i nedeljivost teritorije Republike Kosovo.

Član 1.2.

1. U stavu 2. Ustav utvrđuje da je Republika Kosovo država svojih državljana, dok u članu 3. stav 1. Princip građanske, a ne nacionalne države, u osnovi je ustavna

akta, koji se nalazi na vrhu hijerarhijske lestvice (piramide) svih akata, videti šire: Štark, K., "Istorijski razvoj i aktuelni značaj supremacije ustava", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 5, 1988, str. 497.

definicija Kosova. Kosovo je, na ovaj način, određeno kao građanska država. U vezi s članom tačkom 1 člana 3 Ustava, Kosovo je osim građanska i država jednog multietničkog društva koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica. To znaci da je Kosovo i multinacionalna država, jer je to država, ne samo Albanaca, nego i svih zajednica i njihovih pripadnika. Ovo dalje znaci da je odrednica koja određuje svojstvo građanske države na Kosovu jeste građanstvo. To građanstvo se u prvom redu određuje državljanstvom, kao što jasno određuje ova tačka, ali i drugim pravnim vezama građana s javnim autoritetom.

2. Državljanstvo¹⁹ je poseban pravni odnos, trajan po svom karakteru, koji postoji između države i pojedinca (odnosno njenog državljanina)²⁰. Pravo na državljanstvo²¹ je neophodna pretpostavka za uživanje građanskih prava i sloboda. Međutim, kao pretpostavka dobijanja građanskih prava, državljanstvo je dopustiv uslov odstupanja od načela da su svi ljudi jednaki u pravima. Na osnovu postojanja državljanstva, kao specifičnog pravnog odnosa (specifičnog zbog toga što je to odnos između fizičke osobe i suverene države), nastaju određena prava, ali i obaveze, kako na strani države, tako i na strani pojedinca. Naime, svaka država propisuje svoja pravila kojima reguliše pitanja državljanstva, a posebno ona od kojih zavisi koje će osobe i pod kojim uslovima smatrati svojim državljanima, odnosno pod kojim uslovima pojedine osobe prestaju da budu njeni državljani. Tako i Evropska konvencija o državljanstvu iz 1997. godine (član 3.), propisuje da će svaka država svojim pravnim propisima odrediti ko su njeni državljani. Prema odredbama član 3. Zakona o državljanstvu Kosova, predviđeno je tzv. višestruko državljanstvo. Naime, prema ovom Zakonu, "državljanin Republike Kosova može biti i državljanin jedne ili više drugih država", a dobijanje ili održavanje drugog državljanstva ne rezultira gubljenjem državljanstva Republike Kosovo.
3. Drugi deo ustavne odredbe, sadržane u stavu 2. člana 1. Ustava, propisuje da se vlast Republike Kosovo zasniva na poštovanju prava i sloboda svojih građana i svih lica unutar njenih granica. Ovu odredbu potvrđuje i član 21, koji utvrđuje opšta načela, a nalazi se u okviru Poglavlja II ("Prava i osnovne slobode"). Naime, stav 2. ovog člana utvrđuje da Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode predviđene ovim Ustavom, dok su svi dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih (stav 3.). Ova odredba je veoma značajna zbog činjenice da između stvaranja prava i njegovog ostvarivanja mora da postoji uzajamna korelacija, tj. da jedno bez drugoga ne može da postoji. Naime, ukoliko se građanima na određenoj teritoriji najvišim opštim pravnim aktima, tj. Ustavom i zakonima, garantuju određena prava i slobode, ali se ne propiše i utvrdi način njihove zaštite, onda te ustavne i zakonske odredbe ostaju samo prazno slovo na papiru. Takođe, veoma je bitno da garantovanim pravima i osnovnim slobodama, s

¹⁹ Šire o državljanstvu, videti u: Hasanbegović, J., "Državljanstvo kao pravo čoveka", *Jugoslavenska Revija za Medjunardno Pravo*, br. 1-3, 1995, str. 203-222.

²⁰ Bosnić, P., "O državljanstvu u jugoslovenskom pravu i međunarodnim ugovorima", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 25, 1988, str. 35-48.

²¹ Čok, V., "Pravo na državljanstvo – uticaj Ujedinjenih nacija na njegov razvoj", *Jugoslavenska Revija za Medjunardno Pravo*, br. 1-3, 1995, str. 188-202.

jedne strane, odgovaraju dužnosti poštovanja istih, od strane svih ostalih, sa druge strane i da za eventualno nepridržavanje ovih dužnosti, prekršioci snose određene sankcije. Ustav Republike Kosovo upravo to predviđa u svojim odredbama, prepuštajući zakonu dalje konkretizovanje svojih odredaba, koje su određene na najapstraktniji i najopštiji način.

Član 1.3.

1. Ono što je vrlo značajno za očuvanje mira u svetu, a posebno u regionu Balkana, jeste činjenica utvrđena stavom 3. člana 1, koji utvrđuje da Republika Kosovo nema nikakve teritorijalne zahteve prema bilo kojoj državi ili delu države, niti će tražiti ujedinjenje sa bilo kojom državom ili delom države. Svaki teritorijalni zahtev prema bilo kojoj državi ili njenom delu, stvara nestabilnost i napetost u regionu i sira u svetu, što predstavlja veliku opasnost za narušavanje međunarodnog mira i bezbednosti.

Član 2 [Suverenitet]

- (1) **Suverenitet države Kosovo potiče iz stanovništva, pripada istom i sprovodi se, u saglasnosti sa Ustavom, preko izabраниh predstavnika ili drugim oblicima, u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.**
 - (2) **Suverenitet i integritet Republike Kosovo je nepovrediv, neotuđiv i neodvojiv i štiti se svim merama, predviđenim ovim Ustavom i zakonom.**
 - (3) **Sa ciljem očuvanja mira i državnih interesa, Republika Kosovo može učestvovati u sisteme međunarodne bezbednosti.**
1. Suverenitet države, kao pojam koji se dobija poređenjem države sa drugim političkim institucijama, izražava odnos države prema tim institucijama²². Pojam suvereniteta²³ obuhvata tri elementa:
 - 1) ***spoljni element*** (izražava se kao nezavisnost državne vlasti) – podrazumeva nezavisnost državne vlasti u odnosu sa drugim državama, što znači da je državna vlast prilikom donošenja svojih odluka pravno slobodna od svakog spoljašnjeg mešanja (pravno izraženo, to znači da ona nije dužna da se povinuje zapovestima bilo koje strane vlasti, koja se nalazi izvan državne teritorije);
 - 2) ***unutrašnji element*** (izražava se kao suprematija državne vlasti) – obuhvata suprematiju državne vlasti u odnosu na sve druge vlasti i institucije na njenoj teritoriji (državna vlast je suverena ako odlučuje o uslovima pod kojima

²² **Veoma interesantna analiza ovog pojma, može se naći u:** Krasner D.Stephen (1999), “Sovereignty”, Princeton University Press: Princeton; Jackson, Robert Sovereignty (2007) “The Evolution of an Idea”, Polity Press: Cambridge; Diehl F. Paul (ed.), (2010), “The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World”, Lynne Rienner Publishers: Boulder, Colorado,

²³ Goodhard, A.L., “The Rule of Law and Absolute Sovereignty”, *Anales de la Faculte de Droit D’ Istanbul*, (Istanbul) No. 12., 1959, str. 259-284.

postoje i o načinima na kojima funkcionišu subjekti i organizacije na njenoj teritoriji);

- 3) **sintetički element** (logička posledica spoja prethodna dva elementa) – podrazumeva pravnu neograničenost državne vlasti, što znači da državna vlast može propisivati pravne norme po svom nahođenju, bez ikakvog, spoljašnjeg ili unutrašnjeg ograničenja (državna vlast, koja stvara pravni poredak je suverena, jer sama propisuje taj svoj poredak).
2. Navedena suprematija državne vlasti nije samo apstraktni princip, nego se konkretizuje u nizu tipičnih akata, posredstvom kojih se izdaju i izvršavaju zapovesti i izražava suprematija. Takvi akti koje donose organi koji su sastavni deo državnog aparata, jesu zakon, upravni akt i presuda. Međutim, dok je pitanje suverenosti države, kako smo napred naveli, vezano za poređenje i odnos države sa drugim političkim institucijama, pitanje suverenosti naroda, vezano je za nosioca, sopstvenika suverenosti u državi. Narodna suverenost je samo jedan od odgovora koji se dobija na pitanje od koga, u krajnjoj liniji, potiče najviša (suverena) vlast. Suverenost države (državne vlasti) je svojstvo države kao takve i potpuno je odvojeno od njega pitanje sedišta suverenosti u okviru države, kome je povereno vršenje glavnih funkcija državne vlasti, tj. ko je njihov titular.

Član 2.1.

1. U Ustavu Republike Kosovo, kada je reč o suverenitetu i njegovom pripadanju, prihvaćen je pristup teorije o društvenom ugovoru, što se da videti iz činjenice da princip narodnog suvereniteta zasnovanom na građanstvu regulisan je na samom početku Ustava (Poglavlje I, član 2. stav 1.), što ukazuje da se ovaj princip smatra jednim od osnovnih (temeljnih) principa ustavnog sistema. Pored načelnog stava da "suverenitet države Kosovo potiče iz stanovništva"²⁴, bliže se propisuju oblici praktičnog ostvarivanja principa narodne suverenosti. Neposredno odlučivanje građana, tj. vršenje vlasti, jedan je vid ostvarivanja narodne suverenosti. Ustav izričito navodi da suverenitet pripada stanovništvu i da se, u saglasnosti sa ustavnim odredbama, sprovodi preko izabраних predstavnika ili putem drugih oblika²⁵.
2. Ustavna odredba koja utvrđuje da se suverenitet države Kosovo sprovodi preko izabраних predstavnika, ukazuje da se, pored neposrednih oblika odlučivanja, princip suverenosti građana ostvaruje i u okviru predstavničkog sistema vladavine.

²⁴ Isti stav na albanskom jeziku upotrebljava izraz "narod", slično engleskoj verziji, umesto "stanovništvo".

²⁵ U albanskoj verziji, između reci "izabраних predstavnika" ili "drugim oblicima", postoji i izraz "referendum", što znači da je i referendum označen kao vid sprovođenja suverenosti države Kosovo. U albanskoj verziji rec "referendum" se spominje u sledećim odredbama Ustava: Cl. 2.1; Cl. 65.3; Cl. 81.2; Cl. 113.3 (2); i 139.1. U srpskoj verziji nedostaje upotreba izraza "referendum" samo u cl.1 koji se komentira ovde. Treba istaci da zasad ne postoji jedan zakon u referendumu kojim bi se poblize regulisao način i procedura sprovođenja referenduma kao jednog od načina sprovođenja volje građana Kosova.

To znači da se ovaj princip vrši preko predstavnika koje građani neposredno biraju na slobodnim, demokratskim i neposrednim izborima.

3. Ustav Republike Kosovo, utvrđujući da suverenitet pripada stanovništvu Kosova i da se sprovodi "preko izabраних predstavnika ili drugim oblicima", izričito ne navodi koji su to oblici sprovođenja narodnog suvereniteta osim referendumu (u albanskoj verziji). Međutim, pregledom uporedne ustavnosti, može se reći da su to, najčešće, pored, kako smo već naveli, slobodno izabраних predstavnika, referendum i narodna inicijativa. Naime, referendum je karakterističan po tome, što građani imaju mogućnost da presudno utiču na to da li će određena odluka biti usvojena ili ne. Referendum je politička institucija, odnosno ustanova kojom biračko telo izražava neposrednim glasanjem svoja gledišta, tj. svoju volju prema merama koje je neka druga vlast već preuzela ili tek namerava da ih preuzme. Otuda on predstavlja neposredno izjašnjavanje građana za dve ponuđene alternative ("ZA" ili "PROTIV"). Ono što je karakteristično za referendum, jeste da se on koristi veoma retko, a akt usvojen na njemu ima istu pravnu snagu, kao i odgovarajući akt usvojen u parlamentu. Međutim, treba naglasiti da taj akt usvojen na referendumu, može biti izmenjen ili ukinut samo onako, kako je i donet, tj. neposrednim glasanjem, a ne odlukom parlamenta. Prema Ustavu Republike Kosovo (član 65. tačka 3.) Skupština Republike Kosovo "objavljuje referendum, u saglasnosti sa zakonom", dok član 81. stav 2. utvrđuje da nijedan zakon od vitalnog interesa ne može da bude predmet referendumu.

4. Prema različitim merilima, možemo izvršiti klasifikaciju referendumu, tako da:
- Prema **predmetu** razlikujemo: 1) ustavotvorni; 2) zakonodavni; 3) administrativni; 4) finansijski; 5) referendum u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava.
 - Prema **vremenu primene** razlikujemo: 1) prethodni; 2) naknadni.
 - Prema **dejavtu** razlikujemo: 1) konstitutivni; 2) abrogativni.
 - Sa stanovišta **pravnog osnova** razlikujemo: 1) obavezni; 2) fakultativni.
 - Sa gledišta **obaveznosti odluke donete referendumom** razlikujemo: 1) obavezujući; 2) savetodavni.

Razlikuje se i **arbitražni referendum**, koji postoji kada poseban državni organ, najčešće šef države, iznosi na arbitražu spor koji nastaje između njega i parlamenta, tj. između domova parlamenta.

2. Pored toga što Ustavom Republike Kosovo nije navedeno, koji su to "drugi oblici" sprovođenja suvereniteta (osim referendumu u albanskoj verziji), ustavnim odredbama nije predviđeno ni to, koja su pitanja o kojima se obavezno odlučuje na referendumu, kao ni pitanja koja uopšte ne mogu biti predmet referendumske odlučivanja. Tako, pregledom uporedne ustavnosti, najčešće se ustavom izričito isključuje mogućnost da predmet referendumu budu sledeća pitanja:

- 1) obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora;
- 2) zakoni koji regulišu ljudska i manjinska prava i slobode;
- 3) poreski i finansijski zakoni;
- 4) budžet i završni račun;

- 5) odluka o proglašenju uvođenja vanrednog stanja;
 - 6) odlučivanje o amnestiji;
 - 7) pitanja iz domena izbornih nadležnosti skupštine i slično.
3. Drugi oblik sprovođenja narodne suverenosti u uporednoj ustavnosti, a što može bude primenjeno i na Republiku Kosovo, jeste narodna inicijativa, koja predstavlja oblik neposrednog odlučivanja građana. Ona je karakteristična po tome, što građani, koristeći instrumente narodne inicijative koje im stoje na raspolaganju, sami pokreću odlučivanje (iniciraju odlučivanje ili podnose formalni predlog koji pokreće postupak odlučivanja). Ustav Republike Kosovo ne sadrži opštu odredbu o narodnoj inicijativi, niti posebno reguliše neke oblike narodne inicijative. Pregledom uporedne ustavnosti, mogu se navesti određeni oblici narodne inicijative, koji ispunjavaju formalne i druge uslove za pokretanje postupka odlučivanja, kao što su:
- 1) zakonodavna inicijativa (pravo građana da predlažu zakone);
 - 2) ustavna inicijativa (pravo građana da predlažu reviziju ustava);
 - 3) zahtev za raspisivanje referendumu (pravo građana da zatraže raspisivanje referendumu, koje je u nadležnosti skupštine) i drugo.
4. Ono što je bitno reći za narodnu inicijativu jeste činjenica da ona predstavlja ovlašćenje određenog dela biračkog tela da pokrene postupak za promenu ustava ili za donošenje formalnog zakona. Ona omogućava biračima da dobiju zakon koji smatraju povoljnim, tj. oportunističkim, čak i ako se parlament tome protivi ili suprotstavlja. Interesantno je navesti i razliku između narodne inicijative i referendumu, jer referendum garantuje narodu da neće biti potčinjen zakonima koje ne želi, dok narodna inicijativa omogućava narodu da dobije zakone koje želi. Takođe, referendum znači učešće građana u donošenju jednog akta, dok narodna inicijativa predstavlja učešće građana u predlaganju i donošenju jednog akta. Zajedničko za referendum i inicijativu je to, što građani ne učestvuju u pretresu (to mogu samo poslanici u parlamentu).

Član 2.2.

1. Suverenitet građana i oblici u kojima građani slobodno iskazuju svoj odnos prema vlasti (neposrednim vršenjem vlasti ili slobodnim izborom svojih predstavnika), predstavljaju osnovne vrednosti svakog ustavnog poretka, što potvrđuje i Ustav Republike Kosovo. Dok mnoge organizacije poseduju teritoriju i stanovništvo, one ipak ne predstavljaju države, jer im nedostaje treći, konstitutivni element, a to je suverenitet. Suverenitet²⁶ je najviša, apsolutna i nedeljiva *differentia specifica* države u odnosu na druge organizacije²⁷.

²⁶ Uporedi: Goldsworthy, J., *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, (Oxford University Press: Oxford, 1999).

²⁷ Tako, na primer, Evropska unija nije država, jer joj nedostaje ovaj element, iako ona poseduje određene ingerencije koje podsećaju na začetak neke nove vrhovne vlasti na evropskom tlu.

2. Naime, Ustav Republike Kosovo štiti ovu vrednost izričito propisujući da je suverenitet (kao i integritet) Republike Kosovo, "neosporiv, neotuđiv i neodvojiv" i da se štiti svim merama koje su predviđene samim Ustavom i zakonom (član 2. stav 2. Ustava). **Nepovredivost** suvereniteta i integriteta Republike Kosovo, znači da nijedan drugi državni organ, politička organizacija, grupa, niti pojedinac, ne mogu prisvojiti, tj. ugroziti ili povrediti suverenitet stanovništva (građana), niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana. Takođe, ova dva izuzetno važna elementa državnosti, ne mogu biti ni od koga osporena. **Neotuđivost** suvereniteta i integriteta Republike Kosovo²⁸ znači da se suverenitet, kao opšta volja naroda i integritet, kao teritorijalna celokupnost, ne mogu prenositi, ni predstavljati, a da ne prestane da postoji i opšta volja naroda kao takva (to je od izuzetne važnosti, pošto narod ima mogućnost da promeni oblik vlasti). **Neodvojivost** ove dve vrednosti znači da su oni jedinstveni i nedeljivi, tj. neodvojivi i to, kako međusobno, tj. jedno od drugoga, tako i u odnosu prema samoj Republici Kosovo, s obzirom da je vlast volja, a volja se ne može deliti ni odvajati, pa se, otuda, suverenost i integritet moraju štititi svim merama, predviđenim ovim Ustavom i odgovarajućim zakonom.

Član 2.3.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 2. stav 3 utvrđuje da je očuvanje mira i državnih interesa cilj same države i da, otuda, ona može učestvovati u sistemu međunarodne bezbednosti. Međunarodna bezbednost se sastoji od mera preduzetih od strane država i međunarodnih organizacija (kao što su, na primer, Ujedinjene nacije, NATO, itd.), kako bi se obezbedio opstanak i bezbednost u svetu. Ove mere obuhvataju vojne akcije i diplomatske sporazume, ugovore i konvencije. Sa završetkom Drugog svetskog rata, pojavio se novi predmet proučavanja, koji se fokusirao na međunarodnu bezbednost, kao centar međunarodnih odnosa. Pošto ne postoji univerzalna definicija međunarodne bezbednosti, sadržaj ovog pojma se širio tokom proteklih godina, tako da danas pokriva različita međusobno povezana pitanja u svetu, koja imaju uticaj na opstanak čoveka i njegovu bezbednost. Ona u sebi obuhvata različite načine sticanja vojne moći, uzroke i posledice ratova između država, ekonomsku snagu, etničke, verske i ideološke sukobe, snabdevanje energijom, nauku i tehnologiju, kao i pretnje ljudskoj bezbednosti i stabilnosti država od degradacije životne sredine, zaraznih bolesti, klimatskih promena i slično. Imajući u vidu značaj očuvanja mira u svetu, kao i državnih interesa, Republika Kosovo može da učestvuje i u opštem sistemu očuvanja i zaštite međunarodne bezbednosti, koja je zbog globalizacije, povećanog međunarodnog

²⁸ Suverenost i teritorijalna celokupnost (integritet) spadaju u najveća dobra države koja su dobijala sve veće međunarodno-pravno priznanje i zaštitu. To je razumljivo, ako se ima u vidu da su teritorija i suverena vlast bitni elementi države. Iako su u početku shvatani kao bitna obeležja za priznavanje država, oni su istovremeno shvaćeni kao osnovna obeležja bez kojih nema države. To je značilo da su neodvojivo vezani za državu, da s njom nestaju; a ako nestanu, s njima nestaje i država. Zbog toga je u međunarodnom pravu brižljivo izgrađivano shvatanje o pravu na suverenost, kao jednom od osnovnih i neotuđivih prava države.

terorizma, interesa velikih sila, svetske ekonomske krize, nedostatka hrane i vode, klimatskih promena i moguće ekološke katastrofe, danas ugrožena više nego ikad.

Član 3 [Jednakost pred zakonom]

- (1) **Republika Kosovo je multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.**
- (2) **Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.**

Član 3

1. Klasifikacija prava i sloboda čoveka i građanina (uključujući i njihovu podelu na lična, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava)²⁹, imaju samo ograničeni domašaj. Naime, ne mogu se sva prava svrstati u neku određenu grupu, odnosno neka prava se mogu, prema svom dejstvu, uključiti u dve ili više kategorija. Takav je slučaj, pre svega, sa jednakošću građana (kao i sa pravom na državljanstvo). Pored toga, načelo jednakosti³⁰ je osnovni princip državno-pravnog poretka, tj. temelj na kome se on zasniva i gradi i osnovno ustavom garantovano pravo građana. Tako, još u američkoj Deklaraciji nezavisnosti iz 1776. godine, dokumentu ustavnog karaktera, sadržano je ovo načelo i formulisano rečima "da su svi ljudi stvoreni jednaki..." Ovo načelo je, zatim, bilo potvrđeno u čuvenoj francuskoj Deklaraciji prava čoveka i građanina iz 1789. godine, rečima: "Ljudi se rađaju i ostaju slobodni i jednaki u pravima". Otuda je danas jednakost građana nesporni pravni princip, formalno priznat u svim deklaracijama, ustavnim tekstovima i međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima.
2. Jednakost građana se manifestuje, u formalno-pravnom smislu, kao jednakost pred zakonom i jednakost pred sudom, tj. kao načelo nediskriminacije ili zabrana diskriminacije među ljudima. Niko ne može biti diskriminisan u pogledu uživanja prava i sloboda i svako mora da uživa jednaku sudsku zaštitu pod jednakim uslovima, bez obzira na bilo kakve razlike među ljudima³¹. Zakon mora da bude isti za sve, bilo da štiti, bilo da kažnjava, što je predvidela i, već navedena,

²⁹ Uporedi: Türk, D., "Neka aktuelna pitanja ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava čoveka u svetlu rasprava u organima UN", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 5-6, 1989. (Supplement), str. 691-696.

³⁰ Krbek, I., "Dva djela Gerharda Leibhoza: Jednakost pred zakonom i bistvo reprezentacije", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 2, 1961, str. 127-129.

³¹ Videti, na prime: Vukas, B., "Zabrana rasne diskriminacije po općim aktima o pravima čoveka usvojenim u Ujedinjenim narodima", *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 2 (1971) str. 208-220

francuska Deklaracija prava iz 1789. godine. Naravno, ovde je bitno napomenuti da, zbog činjenice da svi građani imaju jednako društveno dostojanstvo, svako nedozvoljeno razlikovanje među ljudima ili grupama predstavlja samovolju vlasti³². Međutim, to nije slučaj jedino sa pozitivnom diskriminacijom, posebno manjina i slabijeg pola, koja je dopustiva. Takođe, nije povreda načela jednakosti ni funkcionalno davanje posebnih privilegija za članove predstavničkog tela, na primer, poslanički imunitet.

3. Član 3. Ustava Republike Kosovo počinje odredbom koja definiše Republiku Kosovo kao multietničko društvo, određuje njen karakter, navodi osnovna načela na kojima počiva Kosovo kao politička zajednica i ustavna država.³³ Ono što odmah treba naglasiti, jeste činjenica da član 3. i član 24. ovog Ustava nose isti naziv, tj. "Jednakost pred zakonom", mada je razlika između njih, pre svega, u tome što član 3. spada u "OSNOVNE ODREDBE" (Poglavlje I), a čl. 24. u "PRAVA I OSNOVNE SLOBODE" (Poglavlje II). Kao što smo ranije naveli, osnovne odredbe i pravna načela ne mogu da služe kao samostalan pravni osnov za odlučivanje pred Ustavnim Sudom, osim ako se to radi u sklopu jednog konkretnog člana. Ovo znaci da čl. 24 Ustava ima normativnu sadržinu i služi kao osnov za odlučivanje, s ili bez citiranja nekih od osnovnih odredaba ili načela Ustava.
4. Po obliku organizacije vlasti, Kosovo je republika i to član 1. stav 1. Ustava eksplicitno navodi, dodajući da je Kosovo nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i neodvojiva država. Opređenje za republiku³⁴ ili monarhiju³⁵ u današnje vreme, uostalom kao i opredeljenje za druge oblike uređenja (federalizam, unitarizam, predsednički sistem, parlamentarni sistem i slično)³⁶,

³² Opširnije u; Kamali, Masoud, (2008), *"Racial Discrimination: Institutional Patterns and Politics"*, Routledge Research in Race and Ethnicity, Routledge: New York,; Desmond, Matthew and Emirbayer, Mustafa, (2009), *'Racial Domination, Racial Progress: The Sociology of Race in America'*, McGraw-Hill: New York,

³³ Vidi predmete Ustavnog Suda Republike Kosovo KO-01-09 i KO-119-10

U predmetu KO-01-09 (Cemajl Kurtishi protiv Skupštine opštine Prizren) od 18 marta 2010. godine, Ustavni sud je odlucio da je Opština odlucila protivustavno kad je samo albanske nacionalne oznake iz Prizrenske Lige (1878) stavila u grb Opštine Prizren. Tim korakom, Opština Prizren nije posvetila pažnju drugim zajednicama, krseci na taj način prava nevecinskih zajednica.

U predmetu KO 119-10 (Ombudsman Republike Kosovo: Ocena ustavnosti člana 14 stav. 1 tačke 6, čl. 22, 24, 25, i 27 Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4 juna 2010 godine) od 8 decembra 2001 godine, Ustavni sud je odlucio da poslanicke penzije presdavaju, između ostalog, povredu načela jednakosti, vladavine prava, nediskriminacije i socijalne pravde.

³⁴ Vidi više u; Cf. Tomkins, A., *Our Republican Constitution* (Oxford University Press: Oxford 2005).

³⁵ Vidi više u; Bogdanor, V., *The Monarchy and the Constitution* (Oxford University Press: Oxford, 1997).

³⁶ Videti: Elazar, D.J. (ed.), *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2nd ed., (Cartermill International: Harlow, 1994); Dimitrios

može da bude uslovljeno i motivisano kako načelnim, teorijskim razlozima, tako i razlozima interesa i praktičnih potreba, odnosno i jednih i drugih istovremeno. Čini se da načelni (teorijski) razlozi danas imaju, unekoliko, manju važnost, s obzirom da i republika (u svojoj demokratskoj formi) i ustavna parlamentarna monarhija pogoduju demokratskom političkom sistemu i svemu onome što demokratija kao politički sistem znači (prava i slobode, višepartijski sistem, slobodni izbori itd.). Prema tome, opredeljenje za ustavnu parlamentarnu monarhiju nikako ne znači diskvalifikaciju (ili degradaciju) republike (u njenoj demokratskoj formi), ali ni obrnuto³⁷.

Prema etničkoj pripadnosti stanovništvo Kosova čine Albanci, preko 90%, a Srbi i ostali (Bošnjaci, Goranci, Romi, Turci, Aškalije, Egipćani) čine preostali procenat stanovništva. Stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (zajednice), uživaju posebna prava, koja su podređena ovim Ustavom, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda određenih Poglavljem II Ustava (član 57. stav 1.). Ustav Kosova, vazno je istaći, upotrebljava termin „zajednice“ da bi se pokazalo na simboličan način da su svi jednaki prema Ustavu. Ovaj termin je prenošen iz Ahtisarejvog Plana.

Član 3.1.

1. Ustav utvrđuje da je Republika Kosovo "multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija" (član 3. stav 1.). Demokratija, odnosno demokratski način upravljanja, može da se obezbedi samo, ukoliko u jednom društvu postoji vladavina zakona, kao osnovna pretpostavka ustava, koja počiva na neotuđivim ljudskim pravima³⁸.
2. Za obezbeđivanje demokratije, tj. demokratskog načina upravljanja (kako to navodi član 3. stav 1. Ustava Republike Kosovo), neophodno je da Ustav izdvoji ona područja koja su najvažnija i koja su kao takva stubovi pravne države. Tako, Ustav Republike Kosovo, u pojedinim svojim članovima, garantuje neke od ovih neophodnih elemenata demokratije, tj. stubova koji čine pravnu državu, i to:
 - 1) slobodne i neposredne izbore – način konstituisanja vlasti, osnov i izvor njenog legitimiteta (član 63.);
 - 2) ustavno jemstvo prava i osnovnih sloboda – garantovanje i zaštita ljudskih prava, kao smisao i razlog Ustava (član 21. stav 2.);
 - 3) podela vlasti – instrument ograničenja vlasti (član 4. stav 1.);
 - 4) nezavisnost sudstva – pravna sigurnost i zaštita prava (član 102. stav 2. i 4.);

Karmis, Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism: A Reader* (Palgrave Maxmillan: New York, 2005)

³⁷ Videti opširnije u: Fabre, M.H., *Principes republicains de Droit Constitutionel*, (Ime izdavača: Paris, 1967).

³⁸ O istorijskom razvoju ideje i prakse ustavne demokratije i ostalih vrsta demokratske vladavine, videti poblize u: Fridrih, K.J., *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, (CID: Podgorica, 2005).

- 5) povinovanje vlasti Ustavu i zakonu – vlast u granicama prava (član 16.).
3. Ustav Republike Kosovo na kraju stava 1. člana 3. propisuje da se Republikom Kosovo upravlja preko "zakonodavnih, izvršnih i sudskih institucija". Naime, **zakonodavna vlast** je jedna od tri osnovne grane vlasti i njen glavni zadatak je donošenje zakona od strane parlamenta. U liberalnim demokratijama građani biraju svoje predstavnike u parlamentu (na izborima) i time im daju autoritet da glasaju za zakone u njihovo ime. Proces izglasavanja zakona zavisi od toga kakvo je parlamentarno uređenje neke države. U liberalnim demokratijama imamo dvodomne (bikameralizam) i jednodomne parlamente. U dvodomne parlamente spadaju američki Kongres i britanski Parlament. **Izvršna vlast** ima zadatak da sprovodi zakone koje je donela zakonodavna vlast i interpretirala sudska vlast. U opštem smislu, izvršnu vlast čini vlada. Zavisno od političkog sistema, na čelu vlade može biti premijer (na primer, Velika Britanija) ili predsednik (na primer, SAD) – tzv. monocefalni sistem izvršne vlasti, dok su neke države hibridi, što znači da imaju, i premijera, i predsednika (na primer, Francuska, Kosovo i druge) – tzv. bicefalni (dvoglavi) sistem izvršne vlasti. **Sudska vlast** ima zadatak da primjenjuje i tumači zakone koje je donela zakonodavna vlast (legislativa). U liberalnim demokratijama sudska vlast treba da ima apsolutnu nezavisnost od ostalih grana vlasti.
4. Poštovanje načela jednakosti je, znači, obaveza, ne samo za izvršnu vlast i sudstvo³⁹, nego i za zakonodavca. Naime, za zakonodavnu vlast načelo jednakosti znači dužnost stvaranja prava, koje će biti jednako za sve. Negativno posmatrano, nedopustivo je nejednako pravo za pojedina lica ili pojedine grupe. Zato se načelo jednakosti smatra i pravom na jednakost. Načelo jednakosti građana, prema tome, važi kao pravno načelo, tj. utvrđuje se pravna jednakost, jednakost pred zakonima i po zakonima. Kako je to ustavno načelo, ono ne bi smelo biti povređeno običnim zakonima. Iz tog načela sledi dalje da i oni koji izvršavaju zakone, tj. izvršna vlast, ima da ih pođednako vrše prema svakome, da svakome pruže istu zaštitu. Po načelu jednakosti građana ne bi bilo moguće doneti nijedan specijalni zakon, ne bi bilo moguće ustanoviti nikakvu povlasticu.

Član 3.2.

1. Odredba stava 2. člana 3. Ustava utvrđuje da se sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda. U korpusu disciplina koje se bave organizacijom i funkcionisanjem javne vlasti, važna uloga pripada javnoj (državnoj) upravi. Od njenog odnosa sa zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću, veoma zavise korelacije države, privrede i društva, a time i

³⁹ O nacelu jednakosi i ulozi sudstva u ostavarivanje ovog nacela, videti u: J. A. Griffith, *Politics of the Judiciary*. 5th edition (HarperCollins Publishers: London, 1997); i Lisa Guggan, *The Twilight of Equality?: Neoliberalism, Cultural Politics, and the Attack on Democracy* (Beacon Press: Boston Massachusetts, 2004)

položaj čoveka u društvu (od lokalne do centralne vlasti). Zbog toga, modernizacija sektora javne vlasti, odnosno njenih institucija, sudbonosno utiče na karakter demokratskih kapaciteta svake zajednice. S toga, svi reformski procesi u društvima u tranziciji, u prvi plan promena stavljaju modernizaciju institucija javne (državne) uprave, njenih nadležnosti i ljudskih resursa⁴⁰. Ova orijentacija otvara nova polja, veće mogućnosti saradnje sa odgovarajućim međunarodnim institucijama, kao i potrebe višestapne harmonizacije sa evropskim zakonodavstvom i međunarodnom regulativom⁴¹.

2. Odnosi organa javne vlasti prema građanima, kao i prava građana u postupcima kod ovih organa, regulisani su zakonima o sistemu državne uprave i opštem upravnom postupku, zakonom o državnim službenicima, kao i drugim odgovarajućim zakonima. Svi ovi zakoni treba da precizno regulišu odnos organa javne vlasti prema građanima, koji treba da bude takav da službenici koji rade u organima državne uprave, zakonski budu obavezni da njihov odnos prema građanima, kao i odnos građana prema njima, bude zasnovan na međusobnoj saradnji i poverenju, kao i poštovanju dostojanstva ljudske ličnosti.
3. Organi državne uprave su dužni da građanima, koji im se obraćaju, pruže tražene podatke, obaveštenja i upute im stručnu pomoć. Pri vođenju i rešavanju nekog postupka kod organa javne vlasti, ovi organi su dužni da građanima omoguće što lakšu zaštitu i ostvarivanje njihovih prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje prava pojedinog građanina ne bude na štetu prava drugih lica, niti u suprotnosti sa javnim interesima. Građani često traže informacije od raznih organa javne vlasti, ali ponekad ostanu uskraćeni za odgovore na svoja pitanja. Međutim, shodno zakonskim propisima (najčešće je to Zakon o pravu na pristup informacijama), svakom građaninu pripada pravo na dobijanje odgovora i informacija od organa javne vlasti. Građani od ovih organa imaju pravo da traže određene informacije i, pritom, ne moraju da navode razlog zbog kojeg traže pristup informaciji. Prava građana u postupcima pred organima javne vlasti, kao na primer, pravo neukog građanina na pomoć u nekom postupku, regulisana su zakonom o opštem upravnom postupku i zakonom o državnim službenicima.

⁴⁰ U poslednjoj deceniji XX veka, period tranzicije je posebno bio neefikasan, pre svega zbog izuzetno velikog nastanka političkih tenzija u ovim zemljama i njihovom okruženju. Posle brojnih političkih promena, došlo je do ubrzanijeg prodora reformorskog kursa, koji je, uz sve svoje modifikacije i prilagođavanja pojedinim specifičnostima zemalja u tranziciji, u suštini, zasnovan na neoliberalnoj ekonomskoj koncepciji. Ovaj neoliberalni koncept, koji je u svom početku, bio izražen u veoma krutoj (čvrstoj, rigidnoj) varijanti tzv. šok terapije, dao je, u praksi, veoma skromne, negde čak i katastrofalne rezultate. Zbog toga, u stranim i domaćim naučnim krugovima, kao i u širokom javnom mnjenju, sve više sazreva svest o potrebi modifikacije i unošenja regionalnih specifičnosti u tranzicione ekonomske i društvene reforme i procese.

⁴¹ Marriot, J.A.R., *The Mechanism of the Modern State A Treatise on The Science and Art of Government, Vol. I-II* (Oxford University Press: Oxford, 1927) str. 48; O novim trendovima posle završetka Hladnog Rata, videti: Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume I (Institutional Engineering)* (Oxford University Press: Oxford, 2001); Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume II (International and Transnational Factors)* (Oxford University Press: Oxford, 2001)

4. Ovakav odnos nadležnih organa prema građanima u sprovođenju javne vlasti, treba da bude i u Republici Kosovo, što je nedvosmisleno utvrđeno i ustavnom odredbom sadržanom u stavu 2. člana 3. Takođe, sprovođenje javne vlasti mora da bude zasnovano na poštovanju prava i osnovnih sloboda koja su priznata najvažnijim međunarodnim dokumentima, konvencijama i deklaracijama. Ono što je veoma značajno za Republiku Kosovo kao multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, jeste poslednja rečenica navedenog stava, koja ukazuje da se sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo zasniva na zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika. Naime, svaki pripadnik zajednice (stanovnik koji pripada istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova) uživa posebna prava, koja su određena ovim Ustavom, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda, određenih u Poglavlju II ovog Ustava, koje nosi naziv "Prava i osnovne slobode". Naravno, kada je reč o zajednicama i njihovim pripadnicima, nije bitno samo da njima prava i osnovne slobode budu garantovane Ustavom, kao najvišim opštim pravnim aktom, nego i da im se omogući ostvarivanje i zaštita tih prava i sloboda.

Član 4 [Oblik vladanja i podela vlasti]

- (1) **Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.**
- (2) **Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.**
- (3) **Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. Predsednik Republike Kosovo je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom.**
- (4) **Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.**
- (5) **Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi.**
- (6) **Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje Ustava.**
- (7) **Republika Kosovo ima svoje institucije za zaštitu ustavnog reda i teritorijalnog integriteta, javnog reda i mira, koji funkcionišu na osnovu ustavne vlasti demokratskih institucija Republike Kosovo.**

Član 4

1. Na samom početku komentara ovog člana, trebalo bi ukazati na nepreciznost naziva. Smatramo da, umesto, "oblik vladanja", treba da stoji "oblik vladavine". Kao što je poznato, razlikuju se dva osnovna oblika vladavine i to: monarhija i republika. Prema članu 4. stav 1. Ustava, Kosovo je republika, zasnovana na demokratskim principima, čija je organizacija vlasti sprovedena prema načelu podele vlasti⁴². Da bi se bliže odredila priroda republikanskog oblika vladavine u

⁴² O načinu i sistemima organizacije vlasti u jednoj državi, videti šire: Sokol, S., Smerdel, B., *Organizacija vlasti. Vol. I i II*, (Globus: Zagreb, 1988).

Republici Kosovo, neophodno je detaljno razmotriti ustavni položaj, prava i dužnosti i način funkcionisanja institucije predsednika Republike.

2. Naziv "republika" potiče od latinskih reči *res publica* (javna stvar, opšte dobro, stvar s kojom se ne može trgovati) i uz monarhiju predstavlja drugi osnovni oblik vladavine. U republici ceo narod ili jedan njegov deo ostvaruje suverenitet direktno ili preko svojih izabranih predstavnika. Prema tome, republike mogu biti demokratske i aristokratske. Na čelu republike se nalazi predsednik, koji je izabran na određeno vreme (po pravilu se bira na 4, 5 ili 7 godina), a u izuzetnim slučajevima doživotno, ali bez prava na nasledstvo. Pojedine republikanske norme nastale su u Rimu, a prva demokratska republika (politeja) bila je Atina. Nakon pada Rimske republike, monarhija je postala dominantan oblik vladavine, sve do XVIII veka, kad republike postaju SAD i Francuska. Danas u svetu postoje 153 republike i 42 monarhije. Najveći broj savremenih republika su po društvenom uređenju predstavničke demokratije. U odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, razlikuju se predsedničke i parlamentarne republike. Vladar (predsednik republike) dolazi na funkciju izborom od strane građana ili parlamenta. Monteskje razlikuje demokratsku republiku (suverenost pripada čitavom narodu) i aristokratsku republiku (suverenost ima deo naroda)⁴³.
3. Demokratska republika predstavlja, kao što sam naziv kaže, demokratski model državne organizacije. To je naziv za oblik vladavine, koji je suprotan monarhiji i u kojem je čitav narod nosilac vlasti, a šef države vršilac određenih funkcija bez ličnih privilegija, politički i krivično odgovoran, najčešće biran na taj položaj. Veliki broj država, posebno u novije doba, ističu ovaj oblik vladavine i u svom imenu. Republika, kao politički oblik u kome se vrhovni organi vlasti biraju, predstavlja adekvatniju instituciju za ostvarenje brojnih narodnih težnji, za dobijanje demokratskih prava, pa je u borbi naroda s feudalnom vlastelom i s apsolutizmom pojedinih monarha postala simbol tih težnji, a njeno proglašenje znak pobeđe nad ličnom diktaturom i autokratijom.
4. U demokratski organizovanim državama u izboru predsednika republike mogu učestvovati ili neposredno svi građani, ili može biti izabran od strane "izbornika" neposredno izabranih od strane naroda, ili od strane najvišeg predstavničkog tela, kao što je parlament. U svakom slučaju, tada postoji određen mandat, tj. period na koji se bira šef države. Samo u nedemokratskim državama ili u uslovima političke nestabilnosti šef države nije izborni organ. Međutim, najznačajnija razlika između republike i monarhije, ogleda se u tome, što lice ili skup lica, koja vrše funkciju šefa države nemaju neke specijalne lične privilegije, neprikosnovenost i pravnu neodgovornost. Naprotiv, ta lica su pravno odgovorna kao i svi drugi organi i obični građani.
5. Analiza ustavnih institucija mora da obuhvati, kako njihovu statiku⁴⁴, tako i njihovu dinamiku⁴⁵. Zbog toga, analiza institucija podrazumeva i raspravu o

⁴³ Montesquieu, C.S., *De l'esprit des lois*, (Garnier Frères: Paris, 1874) str. 37.

⁴⁴ Ustavni položaj, sastav, strukturu.

principima na kojima su one zasnovane, a to su, zapravo, osnovni ustavni principi. Tako shvaćene, ustavne institucije daju potpun uvid u ustavni sistem. Na takvu sistematiku izlaganja materije, posredno upućuje i sam ustavotvorac, koji je u Poglavlju I, pod nazivom OSNOVNE ODREDBE, svrstao bitne ustavne principe na kojima počivaju ustavne institucije.

6. Oblik vladavine je tradicionalan i nesporan kriterijum klasifikacije država, poznat, primenjivan i razrađivan još od antičke misli. Polazeći od zvaničnog naziva države, utvrđenog Ustavom, Kosovo je, kao što smo na samom početku naveli, po obliku vladavine - republika. Takvom stavu ustavotvorca, nema se šta posebno prigovoriti sa stanovišta potrebne preciznosti. Opređenje za republikanski oblik vladavine uživa demokratski legitimitet⁴⁶. Po svakom korektnom tumačenju odredaba Ustava Republike Kosovo, mora se zaključiti da je ovaj Ustav utvrdio kao oblik vladavine republiku, tako da je republikanski oblik vladavine univerzalizovan i od toga se, bez promene Ustava, ne može odstupiti. Takvo rešenje je široko prihvaćeno i u svetskoj ustavnosti. Otuda, ono postoji i u najstarijoj federaciji sveta - SAD. Ustav SAD-a (koji je, inače, vrlo kratak) obavezuje države članice na prihvatanje republikanskog oblika vladavine⁴⁷.
7. Načelo podele vlasti⁴⁸ je takav način uređenja odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, u kome se svaka od ove tri vlasti vrši nezavisno od druge dve. Jedan od osnovnih razloga za uvođenje ovog modela sastoji se u ograničavanju vlasti, s obzirom da je podela vlasti istorijski nastala u procesu borbe buržoazije protiv feudalne vlasti. Ta borba je bila istovremeno borba za slobodu i demokratiju protiv apsolutizma feudalne monarhije. U feudalnoj monarhiji sve tri vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) bile su spojene u jednom organu - monarhu. On je i donosio zakone i upravne akte i sudio. Takvo jedinstvo vlasti znači neograničenost vlasti. Međutim, isto tako važan razlog za uvođenje podele vlasti, jeste potreba da se pojedini organi specijalizuju za vršenje pojedinih funkcija, kako bi ih što uspešnije vršili.
8. Najpoznatiji zastupnik modela podele vlasti je Monteskje, koji je u svom delu "O duhu zakona" objavljenom 1748. godine izneo najpotpuniju teoriju o podeli vlasti. Kad kaže, "sve bi bilo izgubljeno ako bi isti čovek ili telo uglednika, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršilo pomenute tri vlasti, naime vlast donošenja zakona, vlast izvršavanja javnih odluka i vlast suđenja za zločine ili u sporovima privatnih lica", Monteskje misli da bi bila izgubljena sloboda, jer, kaže on, "većito je iskustvo da je svaki čovek koji ima vlast sklon da je zloupotrebi i zloupotrebljava je sve dok ne

⁴⁵ Funkcionisanje, postupak koji se primenjuje, međusobni odnosi.

⁴⁶ O legitimitetu, videti šire: Hajns, V., "Legitimitet – prilog jednoj kategoriji građanskog društva", *Gledišta*, br. 7-10, 1974, str. 33.

⁴⁷ Videti više u: Oliver, D., Jowell, J. (ed.), *The Changing Constitution*(Oxford University Press: Oxford, 2004).

⁴⁸ Osnovni oblici organizacije vlasti, koji se zasnivaju na ovom načelu jesu parlamentarizam i predsednički sistem. Parlamentarizam se zasniva na gipkoj podeli vlasti, a predsednički sistem na čvrstoj ili rigidnoj (krutoj) podeli vlasti.

naide na granice"⁴⁹. Stoga je potrebno ograničiti vlast svakog organa, tako da nijedan organ ne vrši punu državnu vlast, tj. potrebno je svaku od tri vlasti poveriti različitim organima, tako da "jedna vlast zaustavlja drugu vlast"⁵⁰.

9. Opšta je tendencija ka vraćanju na podelu vlasti u svim sistemima koji su prošli kroz fazu socijalizma, koji su u tranziciji. U svim zemljama koje su pretrpele ovakve promene, model podele vlasti je, znači, doživeo svoju renesansu. Otuda, odredbe u ustavima, kojima se proglašava načelo podele vlasti, nisu puke deklaracije. Izričito proglašavanje tog načela je od važnosti prilikom tumačenja ustava u slučajevima kada ustavne norme ne kažu izričito, koji bi državni organ trebalo da vrši konkretnu delatnost. U takvim slučajevima, s pozivom na u ustavu proglašenu podelu vlasti, takva delatnost dodeljuje se u nadležnost organu koji pretežno vrši funkciju u koju spada i odnosna delatnost sa materijalnog stanovišta.
10. Načelo podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast je, prema Ustavu, načelo na kojem počiva odnos između tri osnovne grane vlasti u ustavnom sistemu. Vlast ne podleže samo ograničenjima propisanim Ustavom i zakonima, već i onim ograničenjima koja postavlja načelo podele vlasti i koja ne dopuštaju da u rukama jednog organa budu objedinjene različite funkcije vlasti. Podela vlasti je institucionalni aranžman, koji odnose između različitih vlasti postavlja (institucionalno, organizaciono i funkcionalno) na način da se poslovi koje obavljaju organi vlasti poveravaju, zavisno od njihovog sadržaja, različitim organima vlasti. Zakonodavna vlast je poverena organu vlasti koji reprezentuje građane i kojeg oni neposredno biraju. To je Skupština Republike Kosovo. Poslovi izvršne vlasti nadležnost su organa egzekutive (Predsednik i Vlada Republike Kosovo). Sudsku vlast vrše sudovi opšte (osnovni sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni sud).

Član 4.1.

1. Principi na kojima počivaju odnosi među organima sve "tri vlasti" su "načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima", dok je "sudska vlast jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi". Što se tiče načela podele vlasti, tu se ništa ne može prigovoriti i potpuno jasno i precizno je određeno članom 4. stav 1. Ustava, da se Kosovo, kao demokratska republika, zasniva na ovom načelu.

Član 4.2.

1. Ustav Republike Kosovo u stavu 2. ovog člana utvrđuje da Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast. Zakonodavstvo se tradicionalno smatra svojstvenom nadležnošću parlamenta. Međutim, istina da parlament ne vrši *svu* zakonodavnu vlast u zemlji, niti je njegova nadležnost *samo* zakonodavna vlast u zemlji. Zato bi najtačnije bilo reći da parlament daje samo poslednju reč o zakonu.

⁴⁹ Montesquije, *O duhu zakona* (Savremena Administracija: Beograd, 1989) str. 175-176

⁵⁰ O ovome je, takođe, pisao i Džon Lok, još ranije, tj. pre Montesqujea. Na primer: Locke, J., *The Two Treatises of Civil Government* (Hollis ed.) (A. Millar et al.: London, 1764).

Naime, zakonodavna vlast parlamenta ima svoju gornju i donju granicu. Gornja granica je povučena u korist ustava, dok je donja povučena u korist uredbe. Zakonodavna vlast parlamenta znači da je parlament taj organ u državi koji donosi izvorne propise, koji originerno regulišu društvene odnose. Pod pojmom takve vlasti podvodi se i ustavotvorna vlast, koja je u većini država, u celosti ili delom, u nadležnosti parlamenta. To je zbog toga, što ustav u materijalnom smislu, nije ništa drugo, do osnovni zakon zemlje. Koliko je zakonodavna funkcija dominantna u nadležnosti parlamenta, najbolje se vidi po tome, što je u nekim državama naziv za parlament, u celini ili za jedan od njegovih domova – "zakonodavno telo"⁵¹.

2. Prva i najvažnija grupa poslova koje u okviru svoje nadležnosti obavlja Skupština Republike Kosovo, jeste njena normativna delatnost, jer ona stvara pravo, tj. ona je nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti. U tom svojstvu ona, usvaja Ustav i odlučuje o njegovoj promeni na osnovu 2/3 glasova svih poslanika (član 65. stav 2.) i usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte (član 65. stav 1.) iz domena nadležnosti Republike Kosovo, među kojima i budžet Republike Kosovo (član 65. stav 5.), ratifikuje međunarodne sporazume (član 65. stav 4.) koji, potom, postaju sastavni deo unutrašnjeg pravnog sistema (član 19. stav 1.). Pored ove osnovne funkcije, Skupština ima i značajnu izbornu, predlagačku, nadzornu i kontrolnu funkciju (o tim funkcijama će biti više reči, kada budemo komentarisali Poglavlje IV Ustava Republike Kosovo, koje je u potpunosti posvećeno Skupštini Republike Kosovo).

Član 4.3.

1. S obzirom da je, prema Ustavu, utvrđena republika kao oblik vladavine, predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda, kao legitimni predstavnik unutar i van zemlje (član 4. stav 3. Ustava). Njegov položaj, kao državnog organa, zavisi od toga, da li ta institucija postoji u predsedničkom ili parlamentarnom sistemu vlasti. Od rešenje ovog načelnog pitanja organizacije državne vlasti, zavise izbor i ovlašćenja predsednika Republike.
2. U predsedničkom sistemu vlasti, predsednik republike se, po pravilu, bira neposredno od strane birača, a njegova ovlašćenja su približna onima koja ima sam monarh u monarhiji. U parlamentarnom sistemu, koji je primenjen u Republici Kosovo, predsednik Republike se bira od strane narodnog predstavništva, tj. Skupštine Republike Kosovo, tajnim glasanjem (član 86. stav 1.), dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika Skupštine. Takav način izbora šefa države ima za posledicu da on nema više vlasti od parlamentarnog monarha, ali obično ima manji uticaj i ugled od ovog. U stvarnosti, takav predsednik, izabran od strane parlamenta (a ne od strane građana na neposrednim izborima, tajnim glasanjem u

⁵¹ Tako se u Ustavu Francuske od 1793. godine, jednodomno predstavničko telo zvalo "zakonodavno telo". I danas se u mnogim zemljama sveta, parlament definiše pomoću zakonodavne funkcije, kao zakonodavna vlast. Tako, Ustav Bugarske iz 1991. godine (član 62.) kaže: "Narodno sobranje ostvaruje zakonodavnu vlast i vrši parlamentarnu kontrolu". U svakom slučaju, i danas se između parlamenta i zakonodavnog tela stavlja znak jednakosti.

skladu sa zakonom), vrši na simboličan način ovlašćenja koja su mu dodeljena. Stvarnu izvršnu vlast i mnogo više od toga vrši Vlada, koja proizilazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna. Prema Ustavu Republike Kosovo, Vladu bira Skupština Kosova i ona se smatra izabranom, ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja poslanika (član 95. stav 3.).

3. Predsednik Republike Kosovo, kao takav državni organ, ima nadležnosti koje obuhvataju dve osnovne grupe poslova. Jednu grupu poslova čine reprezentativne nadležnosti, koje u parlamentarnim sistemima tradicionalno obavlja šef države. Druga grupa su nadležnosti šefa države u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima, a po sadržaju obuhvata deo poslova izvršne vlasti. Među tradicionalnim nadležnostima predsednika Republike Kosovo spadaju:
 - 1) predstavljanje Republike Kosovo unutar i van zemlje (član 84. tačka 1.);
 - 2) objavljivanje zakona (član 84. tačka 5.);
 - 3) određivanje mandataru za formiranje Vlade (član 84. tačka 14.);
 - 4) donošenje odluka o diplomatskim i konzularnim misijama Republike Kosovo (član 84. tačka 24.);
 - 5) davanje pomilovanja u skladu sa zakonom (član 84. tačka 29.) i drugo.
4. Pored toga, predsednik Republike obavlja i druge nadležnosti, koje izlaze van kruga tradicionalnih ovlašćenja šefa države, a tu spadaju:
 - 1) poslovi vezani za oblast odbrane zemlje – donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja, u saradnji sa premijerom (član 84. tačka 22.);
 - 2) formulisanje i vođene spoljnje politike, s obzirom da je to državna aktivnost u kojoj učestvuju Skupština, Vlada i predsednik Republike, svako u okviru svojih nadležnosti i u skladu sa njima – deo poslova u oblasti spoljnje politike obavlja predsednik Republike, tako što predstavlja Republiku u zemlji i inostranstvu, obavlja protokolarne poslove, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika, imenuje i razrešava šefove diplomatskih misija Republike Kosovo na predlog Vlade (član 84. tačka 25.);
 - 3) prava vezana za ustavotvornu i zakonodavnu delatnost, koja su instrument putem kojeg predsednik Republike učestvuje u ostvarivanju ustavotvorne i zakonodavne vlasti i ima mogućnost da utiče na ustavotvorni, odnosno zakonodavni proces – prava predsednika da podnese predlog za izmenu i amandmane Ustava, na osnovu uredbe o radu Skupštine (član 144. stav 1. i član 84. tačka 8.), da uloži suspenzivno zakonodavno veto i da Skupštini vrati na ponovno razmatranje usvojene zakone, koje smatra štetnim po legitimne interese Republike Kosovo, ili jedne, ili više zajednica (član 84. tačka 6.), da pokrene određena pitanja pred Ustavnim sudom (član 84. tačka 9.).
5. Sve navedene, kao i druge aktivnosti predsednika Republike Kosovo, predviđene su kao garancija za demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo u saglasnosti sa ovim Ustavom. O ovome ce biti još reci prilikom komentara odredbi glave V Ustava o Predsedniku Države (cl. 63-82)

Član 4.4.

1. Za sprovođenje zakona i državne politike odgovorna je Vlada Republike Kosovo (član 4. stav 4. Ustava). Naime, Vlada je organ izvršne vlasti. Za razliku od šefa države, koji postoji u svim sistemima vlasti, vlada je karakteristična za parlamentarni sistem vlasti, u kojem postoji bicefalna egzekutiva. U predsedničkom sistemu vlada ne postoji kao formalni ustavni organ, nego samo kao faktički skup bliskih saradnika predsednika republike, koje on postavlja i otpušta po svom nahođenju. Vlada je državni organ izvršne vlasti koja predstavlja skup najviših funkcionera (ministara), koji se, po pravilu, nalaze na čelu pojedinih resora uprave. Vlada Republike Kosovo (kao i vlada svake druge države u kojoj je zastupljen parlamentarni sistem vlasti) određuje opšti pravac državne politike. Uz to je njena osnovna nadležnost da izvršava zakone i da organizuje, usklađuje, usmerava i kontroliše aktivnosti iz okvira svih upravnih oblasti (resora).
2. S obzirom da Vladu, kao organ izvršne vlasti, obrazuje parlament, ona je njemu i odgovorna za svoj rad. Naime, predsednik Republike Kosovo, posle sprovedenih izbora i konsultacija sa političkim partijama (ili koalicijama) koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini, predlaže Skupštini kandidata za premijera (član 95. stav 1.), koji u roku od 15 dana od dana imenovanja, predstavlja Vladu pred Skupštinom i zahteva glasanje Skupštine o izboru Vlade (član 95. stav 2.). Upravo zbog činjenice da se Vlada smatra izabranom, tek ako za njen izbor glasa većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova (član 95. stav 3.) i da članovi Vlade, posle izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom (član 95. stav 6.), ta ista Vlada je za svoj rad odgovorna republičkom Parlamentu (član 97. stav 1.) i podleže parlamentarnoj kontroli (član 100.).
3. Premijer, zamenici premijera i ministri su zajedno odgovorni za odluke koje donosi Vlada i individualno odgovorni za odluke koje donose u domenu njihove odgovornosti (član 97. stav 2.). Zbog toga se može pokrenuti glasanje o poverenju (član 100. stav 2.), koje može zahtevati premijer ili nepoverenju Vladi (član 100. stav 1.), koje može predložiti najmanje 1/3 svih poslanika Skupštine.

Član 4.5.

1. Imajući u vidu da je vlast u Republici Kosovu prema Ustavu, organizovana prema načelu podele vlasti (član 4. stav 1.), to znači da, pored zakonodavne i izvršne vlasti (kao političkih), postoji i treća – sudska vlast (kao stručna). Ono što je bitno reći za sudsku vlast jeste da za svako društvo, koje želi da bude demokratsko, ova treća vlast mora da bude "kičma pravnog poretka", a da bi to bila, potrebno je da bude nezavisna i samostalna. Zbog toga stav 5. ovog člana utvrđuje da je sudska vlast jedinstvena i nezavisna i da je sprovode nezavisni sudovi. Naravno, moramo ukazati na činjenicu da se stvarno i normativno moraju poklapati, tj. da se ono što piše u Ustavu, ostvaruje i u realnom životu.

Član 4.6.

1. Zaštita ustavnosti, kao i konačno tumačenje Ustava, povereno je Ustavnom sudu (član 4. stav 6.), koji je, prema Ustavu, "konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnost zakona sa Ustavom" (član 112. stav 1.), a da bi mogao da ostvari ovu svoju, izuzetno značajnu i osetljivu funkciju, ovaj organ je "potpuno nezavisan u obavljanju svojih dužnosti" (član 112. stav 2.). U okviru Poglavlja VIII, koje je posvećeno Ustavnom sudu, Ustav polazi od osnovnog principa, prema kojem je pravni poredak Republike jedinstven i reguliše hijerarhiju međunarodnih propisa i opštih propisa unutrašnjeg prava, objavljivanje zakona i stupanje na snagu zakona, saglasnost zakona, dekreta predsednika i premijera i uredbi Vlade sa Ustavom. Ustavnom sudu je, znači, radi nesmetanog obavljanja njegovih dužnosti, omogućena samostalnost i nezavisnost.
2. Za položaj Ustavnog suda u ustavnom sistemu Republike Kosovo, od značaja je i izričito ustavno pravilo koje govori o prirodi i dejstvu njegovih odluka. Naime, odluke ovog Suda su obavezne za pravosuđe i sva lica (fizička i pravna) i institucije Republike Kosovo (član 116. stav 1.) i kao takve se objavljuju u Službenom listu.
3. Samostalnost i nezavisnost Ustavnog suda su veoma značajne za njegov rad, jer ovaj sud predstavlja posebnu vrstu državnog organa, organizaciono odvojenog od drugih državnih organa, za koga važe posebna pravila organizovanja. Pod njegovom nezavisnošću podrazumeva se sloboda od svakog uticaja sa strane, slobodno donošenje sudskih odluka, tj. da nijedan nosilac druge državne vlasti ne može uticati na vršenje sudske vlasti, da se ne može mešati u rad ovog Suda. U komentaru odredbi Glave VIII o Ustavnom Sudu (cl. 112-118) biće opširnije reci o ovoj važnoj instituciji ustavnog sistema na Kosovu.

Član 4.7.

1. Na kraju ovog člana, ustavnim odredbom je predviđeno da Republika ima svoje institucije za zaštitu ustavnog reda (član 4. stav 7.), koji se "zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije" (član 7. stav 1.). Otuda, Ustav predviđa, čak, i mogućnost da se mandat Skupštine Kosova (koji traje 4 godine, počev od dana održavanja konstitutivne sednice republičkog Parlamenta) može produžiti u opasnosti po ustavni red ili javnu bezbednost Republike Kosovo. Naravno, produženje mandata Skupštine može trajati samo dok takva opasnost po ustavni red traje (član 66. stav 4.). Pored toga, predsednik Republike može objaviti vanredno stanje, kada postoji unutrašnji rizik po ustavni red ili javnu bezbednost (član 131. stav 1. tačka 2.).
2. Ukoliko postoji rizik po ustavni red i javnu bezbednost Republike Kosovo ili mogućnost prirodne nepogode na celoj teritoriji ili samo delu teritorije Republike

Kosovo, predsednik Republike Kosovo u konsultaciji sa premijerom, može objaviti vanredno stanje (član 131. stav 4.). Takođe, s obzirom da je suverenitet i integritet Republike Kosovo neosporiv, neotuđiv i neodvojiv i da se štiti svim merama, predviđenim ovim Ustavom i zakonom (član 2. stav 2.), Republika Kosovo ima svoje institucije i za zaštitu teritorijalnog integriteta, koji je po Ustavu, nepovrediv.

3. Konačno, ovim poslednjim stavom člana 4. Ustava, koji je predmet našeg komentara, predviđeno je da Republika Kosovo ima i svoje institucije za zaštitu javnog reda i mira, koji predstavlja usklađeno stanje međusobnih odnosa građana, nastalo njihovim ponašanjem na javnom mestu i delovanjem organa i organizacija u javnom životu, radi obezbeđivanja jednakih uslova za ostvarivanje prava građana na ličnu i imovinsku sigurnost, mir i spokojstvo, privatni život, slobodu kretanja, očuvanje morala i ljudskog dostojanstva. Shodno tome, radnje koje čine kršenje javnog reda i mira, predstavljaju veoma značajnu grupu prekršaja i od naročitog su značaja sa stanovišta delatnosti organa unutrašnjih poslova, jer upravo ovi organi imaju odlučujuću ulogu u sprečavanju, otkrivanju i prijavljivanju ove vrste prekršaja. Poštovanje javnog reda i mira, istovremeno je i poštovanje javnog poretka, koji je regulisan mnogobrojnim i raznovrsnim pravilima ponašanja. Svim tim pravilima obezbeđuje se neometano funkcionisanje društvenog, političkog i ekonomskog sistema i pravnog poretka. Prekršajima protiv javnog reda i mira narušava se opšta društvena disciplina, koja se sastoji od harmonije međusobnih odnosa građana, funkcionisanja službi, vršenja delatnosti, vršenja prava i obaveza.

Član 5 [Jezici]

- (1) Službeni jezici u Republici Kosovo su albanski i srpski jezik.
- (2) Turski, bosanski i romski imaju status službenih jezika na opštinskom nivou ili će biti korišćeni kao službeni na svim nivoima, u skladu sa zakonom.

Član 5.

1. Odredbama člana 5. Ustava Republike Kosovo predviđa se upotreba službenih jezika u Republici Kosovo. Takođe, ovim članom se određuju i jezici koji imaju status službenih jezika na opštinskom nivou ili koji će biti korišćeni, kao službeni na svim nivoima, u skladu sa zakonom.⁵²

⁵²Vidi Predmet Ustavnog Suda Republike Kosovo KI-37-10 od 5 jula 2012 (*Resenje o Neprihvataljivosti u predmetu br. KI-37/10. Nebojsa Stanojevic, Dragan Marinkovic i 118 bivskih radnika Preduzeca "Klokot Banja". Ocena ustavnosti presuda Specijalne Komore Vrhovnog Suda Nr. SCEL-06-0016 od 10 oktobra 2006i resenja Nr. CEL 06-016 od 31 januara 2007 godine*). U ovom slucaju je podneto i suprotnoo misljenje dvaju sudija Usavnog Suda, Altay Surroi i Ivan Cukalovic, koji su naglasili specifcno povredu prava na upotrebu jezika bivskih radnika Preduzeca "Klokot Banja" kao razloga povrede odredbi Ustava o jednakosti sluzbenih jezika na Kosovu.

Član 5.1.

1. U Republici Kosovo u službenoj upotrebi su albanski i srpski jezik (član 5. stav 1. Ustava), na osnovu samog Ustava. Međutim, Ustav je ostavio mogućnost da zakon reguliše mogućnost korišćenja i drugih jezika (turskog, bosanskog i romskog), kao službenih na svim nivoima. U vezu korišćenja jezika, donet je i Zakon o upotrebi jezika, koji je usvojen 27.07.2006. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika generalnog sekretara (SPGS) uredbom br. 2006/51 od 20.10.2006. godine.

Svrha ovog zakona je da obezbedi:

- 1) Upotrebu službenih jezika, kao i jezika zajednica, čiji maternji jezik nije službeni jezik, u kosovskim institucijama i drugim organizacijama i preduzećima koje vrše javne funkcije i usluge;
- 2) Ravnopravan status albanskog i srpskog jezika, kao službenih jezika Kosova, jednaka prava za njihovu upotrebu u svim institucijama Kosova;
- 3) Pravo svih zajednica na Kosovu da sačuvaju, održe i promovišu svoj jezički identitet;
- 4) Višejezički karakter kosovskog društva, koji predstavlja svoje jedinstvene duhovne, intelektualne, istorijske i kulturne vrednosti.
- 5) Ovaj Zakon utvrđuje uslove službene upotrebe ostalih jezika zajednica (turskog, bosanskog i romskog) na opštinskom nivou. Kada je reč o upotrebi jezika u kosovskim institucijama, onda treba ukazati da, prema navedenom Zakonu, albanski i srpski jezik i njihovi alfabeti imaju ravnopravan status, kao službeni jezici na Kosovu. Što se tiče upotrebe ovih službenih jezika u kosovskim institucijama, sva lica imaju jednaka prava.

Član 5.2.

1. Ono što je karakteristično za Kosovo, jeste činjenica da u njemu žive brojne zajednice, s obzirom da je i samim Ustavom (član 3. stav 1.) utvrđeno da je Republika Kosovo multietničko društvo. Zbog toga, posebno je interesantno, rešenje upotrebe jezika u opštinama sa malim procentom stanovnika u odnosu na ukupnu populaciju opštine, a čiji maternji jezik nije zvanični jezik⁵³, niti jedan od službenih jezika na Kosovu (član 5. stav 2. Ustava). Tako, u opštinama naseljenim zajednicom, čiji maternji jezik nije zvanični jezik, i koja čini najmanje 5% ukupne populacije opštine, jezik zajednice imaće status zvaničnog jezika u opštini i koristiće se ravnopravno sa zvaničnim jezicima.
2. Bez obzira na prethodno navedeno, izuzetno, u opštini Prizren, turski jezik ima status zvaničnog jezika. Slično ovome, Zakon predviđa da u onim opštinama na kojima živi jedna zajednica, čiji maternji jezik nije jedan od službenih jezika na Kosovu i koja predstavlja više od 3% ukupnog stanovništva opštine, jezik te zajednice imaće status jezika u službenoj upotrebi u toj opštini i biće u ravnopravnoj upotrebi u skladu sa odredbama utvrđenim ovim Zakonom (član 8).

⁵³ O ovome videti šire: Čok, V., "Jezik u sistemu prava manjina", *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 1-2, 1993, str. 134-144.

Pored toga, jezik jedne zajednice, koji je tradicionalno upotrebljavan u jednoj opštini, ima status jezika u službenoj upotrebi u toj opštini. Član 35. Zakona o upotrebi jezika, u vezi sa ovim pitanjem, predviđa obavezu takvih opština da usvoje bliže pravilnike, u roku od 6 meseci nakon stupanja na snagu ovog Zakona. Obaveza je kosovskih institucija da osiguraju jezička prava licima koja pripadaju zajednicama čiji maternji jezik nije službeni jezik, u skladu sa odredbama Zakona o upotrebi jezika.

Član 6 [Simboli]

- (1) Zastava, grb i himna su državni simboli Republike Kosovo, koji odražavaju njen multietnički karakter.**
- (2) Izgled, način korišćenja i zaštita zastave i ostalih državnih simbola će se regulisati zakonom. Način korišćenja i zaštita nacionalnih simbola će se regulisati zakonom.**

Član 6.

1. U osnovnim odredbama svih ustava, standardno mesto zauzimaju odredbe o državnim simbolima, tako da zastava, grb i himna predstavljaju oznake države, koje odražavaju njen multietnički karakter, a formalno simbolizuju njen subjektivitet i identitet. Tako je i sa odredbama sadržanim u članu 6. Ustava Republike Kosovo.

Član 6.1.

1. Republika Kosovo ima svoju zastavu, grb i himnu (član 6. stav 1. Ustava). Ustav Reguliše koji državni simboli postoje (zastava, grb i himna), dok se izgled, način korišćenja i zaštita zastave i ostalih državnih simbola prepušta zakonskom regulisanju.
2. Zastavom, grbom i himnom Republike Kosova, predstavlja se Republika Kosovo i ovi simboli označavaju identitet Republike Kosova. Oni se upotrebljavaju u skladu sa Zakonom o upotrebi državnih simbola Kosova i odgovarajućim podzakonskim aktima, koji su doneti za sprovođenje ovog Zakona. Prema članu 3. stav 1. istog Zakona, formu, dimenzije zastave i grba, sadržaj teksta i partituru himne, određuje Skupština Republike Kosovo. Takođe, geometrijska pravila o izgledu i boja za formiranje grba, zastave i beleženje nota za melodiju himne, određuje Skupština Republike Kosovo, što je sastavni deo ovog Zakona (član 3. stav 2.). Original simbola Republike Kosovo čuva se u arhivu Skupštine Republike Kosovo.

Član 6.2.

1. Regulisanje načina korišćenja i zaštite nacionalnih simbola Ustavom je određeno u korist zakona. Zakonom o upotrebi državnih simbola Kosova (usvojen u Skupštini

20.02.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-006-2008, 15.06.2008. godine), predviđena je upotreba zastave, grba i himne, kao državnih simbola Republike Kosova. Zastava Kosova je usvojena 17. februara 2008. godine u skupštini Kosova. Ona, na plavoj pozadini, koja podseća na zastavu Evropske unije, u sredini sadrži žutu kartu Kosova nad kojim je u luku postavljeno šest belih zvezda, koje označavaju šest najvećih nacionalnih zajednica koje žive na Kosovu. Skupština Kosova je, prilikom proglašavanja nezavisnosti Republike, na istoj sednici donela odluku o izgledu, ne samo zastave, nego i grba. Grb sledi isti obrazac kao i zastava, ima izgled (oblik) štita, a oivičen je žutom bojom. Himna Republike Kosovo se zove "Evropa". Melodija nema teksta, da se ne bi uvredila nijedna etnička grupa. Pre nje se emitovala "Oda radosti", svečana pesma EU, za koju je tekst napisao Fridrih fon Šiler (Friedrich von Schiller): "Tvoje snove vežu niti/što rastavi mnoga zla/svi će ljudi braća biti/krilo tvoje spajat' zna".

2. Upotreba državne zastave Republike Kosovo od strane državnih institucija regulisana je članom 4. navedenog Zakona. Prema stavu 1. ovog člana, državna zastava se upotrebljava na unutrašnjim i spoljašnjim delovima prostorija, u vezi čega Vlada Republike Kosovo može da donese odgovarajući podzakonski akt. Radi isticanja razlike i njihove identifikacije, pojedine najviše političke institucije, imaju pravo na sopstvenu zastavu, koja se razlikuje od drugih (član 10. stav 1.). U te institucije spadaju:
 - a) Predsednik Republike Kosovo;
 - b) Vlada Republike Kosovo;
 - c) Ministarstvo za kosovske snage bezbednosti;
 - d) Ministarstvo unutrašnjih poslova;
 - e) Ministarstvo spoljnih poslova;
 - f) Bezbednosne snage Republike Kosovo;
 - g) Zaštitni korpus Republike Kosovo;
 - i) Policija Republike Kosovo;
 - j) Opštine Republike Kosova.
3. Grb Republike Kosova postavlja se, saglasno članu 11. stav 1. Zakona o upotrebi državnih simbola Kosova, na ulazu državnih institucija, zajedno sa njihovim naslovom, u svim službenim aktima, u pečatima državnih institucija, dokumentaciji i u međudržavnim sporazumima Republike Kosova na osnovu reciprociteta.
4. Intoniranje, tj. izvođenje državne himne Kosova regulisano je članom 14. stav 1. navedenog Zakona. Ona se izvodi na službenim svečanostima, na međunarodnim aktivnostima, gde je Republika Kosovo predstavljena kao stranka i u drugim slučajevima predviđenim Zakonom. Himna može da se intonira (izvede) povodom službene proslave, kada predsednik Republike Kosovo putuje u inostranstvo i kada se iz inostranstva vraća, povodom dolaska i praćenja predsednika inostranih država ili njihovih najviših službenika, odnosno ovlašćenih predstavnika međunarodnih organizacija, kao i prilikom polaganja venaca, koje polažu službeni predstavnici

Republike Kosovo, odnosno predstavnici inostranih međunarodnih organizacija na spomenike, na groblje junaka ili slično (član 14. stav 5.)

5. Konačno, treba reći da postoji i kosovski pasoš (alb. Pasaportë), koji predstavlja putnu ispravu, koja se izdaje građanima Republike Kosovo. Isprava olakšava putovanja u inostranstvo i služi kao dokaz o državljanstvu. Izdavanje pasoša je isključiva povlastica Ministarstva unutrašnjih poslova, s izuzetkom diplomatskih pasoša koje izdaje Ministarstvo inostranih poslova Republike Kosovo. Kosovski pasoš ispunjava sve, od strane Organizacije međunarodnog civilnog vazduhoplovstva (ICAO), preporučene standarde za kompjuterski čitljive pasoše (kao što su veličina, tehnologija, bezbednost, raspored, itd.). Izgled pasoša je obelodanjen 14. marta 2008. Dizajn pasoša je tamno plave boje, sa grbom Republike Kosovo u sredini prednjih korica. Reč "Pasoš" je ispisana na koricama isprave na albanskom, srpskom i engleskom. Sve značajne informacije o identitetu nosioca su, takođe, odštampane na ovim jezicima. Za sve građane koji su punoletni (18 ili više godina), pasoš važi 10 godina od datuma izdavanja⁵⁴.

Član 7 [Vrednosti]

- (1) **Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.**
- (2) **Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednake mogućnosti učešća žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života.**

Član 7.

1. Ovaj član posvećen je analizi načela na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo⁵⁵. U ta načela, koja prema ustavnim odredbama, predstavljaju najvažnije vrednosti, spadaju, između ostalih, načelo slobode, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda, vladavine prava, nediskriminacije, podele vlasti i druga načela. Ono što je veoma bitno napomenuti, jeste da se najvišim opštim pravnim aktom, tj. samim Ustavom, garantuje jednakost polova i to, kao osnovna vrednost, koja je neophodna za razvoj demokratskog društva.

⁵⁴ Pre uvođenja novih nacionalnih pasoša, izdavane su putne isprave od strane administracije Ujedinjenih nacija, sa vremenom važenja od maksimalno 2 godine. Te putne isprave, iako se više ne izdaju, ostaju u važnosti do njihovog datuma isteka.

⁵⁵ Vidi predmete Ustavnog suda Republike Kosovo KO-119-10 i KO-01-09, i komentare uz član 3 gore. U oba slucaja, Sud se bavio ustavnim nacelima kao sto su jednakost, vladavina prava, nediskriminacija, itd.

Član 7.1.

Ustavni red, tj. ustavni poredak Republike Kosovo je zasnovan, prema Ustavu, na brojnim načelima (član 7. stav 2. Ustava), u koja spadaju:

- 1) **načelo slobode** - ovo je načelo bez kojeg novi društveni poreci ne mogu opstati. Ono u sebi sažima i vrednosti individue, ali i njegovu odgovornost prema čovečanstvu uopšte. Sloboda podrazumeva mogućnost da svaki građanin čini ono što želi, ukoliko time ne ugrožava slobodu i prava drugih građana, kao i oslobođenje građanina od bilo kakve zavisnosti, koja ograničava njegove potencijale i energiju. Ljudska svest mora stalno da bude slobodna i nesputana, da teži inovacijama, skladu i harmoniji. Svaki čovek se rađa slobodan i jednak je u pravima i obavezama sa drugim ljudima, dok razlike mogu nastati samo kasnije, u skladu sa njegovim radom, zaslugama i zalaganjem⁵⁶. Ova sloboda građanina može da dođe do izražaja, samo ako ne postoje različite klasne, staleške, rasne, polne pozicije ili neke druge diskriminatorne prepreke, koje mogu onemogućiti građanina u ostvarivanju njegovih osnovnih prava. U novije vreme se razlikuje i sloboda od stega i dominacije ideologija. Naime, nove humane zajednice garantuju pravo i na slobodu savesti, mišljenja i izražavanja, uključujući i pravo na ideju i ideologiju, koje ne treba zabranjivati. Ali, isto tako ove zajednice ne mogu tolerisati dominaciju ili vladavinu bilo koje ideologije ili dogme (političke ili religiozne) i zabranjeno je prisilno nametanje bilo kakve dogme ili ideologije ili njeno proglašavanje za vladajuću, dominantnu ili superiornu.;
- 2) **načelo mira** - mir je stanje u društvu u kojem nema sukoba, odnosno rata⁵⁷. Pored odsustva rata, mir može da označava i socijalno, lično i društveno blagostanje. U istoriji civilizacije mir je uvek bio idealno stanje društva, ali istoriju, pre svega, karakteriše stanje rata i oružanog rešavanja konfliktnih situacija. Da je rat dominantni način rešavanja konflikata u istoriji civilizacije, pokazuje i potreba međunarodne zajednice da reguliše stanje rata, kako bi se sprečili ratni zločini tj. "civilizovalo" stanje rata Ženevskim konvencijama, koje su i danas aktuelne, mada se, nažalost, u pojedinim ratnim sukobima one ne poštuju⁵⁸;
- 3) **načelo demokratije** - pojednostavljena definicija ovog načela glasi da ono predstavlja odlučivanje većine, uz poštovanje prava manjine⁵⁹. Naravno, to nije lako ostvariti, jer se osnovno načelo demokratije sastoji u tome da većina donosi odluke kojima se rukovode svi u društvu. Međutim, načelo većinskog odlučivanja ne sme da bude apsolutno, jer u tom slučaju, onaj ko pobjedi na prvim,

⁵⁶ Uporedi: Hayek, F.A., *Constitution of Liberty*, (University of Chicago Press: Chicago, 1960).

⁵⁷ Vreme sukoba dve ili više strana zove se rat. Rat je pojam suprotan pojmu mir.

⁵⁸ Videti opširnije o ovome, u: Gary D. Solis, *The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War* (Cambridge University Press: Cambridge, 2010); i Orna Ben-Naftali (ed.), *International Humanitarian Law and International Human Rights Law* (Oxford University Press: Oxford, 2011)

⁵⁹ Videteti razvoj prava na demokratiju uz postovanje prava manjina, u Nalini Rajan, *Democracy and the Limits of Minority Rights* (SAGE Publications Pvt. Ltd: New Delhi and London, 2002); Anthony McGann, *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*. (University of Michigan Press: Michigan, 2006); i Daniel C. Lewis, *Direct Democracy and Minority Rights: A Critical Assessment of the Tyranny of the Majority in the American States* (Routledge: New York and London, 2012).

demokratskim izborima, pobeđuje i na narednim. Otuda, ispada da su prvi izbori, istovremeno i poslednji. Takođe, postavlja se pitanje da li je moguće kontrolisati većinu.

- 4) Naime, u konsolidovanim, zrelim i mirnim demokratijama, poštovanje manjine se podrazumeva. Nema idealnog modela demokratije, jer svaki model, ponaosob, ima određene nedostatke. Po mnogim teoretičarima, najbliži tom idealnom modelu je engleski model, jer su bitni uslovi koji omogućavaju demokratiju, a Velika Britanija⁶⁰, u tom domenu kulture, ima dugu tradiciju;
- 5) **načelo jednakosti** - ovo načelo označava da su svi građani jednaki i da uživaju jednak položaj i jednaku pravnu zaštitu, bez obzira na lična svojstva. Svako je dužan da poštuje načelo jednakosti, odnosno zabranu diskriminacije. Današnje se teškoće mogu prevladati, jedino ako demokratske zemlje nastave da napreduju putem koji ih vodi do ostvarenja načela jednakosti. Nijedan građanin se ne sme naći u nepovoljnijem položaju ili diskriminisati zbog svoje nacionalne pripadnosti, pola, rase, etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, starosti ili seksualnog opredeljenja. Svi građani su jednaki pred zakonom, a ovo načelo, takođe, znači da nijedna država ne sme da ima prednost nad drugom;
- 6) **načelo poštovanja ljudskih prava i sloboda** - ljudska prava i slobode se shvataju kao demokratski ideali⁶¹. Cilj koncepta "prava i sloboda čoveka" je uspostavljanje zajedničkih standarda u položaju ljudi, koji treba da postignu svi narodi i sve nacije, kako bi svaki pojedinac i svaki građanin društva težio da doprinese poštovanju ustanovljenih prava i sloboda⁶². Iako je najveći deo Ustava Republike Kosovo (Poglavlje II – "Prava i osnovne slobode") posvećen ljudskim pravima i slobodama, koji sadrži i zajedničke odredbe za to tematsko područje, u Osnovnim odredbama Ustava sadržano je načelo o tome da se vlast Republike Kosovo zasniva na poštovanju prava i sloboda svojih građana i svih lica unutar njenih granica (član 1. stav 2.).
- 7) Takođe, u Poglavlju II, nalazi se načelo o garantovanju, nepovredivosti i poštovanju ljudskih prava i sloboda (član 21. stav 2.), koje utvrđuje da Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene Ustavom Republike Kosovo. Ovo načelo naslanja se na proklamovani atribut pravne države. Naime, Ustav utvrđuje da Republika Kosovo jemči i štiti prava i slobode i na osnovu takvog određenja stvorena je obaveza za državu i njene organe da svima na njenoj teritoriji garantuju ljudska prava i slobode, koje predstavljaju tekovinu civilizovanog sveta i da uvede delotvorne mehanizme za njihovo ostvarivanje i zaštitu uz obezbeđenje njihove praktične primene. Dakle, Ustav govori o nepovredivosti ljudskih prava i sloboda i na taj način apostrofira njihov integritet, što čini titulare ovih društvenih vrednosti neprikosnovenim u njihovom uživanju.

⁶⁰ Videti opširnije, u Bagehot, W., *The English Constitution*, (Cambridge University Press: Cambridge, 2001).

⁶¹ Donelly, J., "Ljudska prava kao prirodna prava", *Pravni život*, br. 12, 1996, str. 945-962. i Hart, L.A., "Postoje li prirodna prava?" u: Matulovic, Miomir,(ur.) *Ljudska prava* (ICR: Rijeka, 1989), str. 41.

⁶² Veoma interesantnu analizu ljudskih prava u savremenom svetu, dao je: Wellman, C., "Nova koncepcija ljudskih prava", u: Matulovic, Miomir,(ur.) *Ljudska prava*,(ICR: Rijeka, 1989), str. 83.

Ustav određuje i to da je svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih, tj. "da su svi dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih" (član 21. stav 3. – "Opšta načela"). Time ukazuje na granice sloboda i prava, koje po svojoj prirodi nisu apsolutne, već ograničene jednakim slobodama i pravima drugih. To znači, da se nosilac prava i sloboda može njima koristiti samo u meri kojom neće narušiti jednaka prava i slobode drugog. Ovo je opšta dužnost svih pravnih subjekata u državi;

- 8) **načelo vladavine zakona** - koncepcije o pravnoj državi i vladavini zakona počivaju na ideji da je osnovna funkcija države upravljanje javnim poslovima. Početkom XX veka dolazi do uobličavanja ove ideje i država predstavlja organizaciju koja ima tzv. socijalnu funkciju i njen osnovni zadatak se ogleda u pružanju javnih usluga građanima. Vladavina zakona je tema iz oblasti filozofije, politike i prava. Sadržina ovog pojma najčešće se izražava pojmom "ustavnost", koji podrazumeva podložnost države, tj. državnih organa objektivnom pravu, isto kao i pojedinca. Kako organizaciju i rad državnih organa u odnosu na ljudske i građanske slobode utvrđuje ustav, kao osnovni i najviši zakon svake države, to se ograničavanje države i državne vlasti pravom određuje izrazom ustavnost, koja pretpostavlja određena svojstva pravnog poretka i odgovarajuće atribute važećih zakona.
- 9) Još je u antičkom dobu, Platon govorio da "niko ne sme da bude iznad zakona", već da svaka, pa i najviša vlast mora biti podređena zakonu, koji je istinski gospodar i upravljač u državi. Rimski pravници su u pravu i važećim zakonima nalazili vezu koja političko društvo, tj. državu drži na okupu. Pored brojnih različitosti u shvatanju i tumačenju vladavine zakona, sva shvatanja i razmišljanja imaju nešto zajedničko. To je ideja da je vladavina zakona kamen temeljac moderne države. Ona obezbeđuje prava i slobode pojedincu, ali isto tako obezbeđuje efikasna sredstva sankcionisanja u slučaju njihove povrede. Otuda je, danas, svaka savremena pravna država nezamisliva bez postojanja principa vladavine zakona;
- 10) **načelo nediskriminacije (zabrana diskriminacije)** - ovo načelo, zajedno s načelom jednakosti pred zakonom i jednake zakonske zaštite bez ikakve diskriminacije, čini osnovni i opšti princip koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava. Otuda, član 2. stav 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, obavezuje svaku državu ugovornicu da poštuje i obezbeđuje svim građanima na svojoj teritoriji i u svojoj nadležnosti, prava garantovana Paktom, bez ikakvog razlikovanja, naročito na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. Zbog svoje važnosti i opšteg karaktera, načelo zabrane diskriminacije, kao i načela jednakosti pred zakonom i jednake zakonske zaštite članovi ovog Pakta, koji se odnose na određene kategorije ljudskih prava, izričito se pozivaju na njih. Diskriminacija građana predstavlja veliku smetnju razvoju svakog društva. Zajednice sa zakonski određenom diskriminacijom i segregacijom i institucijama koje su prevashodno okrenute samo prema jednom delu građanstva, eliminišu građane sa određenim sposobnostima. U današnjem društvu, niko ne sme da bude iznad ili van zakona;

- 11) **načelo imovinskog prava (pravo na imovinu)** - imovinsko pravo je grana prava koja se bavi formama vlasništva i zaštite pokretne i nepokretne imovine. Imovina⁶³ predstavlja skup subjektivnih građanskih prava, koja pripadaju jednom licu, a u nešto užem značenju, to su stvari i druge ekonomske vrednosti, koje čine predmet jedne imovine. To znači da u imovinu spadaju, ne samo stvari, nego i druga prava, pogotovo ona koja imaju ekonomsku vrednost⁶⁴. Evropska konvencija o ljudskim pravima (Prvi protokol, član 1.) štiti pravo na mirno uživanje imovine. Ustav Republike Kosovo u članu 46. pruža zaštitu imovine, najpre odredbom stava 1, kojom garantuje pravo na imovinu. Takođe, isti član u stavu 2. utvrđuje da je korišćenje imovine regulisanom zakonom, u skladu sa javnim interesom i, zbog toga se, niko ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Otuda i u Rezoluciji 1096 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope piše da se imovina, koja je bila oduzeta, mora restituirati *in integrum* izvornim vlasnicima, izuzev ako bi se time prekršila prava novih vlasnika stečena "u dobroj veri", tj. stečena pošteno i zakonito;
- 12) **načelo zaštite sredine** – smatramo da ovde treba dodati reč "životne", jer i član 52. Ustava Republike Kosovo, utvrđuje "odgovornost za životnu sredinu", propisujući da su "priroda i biodiverzitet, životna sredina i nacionalno nasleđe, obaveza svakog lica". Životna sredina predstavlja skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život.
- 13) Najveći broj zakonodavstava, danas, u cilju pružanja neophodne zaštite životne sredine, utvrđuje odgovarajuća načela ove zaštite, u koja spadaju, na primer: načelo integralnosti (državni organi i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine), načelo prevencije i predostrožnosti (svaka aktivnost mora biti planirana i dobro osmišljena procenom uticaja na životnu sredinu), načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo održivog razvoja i druga načela. U ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu, posebno veliki značaj ima načelo informisanosti, koje omogućava da svako bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Konačno, na ovom mestu ne možemo, a da ne ukažemo i na značaj načela zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu, koje svakom građaninu ili grupi građana, njihovim udruženjima, profesionalnim ili drugim organizacijama, pružaju mogućnost da svoje ustavno pravo na zdravu životnu sredinu, ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom;
- 14) **načelo društvenog (socijalnog) prava** - ljudska prava ne uključuju samo građanska i politička prava, nego i kulturna, ekonomska i društvena (socijalna) prava. Društvena (socijalna) prava su kompleks pravnih normi kojima se obezbeđuje standard života u jednom društvu. Ova prava uključuju različite usluge i benefite iz oblasti zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite i dr. Prema Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, socijalna prava se tretiraju kao element životnog standarda. Prema takvoj

⁶³ Za svakog građanina je veoma značajno da bude blagovremeno informisan o svojim pravima, koja se odnose na imovinu. Bliže o ovome, videti: Hiber, D., "avno informisanje i svojina" *Pravni život*, br. 10, 1995, str. 65-79.

⁶⁴ O ovome videti šire: Cok, V., „Svojina kao pravo coveka“ *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 1-2, 1989, str. 38-49.

orijentaciji, svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje pojedinca i njegove porodice. To uključuje: hranu, odeću, stan, lekarsku negu, usluge socijalnih službi, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljavanja, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od volje pojedinca.;

- 15) **načelo pluralizma** - pluralizam (mnoštvenost) predstavlja suprotnost od monizma i opisuje ideju mirnog zajedničkog života ljudi različitih interesa, veroispovesti i načina života. Nasuprot totalitarnih ideologija, pluralizam prepoznaje postojeće različitosti interesa i političkih pozicija. Smatra da je njihovo individualno postojanje, individualno zastupanje, kao i ispoljavanje raznih pozicija legitimno i poželjno. Pored tolerancije, najznačajnije opšte načelo pluralističkog političkog sistema, jeste princip supsidijariteta. Naime, sva pitanja koja nije moguće rešiti na političkom nivou, prepuštaju se određenim društvenim organizacijama, kao što su, na primer, verske zajednice za svoje vernike. Najvažnija karika u lancu pluralizma je sloboda svakog pojedinca, prilika za razmenu stavova (mišljenja) i mogućnost za zajedničko zastupanje interesa i ovih stavova. Razlikujemo brojne vrste pluralizma, kao što su: politički, stranački, kulturni, verski, imovinski, sindikalni i drugi pluralizam;
- 16) **načelo podele državne vlasti** - ovo načelo u ustavno-pravnoj teoriji i praksi savremenih pravnih država, predstavlja ključni princip i temelj organizacije državne vlasti i odnosa između tri grane vlasti (zakonodavne ili legislative, izvršne ili egzekutive i sudske ili judikative). Da bi se izbegle, odnosno bitno smanjile mogućnosti zloupotrebe vlasti, nužno je da državna vlast bude tako podeljena da sve tri grane vlasti budu samostalne u vršenju svojih ustavnih funkcija, ali i da se uzajamno ograničavaju i kontrolišu. Ukupna državna vlast time ne gubi svojstvo organizacione i funkcionalne celine, već se radi o deobi nadležnosti i funkcija jedinstvene državne vlasti, o podeli rada, primenjenoj na državne organe. Tako se sprečava koncentracija vlasti u jednoj ličnosti ili organu i njeno arbitrarno vršenje i postiže uzajamna kontrola i ravnoteža u sistemu podele vlasti. U pogledu organizacionih i funkcionalnih veza i odnosa tri grane državne vlasti, u savremenim pravnim državama centralno pitanje je odnos zakonodavne i izvršne vlasti. Ove dve vlasti su političkog karaktera i među njima, u okviru parlamentarnog sistema vlasti, postoji neposredna funkcionalna veza, relativno visok stepen međuzavisnosti, uzajamne kontrole i ravnoteže. Tu ravnotežu u savremenoj praksi opasno narušava sve snažnija uloga izvršne vlasti koja, kao emanacija parlamentarne većine, dominira nad parlamentarnom vlašću, često je svodeći na svoj izvršni, glasački mehanizam. Za razliku od odnosa ove dve grane vlasti, sudska vlast (kao stručna vlast), je u svom radu autonomna u odnosu na druge dve (u osnovi političke vlasti) i vezana je samo ustavom i zakonom. Posebno je značajna uloga ustavnih sudova, kao čuvara ustavnosti i zakonitosti, a time i ustavnog načela podele vlasti;
- 17) **načelo tržišne ekonomije** - tržišna ekonomija je takav sistem privrede, koji se bazira na sistemu slobodnog preduzetništva i slobodne konkurencije, a deluje putem tržišnih mehanizama, u kojima ponuda i tražnja određuju cene na tržištu. Tržište i tržišni mehanizam, kao takvi, predstavljaju osnovu ekonomske teorije. Učesnici mogu slobodno da deluju u uslovima slobodne tržišne utakmice, a

slobodna tržišna ekonomija obuhvata područja roba, usluga, proizvoda, rada, zemljišta i kapitala. Tržišna ekonomija pretpostavlja konkurenciju i slobodan izbor potrošača, a glavni preduslov za njeno funkcionisanje jeste postojanje privatnog vlasništva. U tržišnoj privredi država ima, pored načela *laissez faire*⁶⁵, obavezu da utvrdi opšta pravila igre ekonomskih aktivnosti i da osigura sprovođenje zakona⁶⁶. U prelazu na tržišnu ekonomiju neophodni su: privatizacija, liberalizacija cena i spoljne trgovine, konvertibilnost valute, uravnotežen državni budžet i smanjivanje svih oblika regulisanja tržišta⁶⁷. Ovaj pristup prema načelu tržišne ekonomije je u potpunosti ostvarivan na Kosovo, nalik na zemlje bivšeg komunističkog universa u Evropi⁶⁸. Ovo ce se videti u komentaru glave IX („Ekonomske Odnosi“) Ustava (cl. 119-122).

Član 7.2.

1. Ustav Republike Kosovo je jedan od retkih ustava u kome su ustavne garancije ravnopravnosti polova našle mesto u osnovnim odredbama Ustava (član 7. stav 2. Ustava). Naime, navedenim stavom se načelno obezbeđuje (garantuje) ravnopravnost žena i muškaraca, kao osnovna vrednost za razvoj demokratskog društva⁶⁹. Ustav to čini radi obezbeđivanja politike jednakih mogućnosti, kako bi se načelna garancija ravnopravnog statusa žena i muškaraca mogla i efektivno ostvariti. Republika Kosovo obezbeđuje ovu jednakost radi pružanja jednakih mogućnosti učešća oba pola u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu, kao i u svim drugim oblastima i sferama društvenog života. Ova politika jednakih mogućnosti obavezuje državu, koja počiva na načelima socijalne pravde i vladavine zakona (član 7. stav 1. Ustava Republike Kosovo) i garantuje ravnopravnost žena i muškaraca da ustanovi i koristi različite instrumente (zakone, posebne mere, strategije, aktivnosti), čiji je cilj da otklone, prvenstveno faktičku,

⁶⁵ Laissez-faire (nem. Liberalismus) je deviza ekonomskog liberalizma, a znači: "Pustite neka svako čini ono što želi i neka sve ide svojim tokom". Ova doktrina se zasniva na zahtevu eliminacije državne intervencije u ekonomske i tržišne tokove, prepuštajući sve slobodnom delovanju ekonomskih zakonitosti i neograničenoj tržišnoj konkurenciji.

⁶⁶ U građanskoj ekonomskoj teoriji ova doktrina smatrana je dugo vremena najpouzdanijom osnovnom ekonomske politike. J.M. Keynes i njegova teorija, predstavljaju prekretnicu u napuštanju doktrine *laissez faire* i uspostavljanju neophodnog ograničavanja privatne inicijative i kapitala, kao i te kontrole tržišta

⁶⁷ Model slobodne tržišne ekonomije, prvi put je opisao Adam Smith (1723-1790). Proizvodnja i potrošnja su pod kontrolom tržišta. Država deluje samo posredno na tržištu, kroz pružanje javnih dobara i stvaranje pravnog sistema.

⁶⁸ O iskustvima bivših komunističkih zemalja Evrope, uporedi: Stephen Whitefield and Geoffrey Evans, „Attitudes Towards the West, Democracy and the Market“. U Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume II*, str. 192- 230; Western Actors and the Promotion of Democracy“. U U Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume II*, str. 192- 230; ; i Susna Senior Nello, „The Impact of External Economic Factors. The Role of the IMF. U Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume II*, str. 76-111.

⁶⁹ Uporedi: Susan Gluck Mezey, *Elusive Equality: Women's Rights, Public Policy, and the Law* (Lynne Rienner Pub: Boulder, California 2011); i Christine M. Venter, *International Women's Rights, Equality and Justice* (Carolina Academic Press; USA, 2012).

nejednakost između žena i muškaraca, tako što će stvoriti uslove da i žene i muškarci, pod jednakim uslovima, mogu da koriste sva svoja prava.

2. Upravo zbog obezbeđivanja ravnopravnosti polova, najvažnijim opštim aktima Republike Kosovo, predviđeno je određeno procentualno učešće žena u Skupštini, Vladi i opštinskim institucijama. Naime, u Skupštini žene imaju zagarantovano učešće od 30%, u Vladi su predstavljena sa 14%, dok u opštinskim institucijama ih ima 34%. Polna jednakost je jedna od osnovnih vrednosti demokratskog razvoja društva Kosova, pa je, zbog toga, i obaveza celokupnog društva da eliminiše prepreke i garantuje ponašanje, poziciju, mogućnosti i jednaku dobit za oba pola u svim sferama života. Svako nejednako tretiranje jednog pojedinca u poređenju sa nekim drugim pojedincem suprotnog pola, u istim ili sličnim okolnostima, smatra se direktnom diskriminacijom na osnovu pola.
3. U cilju sprovođenja navedenih zahteva za većim učešćem žena u Skupštini, Vladi i opštinskim strukturama, kao i u svim sferama društvenog, političkog, kulturnog i ekonomskog života Republike Kosovo, u svakom ministarstvu Vlade postoji jedinica za ljudska prava, kao organ za nadgledanje i savetovanje u svim oblastima uprave o polnim pitanjima. Takođe, objavljivanjem Zakona o polnoj jednakosti, osnovana je i Kancelarija za polnu jednakost, koja je kasnije transformisana u Agenciju za polnu jednakost. Ova Agencija je odgovorna za promovisanje vrednosti i jednakih mogućnosti za sve, bez obzira na polnu pripadnost. Tako, i član 21. stav 2. Ustava Republike Kosovo, u Opštim načelima, utvrđuje da Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode utvrđene ovim Ustavom, kao i da su svi dužni da poštuju ljudska prava i osnovne slobode ostalih (stav 3.). Ova, Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva (stav 4.).
4. Grupa ženskih poslanika u Skupštini Republike Kosovo (ukupno ima 38 žena poslanika od 120 poslanika, koliko iznosi celokupan sastav republičkog parlamenta) se obavezala da predstavlja kosovske žene i da bude njihov glas u svim kosovskim institucijama. Ova grupa je ujedinjena u izgradnji demokratskog Kosova, kako bi se osiguralo učešće žena u svim oblastima društva i donošenja odluka. Niko ne može da zamisli jednu demokratsku zemlju, bez aktivnog učešća žena u svim oblastima društvenog i političkog života.

Član 8 [Sekularna država]

Republika Kosovo je sekularna država i neutralna je po pitanju verskih uverenja.

Član 8.

1. U osnovnim odredbama, Ustav postavlja princip sekularne (svetovne, laičke) države i u skladu sa ovim, polaznim principom, izričito propisuje da je Republika

Kosovo neutralna po pitanju verskih uverenja, tj. da nema državne religije. To znači da su crkva i verske zajednice odvojene od države i da nijedna religija ne može da se uspostavi kao obavezna (državna)⁷⁰.

2. U kontekstu principa sekularne (svetovne) države, garantuje se sloboda veroispovesti, uverenja i savesti (član 38. stav 1.), koja uključuje pravo na prihvatanje i ispoljavanje svoje vere, pravo na ispoljavanje ličnih uverenja i pravo na prihvatanje ili neprihvatanje članstva u neku versku zajednicu ili grupu. Ustavom je predviđeno da Zakon može ograničiti zajemčenu slobodu ispoljavanja vere, ubeđenja i savesti, samo ako je to neophodno za zaštitu bezbednosti i javnog reda, zdravlja ili zaštite prava drugih (član 38. stav 4.).
3. Kada je reč o sekularizmu, treba reći da je to pokret koji se zalaže za odvajanje i umanjivanje značaja religije u javnom životu, pa je, otuda, poznat i pod nazivom svetovnost. Zalaže se za odvajanje crkve od države i za slobodu mišljenja, a sam termin "sekularizam", nastao je polovinom XIX veka, kao protivljenje uspostavljanju državne religije ili favorizovanju jedne religije na štetu drugih religija. Takođe, treba reći da sekularno društvo čini narod, njegova vlast i socio-kulturne institucije, koje su zasnovane na znanju i vrednostima koje nisu deo verskih tradicija ili doktrina.
4. Prema rečniku stranih reči i izraza, reči sekularizacija, sekularizam, sekularno..., koje potiču iz novo-latinskog jezika, prevode se rečima: posvetovljavanje (pretvaranje nečeg crkvenog u svetovno), svetovnost, svetovno. I reči iz grčkog jezika, kasnije preuzete u novo-latinskom, kakve su: laik, laički, takođe se prevode rečima: svetovnjak (svetovno lice koje nije sveštenik), narodni, pučki, svetovni. Otuda, sekularizacija (posvetovljenje, podržavljenje) života ima viševekovnu istoriju, a samim tim i mnogobrojna značenja. Međutim, danas se, pod ovim pojmom podrazumeva odvajanje društva od religije i njenih raznorodnih institucija.

Član 9 [Kulturno i versko nasleđe]

Republika Kosovo obezbeđuje zaštitu i očuvanje svog kulturnog i verskog nasleđa.

Član 9.

1. Kulturno i versko nasleđe pripada svima i to treba svakom da bude jasno, bez obzira na određena politička neslaganja i nezadovoljstva. Ova neslaganja i

⁷⁰ U predmetima KO 45/12 i 46/12 od 25 juna 2012 (Presuda po zahtevu Liburn Aliu i 11 poslanika Skupštine Kosova o ocenu ustavnosti Zakona o selu Velika Hoca i Zakona o Istorijskom Centru Prizrena) Ustavni Sud Kosova je konstatovao da nacelo laiciteta i neutralnosti države u verskim pitanjima ne znači da država treba da bude neutralna u pitanjima zaštite kulturnih dobara manjinskih zajednica kako to nalazu odredbe glave II (Osnovna prava i slobode) i III ("Prava zajednica i njihovih članova").

uzajamna nerazumevanja između ljudi, posebno pripadnika različitih kultura i verskih opredeljenja, mogu da se izraze na druge načine, a ne uništavanjem verskih ili kulturnih spomenika. U tom cilju, misija OEBS-a na Kosovu, Savet Kosova za kulturno nasleđe⁷¹ i Ministarstvo kulture, omladine i sporta, zajednički organizuju niz javnih diskusija, kako bi se podigla svest o potrebi da se zaštiti kulturno i versko nasleđe. Ove diskusije se organizuju prema određenom planu i u različitim terminima širom Republike, u što većem broju mesta. Zakon o kulturnom nasleđu, usvojen 2006. godine, predviđa pripremanje liste kulturnog, arheološkog i arhitektonskog nasleđa kojem je neophodna zaštita. Očuvanje ovog nasleđa je od velike važnosti, jer ono predstavlja neprocenjivo bogatstvo i za buduće generacije.

2. Verski i kulturni spomenici od posebne važnosti za zajednicu, treba da imaju svu potrebnu bezbednost, pri čemu glavna odgovornost garantovanja bezbednosti kosovskom verskom i kulturnom nasleđu, treba da bude na kosovskim agencijama za održavanje reda i mira, a naročito na Kosovskoj policijskoj službi. Zaštita verskih i kulturnih spomenika, pre svega, srpskih crkava, manastira i drugih verskih objekata, prema najnovijem planu, predstavljaće poseban operativni zadatak Kosovske policijske službe. Određenom broju kulturnih i verskih objekata od naročite važnosti, treba da bude pružena posebna zaštita u vidu formiranja zaštićenih zona. Ciljevi zaštićenih zona su, pre svega, da se obezbede mirno postojanje i funkcionisanje zaštićenih mesta i da se očuva njihov istorijski identitet i prirodno okruženje.
3. Zakon o kulturnom nasleđu (usvojen u Skupštini 09.10.2006. godine, proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija 06.11.2006. godine - primenjuje se zajedno sa Uredbom UNMIK-a o njegovom proglašenju br. 2006/52 od 06.11.2006. godine) utvrđuje da su predmet ovog Zakona vrednosti kulturnog nasleđa, koji su stvoreni tokom vekova, kao i zakonska i tehnička sredstva za inventarizaciju, dokumentovanje, izbor, zaštitu, konzervisanje, restauraciju, upravljanje, prezentaciju i propagiranje ovog bogatstva u skladu sa međunarodnim kartama i konvencijama, nezavisno od vlasništva kulturnog nasleđa pod zaštitom. Istorijske kulturne vrednosti ovog nasleđa su bogatstvo za sve građane Kosova (član 1. stav 1.).
4. Kulturno nasleđe, predviđeno ovim Zakonom, obuhvata arhitektonsko, arheološko, pokretno i duhovno nasleđe, nezavisno od vremena stvaranja i izgradnje, tipa izgradnje, korisnika, stvaraoca ili sprovodioca poslova. Takođe, kulturno nasleđe koje se odnosi ili potiče iz verskih konfesija, biće upravljano zakonodavstvom kojim se reguliše status verskih zajednica na Kosovu (član 1. stav 3.). Osnovni cilj ovog Zakona jeste da reguliše legalno oblast kulturnog nasleđa u pogledu čuvanja, zaštite, javnog pristupa i obezbeđivanja ovog nasleđa, s ciljem da se ono koristi od strane sadašnjih generacija, ali i da bude preneto na buduće generacije, kao istorijski i kulturni dokument. Svako pravno i fizičko lice dužno je da se stara o

⁷¹ Savet Kosova za kulturno nasleđe je organ kojeg osniva Skupština Kosova i određuje objekat i delatnost u oblasti kulturnog nasleđa. Savet je sastavljen od 7 članova, koji se biraju na mandat od tri godine od strane Skupštine Kosova, uz poštovanje etničkog sastava Kosova.

zaštiti celine kulturnog nasleđa, a ukoliko neko lice oštećuje kulturno nasleđe, kažnjava se ili sankcioniše na osnovu Krivičnog zakonika Kosova, Zakona o prekršajima i u skladu sa ovim Zakonom. Duhovno kulturno nasleđe obuhvata forme kulturnog izraza narodnih tradicija, običaje, jezik, praznike, ritmove, igre, muziku, pesme i umetničke zanate. Ovo nasleđe je integralni deo kulturnog nasleđa civilizacije uopšte. To je duhovno međudelovanje, potrebna i nepremostiva veza, kao i komunikacija. Zbog toga se duhovno kulturno nasleđe zaštićuje u različitim formama dokumentovanja i upisa, čuva se i promovise u skladu sa Zakonom i međunarodnim načelima, standardima i sudskom praksom⁷².

Član 10 [Ekonomija]

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

Član 10.

1. Ekonomsko regulisanje u Republici Kosovo počiva na dva osnovna načela, koja su utvrđena u samom Ustavu. To su tržišna privreda i slobodno tržište. Smatramo da je ovaj član zbog svog značaja za državu, trebalo proširiti sa još nekoliko načela, među kojima, svakako spada sloboda preduzetništva, samostalnost privrednih subjekata, ravnopravnost privatne i svih drugih oblika svojine.⁷³ Naravno, ne treba izgubiti iz vida da su, ova osnovna načela, predviđena članom 119. (Poglavlje IX), kojim je utvrđeno da "Republika Kosovo obezbeđuje pravnu sredinu za tržište, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne svojine". Takođe, stavom 2. ovog člana je predviđeno da svi investitori i svi domaći i strani preduzetnici imaju jednaku pravnu poziciju, dok je stavom 3. predviđena zabrana svih akata kojima se ograničava slobodna konkurencija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja (osim ako je to, na poseban način, dozvoljeno zakonom).
2. Ono što je veoma značajno za tržišnu privredu, jeste da ona pretpostavlja konkurenciju, pa je, otuda, na ovom mestu veoma važno citirati, već pomenuti član 119. stav 3. Ustava Republike Kosovo, kojim su "zabranjeni akti kojima se ograničava slobodna konkurencija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja". U ovakvoj privredi, proizvodnja i potrošnja su pod

⁷² U predmetu KO 45/12 i KO 46/12, navedenih gore u fusnoti, Ustavni Sud republike Kosovo je jesno dao do znanja da postoji jedna ustavna obezbeza države da sti i neguje kulturne tradicije svih zajednica koje žive na Kosovu, podjednako i bez ikakve diskriminacije, uključujući tu i aktivno preuzimanje pozitivnih mera i koraka da se postigne taj cilj..

⁷³ Vidi Predmet Ustavnog suda Republike Kosovo KO-97-12 od 12 aprila 2013 godine. U ovom slučaju (*Presuda u predmetu KO: Zahtev Ombudsmana Kosova za ocenu ustavnosti članova 90, 95 (1.6), 110, 111 i 116, Zakona o bankama, mikrofinancijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12 aprila 2012*) Sud je u stavovima 113 do 137 elaborirao detaljno pitanje svojine i privrede, jednakosti na tržištu i pravnu sigurnost u svojinskim i ostalim odnosima u privredi.

kontrolom tržišta, dok država deluje samo posredno na tržištu, kroz pružanje javnih dobara i stvaranje pravnog sistema. Konkurencija među proizvođačima i pružaocima usluga pomaže u poboljšanju kvaliteta i snižavanju cena.

3. Republike Kosovo (član 10.) utvrđuje da je osnov ekonomskog regulisanja, upravo, tržišna privreda, ali sa slobodnim tržištem, koje predstavlja neophodan uslov za uspostavljanje navedenog oblika privređivanja. Najznačajnije osobine slobodnog tržišta su:

- 1) sloboda ugovora;
- 2) sloboda preduzetništva;
- 3) slobode potrošača;
- 4) sloboda trgovine;
- 5) sloboda privatnog vlasništva;
- 6) slobodno formiranje cena proizvoda koje određuje ponuda i potražnja;
- 7) slobodan pristup tržištu za potrošače i proizvođače omogućava značajnu raspodelu resursa;
- 8) slobodno natjecanje.

Upravo, zbog toga se i mogu na ovaj član nadovezati odredbe člana 119. Ustava, koje garantuju zaštitu potrošača, pospešivanje održivog ekonomskog razvoja od strane Republike Kosovo, kao i obezbeđivanje javne i privatne svojine.

Član 11 [Valuta]

- (1) U Republici Kosovo će se koristiti jedinstvena valuta.**
- (2) Centralna bankarska uprava Kosova je nezavisna i zove se Centralna banka Republike Kosovo.**

Član 11.

1. Ovaj član predviđa korišćenje jedinstvene valute na celoj teritoriji Republike Kosovo, kao i nezavisnost centralne bankarske uprave na ovoj teritoriji.

Član 11.1.

1. Kosovo je koristilo nemačku marku kao zvaničnu valutu od 1999. godine. Od 28. februara 2002. godine, nemačka marka je zamenjena evrom, kao zvaničnom i jedinstvenom valutom.

Član 11.2.

1. U ustavnom sistemu Kosova, Centralna banka Republike Kosovo ima status centralne bankarske uprave Kosova. Zakon o Centralnoj banci Republike Kosova (usvojen u Skupštini 05.06.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-028-2008, 15.06.2008. godine) utvrđuje status Centralne banke Republike Kosova. Prema ovom Zakonu, Centralna banka Republike Kosova (CBK),

naslednik je Uprave za bankarstvo i platni promet na Kosovu i Centralne uprave za bankarstvo na Kosovu. To je nezavisni pravni subjekat sa punopravnim svojstvom pravnog lica, prema važećim zakonskim normama (član 1.). Ova Banka, čije je sedište u Prištini i koja nema svoje filijale, saraduje sa Skupštinom i Vladom i njihovim odgovarajućim organima radi postizanja svojih ciljeva i redovno, pravovremeno i objektivno obaveštava javnost, Skupštinu i Vladu o svojim analizama makro-ekonomskih i finansijskih kretanja na tržištu i u vezi sa relevantnim statističkim podacima. Guverner Centralne banke Kosova, najmanje jednom godišnje, Skupštini Kosova podnosi sveobuhvatan izveštaj o situaciji u finansijskom sektoru na Kosovu (član 9. stav 2.).

2. Kada je reč o Guverneru koji rukovodi radom Centralne banke Republike Kosovo, treba reći da ova Banka ima upravni odbor koji broji pet članova i sastavljen je od Guvernera i četiri njegova zamenika. Ovde je vrlo interesantan način izbora Guvernera, koji Skupštini Kosova podnosi izveštaj i odgovoran joj je za rad. Prema članu 18. stav 2(a), Upravni odbor najpre imenuje kandidate za Guvernera i iste rangira na osnovu njihovih kvalifikacija i rezultata na intervjuu i obrazlaže razloge za takvo rangiranje. Zatim, Odbor predaje listu imenovanja Skupštini na usvajanje (član 18. stav 2(b)), a nakon usvajanja od strane Skupštine, ovi predlozi se prosleđuju predsedniku Republike Kosovo na imenovanje (član 84. tačka 27.), s tim što on imenuje i ostale članove Upravnog odbora Banke. Do kraja međunarodnog nadzora sprovođenja Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova od 26. Marta 2007, imenovanje Guvernera na osnovu člana 18. stav 1. ovog Zakona se jedino može sprovesti nakon saglasnosti Međunarodnog civilnog predstavnika.
3. Guverner je, saglasno članu 29. stav 1. Zakona o Centralnoj banci Republike Kosovo, odgovoran za sprovođenje politike, koju je usvojio Odbor, kao i za rukovođenje upravom pri planiranju i izvršenju strategije za ostvarivanje glavnih ciljeva Centralne banke Kosova. Guverner je odgovaran Upravnom odboru za izvršenje odluka Odbora i za rukovođenje i kontrolu u oblasti administracije i poslovanja Centralne banke Kosova. Takođe, ova Banka ima i generalnog inspektora, koga postavlja Guverner uz odobrenje Upravnog odbora. Generalni inspektor mora da bude osoba koja ispunjava kvalifikacije potrebne za vršenje funkcije člana Upravnog odbora.
4. Može se reći da su odredbe o Centralnoj banci Republike Kosovo nepotpune. Naime, Ustav ne pruža odgovor na pitanje, kako se manifestuje i u čemu se ogleda nezavisnost ove centralne bankarske uprave Kosova, u okolnostima u kojima ona odgovara za svoj rad Upravnom odboru, a najmanje jednom godišnje, Skupštini Kosova podnosi sveobuhvatan izveštaj o situaciji u finansijskom sektoru na Kosovu. Takođe, kada je reč o nadležnostima Skupštine Republike Kosovo (član 65. Ustava), nijednom jedinom rečju se ne pominje odnos Skupštine i Guvernera, odnosno Centralne banke Republike Kosovo.

Član 12 [Lokalna vlast]

- (1) Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština.**
- (2) Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava se reguliše zakonom.**

Član 12.

1. Ustav Republike Kosovo garantuje lokalnu vlast u svojim osnovnim odredbama (član 12.), a pravo građana na lokalnu samoupravu i oblike ostvarivanja ovog prava, bliže regulišu odredbe u Poglavlju X, koje se odnose na lokalnu samoupravu i teritorijalnu organizaciju (član 123-124.). Pravo na lokalnu samoupravu, Ustav određuje kao izvorno pravo građana i oblik ograničenja državne vlasti. Granice ostvarivanja ovog prava građana postavlja princip ustavnosti i zakonitosti. Pravo na lokalnu samoupravu se, prema samom Ustavu, "garantuje i reguliše zakonom" (član 123. stav 1.), tj. zakonom se regulišu organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava, dok se "lokalna samouprava sprovodi posredstvom organa, koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem" (član 123. stav 2.).
2. Kada je reč o lokalnoj samoupravi u Republici Kosovo, treba reći da se aktivnosti organa lokalne samouprave zasnivaju na ovom Ustavu i zakonima Republike Kosovo, kao i poštovanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Takođe, treba naglasiti da se kosovska lokalna samouprava zasniva na "načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga" (član 123. stav 4. Ustava Republike Kosovo).

Član 12.1.

1. Ono što je posebno važno za naš komentar i analizu, jeste činjenica da je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo opština, koja uživa visok stepen samostalnosti, podstiče i obezbeđuje aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa. Opštinu čini zajednica građana određene teritorije, koja je zakonom definisana i koja je ovlašćena da se bavi svim pitanjima, koja nisu izričito rezervisana za centralnu vlast. Ustav, i u ovom slučaju, prepušta zakonu nadležnost osnivanja opština, određivanja granica, utvrđivanja ovlašćenja, organizovanja i funkcionisanja opština. Kada je reč o nadležnostima opštine, treba reći da ona ima tri vrste nadležnosti, i to: svoje sopstvene (izvorne) nadležnosti, proširene nadležnosti i poverene nadležnosti. Naravno, sve je to učinjeno u saglasnosti sa zakonom, ali treba naglasiti da je državna vlast koja poverava određene nadležnosti opštini, pokriva troškove za sprovođenje tih poverenih obaveza i, naravno, vrši kontrolu i nadzor nad izvršavanjem tih poverenih poslova.
2. Da bi opštine uspešno obavljale sve svoje nadležnosti (kako svoje izvorne, tako i proširene i poverene), one mogu ostvarivati međuopštinsku i prekograničnu

saradnju, ali naravno, u skladu sa zakonom. Za uspešan rad, opštinama je omogućeno da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse, ali i da uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti. Naravno, sve to mogu vršiti u skladu sa zakonom i da poštuju Ustav i druge odgovarajuće zakone, kao i da sprovode sudske odluke. Kada je reč o mešanju centralne vlasti u oblast ovlašćenja administrativnog razmatranja opštinskih akata, treba naglasiti da je ovo ovlašćenje ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.

Član 12.2.

1. Ustav Republike Kosovo, kao što smo već naveli, garantuje lokalnu vlast u članu 12, utvrđujući da je opština osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave (stav 1.). U sledećem stavu ovog člana, Ustav upućuje na zakonsko regulisanje lokalne samouprave, odredbom da se "organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava regulišu zakonom" (stav 2.). Otuda je i donet Zakon o lokalnoj samoupravi (usvojen u Skupštini 20.02.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-008-2008, 15.06.2008. godine), kojim se uspostavlja "pravni okvir za sistem održive lokalne samouprave u Republici Kosovo" (član 1. Zakona). Dejstvo ovog Zakona se sastoji u tome što on, pre svega, definiše zakonski status opština, njihove nadležnosti i principe opštinskih finansija, organizaciju i funkcionisanje opštinskih ograna, unutar-opštinsku saradnju i međuopštinske sporazume, uključujući prekograničnu saradnju i odnose između opština i centralne vlasti.
2. Lokalna samouprava, prema ovom Zakonu, označava pravo i mogućnost lokalnih vlasti da regulišu i upravljaju suštinskim delom javnih poslova iz svoje nadležnosti, u interesu lokalnog stanovništva. Skupština opštine je najviši predstavnički organ opštine, koga čine svi njeni izabrani odbornici, dok je gradonačelnik najviši izvršni organ opštine izabran na neposrednim izborima. Kada je reč o lokalnoj vlasti, treba reći da ovde važi princip supsidijarnosti, tj. da se javni poslovi vrše, što je moguće više u interesu građana opštine, a od strane najnižeg nivoa uprave, koji je u mogućnosti da obezbedi efikasne usluge. Kao što smo na početku komentara ovog člana naveli, opština ima tri vrste nadležnosti, i to:
 - 1) **izvornu nadležnost** - nadležnost koja je opštini dodeljena na osnovu Ustava ili zakona i za koju je opština u potpunosti odgovorna do ispunjenja lokalnih interesa u skladu sa zakonom (lokalni ekonomski razvoj, urbano planiranje, izgradnja i upotreba zemljišta, zaštita životne sredine na lokalnom nivou, pružanje lokalnih komunalnih usluga, primarna zdravstvena zaštita, i drugo – član 17. Zakona);
 - 2) **poverenu nadležnost** - nadležnost centralne vlasti i ostalih centralnih institucija, čije je izvršenje privremeno preneto na opštine, na osnovu zakona (vođenje katastarskih i matičnih knjiga, registracija glasača, registracija firmi, poslovnih subjekata i izdavanje licenci, raspodela naknada u pogledu socijalne pomoći i drugo – član 18. Zakona);

- 3) **proširenu nadležnost** - nadležnost koja je prenetna na opštinu ili na određeni broj opština na osnovu zakona (sekundarna zdravstvena zaštita, visoko obrazovanje, kultura i slično – član 20-23. Zakona).
3. Opštine su pravna lica i imaju svoj naziv i granice, koje su predviđene Zakonom o administrativnim granicama opština. Građanin opštine je svaka osoba koja je stalan građanin Republike Kosova i koja živi u dotičnoj opštini. Član 9. Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđuje da je upotreba jezika u opštini regulisana posebnim Zakonom o upotrebi jezika, koji predviđa da je skupština opštine obavezna da usvoji detaljnu uredbu o upotrebi jezika unutar svoje teritorije (član 9. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi).
4. Saradnja između opština u Republici Kosova je omogućena na taj način, što opštine imaju pravo da saraduju i osnivaju partnerstva sa drugim opštinama Republike Kosovo, u okviru svoje nadležnosti, a u cilju izvršenja zadataka od zajedničkog interesa, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i odgovarajućim zakonom (član 28. Zakona). Aktivnosti partnerstva se finansiraju iz budžeta opština koje su članice tih partnerstva. Takođe, opštine mogu da ostvare i prekograničnu saradnju, tj. imaju pravo da sklope sporazum sa inostranim organima lokalne samouprave iz oblasti opštinskih izvornih i proširenih nadležnosti (član 30. stav 1. Zakona), kao i da u okviru svojih izvornih ovlašćenja saraduju sa opštinama i institucijama, uključujući i vladine agencije u Republici Kosovo (stav 2.). Opštine imaju i pravo na udruživanje u cilju zaštite i promovisanja zajedničkih interesa, pa tako mogu osnivati i pripadati udruženjima koja rade u skladu sa Zakonom (član 31.), dok se pojedine opštine mogu učlaniti u predstavnička udruženja organa lokalne samouprave u Republici Kosova (član 32. stav 1.).
5. Ono što je vrlo bitno za rad opštine, jeste njeno funkcionisanje, jer može doći do raspuštanja nefunkcionalne skupštine opštine. Naime, ako skupština opštine ne izvršava svoju, mandatom poverenu, funkciju prema standardima određenim Zakonom ili postane nefunkcionalna (i na taj način ugrožava ostvarivanje osnovnih prava građana), Ministarstvo za lokalnu samoupravu izveštava opštinu o neizvršavanju obaveza i zahteva preduzimanje odgovarajućih mera, da bi se obezbedio neometan rad onoga što ne funkcioniše (član 50. stav 1.). Ovo Ministarstvo obaveštava i Vladu Republike Kosova o nefunkcionisanja opštine, a Vlada Kosova može raspustiti nefunkcionalnu Skupštinu opštine (član 50. stav 3.).

Član 13 [Glavni grad]

- (1) Glavni grad Republike Kosovo je Priština.**
- (2) Status i organizovanje glavnog grada se reguliše zakonom.**

Član 13.

1. Ovaj član sadrži odredbu glavnom gradu Republike. To znači da se, samim Ustavom, utvrđuje glavni grad, dok se o posebnim zakonskim normama, posvećenim glavnom gradu, bliže reguliše njegov status.

Član 13.1.

1. Ustav Republike Kosovo propisuje da je Priština glavni grad Republike Kosovo (član 13. stav 1. Ustava).

Član 13.2.

1. O glavnom gradu se donosi poseban zakon, koji bliže reguliše njegov položaj i nadležnost. Otuda će, grad Priština, kao glavni grad Republike Kosovo, biti regulisan posebnim Zakonom o gradu Priština, a Zakon o lokalnoj samoupravi će se primenjivati na grad Priština, osim ako ne bude drugačije predviđeno budućim Zakonom o gradu Priština. Oktobra 2010. godine, u Skupštini Republike Kosovo je vođena opširna debata u vezi sa Preporukom funkcionalne komisije u odnosu na Nacrt zakona o gradu Priština, kojom je predloženo da se isti vrati Vladi na doradu, dok je marta 2011. godine, na najvišem političkom nivou Republike Kosovo, rečeno da će Ministarstvo lokalne samouprave biti glavni zastupnik inicijative za što brže usvajanje Zakona o gradu Priština.

Član 14 [Državljanstvo]

Sticanje i gubitak prava na državljanstvo Republike Kosovo se reguliše zakonom.

Član 14.

1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine proklamuje pravo svakog čoveka na jedno državljanstvo, zabranjuje samovoljno oduzimanje državljanstva i uskraćivanje prava na promenu državljanstva. U vezi s tim, Protokol br. 4. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, donet 1963. godine, zabranjuje pojedinačno ili kolektivno proterivanje sopstvenih državljana, kao i lišavanje prava lica da uđe u rat na teritoriju države čiji je državljanin.

2. Iako je državljanstvo jedno od najznačajnijih statusnih prava pojedinca, Ustav Republike Kosovo ne garantuje izričito ovo pravo, već prepušta zakonu da reguliše način sticanja i prestanka državljanstva (član 14. Ustava Republike Kosovo). Međutim, Ustav sticanju i gubitku prava na državljanstvo Republike Kosovo, iako veoma važnom i osetljivom pitanju, posvećuje samo jednu rečenicu, ne regulišući, istovremeno, i neka pitanja vezana za državljanstvo, dok o zaštiti svojih državljana i njihovih interesa u inostranstvu, govori u sledećem članu (član 15.), ali takođe samo u jednoj rečenici.

O samom pojmu "državljanstvo" više smo govorili u komentaru i analizi člana 1. stav 2, u kome se kaže da je Republika Kosovo država svojih državljana. Zato ovde ne bi trebalo ponavljati već rečeno, jer je naš glavni zadatak prilikom komentarisanja člana 14. Ustava Republike Kosovo, ukazivanje na načine sticanja i gubitka prava na državljanstvo.

3. Međutim, ovde je vrlo bitno naglasiti da pojam "državljanstvo", treba razlikovati od pojma "nacionalnost", jer "nacionalnost" označava pripadnost pojedinca određenom narodu. Naime, svaki narod ima svoje sunarodnike, koji ne moraju imati svi isto državljanstvo, pa je, otuda, nacionalnost etnički pojam. Suprotno tome, državljanstvo označava pravnu vezu između pojedinca i države (samo država ima svoje državljanke, koji ne moraju biti svi iste nacionalnosti). Značaj državljanstva (i nacionalnosti) je za svakog čoveka veliki, jer mu na taj način potvrđuje svojstvo identiteta, ali daje i pravo na državnu zaštitu, kao i na druga brojna građanska i politička prava⁷⁴. Govoreći o državljanstvu, uopšte, treba reći da postoje tri osnovna načela za njegovo sticanje, i to:

- 1) načelo krvne veze (porekla);
- 2) načelo područja (rođenja);
- 3) načelo prebivališta.

4. Pravo na državljanstvo garantuje i Univerzalna deklaracija Organizacije Ujedinjenih nacija (član 15.), koja proklamuje pravo svakog čoveka na jedno državljanstvo⁷⁵ i zabranjuje svako samovoljno oduzimanje državljanstva, kao i uskraćivanje prava na državljanstvo⁷⁶. Saglasno tome, član 4. Zakona o državljanstvu Kosova, predviđa zaštitu državljanstva, tako što utvrđuje da se "državljaninu Kosova, ne može oduzeti državljanstvo Kosova, osim na način i pod

⁷⁴ Vidi više u: Janoski, Thomas, (1998) *'Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes'*, Cambridge University Press: Cambridge; Gershon Shafir, (1998), *'The Citizenship Debates: A Reader'*, University of Minnesota Press: Minnesota; dhe Maas, Willem, (2013) *'Multilevel Citizenship: Democracy, Citizenship, and Constitutionalism'*, University of Pennsylvania Press: Philadelphia,

⁷⁵ Pored navedenog, postoji i mogućnost posedovanja dvojnog državljanstva (u izuzetnim slučajevima i više državljanstava, što je retkost). O ovome videti šire: Čok, V., "Dvojno državljanstvo u uporednom i međunarodnom pravu", *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 3, 1993, str. 259-280.

⁷⁶ Opšta intencija međunarodnih dokumenata jeste garantovanje prava na jedno državljanstvo, kako bi se izbeglo da neka lica budu bipatridi ili apatridi (lica sa dva državljanstva ili bez državljanstva).

uslovima određenim ovim Zakonom". Međutim, pada u oči da navedenim ustavnim odredbama nije predviđeno da se izričito zabranjuje proterivanje svojih državljana, iako je to uobičajena praksa u uporednoj ustavnosti⁷⁷.

5. Kada je reč o Republici Kosovo, treba reći da je Skupština Republike Kosova, na osnovu svog Ustava, u cilju uspostavljanja zakonskih pravila o državljanstvu, usvojila Zakon o državljanstvu Kosova. Ovaj Zakon je usvojen u Skupštini Republike Kosovo, dana 20.02.2008. godine, a proglašen je Dekretom Predsednika br. DL-002-2008, dana 15.06.2008. godine.
6. Odredbama ovog Zakona određeni su načini dobijanja i gubitka, kao i druga pitanja vezana za državljanstvo Republike Kosova. "Državljanstvo" podrazumeva jednu tesnu zakonsku vezu između države Kosovo i jedne osobe iz koje proizilaze obostrana prava i obaveze. Državljanin Republike Kosova može biti i državljanin jedne ili više drugih država.
7. Dobijanje ili držanje drugog državljanstva ne prouzrokuje gubljenje državljanstva Republike Kosova. Upoređujući sa prethodno navedena tri opšta načina dobijanja državljanstva, ukazaćemo na mogućnost dobijanja državljanstva Republike Kosovo, predviđenu članom 5. Zakona o državljanstvu Kosova, i to:
 - 1) rođenjem;
 - 2) usvajanjem;
 - 3) naturalizacijom ("naturalizacija" podrazumeva, dobijanje državljanstva Republike Kosova na osnovu zahteva strane osobe koja nije građanin Kosova);
 - 4) na osnovu međunarodnog sporazuma.Takođe, Zakonom o državljanstvu Kosova (član 16.) predviđeni su i načini gubljenja državljanstva Republike Kosovo, i to:
 - 1) oslobađanjem od državljanstva;
 - 2) oduzimanjem prava od državljanstva;
 - 3) na osnovu međunarodnog dogovora.
8. Neka prava Ustav izričito garantuje samo državljanima kao, na primer, izborno pravo, koje je zajemčeno članom 45. stav 1. koji predviđa da "svaki državljanin Republike Kosovo, koji je napunio 18 godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda".
9. Takođe, Ustav u Poglavlju XIV (Prelazne odredbe), u članu 155. stav 1. utvrđuje da svi zakoniti građani Kosova na dan usvajanja ovog Ustava, uživaju pravo državljanstva Republike Kosova. Pored toga, Republika Kosovo priznaje pravo na sticanje državljanstva Republike Kosovo, bez obzira na njihovo sadašnje mesto boravka i državljanstvo koje imaju, svim građanima bivše Savezne Republike Jugoslavije, koji su imali stalno boravište na Kosovu na dan 01.01.1998. godine, kao i njihovim direktnim potocima (stav 2.).

⁷⁷ Videti uporednopravnu praksu i doktrinu, u: Kees Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement* (Intersentia: UK and US, 2009); Michel Meyer, *Qu'est-ce que le refoulement ?*. [Kindle Edition] (L'Herne: Paris, 2012).

Član 15 [Državljeni Kosova u inostranstvu]

Republika Kosovo štiti interese svojih državljana u inostranstvu, onako kako to određuje zakon.

Član 15.

1. U osnovnim odredbama (Poglavlje I), Ustav definiše aktivan odnos Republike Kosovo prema onim svojim državljanima koji ne žive na ovoj teritoriji, već su (trajno ili privremeno) u nekoj drugoj zemlji. Međutim, Ustav o zaštiti državljana Kosova u inostranstvu ništa bliže ne govori, već konkretnu zaštitu prepušta zakonu. Analizirajući odredbe Zakona o državljanstvu Kosova, može se naći samo na član 4. koji reguliše zaštitu državljanstva, utvrđujući da se "državljaninu Kosova, ne može oduzeti Državljanstvo Kosova, osim na način i pod uslovima određenim ovim Zakonom". O zaštiti interesa državljana Kosova u inostranstvu Zakon, međutim, ništa ne govori.
2. Kada smo na samom početku komentara ovog člana ukazali na činjenicu da postoji aktivan odnos države prema svojim državljanima koji žive u inostranstvu, onda treba reći da se taj odnos ogleda i ostvaruje, u prvom redu, na području zaštite njihovih prava i interesa. Smatramo da je bilo potrebno navedenim članom predvideti i odredbu da Republika Kosovo razvija i unapređuje odnose svojih državljana koji žive u inostranstvu sa matičnom državom, i to putem različitih aktivnosti i manifestacija, što je čest slučaj u uporednoj ustavnoj praksi drugih zemalja.
3. Veoma je značajno da svaki ustav, kao najviši i najopštiji pravni akt u državi, u osnovnim odredbama reguliše pitanje državljanstva, a posebno zaštite svojih državljana u inostranstvu. Međutim, pošto je ustav, istovremeno, i najapstraktniji akt, on samo načelno, u jednoj rečenici, garantuje svojim državljanima zaštitu interesa u inostranstvu, onako kako to određuje zakon. Taj zakon nosi različite nazive, ali se, ustvari, tu uvek govori o uređenju ministarstva inostranih (spoljnih) poslova i diplomatskih i konzularnih predstavništava. Naime, ovo ministarstvo svake države, preko svojih zastupništava, štiti prava i interese svoje države i njenih državljana u inostranstvu. Zastupništva su diplomatska i konzularna. I jedna, i druga imaju osnovni zadatak da štite svoje državljane u inostranstvu. U čemu se ta zaštita sastoji, obično se pravno ne reguliše. Svaka država sklapa sa drugim državama razne konvencije (u ovom pogledu, najznačajnije su tzv. konzularne konvencije i konvencije o nastanjivanju). Kada već postoje ovakve konvencije, diplomatsko-konzularni organi moraju da paze da se poštuju prava i povlastice koje su njihovim državljanima, tj. građanima države koju oni predstavljaju, priznate tim konvencijama. Takvim konvencijama se, najčešće, priznaju tzv. klauzule najvećeg povlašćenja, sve povlastice koje su priznate državljanima neke druge zemlje u pogledu "ulaska, bavljenja, nastanjivanja, obavljanja, trgovine, industrije, zanata, plovidbe, profesije", slobode rada privrednih društava, koja imaju sedište na teritorije jedne ugovorne strane, slobode pribavljanja pokretnih i

nepokretnih dobara. Ali i mimo tih konvencija i u državama u kojima konvencije nisu sklopljene, mogu se državljaninu određene države praviti veliki smetnje, mogu se prema njemu preduzimati nezakoniti postupci i slično. U svim tim slučajevima, diplomatsko-konzularna predstavništva (zastupništva) moraju da pruže zaštitu svom državljaninu.

4. Imajući sve ovo u vidu, analiziraćemo odredbe Zakona o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo (usvojen u Skupštini 13.03.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-010-2008, 15.06.2008. godine). Ovaj Zakon uspostavlja Ministarstvo spoljnih poslova i diplomatsku službu Republike Kosova i definiše njihove nadležnosti i odgovornosti (član 1.). Ministarstvo spoljnih poslova i diplomatska služba Republike Kosovo, deo su Vlade Republike Kosovo i ono (Ministarstvo) formuliše i sprovodi spoljnu politiku Republike Kosovo. Kao takvo, ovo Ministarstvo se bavi sledećim aktivnostima:
 - 1) razvija i koordinira politiku prema drugim državama, izražava i štiti interese Republike Kosovo u odnosima sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama;
 - 2) predstavlja Republiku Kosovo i njegove državne institucije u stranim zemljama i međunarodnim organizacijama;
 - 3) pruža konzularnu pomoć državljanima Republike Kosovo u drugim zemljama na način propisan podnormativnim aktima Ministarstva i štiti prava građana Republike Kosovo, koji imaju stalno ili privremeno boravište u drugim zemljama;
 - 4) redovno podnosi izveštaje predsedniku i Vladi Republike Kosovo;
 - 5) obavlja i brojne druge dužnosti.

Član 16 [Premoć Ustava]

- (1) Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom.**
- (2) Upravna vlast potiče iz Ustava.**
- (3) Republika Kosovo će poštovati međunarodno pravo.**
- (4) Svako lice i organ Republike Kosovo se obavezuje da poštuje odredbe Ustava.**

Član 16.

1. Kada je reč o analizi ovog člana 16, koji govori o premoći Ustava, smatramo da je jedan od najvažnijih osnovnih odredaba jer ukazuje na položaj i ulogu Ustava u celokupnoj piramidi socijalnog, političkog, ekonomskih i kulturnog organizovanja vlasti na Kosovu.
2. To je zbog toga, što je Ustav najviši opšti pravni akt svake zemlje, njen osnovni zakon, koji institucionalizuje postojanje i funkcionisanje političke vlasti, uređuje

osnovne društveno-ekonomske i političke odnose, obezbeđuje određenu sferu sloboda i prava čoveka i predstavlja sredstvo ograničenja nosilaca političke vlasti.

3. To je svečani, normativni akt, koji ima zakonsku pravnu snagu i, kao takav, predstavlja prvi simbol nezavisnosti države. Radi preglednosti i jasnoće, kasnije se različitim članovima posebno se reguliše hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata i hijerarhiju domaćih pravnih akata.

Član 16.1.

1. Kada reguliše hijerarhiju pravnih akata, Ustav propisuje da svi oni moraju biti u saglasnosti sa njim (član 16. stav 1. Ustava). Kada reguliše nadležnost Ustavnog suda, Ustav propisuje da je ovaj Sud "konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom" i da ovaj Sud odlučuje, ne samo o saglasnosti zakonskih pravnih akata, tj. zakona sa Ustavom, nego i dekreta Predsednika i Premijera, uredbi Vlade, kao i statuta opština sa ovim Ustavom. Budući da su ustavna pravila različita – jedno dopušta samo ocenu zakonitosti, a drugo uključuje i ocenu ustavnosti i ocenu zakonitosti, u ustavnoj praksi se može postaviti pitanje obima kompetencija Ustavnog suda, kao i pitanje, da li se pred ovim Sudom može osporavati ustavnost podzakonskih opštih akata ili samo njihova zakonitost.

Član 16.2.

1. U skladu sa načelom jedinstva pravnog poretka (Ustav polazi od osnovnog principa, prema kome je pravni poredak Republike Kosovo jedinstven i reguliše hijerarhiju međunarodnih propisa i opštih propisa unutrašnjeg prava), Ustav reguliše status različitih pravnih propisa u ustavnom sistemu (član 16. stav 1.). Sledećom odredbom ovog člana, sadržanom u stavu 2, naglašava se ustavnost uprave, tj. da upravna vlast potiče iz Ustava. To znači da pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja i organa jedinica lokalne samouprave, moraju da budu zasnovani na Ustavu (i zakonu). Upravna, najstarija vlast, postoji ukoliko i država. Upravna vlast donosi opšte i pojedinačne akte, u cilju sprovođenja u delo akata zakonodavne vlasti, dok sudska vlast rešava sporove na svim nivoima.

Član 16.3.

1. Ustav dalje, u stavu 3. ovog člana, utvrđuje da će Republika Kosovo poštovati međunarodno pravo. To je veoma značajna odredba, koja se tiče odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava, tj. odnosa ratifikovanih međunarodnih sporazuma i obaveznih načela međunarodnog prava, s jedne strane i zakona Republike Kosovo, s druge strane.
2. Međutim, s obzirom da se o ovim, veoma značajnim i osetljivim pitanjima, govori u članovima 17-20. Ustava, a pre svega, u članu 19, koji će biti predmet posebne i

detaljne analize i našeg komentarisanja, to se ovom prilikom, radi nepotrebnog ponavljanja, ne bismo više zadržavali na objašnjavanju ove odredbe.

Član 16.4.

1. Konačno, u stavu 4. ovog člana, Ustav utvrđuje jednu opštu obavezu da svako lice i organ Republike Kosovo moraju da poštuju odredbe Ustava, kao najvišeg opšteg pravnog akta u zemlji. To je ustavna obaveza svakog fizičkog i pravnog lica, koje na taj način pokazuje spremnost za odbranu osnovnih principa vladavine prava, koja predstavlja osnovnu pretpostavku svakog ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima, ali i njihovim dužnostima. Naime, vladavina prava se ostvaruje ustavnim jemstvima ljudskih prava i osnovnih sloboda, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću, ali ono što je vrlo važno (jer pravima odgovaraju i obaveze), jeste činjenica da se svako lice mora povinovati vlasti ustava i zakona.

Član 17 [Međunarodni sporazumi]

- (1) Republika Kosovo ima pravo na sklapanje međunarodnih sporazuma i članstvo u međunarodnim organizacijama.**
- (2) Republika Kosovo ima pravo na međunarodnu saradnju za zaštitu mira, bezbednosti i ljudskih prava.**

Član 17.

1. Analizom člana 17. Ustava Republike Kosovo počinjemo komentarisanje jedne vrlo značajne grupe članova (članovi 17-20. Ustava), koja se tiče međunarodnih odnosa i spoljne politike Republike Kosovo, a koja počiva na opšte priznatim principima i pravilima međunarodnog prava.
2. Naime, međunarodni sporazumi koji se ratifikuju od strane Republike Kosovo, tj. od strane njenog zakonodavnog organa (Skupštine Republike Kosovo – član 65. tačka 4.), sastavni su deo unutrašnjeg pravnog poretka, jer posle objavljivanja u Službenom listu, postaju sastavni deo pravnog sistema Republike Kosovo (član 19. stav 1.). Osim sporazuma koji se ratifikuju od strane skupštine, postoje i sporazumi koji se ratifikuju od strane predsednika republike potpisivanjem. To su svi sporazumi osim onih nabrojanih u cl. 18.1.

Član 17.1.

1. Član 17. Ustava, koji je predmet našeg komentara, posvećen je opštoj problematici međunarodnih sporazuma, s obzirom da ustavni tekst u stavu 1. utvrđuje da Republika Kosovo ima pravo na sklapanje međunarodnih sporazuma i članstvo u međunarodnim organizacijama. Međunarodni sporazumi predstavljaju pravne akte, tj. proizvode saglasnosti volja dvaju ili više subjekata međunarodnog prava, izražene preko nadležnih organa, u cilju stvaranja recipročnih prava i obaveza.

Međunarodna organizacija (ili međudržavna) je organizacija čiji doseg i oblast dejstva obuhvata više država. Razlikujemo dve osnovne vrste ovih organizacija, i to: 1) međunarodne međudržavne organizacije, čije članice su suverene države i 2) međunarodne nevladine organizacije, koje su formalno privatne organizacije (pojam "međunarodna organizacija", pre svega, odnosi se na međudržavne organizacije).

2. Međunarodna organizacija ima određene konstitutivne elemente – članice (države, druge međunarodne organizacije ili nesamoupravne teritorije), međunarodni ugovor (koji se najčešće naziva statutom, ali može nositi i naziv povelja, ustav..), stalne organe, oblast delatnosti, poseban status (pravno lice u međunarodnom i unutrašnjem pravu). Formalno-pravno govoreći, međunarodna organizacija mora biti osnovana sporazumom, koji joj daje pravosnažnost. Ovako osnovane međunarodne organizacije predmet su međunarodnog prava i mogu da ulaze u sporazume i sporove međusobno ili sa pojedinim državama. Na ovaj način, međunarodne organizacije razlikujemo od drugih međudržavnih grupa, kao što su na primer G8 i G77, a koje nisu osnovane međunarodnim sporazumom.
3. S druge strane, treba uočiti razliku između međunarodnih organizacija i sporazuma; iako se međunarodne organizacije utemeljuju sporazumima, neki sporazumi (na primer, Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini NAFTA nije međunarodna organizacija, pošto nema sopstvenu administraciju, već se oslanja isključivo na administracije zemalja članica sporazuma).
4. Imajući pravni i administrativni status u vidu, međunarodne organizacije možemo svrstati u dve kategorije, i to: 1) po članstvu; 2) po funkciji. Međunarodne organizacije možemo da razlikujemo na osnovu država članica i da li je članstvo slobodno ili ograničeno. Članstvo u nekim međunarodnim organizacijama (globalne organizacije) otvoreno je za sve države sveta (na primer, u ovu kategoriju svrstavamo Ujedinjene nacije, njene posebne agencije i Svetsku trgovinsku organizaciju). Takođe, razlikujemo i međunarodne organizacije sa ograničenim članstvom, a najčešći primer ovih organizacija su regionalne organizacije (na primer, Evropska unija ili Afrička unija). Konačno, postoje i organizacije osnovane po drugim kriterijumima, kao što su, na primer: Organizacija za ekonomsku kooperaciju i razvoj (OECD), Latinska unija, Pokret nesvrstanih, Arapska liga i slično.

Član 17.2.

1. Republika Kosovo, prema stavu 2. ovog člana, ima pravo na međunarodnu saradnju radi zaštite mira, bezbednosti i ljudskih prava. Danas je posebno značajna međunarodna saradnja u uslovima globalizovane ekonomije. Makroekonomske posledice značajnijih poremećaja u funkcionisanju finansijskih tržišta u svetu, odražavaju se i na stanje očuvanja mira u svetu i globalne bezbednosti.

2. Transnacionalni i asimetrični karakter savremenih izazova, rizika i pretnji bezbednosti uticali su na to da je bezbednost nedeljiva, pri čemu je sve očiglednije da nijedna zemlja nije u stanju da samostalno rešava sve složenije probleme očuvanja i jačanja nacionalne bezbednosti. Zbog toga se bezbednost u savremenim uslovima sve više sagledava globalno, a nacionalna bezbednost je sve značajnije povezana sa stanjem bezbednosti u bližem i daljem okruženju. Zato se odgovor na brojne poremećaje u svetu i asimetrične pretnje po mir i bezbednost, nalazi u integraciji nacionalnih sistema bezbednosti, jačanju multilateralnih foruma bezbednosti i kolektivnog sistema međunarodne bezbednosti, kao ključnih činilaca u obezbeđenju mira, stabilnosti i demokratskog razvoja država savremenog sveta.
3. Demokratski procesi i evropska spoljnopolitička orijentacija Republike Kosovo, jačaju njenu međunarodnu poziciju i pozitivno utiču na kreiranje i unapređenje politike saradnje i jačanja mera poverenja u regionu. Međutim, Republika Kosovo je, još uvek, suočena sa značajnim izazovima, rizicima i pretnjama koji ugrožavaju njenu bezbednost. I pored znatnog napretka u izgradnji demokratskih institucija i demokratske političke kulture i odnosa na Kosovu, ovaj proces nije tekao očekivanim tokom, pa se očekuje da bezbednosni problemi na ovom prostoru budu rešeni što pre, jer oni imaju regionalne razmere. Otuda se očekuje da će njihovim rešavanjem, ovaj prostor biti pretvoren u izvor stabilnosti, a ne nestabilnosti u regionu⁷⁸.
4. Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja civilizacijsku vrednost, osnovu nacionalne bezbednosti i merilo demokratskog karaktera društva i države. Politika u ovoj oblasti je zasnovana na odredbama Ustava Republike Kosovo, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope i drugim potvrđenim međunarodnim ugovorima. Poštovanje prihvaćenih obaveza iz oblasti ljudskih i manjinskih prava i unapređivanje pravnih okvira, predstavljaju značajan aspekt unapređenja nacionalne bezbednosti.
5. Republika Kosovo garantuje na svojoj teritoriji sva individualna i kolektivna prava, štiti i garantuje prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom (član 21. stav 2.) i propisuje da su svi dužni da poštuju prava i osnovne slobode drugih (član 21. stav 3.). Takođe, ona se zalaže i štiti interese svojih državljana u inostranstvu, onako kako to određuje zakon, uz obavezu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u drugim državama, kroz unapređenje odnosa sa tim državama, a u skladu sa relevantnim dokumentima međunarodnog prava. Polazeći od značaja

⁷⁸ Šira analiza bezbednosti i saradnje u Evropi data je u: Smith, E. Michael (2003), *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation* Cambridge University Press; dhe Cross, Sharyl, Kentera, Savo, Vukadinovic, Radovan dhe R. Craig Nation (2013). (eds.), *Shaping South East Europe's Security Community for the Twenty-First Century: Trust, Partnership, Integration*. New Security Challenges, Palgrave Macmillan: United Kingdom

međuetničke tolerancije i međukulturnog dijaloga⁷⁹, Republika Kosovo preduzima različite mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet. Republika Kosovo je opredeljena da razvija saradnju sa predstavnicima manjina, kao i matičnim državama porekla manjina, radi unapređenja njihovog položaja i njihovih prava. Tako je normativno, tj. prema Ustavu i odgovarajućim zakonima.

Član 18 [Ratifikacija međunarodnih sporazuma]

- (1) **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.**
- (2) **Međunarodni sporazumi osim onih koji nisu pomenuti u stavu 1. se ratifikuju potpisom predsednika Republike Kosovo.**
- (3) **Predsednik Republike Kosovo ili Premijer su dužni da obaveste Skupštinu o svakom potpisanom međunarodnom sporazumu.**
- (4) **Izmena ili povlačenje iz međunarodnih sporazuma se sprovodi putem iste procedure kao i pri ratifikaciji međunarodnih sporazuma.**
- (5) **Načela i procedure ratifikacije i ukidanja međunarodnih sporazuma se regulišu zakonom.**

Član 18.

1. **Kvorum** predstavlja zakonom predviđen broj članova jedne organizacije, čije je prisustvo na sednici potrebno, da bi se poslovi mogli obavljati. U parlamentu, kvorum predstavlja potreban broj članova (poslanika) za punovažno rešavanje. Kada je reč o Skupštini Republike Kosovo, onda treba reći da ovaj republički parlament, postiže kvorum onda, kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine (s obzirom da ova Skupština ima ukupno 120 poslanika, kvorum za njen punovažan rad iznosi 61 poslanik).
2. Pojmovi **apsolutna** i **relativna većina** nisu vezani isključivo za izbore i politički sistem i ne treba ih mešati sa pojmom **kvalifikovana većina**, koji znaci većina kvalifikovana da donosi neku odluku, prema zakonu, propisu, običaju i slično. Za neke skupštinske odluke je potrebna prosta većina (većina poslanika koji u tom trenutku obezbeđuju kvorum za rad), a za neke druge (bitnije odluke) je potrebna

⁷⁹ O međuetničkoj toleranciji i dijalogu vidi više u; Naimark, M. Norman, (2002) 'Fires of Hatred: Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe', Harvard University Press: Harvard; dhe Brown, Wendy (2006), 'Regulating Aversion: Tolerance in the Age of Identity and Empire' Princeton University Press: Princeton, New Jersey.

kvalifikovana većina, koja može biti, na primer, *apsolutna* (većina od ukupnog broja poslanika, u ovom slučaju od 120, na primer za izbor Vlade, koja se smatra izabranom, ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova – član 95. stav 3. Ustava) ili na primer, *dvotrećinska* (u ovom slučaju, izbor predsednika, koji se vrši sa 2/3 glasova svih poslanika skupštine – član 86. stav 4.)⁸⁰ ili neka druga. Za menjanje Ustava, kvalifikovana većina je dvotrećinska većina poslanika, tj. svaka izmena zahteva odobrenje 2/3 svih poslanika Skupštine (član 144. stav 2.), kao što se i međunarodni sporazumi, koji se tiču pitanja navedenih u ovom članu 18. stav 1. ratifikuju, takođe, sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine⁸¹. Sistem *relativne* većine znači da je za predstavnika birača u predstavničkom telu izabran onaj kandidat, koji je dobio više glasova od drugih kandidata.

Član 18.1.

1. Imajući u vidu značaj određenih pitanja o kojima se glasa u Skupštini, predviđena je i odgovarajuća potrebna većina za njihovo izglasavanje, tj. za ratifikaciju. Tako, na primer, za ratifikaciju međunarodnih sporazuma, koji se tiču teritorije, mira, saveza, političkih i vojnih pitanja, potrebna je dvotrećinska većina glasova svih poslanika Skupštine (član 18. stav 1. tačka 1.). To je zbog toga, što Ustav Republike Kosovo, kao i svi drugi ustavi, garantuju celovitost teritorije na kojoj žive njeni građani i što teritorija predstavlja jedan od tri konstitutivna uslova svake države – pored stanovništva i državne vlasti. Zbog značaja očuvanja mira, saveza sa drugim državama, političkih i vojnih pitanja, odredbom ovog stava, predviđena je, takođe, neophodnost dvotrećinskog izglasavanja, tj. ratifikovanja međunarodnih sporazuma koji se tiču navedenih pitanja.
2. Imajući u vidu da su ljudska prava i osnovne slobode (član 18. stav 1. tačka 2.), prema samom Ustavu Republike Kosovo, "neodvojiva, neotuđiva i neosporiva" i da čine osnov pravnog poretka Republike Kosovo, takođe je za ratifikaciju međunarodnih sporazuma, koji se tiču ljudskih prava i osnovnih sloboda, potrebno 2/3 glasova svih poslanika Skupštine. Naime, ovim pravima i slobodama se utvrđuje pravni položaj pojedinca prema organima vlasti i, otuda, one predstavljaju granicu koju državna vlast ne sme da prekorači, ako je organizovana na demokratskim načelima.

⁸⁰ Ovde, međutim, treba naglasiti da je Ustavom Republike Kosovo predviđeno i rešenje u slučaju da na prva dva glasanja, nijedan kandidat ne dobije većinu od 2/3 glasova svih poslanika Skupštine. Tada se organizuje treće glasanje, na kojem se glasaju dva kandidata sa najvećim brojem glasova u drugom krugu glasanja i za predsednika Republike Kosovo se smatra izabranim onaj kandidat, koji je dobio većinu glasova svih prisutnih poslanika (član 86. stav 5.). Takođe, Ustav predviđa i mogućnost da se ni ovim, trećim, glasanjem od predloženih kandidata ne dobije predsednik Republike. Tada se Skupština raspušta i raspisuju se novi izbori (član 86. stav 6.).

⁸¹ U Evropskoj uniji, za neke odluke kvalifikovana većina iznosi 3/5.

3. Značaj prava i osnovnih sloboda čoveka je od presudnog značaja za obezbeđenje demokratije, jer nje nema, ukoliko građanima nije obezbeđen odgovarajući obim, kao i poštovanje ljudskih prava. Ova prava predstavljaju, kao i Ustav, branu od apsolutne i neodgovorne vlasti i jedan od najvažnijih pokazatelja principa ustavnosti. Kao takvi, ljudska prava i slobode, predstavljaju činilac koji određuje političku snagu i vrednost jednog ustava⁸².
4. Članstvo u međunarodnim organizacijama, svakoj državi, pa tako i Republici Kosovo, pruža određene mogućnosti za saradnju na međunarodnom nivou i sklapanje odgovarajućih međunarodnih sporazuma. S obzirom da pristupanje određenim međunarodnim organizacijama, za državu znači dobijanje određenih prava, ali istovremeno i preuzimanje značajnih obaveza, to se i za ratifikaciju sporazuma koji se tiču pristupanja Republike Kosovo određenim međunarodnim organizacijama i dobijanja statusa njihovog člana (član 18. stav 1. tačka 3.), zahteva kvalifikovanu većinu, kao što je to slučaj u prethodno navedenim stavovima.
5. Konačno, dvotrećinska većina svih poslanika Skupštine se zahteva i za preuzimanje odgovornosti nad finansijskim obavezama od strane Republike Kosovo. Naime, to je sasvim logična nadležnost republičkog Parlamenta, koja je ranije bila jedina i isključiva, pre svega, u dalekoj istoriji, tj. kada su se javili prvi zahtevi za formiranjem parlamenta (skupštine), kao predstavničkog tela.
6. Naime, iako je, prema organskoj podeli vlasti, parlament telo koje donosi zakone (zakonodavno telo), poreklo parlamenta se nalazi u zahtevu plemstva da i ono učestvuje u razrezivanju poreza, a ne da mu vladalac samovoljno nameće dažbine, pa je parlament i nastao iz razloga ograničenja fiskalnih prava monarha. Tu leži koren ideje predstavništva, jer je tadašnje plemstvo lansiralo krilaticu da "nema poreza bez saodlučivanja predstavništva" (no taxation without representation).
7. To znači da staleške skupštine, kao prvobitni oblik predstavništva, nisu nastale da bi vršile zakonodavnu funkciju, nego je njihova osnovna funkcija bila finansijska (kasnije i sudska)⁸³. Zbog toga je najveći broj skupština, počev od X veka, kada je osnovano prvo predstavničko telo, pa sve do danas, ustavom dobijao nadležnost finansijske prirode, tj. kontrolisanja šefa države od mogućeg zaduživanja i preuzimanja određenih finansijskih obaveza. Tako je i odredbom člana 18. stav 1. tačka 4. Ustava, predviđena, zbog značaja ovog pitanja, neophodna dvotrećinska ratifikacija međunarodnih sporazuma, koji predviđaju preuzimanje odgovornosti nad određenim finansijskim obavezama od strane Republike Kosovo.

⁸² Jowell, J., "The Rule of Law Today". U J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*. (Oxford University Press: Oxford, 2004) str. 5-25.

⁸³ Ovde treba navesti istorijski kuriozitet, da je najstariji parlament u svetu onaj, koji postoji na Islandu, neprekidno još od 930. godine (skoro punih 11 vekova). I ovaj parlament nije toliko značajan zbog formiranja zakonodavnog tela, koliko zbog preuzimanja određenih finansijskih nadležnosti monarha i time, ublažavanja njegovog apsolutizma.

Ivan Čukalović

Član 18.2.

1. Kao što smo već naveli, za ratifikaciju međunarodnih sporazuma koji se tiču napred navedenih pitanja, predviđenih članom 18. stav 1. Ustava Republike Kosovo, potrebna je kvalifikovana dvotrećinska većina svih poslanika Skupštine Republike Kosovo. Međutim, to nije slučaj i sa međunarodnim sporazumima, koji se ratifikuju potpisom predsednika Republike Kosovo (član 18. stav 2.). Naime, shodno članu 84. stav 7, Predsednik potpisuje međunarodne sporazume u saglasnosti sa ovim Ustavom.

Član 18.3.

1. U slučaju potpisivanja, tj. ratifikacije međunarodnog sporazuma potpisom predsednika Republike Kosovo, dužan je lično predsednik ili premijer, da obavesti Skupštinu o svakom takvom potpisanom međunarodnom sporazumu (član 18. stav 3.).

Član 18.4.

1. Ono što je bitno ovde naglasiti jeste činjenica da, usled promenjenih okolnosti, može doći do izmene ratifikovanih međunarodnih sporazuma ili, čak, do povlačenja Republike Kosovo iz ovih sporazuma. U takvim slučajevima je veoma važno, kako se vrši ta izmena, odnosno povlačenje, pa da ne bi došlo do određenih dilema i nejasnoća u takvim situacijama, Ustav predviđa istu proceduru, kao i pri ratifikaciji međunarodnih sporazuma (član 18. stav 4.).

Član 18.5.

1. Ustav Republike Kosovo prepušta zakonu regulisanje načela i procedure ratifikacije i ukidanja međunarodnih sporazuma (član 18. stav 5.).

Član 19 [Sprovođenje međunarodnog prava]

- (1) Svaki međunarodni sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo, nakon što se objavi u Službenom listu Republike Kosovo, postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema. Sporazum se sprovodi na direktan način, osim u onim slučajevima kada je to nemoguće i kada sprovođenje istog zahteva donošenje novog zakona.
- (2) Ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo.

Član 19.

1. Prethodnim članom 18. Ustava Republike Kosovo, predviđena je ratifikacija međunarodnih sporazuma od strane Skupštine, kao narodnog predstavništva,

obaveze predsednika Republike i premijera u vezi obaveštavanja republičkog Parlamenta u vezi svakog potpisanog međunarodnog sporazuma (pravo potpisivanja, tj. ratifikacije ovih sporazuma u saglasnosti sa Ustavom ima samo predsednik, a ne i premijer), procedura izmene ovih sporazuma ili povlačenja Republike Kosovo iz njih, kao i zakonsko regulisanje, tj. prepuštanje Ustava zakonu, da svojim odredbama reguliše načela i procedure ratifikacije i ukidanja međunarodnih sporazuma.

Član 19.1.

1. Međutim, član 19, koji je predmet naše analize, predviđa jednu vrlo značajnu odredbu, kojom je utvrđeno da svaki međunarodni sporazum, koji je ratifikovan od strane Republike Kosovo (to mogu uraditi Skupština i predsednik Republike Kosovo), postaje sastavni deo unutrašnjeg pravnog sistema, tj. deo pravnog poretka (stav 1.). Uslov da ovi sporazumi postanu sastavni deo pravnog poretka Republike Kosovo, jeste da oni budu objavljeni u Službenom listu Republike Kosovo. Prema tome, ovi sporazumi, čiji status Ustav reguliše u članu 19. stavu 1, ne podležu oceni ustavnosti i postaju deo pravnog poretka. Oni se sprovode na direktan način, tj. neposredno, što znači, na primer, da se sudska presuda može bazirati na opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i na ratifikovanim međunarodnim sporazumima. Izuzetno od odredbe utvrđene ovim stavom, ratifikovani međunarodni sporazumi se ne sprovode na direktan način, samo u onim slučajevima kada je to nemoguće i kada sprovođenje istih sporazuma zahteva donošenje novog zakona⁸⁴.

Član 19.2.

1. Veoma je značajno na ovom mestu utvrditi odnos između unutrašnjeg i međunarodnog prava. Međunarodno pravo predstavlja specifičan normativni poredak, koji reguliše određene društvene odnose i procese u međunarodnoj zajednici, a sankcionisano je od strane države i međunarodnih organizacija. Kao takvo, ono je rezultat duge evolucije kroz koju je prošla međunarodna zajednica i, u odnosu na unutrašnje pravo, ima svojih specifičnosti.

⁸⁴ Vidi Predmet Ustavnog suda Republike Kosovo KO-95/13. U Presudi povodom slucaja br. KO95/13 (*Podnosilac Zahteva: Visar Ymeri i 11 poslanika Skupstine Kosova za ocenu ustavnosti Zakona br. 04/L-199, o ratifikaciji Prvog sporazuma o principima koji regulisu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plana za sporevodjenje ovog sporazuma*) od 9 septembra 2013 Ustavni sud Kosova je jasno pojasnio da ustavni sistem Kosova pripada kontinentalnom sistemu zemalja dge su međjunarodni ugovori po pravnoj snazi su iznad zakona i ispod ustava. Drugo, ovom Ppresudom je receno da zakoni o ratifikaciji nemaju normativnu vrednost i primenjuju se direktno od strane sudova i ostalih organa samo ukoliko su samo-izrsajuce. Ukoliko to nisu, onda treba novi zakon za njihovo sprovođenje. Ovaj zakon o njihovom sprovođenju je drugaciji od zakona o ratifikaciji jer ima normativnu znagu. Izmena ovog zakona o sporovodjenju moze se uciniti samo istim putem kojim je sklopljen glavni sporazum koji se sprovodi a ne preko redovne zakonske procedure. Ovo je stoga sto na Kosovu medjunarodnisporazumi koji su postali deo ustavnog poretka Kosova i koji su objavljeni imaju vecu pravnu snagu od redovnih zakona.

2. Naime, dok je unutrašnje pravo postavljeno vertikalno i počiva na hijerarhiji vlasti (pojedinaac je dužan da se povinuje pravu), međunarodni poredak je postavljen horizontalno⁸⁵ i ono ne služi kao sredstvo potčinjavanja, poput unutrašnjeg prava, nego kao sredstvo koordinacije i kontrole određenih društvenih odnosa i procesa u međunarodnoj zajednici, kako bi se omogućilo funkcionisanje svetske privrede i obezbedio svetski mir. Otuda je međunarodni poredak zasnovan na suverenoj jednakosti država (a ne na hijerarhiji vlasti), pa u međunarodnoj zajednici ne postoji ni vrhovni zakonodavni organ, niti obavezno sudstvo, kao što je to slučaj sa unutrašnjim pravnim porecima.
3. Navedenu varijantu monističke koncepcije, po kojoj postoji primat međunarodnog prava u odnosu na unutrašnje pravo (ova teorija se pojavila krajem Prvog svetskog rata i do danas je ostala veoma rasprostranjena), prihvata i Ustav Republike Kosovo. Naime, član 19. stav 2. ovog Ustava, propisuje da ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava, imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo.
4. To znači da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni sporazumi postaju deo pravnog poretka, da su iznad domaćih zakona, tj. zakona Republike Kosovo, koji pripadaju unutrašnjem pravu i da, kao takvi, ova pravila (načela) i sporazumi, ne podležu oceni ustavnosti. Isto vazi i za obavezna načela međunarodnog prava koji imaju istovetan status u pravnom sistemu Republike Kosovo kao i ratifikovani međunarodni sporazumi (deo su unutrašnjeg pravnog poretka i direktno se primenjuju) i ne podležu oceni ustavnosti.

Član 20 [Prenošenje suverenosti]

- (1) **Republika Kosovo, na osnovu međunarodnih ratifikovanih sporazuma, prenosi državna ovlašćenja međunarodnim organizacijama za neka određena pitanja.**
- (2) **Ukoliko neki sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo o članstvu u neku međunarodnu organizaciju predviđa obavezno sprovođenje normi te organizacije, zakon kojim se ratifikuje sporazum o članstvu treba biti usvojen od dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i te norme imaju prednost nad zakonima Republike Kosovo.**

Član 20.

1. O suverenosti (suverenitetu) se govori na samom početku Ustava i to u članu 2. Poglavlja I ("Osnovne odredbe"). Stav 2. navedenog člana sadrži odredbu po kojoj je suverenitet Republike Kosovo **neosporiv, neotuđiv i neodvojiv** i štiti se svim merama, predviđenim ovim Ustavom. Međutim, u svetu međunarodnih odnosa ne samo sad nego i u prošlosti države su bile primorane da stupe u kontakt s drugim

⁸⁵ Friedrich, C., (1950), 'Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America', Ginn and Co., Boston, str. 151.

državama i međunarodnim organizacija za rad ostvarivanja svojih nacionalnih interesa svakojake vrste. To je svrha ovog člana koji govori o prenošenju suvereniteta dobrovoljnim putem i na demokratski način. Prema stavu 1. ovog člana, Republika Kosovo, na osnovu međunarodnih ratifikovanih sporazuma, prenosi državna ovlašćenja međunarodnim organizacijama za neka određena pitanja. Problem je što ni u Ustavu, a ni u odgovarajućim zakonskim tekstovima, nije precizno određeno koja su to "određena pitanja" za koja se mogu preneti ovlašćenja države pojedinim međunarodnim organizacijama.

2. U svakom slučaju to je kontekstualno pitanje koja se rešava u zavisnosti od konkretnih okolnosti. Primer „određenih pitanja“ koja nalazu prenos suverenih prava kosova na ostale subjekte međunarodnog prava bilo bi učešće u mirovne operacije ili drugo učešće Kosova u odbrambene saveze, članstvu u Evropskoj Uniji, itd. Ovo ne treba da se shvati kao da ima za posledicu prenos suverenosti. Naime, ovde se radi o prenosu suverenih prava Kosova kao nezavisne i suverene države na druge subjekte međunarodnog prava i sama činjenica da ova odredba ovlašćuje kosovske organe da prenose određena suverena prava jesti znak da Kosovo je suverena i nezavisna država.

Član 20.1.

1. Analiziraćemo Zakon o međunarodnim ugovorima koji predviđa proceduru za pregovaranje, potpisivanje, potvrđivanje, stavljanje rezervi i davanje izjava, izmenu i dopunu, otkazivanje, kao i sprovođenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo, bez obzira na to koja institucija ili zvaničnik su zaključili ili potpisali dati međunarodni ugovor u ime države i Vlade Republike Kosovo. Ono što je vrlo bitno napomenuti, jeste da mora da postoji usklađenost unutrašnjeg zakonodavstva sa normama i načelima međunarodnog prava, pa se, tako, od strane autora ovog zakona, prilikom njegove izrade, vodilo računa o njegovoj usklađenosti sa opšteprihvaćenim normama i načelima međunarodnog prava, koja uređuju zaključenje i izvršenje međunarodnih ugovora.
2. Kada govorimo o zaključivanju međunarodnih ugovora, veoma je značajno reći, ko su ovlašćeni predlagači, tj. ko ima pravo na pokretanje inicijative za zaključenje dvostranih ili višestranih međunarodnih ugovora Republike Kosovo. To su predsednik, premijer i ministar inostranih poslova, dok ministarstva i državne agencije imaju pravo da iniciraju zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo u pitanjima koja potpadaju pod njihovu nadležnost. Takođe, inicijativu za zaključivanje dvostranih ili višestranih međunarodnih ugovora mogu da pokrenu i nadležni organi Republike Kosovo ili organi stranih država. Pored prava na pokretanje inicijative za zaključenje međunarodnih ugovora, moramo znati i ko ima ovlašćenje za zaključenje međunarodnih ugovora. Prema članu 7. stav 1. Zakona o međunarodnim ugovorima, predsednik, premijer i ministar inostranih poslova imaju pravo da, bez ikakvog posebnog punomoćja, vrše sve radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo, dok su 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 da pregovaraju o zaključenju nekog međunarodnog ugovora (član 7. stav 2. Zakona). Druga lica mogu da vrše radnje koje se odnose na zaključenje međunarodnih ugovora Republike Kosovo, jedino pod uslovom ako imaju punomoćje, koja im je dato na osnovu važećeg zakona i u skladu sa postupkom propisanim ovim Zakonom.

3. Takođe, kada je reč o zaključivanju ugovora o međuinstitucionalnoj saradnji, ministarstva u Vladi i državne agencije mogu da zakluče, svako u okviru svojih nadležnosti, sporazume ili memorandume sa stranim državama i međunarodnim organizacijama, jedino ako takvi ugovori ne sadrže pravno obavezujuće klauzule po Vladu Republike Kosovo, ako nisu u sukobu sa zakonima, drugim pravnim aktima Republike Kosovo, kao i sa preuzetim međunarodnim obavezama (član 13. Zakona).
4. Sprovođenje zaključenih međunarodnih ugovora obezbeđuje Vlada Republike Kosovo, s tim što neki međunarodni ugovor može da bude izmenjen ili dopunjen na osnovu normi međunarodnog prava i shodno proceduri koja je propisana ovim Zakonom za zaključenje međunarodnih ugovora. Takođe, predviđena je i mogućnost otkazivanja međunarodnih ugovora Republike Kosovo ili suspenzije njihovog dejstva, ali jedino na osnovu odredaba međunarodnih ugovora, normi međunarodnog prava i na osnovu procedure koju je propisao ovaj Zakon (član 19. stav 1.). Odredbe ovog Zakona o Izmeni ili dopuni kao i otkazivanju i suspenziji međunarodnih ugovora predviđenih ovim Zakonom su u stvari iste kao u Bečkoj Konvenciji o Pravu Ugovoga iz 1969 (stupila na snagu 1980)
Zaključeni međunarodni ugovori Republike Kosovo objavljuju se u Službenom glasniku, kada budu poslani iz ureda predsednika Republike Kosovo, odnosno Skupštine Republike Kosovo.

Član 20.2.

1. Pri kraju komentara člana 20. Ustava Republike Kosovo, ne možemo a da ne ukažemo na činjenicu različitog načina potvrđivanja međunarodnih ugovora. Naime, član 11. navedenog Zakona o međunarodnim ugovorima, predviđa potvrđivanje neophodnom dvotrećinskom (2/3) većinom glasova svih poslanika u Skupštini Republike Kosovo za međunarodne ugovore koji se tiču: 1) teritorije; 2) mira; 3) saveza; 4) političkih i vojnih pitanja; 5) prava i osnovnih sloboda; 6) članstva Republike Kosovo u međunarodnim organizacijama; 7) preuzimanje finansijskih obaveza od strane Republike Kosovo. Takođe, stavom 2. člana 20. Ustava Republike Kosovo, predviđeno je usvajanje od strane dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine zakona kojim se ratifikuje sporazum o članstvu Republike Kosovo u neku međunarodnu organizaciju, koji (sporazum) predviđa obavezno sprovođenje normi te organizacije. Drugi međunarodni ugovori, koji se ne tiču napred navedenih pitanja, potvrđuju se potpisom predsednika Republike Kosovo.

2. Ono što je veoma značajno za našu analizu i na šta moramo posebno da ukažemo pažnju, jeste činjenica da te norme međunarodne organizacije, čiji je član postala Republika Kosovo potpisivanjem odgovarajućeg međunarodnog sporazuma, imaju prednost nad zakonima Republike Kosovo. To znači da su te norme deo unutrašnjeg pravnog poretka (to postaju ratifikacijom međunarodnog sporazuma od strane nadležnih političkih institucija Republike Kosovo) i da ne podležu oceni ustavnosti, jer zaključeni i ratifikovani (potvrđeni) međunarodni ugovori Republike Kosovo, koji su stupili na snagu, imaju obavezujući karakter za Republiku Kosovo. Otuda, ako neki međunarodni ugovor Republike Kosovo, koji je stupio na snagu, uspostavlja drugačije norme od onih koje su uspostavljene zakonom, drugim pravnim aktima Republike Kosovo, koji su bili na snazi u trenutku zaključenja međunarodnog ugovora ili koji su stupili na snagu posle stupanja na snagu međunarodnog ugovora, u tom slučaju jaču pravnu snagu imaju odredbe međunarodnog ugovora Republike Kosovo.
3. Takođe, i Zakon o međunarodnim finansijskim sporazumima (usvojen u Skupštini 06.05.2004. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija 09.08.2004. godine), predviđa da u slučaju suprotnosti odredaba nekog međunarodnog sporazuma sa važećim zakonom na Kosovu, te odredbe međunarodnog finansijskog sporazuma, imaju prednost u odnosu na važeći zakon na Kosovu (član 6. Zakona).

Poglavlje II: Prava i osnovne slobode

Uvodna razmatranja

1. Još uvek se smatra kao jedan od glavnih zadataka ustava da utvrdi osnove pravnog položaja pojedinaca, koje bi obični zakoni trebalo dalje da razrade, konkretizuju, sprovedu i zagarantuju, a koje nikako ne bi smeli da povrede. Još u prvim evropskim ustavima sreću se ovakve odredbe, koje su preuzete iz nešto starijih deklaracija posvećenih pravima čoveka i građanina. To su, pre svega, deklaracije nekih severnoameričkih država i Francuske s kraja XVIII veka, kojima je pridavan veliki značaj, jer su one imale da obeleže osnovni preobražaj koji je novi, ustavni tip vladavine, trebalo da izvrši prema prethodnom, tj. apsolutističkom tipu vladavine. Uloga tih odredbi se sastojala u zaštiti izvesnih pravnih dobara i to, ne samo od upravne, nego i od zakonodavne vlasti.
2. Tokom vremena ove odredbe su postale tradicija, pa su unošene u kasnije, kao i u najnovije ustave⁸⁶. Različiti ustavi su ovaj odeljak obeležavali sa različitim imenima, kao što su na primer: "Ustavna prava građana", "Ljudska i manjinska prava i slobode", "Osnovna prava i dužnosti građana" i slično. Taj dodatak (dužnosti) imao je ulogu da istakne, posebno u zemljama socijalizma, da se živelo u doba, gde "svaki pojedinac mora spoznati da je član društva i da ima prema društvu, ne samo prava, nego i dužnosti". Zbog toga je na kraju odeljka unet bio jedan član, koji najopštijim izrazima statuirao dužnost građana (pokoravanje zakonima, služenje interesima zajednice, odbrana otadžbine, snošenje državnih tereta i slično)⁸⁷. U drugim ustavima se takav član ne recipira, tako da u ovom odeljku nema pomena o ma kakvim dužnostima građana. Dužnosti se pominju u posebnom odeljku, ali ne u ovome, koji nabroja samo prava pojedinaca, čisto individualna prava⁸⁸.
3. Ta prava su, najpre, bila delom građanska, a delom politička. Građanska su ona koja zaštićuju i obezbeđuju privatnu ličnost pojedinaca, a politička koja im obezbeđuju učešće u javnom životu. Građanska prava nisu ograničena samo na državljane, dok politička jesu.

⁸⁶ Uporedi: Lynn Hunt, *Inventing Human Rights: A History* (W. W. Norton & Company: New York and London, 2008), Glava 3 ("They Have Set a Great Example. Declaring Rights") i Glava 4 ("There Will Be No End Of It. The Consequences of Declaring") str. 113-175; Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Cornell University Press: USA, 2013), Glava 5 ("A Brief History of Human Rights"), str. 75-92.

⁸⁷ O najvažnijim dužnostima građana, videti šire: Stupar, M., *Teorija o političkim dužnostima* (Savremena Administracija: Beograd, 1996); i Paine, Th., *Rights of Man, Common Sense and Other Political Writings* (Oxford University Press: Oxford, 2001) (ed. by Mark Philip)

⁸⁸ Gewirth, A., Osnova i sadržaj ljudskih prava, *Dometi*, br. 4, 1978, str. 133-148.

4. Ljudska prava⁸⁹ se mogu, prema različitim kriterijumima, svrstati u veoma različite grupe. Tako, na primer, razlikujemo:
- 1) **prava negativnog statusa, prava pozitivnog statusa i prava aktivnog statusa** (prema kriterijumu međusobnog odnosa između pojedinca, tj. građanina i države).
 - prava negativnog statusa su prava građana u koje država ne sme da dira, tj. građani uživaju slobodu od intervencije države u njihovu pravnu sferu. Zato se ova prava još nazivaju i prava slobode,
 - prava pozitivnog statusa, naprotiv, daju građanima pravo da od države zahtevaju određeno činjenje ili nečinjenje i država je dužna da aktivno deluje u korist građana,
 - prava aktivnog statusa su takva prava, kod kojih građani aktivno učestvuju u obavljanju javnih poslova.
 - 2) **prava čoveka, prava građanina i prava državljanina** (s obzirom na to da li pripadaju svakom čoveku kao ljudskom biću, građaninu kao pripadniku političke zajednice ili samo državljaninu određene države).
 - 3) **lična, politička, socijalna, ekonomska i kulturna prava** (prema predmetu, odnosno sferi ljudske ličnosti koju štite).
 - 4) **prirodna i građanska prava** (s obzirom na to da li postoje nezavisno od države, ili samo u okvirima političke zajednice).
 - 5) **prava prve, druge i treće generacije** (prema vremenu nastanka, odnosno vremenu u kome se garantuju ustavom).
 - prava prve generacije su vremenski najstarija prava i obuhvataju lična i politička prava,
 - prava druge generacije dolaze posle prava prve generacije i obuhvataju ekonomska, socijalna i kulturna prava,
 - prava treće generacije⁹⁰ (za ova prava se koriste još i termini, kao što su "prava naroda", "kolektivna prava", "prava solidarnosti" i sl.) su prava čija je sadržina kompleksna i čiji su nosioci, manje ili više, određeni kolektiviteti. Zato oni obuhvataju množinu prava i ne mogu se svesti na jedno pravo (na primer, pravo na mir, pravo na razvoj⁹¹, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na komuniciranje i slično), pa je nosilac ovih prava celokupna zajednica državljana, tj. svi građani u jednoj državi⁹².
 - 6) **individualna prava i prava kolektiviteta** (prema subjektu kome pripadaju)
 - individualna pripadaju svakom pojedincu,
 - kolektivna pripadaju užim ili širim kolektivitetima.

⁸⁹ O osnovnim dokumentima, koja su posvećena ljudskim pravima, videti šire: Brownlie, I., *Basic Documents on Human Rights*, 2nd edition (Oxford University Press: Oxford, 1981); i Cassese, A. (ed.), *UN Law – Fundamental Rights – Two Topics in International Law*, (Springer: New York, 2009)

⁹⁰ O pravima treće generacije videti šire: Vodinelic-Rakić, V., „Prava treće generacije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 5-6, 1989. (Supplement), str. 789-814.

⁹¹ O ovom pravu doneta je posebna Deklaracija, videti: Gajinov, M., „Deklaracija o pravu na razvoj“, *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 2, 1988, str. 235-250.

⁹² O ovome videti šire: Bard A. Andreassen and Stephen P. Marks (eds.), *Development As a Human Right: Legal, Political, and Economic Dimensions* (Harvard Series on Health and Human Rights) (FXB Center for Health and Human Rights: Harvard, 2007).

- 7) *zakonska i etička prava* (s obzirom na to, da li su uređena pravom ili ne)
- 8) *ustavna, tj. osnovna i zakonska prava* (zavisno od toga, da li ih štiti ustav ili zakon).

Član 21 [Opšta načela]

- (1) **Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojivi, neotuđivi i nepovredivi i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.**
- (2) **Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.**
- (3) **Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih.**
- (4) **Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva.**

Član 21.

1. Za prava i osnovne slobode zajemčene ustavom, bitno je da se ona neposredno primenjuju i to treba da bude utvrđeno kao polazni princip garantovanja ljudskih prava. Ustav Republike Kosovo to u opštim načelima (član 21.) ne utvrđuje, ali u sledećem članu 22. ukazuje na direktnu primenu međunarodnih sporazuma i instrumenata i, čak, na njihovu premoć u slučaju konflikta nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. Neposredna primena ustavnih odredbi o ljudskim pravima se, najčešće, predviđa u uporednoj ustavnoj praksi, jer ona znači da zakon nije nužan posrednik između ustavne norme i njene praktične primene. Tako, sud i svaki drugi organ koji primenjuje pravo može da se, neposredno, pozove na ustavnu normu i, otuda, može neposredno da primeni ustavno pravilo na konkretan slučaj.
2. S obzirom da Ustav Republike Kosovo predviđa direktnu primenu međunarodnih sporazuma i instrumenata, kao osnov tumačenja odredbi o pravima i osnovnim slobodama, trebalo bi da budu dva izvora:
 - 1) važeći međunarodni standardi ljudskih prava;
 - 2) praksa međunarodnih institucija, koje nadziru sprovođenje ljudskih prava.
3. Svrha ustavnih jemstava prava i osnovnih sloboda jeste očuvanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti. To su osnovne vrednosti koje odlikuju svako pravedno, otvoreno, demokratsko društvo i političku zajednicu koja počiva na vladavini prava. U takvoj zajednici je dostojanstvo ljudske ličnosti neprikosnoveno i zato su svi dužni da ga poštuju i štite⁹³. Otuda, svaki ustav, pa i kosovski koji je predmet našeg komentara, pored realnih, sadrži i norme programskog karaktera. Kada je reč o Ustavu Republike Kosovo, ovoj problematici posvećeno je Poglavlje II ono nosi naziv "PRAVA I OSNOVNE SLOBODE". To je najobimnije

⁹³ O ovome videti šire: Rawls, John (2005), *Political Liberalism*, Columbia University Press: New York.

poglavlje⁹⁴ i sadrži ukupno 42 člana. Posvećeno je slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina, zaštiti ljudskog dostojanstva, jednakosti pred zakonom i direktnoj primeni međunarodnih sporazuma i instrumenata. Takvo mesto u sistematici i takva obimnost ustavnog uređivanja tih društvenih odnosa, odgovaraju opštoj koncepciji ustava, kao sredstva zaštite čoveka i ograničavanja državne vlasti. Ona je i u skladu s onom osnovnom odredbom⁹⁵, koja utvrđuje da Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode predviđene Ustavom (čl. 21. st. 2) i da su ljudska prava i osnovne slobode neodvojiva, neotuđiva i nepovrediva i da čine osnov pravnog poretka Republike Kosovo (čl. 21. st. 1).

Član 21.1.

1. Termini koji govore o neodvojivosti, neotuđivosti i nepovredivosti se upotrebljavaju na više mesta u Ustavu. Tako, ustavna odredba sadržana u članu 2. stav 2, koja je posvećena suverenitetu države Kosovu, utvrđuje da je ovaj suverenitet (i integritet) "nepovrediv, neotuđiv i neodvojiv". Kada je reč o neodvojivosti ljudskih prava i osnovnih sloboda, onda treba reći da su ona vezana za ličnost njihovih nosilaca, tj. svakog lica ponaosob i da im niko ne može osporiti ta prava.
2. Naime, ova prava i slobode su zasnovana, pre svega, na prirodnom pravu svakog čoveka, koje se stiče rođenjem i koje je večno i nepovredivo, ali se ona, takođe, zasnivaju i na brojnim međunarodnim sporazumima, deklaracijama, konvencijama i instrumentima i, otuda se garantuju ovim Ustavom. Tu naročito mesto zauzimaju Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda⁹⁶, Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima, Konvencija o pravima deteta, Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije i drugi međunarodni akti.

⁹⁴ Članovi 21-62 Ustava.

⁹⁵ Ustav Republike Kosovo, član. 21.

⁹⁶ Konvencija je potpisana u Rimu, 04. novembra 1950. godine, a stupila je na snagu posle ratifikacije 8 evropskih zemalja (03. septembra 1953. godine). Vremenom je Konvencija dopunjena sa 13 protokola. Krug zemalja koje su ratifikovale Konvenciju brzo se širio, a poseban podstrek bilo je prihvatanje većeg broja novih ljudskih sloboda i prava posle 1990. godine.

O doktrinarnom tumačenju ove Konvencije, videti šire: Van Dijk, F., Van Hoof, F. Van Rijn, A. and Zwaak, Leo, (2006), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Fourth Edition* Intersentia: Antwerp - Oxford.; Janis, W. Richard, Mark Kay, S. and Bradley, W. Anthony (2008), *European Human Rights Law: Texts and Materials*(Oxford University Press: USA.; C A White, Robin and Ovey, Clare (2010), *The European Convention on Human Rights*(Oxford University Press: USA.; dhe Mowbray, Alastair (2012), *Cases and Materials and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press: USA.

3. Odredba istog stava, koja utvrđuje da su ljudska prava i osnovne slobode neotuđivi, znači da se ova prava i slobode ne mogu prenositi na drugoga, tj. lica koja poseduju ova prava (kojima su ona zagarantovana), ne mogu ista da otuđe u korist tuđih lica. Nepovredivost ljudskih prava i osnovnih sloboda znači da nijedan državni organ, politička organizacija, grupa, niti pojedinac, ne mogu da povrede, tj. ugroze ili naruše mirno uživanje ovih prava i sloboda od strane onih lica, kojima su ona Ustavom izričito zagarantovana.

Član 21.2.

1. Ono što je veoma značajno za ostvarivanje vladavine prava i funkcionisanje pravne države, jeste pitanje da li jedna država svojim ustavom garantuje ljudska prava i osnovne slobode i da li predviđa sistem zaštite tih zajemčenih prava i sloboda. To je bitno stoga što je za svaku demokratsku državu od presudnog značaja, kako stvaranje, tako i ostvarivanje prava. Upravo zbog toga, Republika Kosovo ustavnim odredbom, koja je predviđana članom 21. stav 2, predviđa zaštitu i garanciju ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje su predviđene Ustavom Republike Kosovo. To znači da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko pravo ili osnovna sloboda, koji su zajemčeni Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale. Upravo zbog značaja koji za status ljudskih prava u ustavnom i pravnom sistemu ima njihova zaštita, među opšta načela o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (član 21. stav 2.) svrstana su i ustavna jemstva za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
2. Ustav primarno garantuje zaštitu pred sudom, kao najvažniji vid zaštite ljudskih prava u unutrašnjem pravu. Svakome je zajemčeno pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud, pravo na pravično i nepristrasno suđenje (član 31.), pravo na jednaku zaštitu pred sudovima, ostalim državnim organima i nosiocima javnih ovlašćenja (član 31. stav 1.), pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluke o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje, koje je pokrenuto protiv njega u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda (član 31. stav 2.), pravo na pravno sredstvo (član 32.), pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo (član 34.). Uz garancije pojedinih prava, Ustav izričito propisuje i njihovu zaštitu, utvrđujući da svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava, koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno (član 54.). Naravno, sadržaj prava na zaštitu ljudskih prava ne uključuje samo pravo na obraćanje sudu, nego i pravo na uklanjanje posledica koje su nastale povredom prava.
3. Pored sudske zaštite, posebno se garantuje neposredna zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda pred Ustavnim sudom (član 113. stav 7.). Naime, prema navedenoj ustavnoj odredbi, pojedinci mogu da pokrenu postupak, ako su njihova prava i slobode koje im garantuje Ustav Republike Kosovo, prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva predviđenim

zakonom. Smatramo da je, na ovaj način, predviđena odgovarajuća neophodna zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda svakog lica koje živi i radi na teritoriji Republike Kosovo⁹⁷.

Član 21.3.

1. Ustavne garantije ljudskih prava služe očuvanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, jer su to osnovne vrednosti koje odlikuju pravedno, otvoreno, demokratsko društvo i političku zajednicu koja počiva na vladavini prava. U takvoj zajednici je dostojanstvo ljudske ličnosti neprikosnoveno i zato su svi dužni da ga poštuju, pa otuda i Ustav Republike Kosovo izričito utvrđuje da su svi dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih (član 21. stav 3.).

Član 21.4.

1. Na kraju, treba reći da Ustavom utvrđena prava i osnove slobode ne važe samo za fizička lica⁹⁸, nego i za pravna lica⁹⁹, onoliko koliko su izvodljiva (član 21. stav 4.).

⁹⁷ Upraksi Ustavnog suda Kosova bilo je predmeta koji su se ticali stranih državljana koji rade i žive na Kosovu a koji su tražili zaštitu pred ovim Sudom. Videti Predmete: 1. Resenja o Nedpustenosti u slučaju KI 121/10. (*Podnosilac: Sitaram Chaulagai, Krishna Bandur Chamlagai, Chandra Kala Chauhan i Hom Bahadur Battarai. Ocena ustavnosti odluka Viseg Suda za Preksaje u Pristini GJL. nr. 1258/2010, 1259/2010, 1260/2010, 1261/2010, od 22 novembra 2010*); i 2. Resenje o Nedopustenosti u slučaju KI 147/11. (*Podnosilac: Maria Strugari. Ocena ustavnosti Odluke Viseg gSuda za Prekršaje u Pristini, GJL. nr. 1288/2011 od 28 oktobra 2011*).

⁹⁸ Fizičko lice je izraz koji u pravu označava individualno, samostalno ljudsko biće. U pravnoj nauci, fizičko lice je samosvesno ljudsko biće podložno fizičkim zakonima, za razliku od pravnog lica. Dakle, ljudi postaju fizički subjekti samim svojim rođenjem i takvi ostaju do svoje smrti. Osnovni atributi fizičkih lica su: a) lično ime; b) prebivalište i boravište; c) državljanstvo.

⁹⁹ Pravno lice je pravna tvorevina, virtuelno fizičko lice, koja ima zakonsko pravo i obaveze, kao što su zakonske mogućnosti da se prave ugovori, da se tuži ili bude tužen i slično. To je lice (ili telo), najčešće u formi organizacije, korporacije (preduzeća) ili vlade, koje je sačinjeno od više fizičkih lica, a koje zakon, iz praktičnih razloga tretira kao jedno. Atributi pravnih lica su: a) naziv; b) sedište; c) državljanstvo (određuje se prema tome u kojoj zemlji se nalazi sedište pravnog lica).

U praksi Suda bilo je slučajeva kada su pravna lica tražila zaštitu pred Sudom. Videti Predmete: 1. Resenje o Nedopustenosti u slučaju KI19/10, (*Podnosilac: Sh.P.K. "Syri", Ocena ustavnosti Naredbe Posebne Komore Vrhivnog Suda Republike Kosovo SCA-09-0041 od 9 februara 2010*); 2. Resenje o Nedpostenosti u slučaju KI 99/10, (*Podnosilac H.C. "Emin Duraku" SH.A., Ocena ustavnosti Odluke za Privatizaciju mreže 45-A i 46 Kosovske Agencije za Privatizaciju od 7 septembra 2010, odnosno 4 oktobra 2010*); 3. Resenje o Nedpustenosti u slučaju KI43/12, (*Podnosilac SH. A "JATEX", Ocena ustavnosti Resenja Vrhovnog Suda P.P.A.nr.3/ 2008 od 3 maja 2011*); i 4. Resenje o Nedopustenosti u slučaju KI 61/09, (*Podnosilac "Adler Com" Sh.p.k. iz Djakovice, Ocena ustavnosti Naredbe Presednika Opstine Djakovica o 22 januara 2008*).

Član 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata]

Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:

- (1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;
- (2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;
- (3) Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;
- (4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina;
- (5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;
- (6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;
- (7) Konvencija o pravima deteta;
- (8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.

Član 22.

1. Ovim Ustavom se zajemčuju ljudska i manjinska prava predviđena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena odgovarajućim međunarodnim sporazumima i instrumentima, garantovana su ovim Ustavom i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo¹⁰⁰. Ono što je vrlo značajno, jeste činjenica da takva ljudska prava i slobode imaju i premoć, u slučaju konflikta nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. U te, međunarodne sporazume i instrumente, spadaju:

- **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima** (usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija (A/RES/217, 10. decembra 1948. u palati Šajo u Parizu), čime je predstavljeno opšte viđenje organizacije o pitanjima ljudskih prava garantovanih ljudima. Elenor Ruzvelt je rekla kako bi Deklaracija mogla biti "*Magna karta* za čitavo čovečanstvo")¹⁰¹;
- **Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste** (doneta u Rimu 04. novembra 1950. godine, a stupila na snagu 03. septembra 1953. godine. Prve potpisnice Konvencije bile su: Belgija, Danska, Francuska, Nemačka, Irska, Italija, Island, Luksemburg, Holandija, Norveška, Turska i Velika Britanija. Prihvatanje obaveze iz Konvencije znaci ne samo poštovanje prava i sloboda, nego i priznavanje nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u Francuskoj koji je ustanovljen Evropskom konvencijom. Sud za ljudska prava deluje nakon iscrpljenih pravnih sredstava u državama članicama);

¹⁰⁰ Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata predviđena je u čl. 22. Ustava.

¹⁰¹ Beasley, H. Maurine (2010), '*Eleanor Roosevelt: Transformative First Lady*' University Press of Kansas: USA, fq. 214, 220-221.

- **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i protokoli istog** (to je međunarodni instrument o ljudskim pravima legislativnog karaktera. Njegovim odredbama utvrđena su individualna i kolektivna prava, određene mere za nadzor nad njihovim poštovanjem i osnovan Komitet za ljudska prava koji nastoji da se ugovornice pridržavaju preuzetih obaveza. Pakt je usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje, Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 A(XXI) od 16. decembra 1966. godine, a stupio je na snagu 23. marta 1976. godine kada je potrebnih 35 država deponovalo instrumente o ratifikaciji ili pristupanju. Uz Pakt su usvojena i dva protokola i to: Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 23. marta 1976. godine i Drugi opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 11. jula 1991. godine)¹⁰²;
- **Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina** (prvi sveobuhvatni regionalni međunarodni ugovor i prvi pravno obavezujući međunarodni instrument koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina. Komitet ministara Saveta Evrope usvojio je 1994. godine Okvirnu konvenciju, koja je stupila na snagu 01. februara 1998. godine);
- **Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije** (usvojena i otvorena za potpisivanje i ratifikaciju od strane Generalne skupštine Rezolucijom 2106 A (XX) od 21. decembra 1965. godine. Stupila je na snagu 04. januara 1969. godine);
- **Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, poznata kao CEDAW konvencija** (usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 18. decembra 1979. godine, kao jedan od ključnih dokumenata za umanjivanje rodne neravnopravnosti);
- **Konvencija o pravima deteta** (usvojena 20. novembra 1989. godine na Generalnoj skupštini UN, a stupila na snagu 1990. godine, posto je prvih 20 država potpisalo. Konvencija sadrži 54 člana, koji određuju četiri grupe prava: 1) prava na opstanak, 2) prava na razvoj, 3) zaštitna prava i 4) participativna prava);
- **Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni** (usvojena 1984. godine, a stupila na snagu 1987. godine. Pored odredbi o zabrani mučenja, u glavnim instrumentima o zaštiti ljudskih prava, postoje i posebni ugovori koji se odnose na mučenje i okrutne, nečovečne ili ponižavajuće postupke ili kazne. Najvažniji od njih je navedena Konvencija. Zaštita fizičkog i psihičkog integriteta je apsolutno pravo koje mora biti praćeno preciznim zabranama).

To je, nesumnjivo, vrednost ovog dokumenta, ali se i ona mora konačno ocenjivati u sklopu celine ustavnog teksta, a još više na osnovu društvene prakse. Ako se to propusti, onda se bitno smanjuje mogućnost da se ocenjuje realni ustavni sistem.

¹⁰² Za detaljniju analizu, videti u: Bantekas, Ilias dhe Oette, Lutz (2013), 'International Human Rights Law and Practice' Cambridge University Press: Cambridge glava 8 ("Civil and Political Rights").

Član 23 [Ljudsko dostojanstvo]

Ljudsko dostojanstvo je neosporivo i predstavlja osnov svih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Član 23.

1. Zbog svog značaja i sama Ustavna deklaracija ljudskih prava počinje sa dostojanstvom čoveka, kako bi se time izrazio principijelan stav da svi ljudi moraju imati jednako poštovanje. Takođe, razlog za ovo je i činjenica da država postoji zbog čoveka, a ne čovek zbog države, pa otuda, dostojanstvo čoveka isključuje mogućnost i praksu da čovek postane običan objekat, bilo radnji države, bilo radnji privatnih lica. Zbog toga je garancija ljudskog dostojanstva idealna polazna tačka svih ostalih ljudskih prava, pre svega, prava na život, nepovredivosti integriteta čoveka, slobode ličnosti, slobode misli i drugih osnovnih prava. Poštovanje ljudskog dostojanstva je i prva barijera pri ograničavanju ljudskih prava.
2. Imajući u vidu ovakav značaj ljudskog dostojanstva, najveći broj savremenih demokratskih ustava ga proglašavaju neprikosnovenim (koje niko ne može da ospori), zahtevajući od svih drugih da ga poštuju i štite. Otuda, dostojanstvo čoveka prati pravo svakoga da slobodno razvija svoju ličnost u telesnom, duhovnom i moralnom smislu.
3. Kao jedna od osnovnih vrednosti na kojoj počiva ustavni sistem, Ustav Republike Kosovo utvrđuje da je ljudsko dostojanstvo neosporivo (neprikosnoveno) i da predstavlja, kao takvo, osnov svih drugih ljudskih prava i osnovnih sloboda. tako da odstupanje od prava na ljudsko dostojanstvo nije dozvoljeno ni pod kakvim uslovima, pa čak ni u vanrednom stanju. To je izričito predviđeno članom 23. Ustava¹⁰³.

Član 24 [Jednakost pred zakonom]

- (1) **Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.**
- (2) **Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili**

¹⁰³ Pored ovog prava, u apsolutno zaštićena spadaju: Jednakost pred zakonom (član 24.), Pravo na život (član 25.), Zabrana mučenja, surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja (član 27.), Zabrana ropstva i prinudnog rada (član 28.), Pravo na slobodu i sigurnost (član 29.), Pravo na pravično i nepristrasno suđenje (član 31.), Načelo legaliteta i proporcionalnosti u krivičnim postupcima (član 33.), Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo (član 34.), Pravo na sklapanje braka i zasnivanje porodice (član 37.), Sloboda veroispovesti, uverenja i savesti (član 38.).

socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.

- (3) Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovesti samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.**

Član 24.

1. Ovaj član garantuje jednakost svih građana pred zakonom i utvrđuje pravo na njihovu jednaku sudsku zaštitu bez ikakve razlike među njima. Naime, smisao ovog člana jeste ustavna zabrana diskriminacije, kao osnovne pretpostavke obezbeđivanja poštovanja svih drugih ljudskih prava koja Ustav garantuje i njihovog ostvarivanja pod jednakim uslovima.

Član 24.1.

1. Među najvažnijim odredbama Ustava Republike Kosovo o pravima i osnovnim slobodama, nalazi se i norma o jednakosti pred zakonom (član 24. stav 1.)¹⁰⁴.

Član 24.2.

1. Ustav izričito zabranjuje svaki oblik diskriminacije, ne navodeći i konkretne oblike direktne (neposredne) ili indirektna (posredne) diskriminacije, ali zato, izričito zabranjuje diskriminaciju po bilo i bilo kojem ličnom svojstvu pojedinca (rasa, boja kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili neko drugo uverenje, imovina, ekonomsko ili socijalno stanje, seksualno opredeljenje, rođenje, ograničena sposobnost ili neki drugi lični status). Pored opšte odredbe o jednakosti pred zakonom, prava na jednaku zakonsku zaštitu i zabrani diskriminacije (član 24. stav 1.), Ustav sadrži i posebnu odredbu koja obezbeđuje kao vrednost, jednakost polova, neophodnu za razvoj demokratskog društva i jednake mogućnosti učešća žena i muškaraca u svim oblastima društvenog života (član 7. stav 2.). To znači da Ustav utvrđuje obavezu države da, na području ravnopravnosti polova, vodi politiku jednakih mogućnosti. Takođe, Ustav utvrđuje i posebnu odredbu koja zabranjuje svaki vid diskriminacije zasnovan na pripadnosti zajednici, tj. određenoj

¹⁰⁴ Vidi predmete Ustavnog suda Republike Kosova KI-39-09 i KI-04-12.

U prvom slučaju, u nizu slučajeva koji se raspravljaju i odlučuju u Sudu, Sud je ustanovio da ne postoji povreda jednakosti samo zbog toga što stranka nije zadovoljna odlukom redovnih sudova. Opširnije videti, u: Presuda od 3 novembra 2011 u slučaju br. KI 39/09 (*Podnosilac zahteva Avni Kumnova. Ocena ustavnosti Odluke Vrhovnog Suda Kosova br. 142/07, od 27 maja 2009 godine*). U drugom slučaju, pak, u Presudi povodom slučaja KI 04/12 od 20 jula 2012, Sud je nasao povredu načela jednakosti zbog toga što redovni sudovi nisu izvršili u celosti odluke tzv. nezavisni nadzorni odbor Kosova koji je kvazi – sudska instanca za resavanje po žalbi u slučajevima iz radnih odnosa radnika u civilnoj službi. Redovni sudovi su izvršili samo odluke po pitanju novčane naknade a ne i onaj deo koji se ticao vraćanja u radni odnos. Opširnije, u: Presudi u slučaju KI 04/12. (*Podnosilac Esat Kelmendi. Ocena ustavnosti odluke Okružnog suda u Pristini Ac. nr. 647/2011 od 30 novembra 2011*).

nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (član 57. stav 2.).¹⁰⁵

Član 24.3.

1. U vezi sa obezbeđivanjem jednakosti pred zakonom, a samim tim i zabranom diskriminacije po bilo kom osnovu, treba reći da član 24. stav 3. sadrži ustavne odredbe čiji je smisao da otklone ili promene okolnosti koje ometaju postizanje ravnopravnosti lica ili grupe lica, koja se, faktički, nalaze u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Naime, prema ovim odredbama, navedeno načelo nije razlog za sprečavanje sprovođenja i usvajanja privremenih mera, ako su ove mere neophodne radi zaštite i napretka prava pojedinaca ili grupa, koji u poređenju sa drugima, u uživanju tih prava, nisu jednaki. Država u tom slučaju preuzima ove, posebne (privremene), mere i to je njena ustavna obaveza, ali se takve mere mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su i uspostavljene. Takve privremene mere predstavljaju, ustvari, instrument kojim država vodi i politiku jednakih mogućnosti, ublažava i otklanja faktičku nejednakost. Otuda, prema izričitoj ustavnoj odredbi, ove privremene mere, koje se preduzimaju radi otklanjanja faktičke nejednakosti, ne smatraju se diskriminacijom i ugrožavanjem načela jednakosti pred zakonom. To je stoga, što one (privremene mere, kao posebne) stavljaju u povoljniji položaj lica ili grupe lica, koje se nalaze u faktički nejednakom položaju sa drugima. Upravo zbog toga, ovakva odredba (član 24. stav 3. Ustava) o nediskriminatorskom karakteru privremenih mera je nužna, kako one ne bi bile ocenjene neustavnim. Naravno, kao što smo već naveli, takve privremene mere su ograničenog vremenskog dejstva i primenjuju se samo dok se ne ostvari cilj zbog kojeg su ustanovljene. Ustav nema odredbu o vremenskom trajanju ovakvih mera.

Član 25 [Pravo na život]

- (1) Svako lice ima pravo na život.
- (2) Smrtna kazna je zabranjena.

Član 25.

1. Pravo čoveka na poštovanje njegovog života nalazi se u samom centru sistema zaštite ljudskih prava, pa je otuda, pravo na život, tj. neprikosnovenost života, elementarno pravo čoveka, koje se priznaje u svim ustavima¹⁰⁶. Ono se, najčešće, nalazi na početku dela o ljudskim i građanskim pravima, što je slučaj i sa Ustavom

¹⁰⁵ Naprimjer, u *Belgijskom jezičkom predmetu* (1968.), Sud je zaključio da, mada pravo na obrazovanje po članu 2. Protokola broj 1 jeste osigurano za svu djecu u Belgiji, odbijanje mogućnosti da učenici koji govore francuski idu u školu na francuskom jeziku na periferiji Brisela, samo na osnovu mjesta stanovanja roditelja, dok takvo ograničenje nije postojalo za djecu koja govore flamanski, jeste predstavljalo zabranjen oblik diskriminacije.

¹⁰⁶ Nowak, M., "Pravo na život", *Pravni život*, br. 9, 1996, str. 3-26.

Republike Kosovo (član 25. stav 1.)¹⁰⁷. Ovo pravo je garantovano i međunarodnim dokumentima o pravima čoveka, gde je, na primer, u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (donet 16. decembra 1966. godine, a stupio na snagu 23. marta 1976. godine), označeno kao "urođeno pravo svakog ljudskog bića na život"¹⁰⁸.

2. Ovde je veoma važno naglasiti da navedeno pravo može biti apsolutno ili ne, tj. može imati u nekim državama apsolutni karakter. To znači da je pravo na neprikosnovenost života apsolutno samo u onim državama u kojima je ustavom zabranjeno izricanje smrtno kazne, a što predviđa i član 25. stav 2. Ustava Republike Kosovo. Naime, u pojedinim državama je smrtna kazna dopuštena, mada je, danas, upadljiva tendencija da se u svetu povećava broj država koje izričito zabranjuju smrtnu kaznu ili izrečene osude na kaznu smrti ne izvršavaju. Tako se, i u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, zabranjuje smrtna kazna ili se države obavezuju da neće više izvršavati smrtno kazne i da će preduzimati mere da ovu kaznu uklone iz zakona. Evropska konvencija iz 1950. godine, na primer, navodi da je "pravo na život svakog čoveka zaštićeno zakonom. Niko ne može biti namerno lišen života, sem prilikom izvršenja presude suda, kojom je osuđen za zločin, za koji je ova kazna predviđena zakonom".
3. Međutim, Protokolom br. 6. uz ovu Konvenciju, Savet Evrope je 1983. godine obavezao potpisnice da ukinu smrtnu kaznu za sva krivična dela, osim onih koja su izvršena za vreme rata i neposredne ratne opasnosti, dok je Protokolom br. 13. iz 2002. godine, ukinuta smrtna kazna, bez ikakvih ograničenja ili odstupanja za vreme rata ili neposredne ratne opasnosti.
4. Takođe, ovde treba navesti i Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 1989. godine. Ovim Paktom potpisnice su se obavezale da više neće izvršavati smrtno kazne i da će preduzeti mere da ovu sankciju uklone iz svojih zakona, s tim što strana ugovornica može da zadrži pravo da izriče smrtnu kaznu, ali samo za najteža krivična dela vojne prirode, koja su izvršena za vreme ratnog stanja.
5. Na osnovu svega navedenog, vidi se da neprikosnovenost života štiti pravo na život svakog čoveka, od njegovog rođenja, pa sve do smrti. U novije vreme, u vezi

¹⁰⁷ Vidi predmet Ustavnog suda Republike Kosovo KI-41-12.

U Presudi povodom ovog slucaja od 26 februara 2013 godine, Sud je nasao da postoji povreda prava na zivot u slucajevima kada sudski ili drugi organi drzave ne pružaju dovoljnu zastitu gradjanima kada to nalazu zahtevi situacije, kao sto je bio ovaj slucaj kada je jedna zenska osoba ubijena od strane bivseg muza, uprkos cinjenici da je uporno trazila zastitu od suda zbog nasilja vrsene nad nju neprestano. Opširnije, videti u: Presudi u slucaju KI 41/12. (*Podnosilac zahteva Gezim i Makfire Kastrati protiv Opstinskog suda u Pristini i Sudskog saveta Kosova*).

¹⁰⁸ Neki ustavi ne pominju izričito ovo pravo, ali ga pretpostavljaju, bilo garantovanjem nepovredivosti telesnog integriteta, bilo bezuslovnom zaštitom života, tj. apsolutnom zabranom smrtno kazne.

sa pravom na neprikosновенost života, otvaraju se brojna sporna pitanja, pre svega zbog postojanja novih biomedicinskih mogućnosti. Tu, najveću pažnju u javnosti, izazivaju pobačaj, tj. nasilni prekid trudnoće uz žrtvovanje ploda, pa se od strane mnogih on naziva deteubistvom. Zatim, tu spada i eutanazija, tj. ubistvo iz milosrđa ili lišavanje života ljudskog bića na njegov sopstveni zahtev, isključivanje aparata za održavanje u životu lica koje se nalazi u komi, kloniranje živih bića, transplantacija pojedinih ljudskih organa i drugo¹⁰⁹.

Član 25.1.

1. Ustav Republike Kosovo utvrđuje da svako lice ima pravo na život, čime zajemčuje neprikosновенost ljudskog života (član 25. stav 1.). Uvažavajući navedene evropske standarde ljudskih prava Ustav propisuje da u sistemu kazni u ovoj Republici nema smrtno kazne. Smatramo da je navedenim ustavnim odredbama, a u vezi sa garancijom prava na život, trebalo da bude predviđena i zabrana kloniranja ljudskog bića, koju zabranu, danas, sve češće srećemo u ustavnim tekstovima brojnih zemalja. Takođe, u širem smislu, u neposrednoj vezi sa navedenom neprikosvenošću života, nalaze se i ustavne odredbe koje garantuju pravo na lični integritet, koje uključuje pravo na donošenje odluke o rađanju dece, na osnovu zakonom određenih pravila i procedura (Ustav Republike Kosovo član 26. tačka 1.).

Član 25.2.

1. Pravo na život, prema Ustavu Republike Kosovo, pripada grupi apsolutno zaštićenih prava (član 25. stav 2.), jer je smrtna kazna zabranjena. Kao takvo, ovo pravo, ne može ni na koji način biti ograničeno, ni za vreme vanrednog stanja. Odstupanje od ovog prava, garantovanog članom 25. nije dozvoljeno ni pod kakvim uslovima (član 56. stav 2. Ustava).

Član 26 [Pravo na lični integritet]

Svako lice ima pravo na poštovanje njegovog/njenog fizičkog i psihičkog integriteta, što uključuje:

- (1) pravo na donošenje odluke o rađanju dece, na osnovu zakonom određenih pravila i procedura;
- (2) pravo na kontrolu njenog/njegovog tela, u skladu sa zakonom;
- (3) pravo na nepodvrgavanje lečenju, bez njegovog/njenog davanja saglasnosti, na osnovu zakona;
- (4) pravo na nepodvrgavanje medicinskim ili naučnim eksperimentima, bez njenog/njegovog davanja saglasnosti.

¹⁰⁹ Vidi odluke Evropskog suda za ljudska prava (*McCann i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1995.), ili (*Ergi protiv Turske* (1998.) i *Yaşa protiv Turske* (1998.))

Član 26.

1. Pravo na lični integritet, tj. pravo na poštovanje i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta svakog lica, spada u najvažnija lična prava. Otuda, svi savremeni demokratski ustavi garantuju ovo pravo, ali treba naglasiti da se zaštita ovog integriteta ne iscrpljuje samo u zaštiti zdravlja. Naime, i drugi zahtevi, izuzev ako nisu potpuno nebitni, takođe ulaze u ovaj pojam, kao što su, na primer, davanje droge, telesno kažnjavanje, operativni zahvati za "ulepšavanje", uzimanje organa i drugo. Kod prava na lični integritet, kao i kod prava na život, za državu ne postoji samo obaveza na popuštanje, nego za nju postoji i pozitivna dužnost za preduzimanje mera zaštite nepovredivosti integriteta čoveka, posebno ako je ovaj integritet ugrožen od opasnih stvari ili zagađenja vode i vazduha.
2. Ono što moramo ukazati, kada je reč o pravu na lični integritet i nepovredivosti integriteta čoveka, jeste činjenica da ovo pravo mora biti praćeno preciznim ustavnim odredbama. Ustav Republike Kosovo posebno garantuje poštovanje ljudske ličnosti i dostojanstva u krivičnom i svakom drugom postupku, u slučaju lišenja, odnosno ograničenja slobode, kao i za vreme izvršenja kazne. Pored toga, Ustav preuzima odredbu Evropske konvencije, prema kojoj "niko ne sme biti izložen mučenju, surovom, neljudskom ili ponižavajućem postupanju" (član 27. Ustava), niti "podvrgnut lečenju..." (član 26. tačka 3.), "medicinskim ili naučnim eksperimentima" (član 26. tačka 4.) bez njenog/njegovog davanja saglasnosti.
3. Pravo na lični integritet, koje stvara obavezu na poštovanje i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta svakog lica, Ustav garantuje opštom normom, a konkretizuje je u više posebnih ustavnih odredbi. Sadržaj koji uključuje opšta ustavna norma o poštovanju fizičkog i psihičkog integriteta svakog lica i njihovoj nepovredivosti, bliže definiše odredba o pravu na donošenje odluke o rađanju dece, na osnovu zakonom određenih pravila i procedura (član 26. stav 1.), kao i odredba o pravu na kontrolu tela svakog lica, u skladu sa zakonom (član 26. stav 2.). Takođe, tu svakako spadaju i odredbe o zabrani mučenja, surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja (član 27.), a posebno pravo na nepodvrgavanje medicinskim ili naučnim eksperimentima, bez davanja saglasnosti pojedinca. Poštovanje i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta bliže sadržinski definišu i zabrana držanja u ropstvu ili položaju sličnog ropstvu (član 28. stav 1.), zabrana prinudnog rada (član 28. stav 2.), kao i zabrana trgovine ljudskim bićima (član 28. stav 3.).
4. Neka prava koja pripadaju ovoj grupi imaju status apsolutno zaštićenih prava. Ono što ovde treba primetiti, jeste činjenica da Ustav utvrđuje kao apsolutna prava, zabranu mučenja, surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja (član 27.) i zabranu ropstva i prinudnog rada (član 28.), što znači da odstupanje od ovih prava, nije dozvoljeno ni pod kakvim uslovima, pa čak ni posle objavljivanja vanrednog stanja (član 56.). Međutim, Ustav to nije predvideo i za pravo na lični integritet (član 26.), što smatramo da je obavezno trebalo učiniti i da je ovo pravo obavezno

trebalo da se nađe u grupi prava i osnovnih sloboda od kojih nije dozvoljeno odstupanje ni tokom vanrednog stanja.

Član 27 [Zabrana mučenja, surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja]

Niko ne sme biti izložen mučenju, surovom neljudskom ili ponižavajućem postupanju.

Član 27.

1. Ustav u članu 27. prihvata odredbu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, koja proklamuje da niko ne sme biti podvrgnut mučenju ili svirepom, nečovečnom ili ponižavajućem postupku ili kazni (član 5.). I drugi međunarodni ugovori i ostali dokumenti o ljudskim pravima predviđaju ove zabrane, uključujući i zabranu prinudnog rada. S tim u vezi, u okviru Ujedinjenih nacija doneta je posebna Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (1984.) i ustanovljen je naročit organ za njeno praćenje i primenu - Komitet protiv torture (član 17.). U toj materiji takođe je doneta i Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (1987.), u vezi s kojom je 1989. godine osnovan Evropski komitet za sprečavanje torture koji je razradio jedan broj standarda koji imaju za cilj zaštitu zatvorenika od torture i drugih nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, uključujući zatvaranje u samicu, disciplinu, kontakte sa spoljnim svetom, kao i žalbene i inspeksijske postupke. U cilju uvođenja humanog postupanja Savet Evrope usvojio je i Evropska zatvorska pravila (1987).
2. Države moraju da preduzimaju istrajne, odlučne i efikasne mere kako bi se sprečili i suzbili svi slučajevi torture i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Države, takođe, moraju da obezbede da vinovnici takvih postupaka budu privedeni pravdi. Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka usvojena je 1984. godine, ali do danas, oko 50 zemalja širom sveta, još uvek nisu članice ove Konvencije, dok gotovo polovina od oko 150 članica, još nisu postale pune potpisnice.¹¹⁰

Član 28 [Zabrana ropstva i prinudnog rada]

- (1) **Niko se ne sme držati u ropstvu ili položaju sličnom ropstvu.**
- (2) **Niko se ne sme primorati da obavlja prinudni rad. Prinudnim radom se ne smatra rad ili usluga koja je određena zakonom za osobe koje su kažnjene pravosnažnom odlukom, tokom izdržavanja kazne i u slučaju vanrednog stanja, objavljenog na osnovu pravila određenih ovim Ustavom.**

¹¹⁰ Evropski sud za ljudska prava napravio je razliku između tri suštinska koncepta u članu 3. u smislu stupnja okrutnosti konkretnog postupanja ili kažnjavanja u predmetu *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1978.).

(3) Trgovina ljudima je zabranjena.

Član 28.

1. Značajan broj multilateralnih konvencija odnosi se na zabranu ropstva i ustanova i prakse sličnih ropstvu, kao i zabranu trgovine ljudima. To su konvencije zaključivane na samom početku XX veka i posle Prvog svetskog rata, kada je provođena intenzivna međunarodna regulativa u cilju ukidanja i zabrane institucije ropstva, koja brutalno dehumanizuje i ponižava čoveka, oduzimajući mu sva ljudska prava i slobode. Sa današnjeg aspekta, te konvencije, iako delimično prevaziđene, imaju značajnu pravnu i političku ulogu, a u zbirci ugovora u Ujedinjenim nacijama daje im se jednak tretman kao i drugim konvencijama.
2. U pogledu zabrane ropstva postignuti su značajni rezultati unutar pojedinih država, tako da je posle ovih pozitivnih pomaka, donet veliki broj međunarodnih ugovora, s obzirom da je ropstvo bilo prvo pitanje ljudskih prava, koje je pobudilo pažnju međunarodne javnosti. Otuda, u najznačajnije međunarodne ugovore o opštoj zabrani ropstva spadaju: 1) Deklaracija o opštem ukidanju trgovine robljem (1815.); 2) Međunarodni sporazum o suzbijanju trgovine belim robljem (1904.); 3) Konvencija o suzbijanju trgovine belim robljem (1910.); 4) Konvencija o suzbijanju trgovine ženama i decom (1921.); 5) Konvencija o ropstvu (1926); 6) Konvencija o suzbijanju trgovine punoletnim ženama (1933.); 7) Konvencija o suzbijanju trgovine ljudskim bićima i eksploatacije prostitucije drugih lica (1949.); 8) Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse slične ropstvu (1956).
3. Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 1998. godine ustanovila *ad hoc* komitet i ovlastila ga da sačini nacrt Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dodatnih pravnih instrumenata. Ovaj Komitet je izradio ovaj nacrt, kao i tri dopunska protokola, među kojima se nalazi i Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, naročito ženama i decom. Tekst Konvencije i dva protokola (o trgovini ljudima i krijumčarenju migranata), usvojeni su od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 15. novembra 2000. godine, dok je treći Protokol usvojen 31. maja 2001. godine
4. Među ustavnim garancijama prava i osnovnih sloboda koje štite fizički integritet ličnosti, Ustav Republike Kosovo propisuje i nekoliko zabrana, čiji je smisao zaštita fizičkog integriteta i dostojanstva ličnosti. Tako, pored izričite odredbe, prema kojoj se niko ne sme držati u ropstvu ili položaju sličnom ropstvu (član 28. stav 1.), Ustav zabranjuje prinudni rad (član 28. stav 2.), kao i svaki oblik trgovine ljudima (član 28. stav 3.)¹¹¹.

¹¹¹ Do kraja 2003. Evropski Sud za ljudska prava je samo u jednom predmetu zaključio da se radi o kršenju zabrane prinudnog ili obaveznog rada i to u vezi sa zabranom diskriminacije, kada su vlasti zahtijevale da sve muške osobe moraju raditi u vatrogasnoj četi ili platiti novčanu kaznu (*Karlheinz Schmidt protiv Njemačke* (1994.)).

Član 28.1.

1. Pre nego što započnemo komentar stava 1. ovog člana, ukazaćemo na to šta se podrazumeva pod ropstvom. Naime, ropstvo je društveni ili pravni status pojedinca (roba), kome su oduzeta ljudska prava, a on se nalazi u vlasništvu druge osobe ili zajednice. Rob se postaje rođenjem, kupovinom ili zatočenjem i u takvom statusu se drži protiv njegove volje, radi materijalne, finansijske, seksualne ili druge koristi od strane onoga u čijem se vlasništvu nalazi. Istorijski gledano, robovi su najčešće korišćeni kao neplaćena radna snaga, koja nema prava da odbije, napusti ili dobije nešto zauzvrat za takav rad. Činjenica je da je ropstvo, nažalost, bilo sastavni deo raznih kultura tokom istorije, ali se poslednjih par stotina godina smatra neprihvatljivim i nehumanim¹¹². U pravnom smislu ropstvo je ilegalno i nedopustivo u skoro svim društvima današnjice, a države u kojima je zakonom dozvoljeno, teško da se mogu naći. Međutim, ovde treba biti vrlo oprezan i naglasiti da Udruženje za borbu protiv ropstva tvrdi da "iako više ne postoji ni jedna država koja pravno poznaje ropstvo ili koja bi uvažila tvrdnje neke osobe o vlasništvu nad drugom osobom, ukidanje ropstva ne znači da ga više nema". Naime, postoje milioni ljudi širom sveta koji žive i rade (naročito deca) u uslovima sličnim ropstvu.
2. S obzirom da se u svim demokratskim, savremenim državama, izričito ustavom i odgovarajućim zakonskim propisima zabranjuje ropstvo i položaj sličan ropstvu, tako i Ustav Republike Kosovo, odredbama stava 1. člana 28, propisuje da se "niko ne sme držati u ropstvu ili položaju sličnom ropstvu".

Član 28.2.

1. Ustav Republike Kosovo odredbom stava 2. ovog člana, utvrđuje da se niko ne sme primorati da obavlja prinudni rad, što je u skladu sa najnovijim deklaracijama, konvencijama i stavovima Međunarodne organizacije rada, koja definiše prinudni rad kao "svaki rad ili uslugu bilo koje osobe pod pretnjom kakve kazne, a za koju se osoba nije dobrovoljno prijavila". Izuzetak od ovakvog rada su radovi na vojnim vežbama, radovi osuđenika, radovi u vanrednom stanju i odsluživanje kazne kroz društveno-koristan rad. Saglasno ovakvom shvatanju Međunarodne organizacije rada o navedenim izuzecima i Ustav Republike Kosovo, izričito utvrđuje slučajeve koji se ne smatraju prinudnim radom i zato ne podležu ustavnoj zabrani prinudnog rada. Pored navedenog, Evropska konvencija izrazom "prinudni ili obavezni rad" ne smatra ni rad ili službu koji čine sastavni deo uobičajenih građanskih dužnosti.

¹¹² Do ukidanja ropstva u svetu je došlo tokom proteklih vekova i treba naglasiti da je u svetu Japan prvi ukinuo ropstvo 1588. godine. U drugim delovima sveta, ovo ukidanje je išlo dosta sporije, tako da je u Velikoj Britaniji, kao matici, ropstvo ukinuto 1807. godine, a u celom carstvu 1834. godine. Ovaj proces je započet i u SAD-u 1791. godine, ali je završen tek 1865. godine, u Brazilu 1888. godine, kao poslednjoj zemlji iz Severne i Južne Amerike. Interesantno je napomenuti da su neke zemlje ovaj proces okončale tek u drugoj polovini XX veka, kao što su Saudijska Arabija (1962. godine) i Mauritanija 1981. godine, mada neki izveštaji govore da ropstvo u ovoj zemlji još uvek postoji u određenim oblicima.

Otuda, prema stavu 2. člana 28. Ustava, prinudnim radom se ne smatra: 1) rad ili usluga koja je određena zakonom za lica koja su kažnjena pravosnažnom odlukom; 2) rad ili usluga za lica koja se nalaze na izdržavanju kazne lišenja slobode; 3) rad ili usluga u slučaju vanrednog stanja, pod uslovom da je ovo stanje objavljeno na osnovu pravila određenih Ustavom Republike Kosovo.

Član 28.3.

1. Ustav Republike Kosovo odredbom stava 3. člana 28. izričito zabranjuje trgovinu ljudima. Međutim, ovde treba naglasiti da trgovina ljudima, nije isto što i krijumčarenje ljudi. Naime, s obzirom da su većina žrtava ove trgovine žene i deca, koja se teraju na prostituciju (trgovina ljudima se često naziva "trafiking" ili "seks trafiking", kao i trgovina belim robljem), žrtve navedene trgovine nisu slobodne, nego su porobljene (one na to nisu pristale, već su prevarene raznim lažnim obećanjima ili su primorane milom ili silom). To nije slučaj kod krijumčarenje ljudi, gde krijumčar nekoga, uz novčanu nadoknadu, ilegalno uvodi u određenu zemlju, ali od tog trenutka, kada to lice bude prokrijumčareno, ono postaje slobodno (ono pristaje na to da bude krijumčareno uz određenu novčanu naknadu). Tačne brojke žrtava trgovine ljudima nisu poznate, ali procena je američke vlade da međunarodne granice pređe do 900.000 njih godišnje, ali treba ukazati na činjenicu da u ovaj broj ne ulaze one žrtve kojima se trguje unutar jedne zemlje.
2. Prema Krivičnom zakoniku Kosova (donet 06.07.2003. godine i objavljen u "Službenom listu" Kosova, br. 2003/25 - izmene 2004/19), izraz "porobljavanje" označava vršenje bilo koje ili svih vlasti, koje prate pravo vlasništva nad nekim licem i obuhvataju vršenje takve vlasti u postupku trgovine ljudima, posebno ženama i decom. S obzirom da kod trgovine ljudima dolazi do porobljavanja žrtava protiv njihove volje, ovo krivično delo je svrstano u zločine protiv čovečnosti (član 117. stav 2. tačka 3. Krivičnog zakonika Kosova). Prema odredbama člana 139. stav 8. istog Zakonika, izraz "trgovina ljudima" označava regrutovanje, prevoz, prebacivanje, skrivanje lica, pretnjom ili upotrebom sile ili drugim vidovima prinude, otmicom, trikovima, prevarom, zloupotrebom vlasti ili stanja ugroženosti ili davanjem ili primanjem isplate ili koristi radi postizanja saglasnosti lica koje poseduje kontrolu nad drugim licem, u svrhu eksploatacije. Navedeni član izričito utvrđuje da će regrutovanje, prevoz, prebacivanje, skrivanje ili prijem deteta u svrhu eksploatacije biti smatrano "trgovinom ljudima", čak i ako ne sadrži nijedno od prinudnih sredstava navedenih u prethodnoj rečenici.
3. Imajući u vidu da trgovina ljudima predstavlja teško krivično delo, Krivičnim zakonikom Kosova (član 139. stav 1-7.) predviđene su stroge kazne zatvora za ovo delo protiv čovečnosti, i to od 2 do 12 godina. Međutim, ukoliko je ovo krivično delo izvršeno nad licem mlađim od 18 godina, izvršilac će biti kažnjen zatvorom od 3 do 15 godina. Takođe, kazna je predviđena i za organizatora grupe lica radi vršenja ovog krivičnog dela (novčana kazna od 500.000 evra i zatvor od 7 do 20 godina). Ukoliko neko lice iz nehata omogući izvršenje trgovine ljudima, biće

kažnjeno zatvorom od 6 meseci do 5 godina, što znači da za njegovo kažnjavanje nije potreban samo umišljaj, nego je dovoljan i nehat.

Član 29 [Pravo na slobodu i sigurnost]

- (1) Svakome se garantuje pravo na slobodu i sigurnost. Niko ne može biti lišen slobode izuzev zakonom predviđenih slučajeva i na osnovu odluke nadležnog suda, i to:
 1. nakon objavljivanja kazne zatvorom zbog krivičnog dela;
 2. zbog opravdane sumnje da je lice izvršilo krivično delo, samo onda kada se lišavanje slobode smatra neophodnim za sprečavanje vršenja krivičnog dela i samo na veoma kratak period pre suđenja, na zakonom propisan način;
 3. radi vaspitnog nadzora maloletnog lica, ili radi njegovog/njenog privođenja nadležnom organu, na osnovu zakonitog naređenja;
 4. radi zdravstvenog nadzora lica, koje je zbog bolesti, opasno po društvo;
 5. zbog ilegalnog ulaska u Republiku Kosovo, ili nakon zakonite naredbe o udaljenju ili ekstradiciji.
- (2) Lice lišeno slobode se odmah, na njegovom maternjem jeziku ili jeziku koje ona/on razume, obaveštava o razlogu hapšenja. Pismeno obaveštenje o razlozima hapšenja, se podnosi što je pre moguće. Svako lice koje je lišeno slobode bez sudske odluke se u roku od četrdeset osam (48) sati mora izvesti pred sudiju, koji odlučuje o njegovom/njenom pritvoru ili oslobađanju. Pritvoreno lice ima pravo da mu se sudi bez odlaganja, ili na slobodu do suđenja, osim ako sudija smatra da je lice opasno po zajednicu ili smatra da postoji rizik od njegovog/njenog bekstva pre suđenja.
- (3) Lice koje je lišeno slobode, se bez odlaganja treba obavestiti da ima pravo na nedavanje izjave i pravo na zaštitu, po svom izboru, i ima pravo da bez odlaganja obavesti tu osobu po svom izboru.
- (4) Lice koje je lišeno slobode hapšenjem ili pritvorom, ima pravo na pravnu pomoć, kako bi se ocenila zakonitost hapšenja ili pritvaranja. Odluku će doneti sud u vrlo kratkom roku i ukoliko je hapšenje ili pritvor nezakonito, narediće se oslobađanje lica.
- (5) Svako ko je žrtva hapšenja ili pritvora, koje nije u skladu sa odredbama ovog člana, ima pravo na kompenzaciju, na zakonom propisan način.
- (6) Lice koje služi kaznu, ima pravo da se žali na uslove hapšenja, na zakonom propisan način.

Član 29.

1. Zaštita i garantovanje lične slobode u individualističko-liberalnim demokratijama, postavlja se, obično, kao jedno od prvih ustavnih prava građana. Ustvari, to nije nikakvo pravo, već samo jedno stanje. Državna vlast treba što manje da ograničava prirodnu slobodu pojedinaca i ona sme da interveniše samo onda, ako je potrebno

da se nečija druga sloboda zaštititi. Ovako generalno postavljen princip na samom početku člana 29. Ustava, u drugoj alineji je nešto bolje preciziran i konkretizovan. Naime, druga alineja sadrži postulat *habeas corpus*, koji su još 1679. godine, engleski građani uspjeli da izdejtstvuju od vladara. Po ovom načelu, nijedan građanin nije mogao da bude lišen slobode bez zakonskog osnova i bez privođenja sudu (otuda izraz *habeas corpus*, što znači da osumnjičeni treba lično da bude predstavljen sudu, da se njemu podvrgne i tu pokuša da opravda).

2. Pravo na slobodu i sigurnost predstavlja korpus ljudskih prava, koji je zaštićen svim opštim dokumentima o ljudskim pravima. Tako, član 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosi se na zaštitu fizičke slobode, a posebno na slobodu od proizvoljnog hapšenja ili pritvaranja, obezbeđujući garancije za određena osnovna proceduralna prava, kao na primer:
 - 1) pravo na hitnu informisanost o razlozima hapšenja;
 - 2) pravo na izvođenje takvog lica pred sud bez odlaganja;
 - 3) pravo na ulaganje žalbe i neodložni postupak po istoj.
3. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predviđa da se sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima (član 1.), da svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene tom Deklaracijom, bez obzira na razlike u pogledu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti (član 2.), da svako ima pravo na život, slobodu i bezbednost ličnosti (član 3.), kao i da su svi pred zakonom jednaki i da imaju pravo bez ikakve razlike na pođednaku zaštitu zakona (član 7.).
4. Pod pravom na ličnu slobodu se podrazumeva fizička sloboda ličnosti, kojom se svakome garantuje mogućnost telesnog kretanja u širokom prostoru i prema slobodnom izboru. Naravno, lična sloboda nije neograničena, jer ona ne obuhvata pravo na ulazak u strane zemlje, kao i pristup mestima, koja u javnom interesu nisu dostupna ili su zaštićena kao privatna sfera drugih ljudi. Ova sloboda jeste garantovana Ustavom, ali za nju postoje i ograničenja u tom pogledu što se ova garancija ne prostire na opštu slobodu delovanja ili slobodu volje pojedinca.
5. Stvarna sloboda je od ključnog značaja za normalan život čoveka i on može biti stvarno slobodan, jedino ako ne mora da živi u strahu od samovoljnog hapšenja. Otuda je u odnosu prema državnoj vlasti, a posebno prema policijskim i sudskim vlastima, lična sloboda izjednačena sa sigurnošću. Sigurnost je, još u francuskim deklaracijama imala rang prirodnog prava čoveka i ona je tada, ali i sada, shvaćena kao zabrana vlastima da samovoljno oduzimaju i ograničavaju slobodu čoveka. Bez višestrukih garancija lične slobode nezamisliv je ustavni katalog prava čoveka. Korpus ovih garancija sadržan je i u međunarodnim dokumentima, pre svega u Međunarodnom paktu o političkim i građanskim pravima, Evropskoj konvenciji o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda i druge.

6. U celom članu 29. Ustava Republike Kosovo, nigde se ne spominje, ni državljanin, ni građanin Republike Kosovo. Tu se govori u "negativnoj formi o nikome", što znači "o svakome", tj. o svakom licu, bez razlike da li je ono državljanin ili ne (razume se, to može biti samo fizičko lice, jer pravno lice ne može biti lišeno slobode). Prema tome, zaštita lične slobode važi za svako lice koje se nalazi na teritoriji Republike Kosovo.¹¹³

Član 29.1.

1. Prihvatajući stavove Evropske konvencije, Ustav Republike Kosovo u članu 29. stav 1. garantuje svakom licu pravo na slobodu i sigurnost (lična sloboda), navodeći da niko ne može da bude lišen slobode, izuzev u zakonom predviđenim slučajevima, kao i na osnovu pravosnažne odluke nadležnog suda, što znači da ovo pravo nije apsolutno i da se pravo na slobodu može uskratiti u navedenim slučajevima, u koje spadaju:
 - 1) pravosnažna presuda na kaznu zatvora zbog krivičnog dela;
 - 2) opravdana sumnja da je lice izvršilo krivično delo, ali samo onda kada je to lišavanje slobode neophodno za sprečavanje vršenja krivičnog dela i mora da bude što kraće;
 - 3) vaspitni nadzor maloletnog lica ili njegovo privođenje nadležnom organu;
 - 4) zdravstveni nadzor lica, koje je zbog bolesti opasno po društvo;
 - 5) ilegalni ulazak u Republiku Kosovo;
 - 6) zakonita naredba o udaljenju ili ekstradiciji.
2. Prema tome, i u Ustavu Republike Kosovo je zagarantovana lična sloboda i onemogućen svaki atak na nju, ali sve u granicama zakona, što znači da za akciju zakonodavca Ustav ovde ne postavlja nikakve brane. Zabranjeno je samo izvršnoj vlasti (upravnoj i sudskoj) da nekoga liši slobode, ako to unapred zakon nije predvideo. Sporedno je ovde, da li je lišenje slobode izvršeno od policijskih, sudskih ili ma kojih drugih organa. Štaviše, i prinudno smeštanje u bolnice (duševne, zarazne, odvikavanje od droge i slično) protivilo bi se ovom propisu, ako je izvršeno bez zakonske podloge.
3. Ovo je jedno od osnovnih prava i utvrđuje više posebnih jemstava, čija je svrha da zaštite ovo pravo. Posebna jemstva se odnose na izričito propisivanje uslova pod kojima se lična sloboda pojedinca može ograničiti. Tu, takođe, spadaju i uređivanje postupka lišenja slobode, određivanje organa koji je nadležan da odlučuje o lišenju slobode i, najzad, garantovanje određenih prava kojima se pojedinac može koristiti u postupku pred državnim organima, kada je njegova lična sloboda ograničena.

¹¹³ Vidi predmet *Aerts protiv Belgije* (1998.), Evropski Sud je utvrdio kršenje člana 5.(1) kada su podnositelja predstavke držali sedam meseci, koliko je ukupno trajalo njegovo lišenje slobode, u psihijatrijskom krilu običnog zatvora, a ne u centru za socijalnu zaštitu, kako je odredila nadležna komisija za mentalno zdravlje

Član 29.2.

1. Prema tome, najznačajnije ustavne garancije lične slobode uključuju zakonsko regulisanje razloga za lišenje slobode i postupka lišenja slobode (član 29. stav 1.). Međutim, za dalje potrebe našeg komentara ovog člana, veoma je značajno garantovanje posebnih prava koje ima lice u momentu lišenja slobode (član 29. stav 2, 3. i 4.). Takođe, u daljem delu komentara, biće reči i o upućivanju na prava koja uživaju lica, koja su žrtve hapšenja ili pritvora (član 29. stav 5.) i lica koja služe kaznu (član 29. stav 6.).
2. Među posebnim pravima koje uživa pojedinac u momentu lišavanja slobode su:
 - 1) pravo na hitno postupanje ("odmah", kako Ustav navodi);
 - 2) pravo da bude obavešten o razlozima hapšenja, tj. lišenja slobode ("što je pre moguće", kako Ustav navodi);
 - 3) pravo da bude obavešten o prirodni i razlozima optužbe koja mu se stavlja na teret;
 - 4) pravo da mu razlozi hapšenja i optužba koja mu se stavlja na teret budu saopšteni na njegovom maternjem jeziku ili jeziku koji on razume;
 - 5) pravo da o lišenju slobode obavesti lice koje sam izabere;
 - 6) pravo da bude obavešten o svojim pravima;
 - 7) pravo da podnese žalbu sudu zbog lišenja slobode (kako bi se ocenila zakonitost hapšenja ili pritvaranja);
 - 8) obaveza suda da o žalbi odluči po hitnom postupku ("u vrlo kratkom roku", kako to Ustav navodi).
3. Način na koje su regulisane neke od garancija vezane za lišenje slobode, povod su da se postavi nekoliko pitanja. Pre svega, pravo na upotrebu jezika u postupku pred organima državne vlasti, posebno u postupku lišenja slobode i u sudskom postupku, značajno je za zaštitu lične slobode. To pitanje je posebno osetljivo u sredini u kojoj žive stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (zajednice). U takvoj sredini Ustav garantuje pravo nacionalnih manjina i drugih grupa da koriste svoj maternji jezik ili jezik koji one razumeju, pismo, pod uslovima i na način regulisan Ustavom i zakonima (član 59. Ustava)¹¹⁴.
4. U vezi sa garancijama vezanim za ličnu slobodu, Ustav pominje samo jezik (maternji jezik ili jezik koji pojedinac razume), ali pritom u članu 30. stav 4. navodi da svako ko je optužen za krivično delo, uživa kao jedno od minimalnih prava, pravo da dobije besplatnu pomoć prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik na kome se sprovodi suđenje. Međutim, Ustav ne garantuje i pravo na prevodioca, niti pravo na tumača, u slučaju kada je lice lišeno slobode slepo, gluvo ili nemo. Zbog svega toga, pitanje je da li prava lica lišenog slobode uključuju i ona prava koja Ustav u ovom kontekstu posebno ne pominje (član 31. stav 2.) ili je sadržaj prava lica lišenog slobode na upotrebu jezika, po sadržini i kvalitetu, uže

¹¹⁴ Uporedi: May, Stephen (2011), *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*, 2 edition, Routledge: New York, NY,.

od odgovarajućih prava u sudskom postupku. Ustav reguliše i postupanje prema licu lišenom slobode i utvrđuje obaveza uvažavanja dostojanstva ličnosti, izričito zabranjuje primenu bilo koje vrste nasilja prema licu lišenom slobode, kao i iznuđivanje iskaza.

5. To znači da se prema licu lišenom slobode mora postupati čovečno i sa uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti, jer je lišenje slobode akt, tj. faktička radnja ograničenja lične slobode, kao jedne od najvažnijih individualnih sloboda. To je razlog što Ustav dosta detaljno i sa posebnom pažnjom reguliše odnos organa državne vlasti prilikom preduzimanja aktivnosti koje ograničavaju ličnu slobodu, kao i njihovo postupanje prema licu koje je lišeno slobode. Ustavna odredba da se prema licu lišenom slobode mora postupati čovečno i sa uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti, predstavlja samo konkretizaciju ustavnog načela neprikosновенosti dostojanstva ljudske ličnosti (član 23. Ustava) i to u veoma delikatnom trenutku, kada je lična sloboda pojedinca podvrgnuta ograničenju. Sva ova pravila o postupanju sa licem lišenim slobode, kao i zabrana određenih postupaka prema tom licu, pripadaju grupi apsolutno zaštićenih prava. Odstupanje od ovih prava nije dopušteno ni pod kojim okolnostima, što znači da se uživanje ovih prava ne može ograničiti ni za vreme vanrednog stanja.

Član 29.3.

1. Na osnovu svega rečenog, treba reći da se licu lišenom slobode poklanja velika pažnja, pre svega, ustavnom odredbom da se to lice, bez odlaganja, mora obavestiti da ima "pravo na nedavanje izjave" i "pravo na zaštitu" od određenog lica po svom izboru, kao i "pravo da bez odlaganja obavesti tu osobu" (član 29. stav 3. Ustava).

Član 29.4.

1. S obzirom da je lišenje slobode hapšenjem ili pritvorom, privremena mera i da ona treba da traje što kraće, lice lišeno slobode ima pravo na pravnu pomoć, radi ocene zakonitosti hapšenja, tj. pritvaranja i sud je dužan da odluku donese u vrlo kratkom roku (član 29. stav 4.). Ono što je vrlo značajno jeste da, ukoliko je lišenje slobode nezakonito¹¹⁵, sud je dužan da odmah naredi oslobađanje, a lice koje je žrtva takvog hapšenja ili pritvora, ima pravo na kompenzaciju i naknadu štete.

Član 29.5.

1. Ustav Republike Kosovo garantuje pravo na rehabilitaciju i naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode, ali smatramo da je ovom pitanju trebalo posvetiti mnogo više pažnje, s obzirom na njegov značaj i čestu povredu osnovnih ljudskih prava. Takođe, Ustavom je trebalo predvideti i pravo svakog lica na rehabilitaciju i naknadu štete (kompenzaciju), ne samo zbog nezakonitog lišenja slobode, nego i

¹¹⁵ O nezakonitom lišenju slobode videti šire: Lazin, Đ., "Zabrana samovoljnog lišenja slobode", *Pravni život*, br. 9, 1996, str. 393-411. i Lazin, Đ., "Pravo na sudsku kontrolu lišenja slobode", *Pravni život*, br. 9, 1995, str. 421-435.

zbog pogrešne osude. Zbog toga je ova problematika zasluživala posebnu pažnju, tj. pravo na rehabilitaciju i naknadu štete je trebalo da bude u posebnom članu, kojim bi, pored prava na rehabilitaciju, kao i prava na naknadu štete, Ustav predvideo ovlašćenje zakonodavca da ustanovi i druga prava, koja u navedenim slučajevima pripadaju ovim licima. Zakonodavcu bi, u tom slučaju, bilo delegirano pravo da propiše uslove pod kojima bi oštećeni imao pravo da naknadu štete zahteva neposredno od lica koje je prouzrokovalo štetu ili od državnog organa, institucije koja obavlja javna ovlašćenja, organa opštine ili grada zbog njihovog nezakonitog ili nepravilnog rada. On bi to mogao regulisati u granicama propisanim Ustavom. Tu, pre svega, mislimo na načelnu ustavnu garanciju prava svakoga, čije je pravo povređeno, da zatraži uklanjanje posledica koje su nastale povredom prava (član 54. Ustava). Ovaj član utvrđuje da svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.

2. Protokol br. 7. uz Evropsku konvenciju garantuje, upravo, naknadu za pogrešnu osudu. Ovo pravo se priznaje licu koje je pravosnažnom presudom bilo osuđeno zbog krivičnog dela, ako je kasnije njegova presuda bila ukinuta ili je ono pomilovano. Uslov je da neka nova ili novootkrivena činjenica nesporno ukazuje da se radilo o sudskoj grešci. Lice koje je pretrpelo kaznu, kao posledicu takve osude, dobiće naknadu u skladu sa zakonom ili praksom dotične države.

Član 29.6.

1. Poslednjim stavom člana 29. Ustava Republike Kosovo, predviđeno je da lice koje služi kaznu, ima pravo da se žali na uslove hapšenja. Ovo lice može da upotrebi navedeno pravo žalbe, saglasno važećim zakonskim propisima. Takođe, bilo koje lice koje je lišeno slobode hapšenjem ili pritvorom, ima pravo da pokrene postupak kojim se od suda traži da brzo odluči o zakonitosti njegovog zadržavanja i da u slučaju nezakonitog pritvaranja naredi njegovo puštanje na slobodu.
2. U slučaju da je neko lice nezakonito osuđeno, uhapšeno ili držano u sudskom pritvoru pre glavnog pretresa, ima pravo na punu rehabilitaciju, pravednu kompenzaciju iz budžetskih sredstava i na druga prava propisana zakonom.

Član 30 [Prava optuženog]

Svako ko je optužen za krivično delo uživa sledeća minimalna prava:

- (1) da se odmah, na jeziku koji razume, obavesti o prirodi i razlozima optužbe pokrenute protiv njega/nje;
- (2) da se obavesti o svojim pravima, na osnovu zakona;
- (3) da ima dovoljno vremena i sredstava za pripremanje svoje odbrane;
- (4) da dobije besplatnu pomoć prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik na kojem se sprovodi suđenje;

- (5) pravo na branioca kojeg odabere, da slobodno komunicira sa istim i, ako nema dovoljno sredstava, ovu pomoć dobije besplatno;**
- (6) da se ne primorava da svedoči protiv sebe ili prizna krivicu.**

Član 30.

1. Pravo na zaštitu prava spada u kategoriju *justicijalnih prava*, prava koja se mogu sudskim putem ostvariti, ali je to, istovremeno, i poseban aspekt načela jednakosti. Ustavom se (čl. 31. st. 1.) jemči jednaka zaštita prava pred sudovima, drugim državnim organima i nosiocima javnih ovlašćenja. Sastavni deo ovog prava na jednaku pravnu zaštitu, jeste pravo na delotvorni pravni lek. Otuda, Ustav svakome priznaje pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo, protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu (član 32.).
2. Optuženi protiv koga je pokrenut krivični postupak za određeno krivično delo, uživa određena minimalna prava, koja se sastoje, pre svega, u činjenici da niko ne može biti osuđen dok ne bude saslušan od nadležnog suda i dok mu ne bude omogućen zakoniti način da pruži svoju odbranu.
3. Ustav posebno navodi da se optuženi mora obavestiti "odmah", ali ne precizira u kojem roku on ima pravo da bude obavešten o delu, optužbi i dokazima. Ovde treba naglasiti da je ustavna odredba da se optuženi odmah obavesti "o prirodi i razlozima optužbe" dosta precizna i korektno upotrebljena. To, stoga, što u pojedinim ustavima postoji odredba da optuženi treba da bude obavešten "o razlozima dela za koje se tereti", što nije precizno. Naime, razloge zbog kojih je počinio delo, najbolje zna, upravo, optuženi i zato, o tome ga ne treba posebno obavestavati. Njega treba obavestiti o razlozima optužbe koja mu se stavlja na teret (uporediti član 6. stav 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda).
4. Ono što je vrlo značajno za adekvatnu odbranu optuženog, jeste činjenica da on uživa ustavno pravo da ima dovoljno vremena i sredstava za pripremanje svoje odbrane (član 30. tačka 3.), što ukazuje na to da okrivljeni ima pravo da se brani sam ili uz pravnu pomoć člana advokatske komore po svom izboru. Međutim, ukoliko okrivljeni ne uzme branioca u cilju obezbeđivanja svoje odbrane, u slučaju kada je odbrana obavezna, okrivljenom se dodeljuje nezavisan branilac sa odgovarajućim iskustvom i kompetentnošću shodno prirodi krivičnog dela. U slučaju da okrivljeni nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, zbog čega ne može da angažuje branioca, na njegov/njen zahtev biće mu dodeljen branilac sa odgovarajućim iskustvom i kompetentnošću shodno prirodi krivičnog dela i biće plaćen iz budžetskih sredstava. Naravno, bitno je napomenuti da bilo koje lice lišeno slobode ima pravo na usluge branioca, i to od samog trenutka hapšenja, pa nadalje.
5. Ustav Republike Kosovo u svom članu 30. tačka 4. zajemčuje pravo svakog ko je optužen za krivično delo, da može da dobije besplatnu pomoć prevodioca, ako ne

govori ili ne razume jezik na kojem se sprovodi suđenje (uporediti član 6. stav 3e Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda). To je Ustav utvrdio na najapstraktniji način u samo jednoj rečenici, dok se to zakonskim odredbama dalje razrađuje.

6. Kao veoma značajno pravo koje optuženi ima jeste njegova mogućnost da sam odabere svog branioca i da može da odbije davanje izjave, tj. da ne bude saslušan, ukoliko mu nije obezbeđen branilac (član 30. tačka 5.). Zbog toga je neophodno poštovati pravo optuženog da slobodno komunicira sa svojim braniocem, da se pre davanja izjave prilikom saslušanja konsultuje sa svojim braniocem, da ima pravo na odvojen razgovor sa njim radi potrebnih konsultacija i pripremanja odbrane. Naravno, za advokatske usluge, on je dužan da advokatu plati odgovarajuća novčana sredstva, ali ukoliko optuženi nema dovoljno sredstava zbog svog imovinskog stanja i ne može da plati pomoć branioca, isti će mu biti dodeljen po službenoj dužnosti i besplatno pružiti pravnu pomoć, a troškovi advokatskih usluga će biti namireni iz budžetskih sredstava.
7. Konačno, tačkom 6. navedenog člana Ustava, predviđeno je još jedno značajno pravo koje ima optuženi, a to je činjenica ga niko ne sme primoravati da svedoči protiv sebe i prizna krivicu. To znaci da optuženi nije obavezan da se izjašnjava o svom slučaju, niti da odgovara na bilo kakva pitanja, a ako se on/ona izjasni o svom slučaju, on/ona nije obavezan da inkriminiše sebe ili svoju najbližu rodbinu, niti da prizna krivicu. Ovo dalje znaci zabranu i kažnjavanje za iznuđivanje priznanja ili bilo koje druge izjave od optuženog ili od bilo kog drugog učesnika u postupku putem torture, sile, pretnje ili pod uticajem lekova, ili na bilo koji drugi sličan način.
8. Prema tome, na osnovu rečenog se može zaključiti da niko ne može da bude osuđen, dok ne bude saslušan od strane nadležnog organa (suda) i dok mu ne bude obezbeđena odgovarajuća odbrana predviđena odgovarajućim zakonom. Upravo ovaj princip se, najčešće, sprovodi kroz odgovarajuće zakone o krivičnom postupku, pa se, čak, cela glava ili odeljak takvih zakona posvećuje ispitivanju optuženog.
9. Optuženi i tužilac u krivičnom postupku imaju status ravnopravnih strana. Tužilac mora da iznese činjenice na kojima zasniva optužnicu i mora da pruži dokaze za te činjenice, a optuženi ima pravo i može da daje izjave o svim činjenicama i dokazima, koji ga inkriminišu i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u prilog. On/ona ima pravo da ispita svedoke optužbe ili da traži da oni budu ispitani, kao i pravo na prisustvo i ispitivanje svedoka odbrane, pod istim uslovima koji važe za svedoke optužbe.
10. Pitanje koje se u vezi sa sadržajem ovog člana postavlja, odnosi se na status prava garantovanih ovim članom. Kako nisu izričito uvršćena u apsolutno zaštićena prava (član 56. stav 2. Ustava Republike Kosovo), ova prava podležu odstupanju u vreme vanrednog stanja, dok prava predviđena članom 29. Ustava (Pravo na

slobodu i sigurnost) i članom 31. Ustava (Pravo na pravično i nepristrasno suđenje) ne podležu odstupanju ni pod kojim uslovima. Činjenica je da su članom 30. predviđena osnovna prava optuženog, koja garantuju elementarne pretpostavke za fer i pravično suđenje. Nejasno je zašto su u Ustavu propisani različiti režimi za prava, koja čine sadržaj prava na pravično suđenje (uporediti član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda).¹¹⁶

Član 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

- (1) Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
- (2) Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.
- (3) Suđenje je javno, osim u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je isključivanje štampe ili javnosti, u korist pravde, ako bi njihovo prisustvo moglo naškoditi javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti, interesima maloletnika, ili zaštititi privatnog života stranaka u postupku, na zakonom propisan način.
- (4) Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice.
- (5) Svako ko je optužen za krivično delo će se smatrati nevinim, sve dok se ne dokaže njegova/njena krivica, u saglasnosti sa zakonom.
- (6) Besplatna pravna pomoć će se omogućiti svim licima koja za to nemaju dovoljno sredstava, ako je takva pomoć neophodna za obezbeđivanje efikasnog pristupa pravdi.
- (7) Sudski postupci koji se odnose na maloletnike se regulišu zakonom, poštujući posebne uredbe i procedure za maloletnike.

Član 31.

1. Veoma važna ustavna garancija koja štiti individualnu slobodu pojedinca, odnosi se na pravo na pravično suđenje. Ovo pravo obuhvata više posebnih ustavnih garancija i prava, čiji je smisao da pojedincu garantuju fer, korektno i nepristrasno suđenje. I Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (član 6.), predviđa da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravično i javnu raspravu, u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Ono što je veoma bitno, jeste reći da je ovom Konvencijom propisano javno izricanje presude, s tim što se štampa i javnost mogu isključiti, u potpunosti ili delimično, sa suđenja, u interesu morala,

¹¹⁶ Evropski Sud će utvrdio kršenje člana 5. (vidi na primjer, *Laumont protiv Francuske* (2001.), *Baranowski protiv Poljske* (2000.), *Quinn protiv Francuske* (1995.), *Labita protiv Italije* (2000.)

javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u određenim okolnostima, kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

2. Procesne garancije kojima se jemči pravično suđenje, posebno su značajne u postupku izricanja krivičnih sankcija¹¹⁷, a među njima se naročito izdvajaju:
 - 1) pravo na zakoniti sud;
 - 2) pravo na odbranu;
 - 3) pretpostavka nevinosti;
 - 4) pravo na žalbu.
3. I Ustav Republike Kosovo predviđa pravo na pravično suđenje, čija je suština u tome da se svakome jemči jednaka zaštita prava u postupku pred sudovima¹¹⁸. On

¹¹⁷ Videti šire: Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*. 1st edition (Stanford University Press; Sanford, California, 1968), drugi deo koji se tice krivičnog procesa u komparativnom smislu; i Harry R. Dammer, Jay S. Albanese, *Comparative Criminal Justice Systems*. 4 edition (Cengage Learning: Belmont, USA, 2010), glava 6 ("Criminal Procedure") i 8 ("After Conviction: The Sentencing Process").

¹¹⁸ U okviru zaštite prava pred sudovima, najvažnije je pravo ono na delotvorni pravni lek i pravo na pravično suđenje. Po ovom pitanju, Ustavni sud Kosova je imao nekoliko važnih odluka. Videti, napr.: Presuda u slučaju KI 55/11 od 16 jula 2012 (*Podnosilac zahteva Fatmir Pireci. Ocena ustavnosti odluke Okružnog suda u Prizren Ac. nr. 518/2010, od 26 novembra 2010 godine*). U ovom slučaju, Sud je nasao da postoji povreda prava na delotvorni pravni lek jer podnosiocu zahteva nije nu omeđeno da izvrši pravnosnaznu odluku u njegovu korist, jer su redovni sudovi odbili da izvrše pravosnazne odluke s izgovorom da oni mogu izvršiti samo novčane zahteve tzv. Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova. Istu povredu je Ustavni Sud nasao u sledecim predmetima: Presuda u slučaju nr. KI 50/ 12 od 16 jula 2012. (*Podnosilac zahteva Agush Lloluni. Ocena ustavnosti neizvršenja odluke Okružnog suda u Peci Ac. nr. 153/2011 od 4 oktobra 2011 godine i odluke nr. 02 (207) 2010 od 4 oktobra 2010 godine, Nazavisnog Nadzornog Odbora Kosova od strane Opštine Junik*); Presuda u slučaju nr. KI 80/12 od 5 jula 2013. (*Podnosilac SaLi Pepshi. Ocena ustavnosti neizvršenja resenja Okružnog suda u Peci Ac. nr. 164/2011, te 5 korrikut 2011*); Presuda u slučaju nr. KI 112/12 od 5 jula 2013. (*Podnosilac zahteva Adem Meta. Ocena ustavnosti resenja Okružnog suda u Mitrovici, Ac. Nr. 61/12, od 13 februara 2012*); Presuda u slučaju Nr. KI 129/11 od 17 jula 2012. (*Podnosilac Viktor Marku. Ocena ustavnosti o neizvršenju resenja Okružnog suda u Peci Ac. Dr. 158/2011 od 5 jula 2011 i odluke nr. 02/197/2010 Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova od strane Opštine Klina*); i, konacno, Presuda u slučaju nr. KI 47/12 od 16 juli 2012 godine. (*Podnosilac zahteva Islam Thaci. Ocena ustavnosti resenja Vrhovnog suda Kosova Rev. Nr. 188/2009, od 7 decembra 2011*).

U Presudu povodom slucaja nr. KI 41/12 od 26 februara 2013, Sud je nasao povredu prava na delotvorni pravni lek koji je rezultirao u povredi prava na zivot zbog nemarnosti sudova i ostalih drzavnih organa da stite efektivno zrtvu ubistva tj. razvedenu zenu koju je ubio njojzin bivsi muz. (*Podnosilac Gezim dhe Makfire Kastriati protiv Opstinskog suda u Pristini i Sudskog veca Kosova*). U slucaju Resenja nr. KI 113/11 od 9 jula 2012, Sud nije nasao povredu Ustava na delotvorni pravni lek jer Ustavni sud treba da postuje u celosti nalaze, pravne i cinjenicne, do kojih dolaze redovni sudovi (princip subsidiarnosti). (*Podnosilac "DELOITIE KOSOVA" SHPK. Ocena ustavnosti resenja Vrhovnog suda Kosova KRJA nr. 3/2010 od 4 maja 2011 godine*).

proširuje spisak ovih garancija i prava svakom pojedincu, radi obezbeđivanja prava na pravično i nepristrasno suđenje, tako da u njih spadaju:

- a) **Jednaka zaštita prava pred sudom, kao i pred ostalim državnim organima, organizacijama i nosiocima javnih funkcija** (član 31. stav 1.). Ovo pravo je vrlo značajno, jer omogućava jednakost svih lica pred zakonom, uživanje prava i sloboda predviđenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavom i odgovarajućim zakonima, bez diskriminacije, po bilo kom osnovu.¹¹⁹
- b) **Pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog suda** (član 31. stav 2.). Nezavisnost i nepristrasnost suda bliže se definiše ustavnim odredbama o statusu sudske vlasti (član 102. stav 2. Ustava Republike Kosovo), statusu sudija (član 102. stav 4, član 104-107.) i sudskim odlukama (član 102. stav 5.), koje su garantovane, osim ako je zakonom drugačije određeno. U odredbama o sudovima, Ustav ponavlja i bliže definiše da zakon reguliše osnivanje, organizaciju, nadležnost, uređenje i sastav sudova, tj. "Vrhovnog suda i ostalih sudova" (član 103. stav 1.) i izričito zabranjuje osnivanje vanrednih sudova, propisujući da se specijalni sudovi mogu osnivati zakonom, onda kada je to neophodno (član 103. stav 7.). Pravo na javnost sudskog postupka (javna rasprava i odlučivanje), predviđeno je članom 31. stav 2. i 3. Ustava (ovaj Ustav sadrži nekoliko pravila o načelu javnosti u postupku pred sudom)¹²⁰.

Pravo na pravično suđenje u razumnom roku (član 31. stav 2.) je načelna ustavna garancija. Ona postavlja osnov i okvir za zakonska rešenja o sudskim postupcima (posebno, trajanje postupka pred sudom), koja obezbeđuju efikasnost sudske zaštite prava i sloboda. Smatramo da bi, pored ove načelne norme, Ustav trebalo da reguliše i posebno pravo lica kome se sudi za krivično delo (krivični postupak), da mu se sudi bez odugovlačenja. Standarde koji operacionalizuju načelnu odredbu o pravičnom suđenju u razumnom roku i bliže određuju konkretno značenje termina "razumni rok" u različitim oblastima propisuju zakoni.

- c) **Pravo na javno suđenje** (član 31. stav 3.). Poštujući odredbu člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o isključenju štampe ili javnosti u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je to, u korist pravde neophodno, Ustav prihvata ovu mogućnost kao izuzetak. Međutim, način na koji su pitanja javnosti regulisana, može biti povod teškoćama u praktičnoj primeni. Tako, mora se konstatovati da u Ustavu nema izričite norme o javnom izricanju (saopštavanju) presude, izuzev, ako bi se pod terminom "javno razmatranje odluka o pravima i obavezama"

¹¹⁹ Pristup sudu mora biti suštinski, a ne samo formalan. Svako ograničenje pristupa sudu ili neovisnom sudskom tijelu, mora imati legitiman cilj, a sredstva koja se koriste moraju biti proporcionalna tom cilju (*Tinnelly & Sons Ltd. I ostali i McElduffi ostali Protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1998.)).

¹²⁰ Kada zakon diktira sastav suda, nepoštivanje zakonom postavljenih uvjeta vodi utvrđivanju kršenja zahtjeva da sud mora biti uspostavljen zakonom (*Posokhov protiv Rusije* (2003.) i *Lavents protiv Latvije* (2002.)).

podrazumevalo i saopštavanje presude (Evropska konvencija u članu 6. stav 1. izričito određuje da se presuda izriče javno). Načelo javnosti podleže određenim ograničenjima koja propisuje Ustav (član 31. stav 3.) i ova ograničenja se odnose na "postupak pred sudom" (ceo postupak ili deo postupka). Razlozi koji mogu imati osnov da se javnost isključi navedeni su u samom ustavnom tekstu (član 31. stav 3.) i odnose se na zaštitu interesa maloletnika, zaštitu privatnosti učesnika u postupku, zaštitu interesa nacionalne bezbednosti, kao i zaštitu javnog reda i morala. Naravno, ova mogućnost isključivanja javnosti iz taksativno navedenih razloga je opravdana, ali može (ovo taksativno navođenje) biti izvor problema u praksi, jer ne dopušta mogućnost da sud, ceneći sve okolnosti slučaja, isključi javnost i iz razloga koje Ustav ne spominje izričito. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao što smo već naveli, dopušta da se javnost isključi i u slučaju "ako bi, po mišljenju suda, ona mogla naškoditi interesima pravde" (član 6. stav 1.).¹²¹

- d) **Pravo zahtevanja obaveznog pojavljivanja svedoka, veštaka i ostalih lica koja mogu razjasniti činjenice i pravo ispitivanja prisutnih lica** (član 31. stav 4.). Za odbranu optuženog i razjašnjavanje brojnih činjenica vezanih za krivično delo koje se optuženom stavlja na teret, veoma je značajno prisustvo svedoka, koji svojim iskazom i pružanjem određenih dokaza, mogu da pomognu sudu u donošenju pravilne i na zakonu zasnovane presude.

Iskaz svedoka predstavlja jedno od najstarijih i veoma često korišćenih dokaznih sredstava, zbog toga što je veoma mali broj krivičnih dela izvršenih bez prisustva trećeg lica, a još je manji broj okrivljenih o kojima neko lice ne može izneti podatke iz njihovog života. Naravno, ovde treba imati u vidu činjenicu da iskaz svedoka, kao dokazno sredstvo, može da bude dosta nesigurno, jer je izvor informacija čovek kao svesno biće. Svedok je lice za koje je verovatno da će moći da daje obaveštenja o krivičnom delu i učiniocu i o drugim važnim okolnostima. Preciznije, to je lice koje je svojim čulima neposredno opažalo određene činjenice, koje su u vezi sa izvršenim krivičnim delom ili učiniocem ili je o njima posredno saznalo i koje, na poziv krivičnog suda, o njima iskazuje. Prema tome, da bi jedno lice dobilo svojstvo svedoka u krivičnom postupku, potrebno je, najpre, da je činjenice neposredno opažalo ili je o njima posredno saznalo i da ga organ krivičnog postupka pozove radi iskazivanja. U krivičnom postupku se kao svedok može pojaviti svako lice, bez obzira na starost ili određene fizičke i psihičke nedostatke, samo ako je sposobno da opaža činjenice o krivičnoj stvari i da ih reprodukuje.

Ovde treba ukazati i na činjenicu da teorija i praksa poznaju i pojam stručnog svedoka. To je osoba koja svedoči pred sudom, a čije je svedočenje zasnovano na stručnom poznavanju teme koja je u pitanju i koje omogućava donosiocima odluka da bolje procene dokaze, situaciju ili adekvatnu kaznu (na primer, socijalni radnici se pozivaju na sud kao stručni svedoci u sporovima koji se

¹²¹ Postupak koji je otvoren samo za strane u njemu i njihove zastupnike, ne zadovoljava kriterije po ovoj odredbi Konvencije (*Kadubec protiv Slovačke* (1998.) i *Malhous protiv Češke Republike* (2001.)).

tiču starateljstva nad decom, zapostavljanja i zlostavljanja dece, razvoda, brige o osobama sa posebnim potrebama i slično).

Takođe, veoma značajan, često i presudan činilac u ovakvim postupcima, jeste sudski veštak, kao stručno lice koje ispunjava formalne i suštinske uslove da se može baviti ovom vrstom posla. Veštak svojim stručnim nalazom i mišljenjem iz neke oblasti za koju je stručan (mašinstvo, medicina, ekonomija, finansije, građevinska i ostale razne oblasti), u velikoj meri pomaže sudu da se utvrdi istina, odnosno da utvrdi određenu konkretnost činjenica, nakon čega se otvara ili zaključuje rasprava. Od kvaliteta i sveobuhvatnosti nalaza i mišljenja sudskog veštaka, zavisi tok i ishod sudskog ili vansudskog postupka. U procesu utvrđivanja materijalne istine sud se sve više oslanja na nalaze i mišljenja stručnjaka iz oblasti na koju se sudski sporovi odnose.

Optuženom se ne sme uskratiti pravo da sam izabere veštačenje koje smatra da mu ide u korist. Sud ne sme da odbije zahtev optuženog da predloži izvođenje superekspertize ako on/ona smatra da mu to ide u korist. Ukoliko se ovo pravo uskrati, onda to predstavlja povredu prava na pravično suđenje¹²².

- e) **Pretpostavka (prezumpcija) nevinosti** (član 31. stav 5.). Pretpostavka nevinosti je jedna od najvažnijih garancija pravne sigurnosti u kaznenom pravu i neraskidivi deo pravičnog suđenja. Prema ovoj prezumpciji, svako se smatra nevinim za krivično delo, dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom sudskom odlukom. Njena suština je u tome, da se tužiocu nameće teret dokazivanja krivičnog dela i krivične odgovornosti opruženog. Ovo značenje jasno proizilazi iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja nalaže da će se svako ko je optužen za krivično delo smatrati nevinim, sve dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona. Takvu odredbu sadrži i Ustav Republike Kosovo u svom članu 31. stav 5. To znači da pretpostavka nevinosti štiti okrivljenog od obaveze da pred sudom dokazuje svoju nevinost.¹²³
- f) **Pravo na besplatnu pravnu pomoć** (član 31. stav 6.). Pravo na pravnu pomoć se garantuje kao jedno od individualnih prava. Ustav Republike Kosovo (član 29. stav 4.) utvrđuje da lice koje je lišeno slobode ima pravo na pravnu pomoć, kako bi se ocenila zakonitost hapšenja ili pritvaranja. Radi omogućavanja prava na pravično i nepristrasno suđenje, ovaj Ustav u članu 31. stav 6. utvrđuje i pravo na besplatnu pravnu pomoć svim licima koja za to nemaju dovoljno sredstava, što znači da je forma u kojoj se ovo pravo garantuje opšta. Naime, krug subjekata koji mogu da koriste navedeno pravo postavljen je

¹²² U Presudi od 24 januara 2013 godine, u slučaju br. KI 78/12, (*Podnosilac Bajrush Xhemajli: Zahtev za ocenu ustavnosti presude Vrhovnog Suda, Pkl. Br. 70/2012, od 22. juna 2012 god.*) Sud je ustanovio povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje jer podnosiocu mu nije dato pravo na izvođenje dokaza po njegovom nahodjenju tokom čitavog postupka utvrđivanja činjenica. Redovni sudovi nisu dali mogućnost podnosiocu zahteva da predlaže i izvodi činjenice koje mu idu u korist, i time činili ustavnu povredu gorenavedenog prava.

¹²³ Glavni princip ovog prava je da osoba koja je krivično optužena ima pravo na privilegij principa in *dubio pro reo*. Evropski sud za ljudska prava je razmatrao predmete u kojima se radi o tri aspekta ovog prava. U pogledu prvog aspekta, da teret dokazivanja krivice snosi optužba, Sud je utvrdio kršenje u samo nekoliko predmeta. Vidi presudu *Telfner protiv Austrije* (2001.)

najšire, jer Ustav koristi opštu i neutralnu formu ("svim licima koja za to nemaju dovoljno sredstava"). To je jedno od prava koje Ustav garantuje, kako bi se stvorile jednake mogućnosti za korišćenje i zaštitu prava garantovanih Ustavom i međunarodnim aktima. To su i obaveze države koja počiva na načelu socijalne pravde, koja zabranjuje svaki oblik diskriminacije, s obzirom na imovinsko stanje i društveno poreklo i koja preduzima posebne mere radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica, koja su suštinski u nejednakom položaju (član 24. stav 1.).¹²⁴

Norma je opšta, ne samo u odnosu na subjekte prava, nego i u odnosu na oblike pravne pomoći. Ustavna odredba izričito ne navodi koji su to oblici, pa se pretpostavlja da ona uključuje sve vidove pravne pomoći. Očigledno, Ustav ovde nije poverio zakonu da bliže i konkretnije reguliše uslove ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć (kao ni prava na pravnu pomoć uopšte). Zakon može da reguliše način ostvarivanja određenog prava, samo ukoliko je na to Ustavom izričito ovlašćen i ako je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava, zbog njegove prirode. Okvir i granice ovlašćenja zakonodavca može da precizira samo ustavna odredba, tako da zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Zakon ne može da reguliše sadržaj prava, već samo način njegovog ostvarivanja.

Posebno se reguliše pravo na besplatnu pravnu pomoć (član 31. stav 6.), kao specifičan vid pravne pomoći (član 29. stav 4.). Za korisnika prava, pravna pomoć je besplatna, a država je dužna da obezbedi sredstva za realizaciju ovog prava, kao i institucionalni okvir organizovanja besplatne pravne pomoći, kako bi ova posebna mera omogućila jednakost svih pred Ustavom i zakonom, bez diskriminacije (član 24. stav 1.). Besplatnu pravnu pomoć, međutim, ne treba poistovećivati s pravom okrivljenog na besplatnog branioca u krivičnom postupku. Pravom na besplatnog branioca garantuje se pravo okrivljenog na odbranu i ono pripada grupi osnovnih ustavnih prava. Svrstano je među posebna prava okrivljenog i izričito je vezano za "interes pravičnosti", koje nalaže da se okrivljenom, koji ne može da snosi troškove branioca, odredi profesionalni branilac, čiji angažman finansira država. Okrivljeni ovo pravo može koristiti u skladu sa zakonom. Kada je reč o pravnoj pomoći, onda treba reći da nju pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba i službe pravne pomoći, koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave.

- g) **Poštovanje posebnih uredaba i procedura za maloletnike** (član 31. stav 7.). Kada je reč o maloletnicima, sudski postupci koji se vode prema njima, imaju posebna obeležja i zahtevaju specifične procedure. Zbog zaštite interesa maloletnih lica, morala i drugih vrednosti, često puta u ovakvim postupcima se izuzima prisustvo štampe i javnosti.

¹²⁴ U principu, ako je neka osoba lišena slobode, interesi pravde zahtijevaju da ima branioca (*Quaranta protiv Švajcarske* (1991.), *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1996.) i *Perks i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1999.)).

Član 32 [Pravo na pravno sredstvo]

Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.

Član 32.

1. Načelo dvostepenosti suđenja je neophodni element pravičnog suđenja. Zbog oštine krivičnih sankcija, pravo na pravno sredstvo (pravni lek), ima poseban značaj u ispitivanju prvostepenih krivičnih presuda. Zato Ustav garantuje svakome pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu. Zato je sastavni deo prava na pravnu zaštitu, upravo, *pravo na delotvorni pravni lek* koji priznaje i Evropska konvencija (član 13.). Protokol br. 7. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na žalbu u krivičnim stvarima, tako da svako ko je odlukom suda osuđen za krivično delo, ima pravo da njegovu osudu ili kaznu preispita viši sud. Ostvarivanje ovog prava, uključujući i osnove za njegovo korišćenje, uređuje se zakonom. Pravo na pravno sredstvo, tj. pravo na žalbu, može se isključiti samo kada je reč o delima manjeg značaja (manje vrednosti) ili kada je, u prvom stepenu, licu sudio najviši sud ili je lice bilo osuđeno na osnovu žalbe na odgovarajuću presudu.¹²⁵

Član 33 [Načelo legaliteta i proporcionalnosti u krivičnim postupcima]

- (1) Niko se ne može proglasiti krivim ili kazniti za krivično delo koje, u momentu izvršenja, nije bilo određeno zakonom kao krivično delo, osim za dela, koja su u periodu u kojem su počinjena, na osnovu međunarodnog prava, smatrana genocidom, ratnim zločinima ili zločinima protiv čovečnosti.
- (2) Kazna koja je izrečena za neko krivično delo ne može biti strožija nego što je bila određena zakonom u vreme kada je delo počinjeno.
- (3) Visina kazne ne sme biti u disproportiji sa krivičnim delom.
- (4) Kazne se određuju na osnovu zakona koji je bio na snazi u vreme kada je delo počinjeno, izuzev onih slučajeva kada je kasnije primenjivi zakon povoljniji po izvršioaca krivičnog dela.

¹²⁵ Država ne može ograničiti ili eliminirati sudske preispitivanje sporova koji potpadaju pod djelokrug člana 6.(1) (*Glod protiv Rumunije* (2003.) (zakonitost odluka koje je donijelo upravno tijelo) i *Popovici i Dumitrescu protiv Rumunije* (2003.) (nacionalizacija imovine)), ili u odnosu na određene kategorije ljudi (*Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.) (zatvorenici),

Član 33.

1. Ustav Republike Kosovo garantuje više posebnih načela, čiji je smisao da osiguraju pravnu sigurnost u osetljivom području krivičnog prava. Posebno je važno sledećih nekoliko načela.

Član 33.1.

1. Najpre, Ustav proklamuje princip legaliteta dela i kazni, tj. sankcija (član 33. stav 1.), zabranjujući, pored toga, retroaktivno dejstvo krivičnog zakona i drugih kaznenih propisa. Prema načelu legaliteta, *nullum crimen nulla poena sine lege*, nema kažnjivog dela, ni kazne bez zakona. To znači da se niko ne može oglasiti krivim za delo koje, pre nego što je učinjeno, zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu, nije bilo predviđeno kao kažnjivo, niti mu se može izreći kazna, koja za to delo nije bila predviđena. Povratno dejstvo krivičnog zakona je isključeno, jer se kazna određuje prema propisu koji je važio u vreme kada je delo učinjeno, izuzev onih slučajeva, kada je kasniji propis povoljniji za učinioca krivičnog dela (član 33. stav 4.).
2. Zabranjujući povratno dejstvo, Evropska konvencija, takođe, dopušta kažnjavanje samo na osnovu zakona, propisujući da se niko ne može smatrati krivim za krivično delo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje, u vreme kada je izvršeno, nije predstavljalo krivično delo po unutrašnjem ili međunarodnom pravu (član 7. stav 1.). Načelo legaliteta se ne može primeniti jedino za ona dela, koja su u periodu u kojem su počinjena, na osnovu međunarodnog prava smatrana genocidom, ratnim zločinima ili zločinima protiv čovečnosti.
3. Dok ustav ne daje definiciju zakona u materijalnom smislu, tj. ne određuje, šta sve zakon ima da sadrži (tako da zakon može da obuhvati i reguliše svaku materiju koju, nalazi za shodno), ipak se u ustavu nalaze pojedinačno i takva mesta, koja se nazivaju "*zakonskim rezervatima*", tj. rezervisanim samo za zakon. Naime, ima materija koje je ustavotvorac smatrao naročito za važne i čije je regulisanje prepustio isključivo zakonodavcu. Jedna od tih materija je i kaznena. Tako, još prema napred navedenoj latinskoj izreci *nullum crimen nulla poena sine lege*, ne može biti kazne bez zakona, tj. ne može se kazna izreći, ako je nije i ukoliko je nije, zakon predvideo i propisao. To načelo sadrži i gornja odredba da se "kazna može ustanoviti samo zakonom". Ovo važi za sve vrste kazni: za glavne i sporedne, za kazne lišenja slobode, kao i za novčane kazne (kazne lišenja imovine), za disciplinske kazne itd.
4. Ako bi se ovo načelo strogo poštovalo, onda nijedna kazna ne bi mogla da bude propisana uredbom, tj. podzakonskim aktom, jer je materija izričito rezervisana za zakonodavca. Zato, on ne bi mogao da je prenosi na nekog drugog, u ovom slučaju na upravnu vlast. Svaku kaznu, pa i najmanju, imao bi da propiše sam zakon i da inkriminiše postupke na koje ta kazna ima da se nadoveže. Međutim, nisu retki slučajevi da se kazne propisuju uredbama i to je, najčešće, slučaj kod tzv.

policijskih uredaba, ali i inače ima uredaba koje predviđaju krivična dela i propisuju kazne. Teorijski se dopuštaju kazne propisane uredbom, ako je zakon, koji ovlašćuje na donošenje uredbe, odredio vrstu i maksimum kazne i, u glavnim crtama, bar obeležio dela koja se inkriminišu.¹²⁶

Član 33.2.

1. Radi obezbeđenja pravne sigurnosti u kaznenom pravu i poštovanja načela legaliteta, Ustav u članu 33. stav 2. utvrđuje da kazna koja je izrečena za neko krivično delo, ne može da bude strožija, nego što je bila određena zakonom u vreme kada je delo počinjeno. To znači da se kazne određuju prema propisu koji je važio u vreme kada je inkriminisano delo učinjeno, izuzev kada je kasniji propis povoljniji za učinioca. Krivična dela i krivične sankcije određuju se zakonom.¹²⁷

Član 33.3.

1. Ono što je vrlo bitno za obezbeđenje pravne sigurnosti svakog pojedinca u veoma osetljivom području kaznenog prava, jeste ustavna garancija (član 33. stav 3.) da visina kazne ne sme da bude u disproporciji sa krivičnim delom, što znači da mora da postoji proporcionalnost u krivičnim postupcima. To je izuzetno značajno i dosta osetljivo pitanje, koje prilikom odmeravanja visine kazne zahteva, od strane odgovornog lica, veliku stručnost, znanje, iskustvo i hrabrost. Sve ove osobine takvog lica su neophodne, kako bi se sa odgovarajućom kaznom postigao željeni cilj. Često puta je, pored svih navedenih kvaliteta neophodnih za najadekvatnije odmeravanje kazne, najvažnija hrabrost, jer je potrebno da takvo lice sagleda i uzme u obzir sve okolnosti koje utiču na visinu kazne, i to, kako olakšavajuće, tako i otežavajuće, da pronikne u psihu učinioca krivičnog dela, da sagleda okolnosti i razloge izvršenja krivičnog dela, da upozna ponašanje učinioca do izvršenja inkriminisane radnje i slično, a sve u cilju izricanja takve kazne (u pogledu vrste, visine i slično), koja će najbrže postići svoju svrhu. To nimalo nije lak posao, ali zato u krivičnim postupcima i treba da budu angažovani najbolji, najstručniji, najiskusniji i najhrabriji ljudi, da bi se za odgovarajuće delo izrekla i odgovarajuća kazna, a izbegla disproporcija.

Član 33.4.

1. Konačno, zabrana retroaktivnosti, tj. povratnog dejstva, predstavlja poslednji princip koje je Ustav predvideo kao sredstvo obezbeđenja pravne sigurnosti

¹²⁶ Evropski Sud smatra da kada se promjene elementi krivičnog djela, takve se izmjene ne mogu retroaktivno primjenjivati na štetu osobe optužene za to konkretno krivično djelo. U predmetu *Veeber protiv Estonije* (2003.), pozitivni krivični zakon na snazi u vrijeme kada je navodno izvršeno to djelo zahtijevao je da mora postojati predhodna upravna kazna za slično djelo kao preduvjet za krivičnu presudu.

¹²⁷ Sud je zaključio da se radi o kršenju ove odredbe, kada su osobama osuđenim za krivična djela izrečene strože kazne, nego što su bile zapriječene u vrijeme izvršenja tih djela (*Ecer i Zeyrek protiv Turske* (2001.))

građana u krivičnom postupku. Naime, prema ovoj ustavnoj odredbi (član 33. stav 4.), kazne se određuju na osnovu zakona koji je bio na snazi u vreme kada je delo počinjeno. Ova odredba zabranjuje retroaktivnu primenu krivično-pravnih materijalnih propisa. To znači da se noviji zakon neće primenjivati, samo ukoliko je strožiji od predašnjega. U oblasti krivičnog prava važi pravilo: *in dubio mitius, in dubio pro reo* (u sumnji se postupa u korist optuženog). Ovo načelo je našlo izražaja i u krivičnom zakonu najvećeg broja zemalja i znači: "Ako je po učinjenom krivičnom delu, izmenjen krivični zakon, onda se primenjuje blaži zakon". Ovo nije u suprotnosti za gornjom odredbom Ustava. Jer, ako raniji zakon nije, uopšte, neko delo inkriminisao, važiće taj stariji zakon, koji ne poznaje takvu vrstu krivičnih dela, znači, važiće kao blaži. I ova odredba Ustava važi prema svakome, a ne samo prema državljanima, jer se njome zaštićuju privatna lica kao takva, zaštićuju se naspram sudske vlasti.

2. Sva ova prava garantovana članom 33. Ustava Republike Kosovo, koja omogućavaju načelo legaliteta i proporcionalnosti u krivičnim postupcima, imaju status apsolutno zaštićenih prava i ne podležu odstupanju ni pod kojim uslovima, a što znači ni za vreme vanrednog stanja (član 56. stav 2.).

Član 34 [Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo]

Niko se ne može kazniti više od jednog puta za isto krivično delo.

Član 34.

1. Ustav priznaje načelo da se niko ne može dva puta kazniti za isto krivično delo. Ovde se može primeniti poznato pravilo *ne bis in idem* (ne dvaput o istoj stvari), čija se suština sastoji u tome da niko ne može biti gonjen, niti kažnjen za krivično delo, za koje je pravosnažnom presudom oslobođen ili osuđen ili za koje je optužba pravosnažno odbijena ili postupak pravosnažno obustavljen. Ovaj član je dosta kratak i, kao takav pruža dosta prostora za nedoumice, jer izričito i precizno (kao što je to običaj u drugim ustavima), ne navodi slučajeve na koja se ta zabrana odnosi. Takođe, u ustavnom tekstu nema nikakve odredbe o tome da će ovu problematiku bliže regulisati zakon, koji će precizno navesti slučajeve zabrane gonjenja i kažnjavanja u istoj stvari. Ovde treba navesti i činjenicu da je Protokolom br. 7. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, donetim 1984. godine (član 4. stav 2.), predviđeno da države ne mogu odstupiti od garancije da se ne bude suđen ili kažnjen u istoj stvari, ni u vanrednim okolnostima. Naime, prema ovom Protokolu, nikome se ne može ponovo suditi, niti se može ponovo kazniti u krivičnom postupku u nadležnosti iste države, za delo zbog koga je već bio pravosnažno oslobođen ili osuđen, u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom te države. Zabrana *ne bis in idem* ne sprečava ponovno otvaranje postupka, ako postoje dokazi o novim ili novootkrivenim činjenicama ili ako je u ranijem postupku došlo do bitne povrede, koja je mogla da utiče na njegov ishod.

2. Ustav zabranjuje gonjenje i kažnjavanje u istoj stvari i ovu zabranu predviđa generalno. Ona je opšta i važi za sve, jer član 34. to utvrđuje na samom početku, rečju "niko". On ne navodi precizno, koji su to slučajevi u kojima Ustav utvrđuje pravo svakog lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo, ali se ova situacija rešava odredbama krivičnih zakona., tako što je precizno određuju slučajevi u kojima se zabranjuje gonjenje i kažnjavanje u istoj stvari, tj. suđenje istom licu dva puta za isto krivično delo. Potvrđivanjem da sudska odluka ne može biti izmenjena na štetu okrivljenog u postupku po vanrednom pravnom leku, Ustav je prihvatio princip zabrane *reformatio in peius*.
3. Pravo zagarantovano članom 34. Ustava ima status apsolutno zaštićenog prava i ne podleže odstupanju ni pod kojim uslovima, što znači, ni za vreme vanrednog stanja (član 56. stav 2.).

Član 35 [Sloboda kretanja]

- (1) **Državljanima Republike Kosovo i stranci koji su zakoniti stanovnici Kosova, imaju pravo na slobodno kretanje i izbor stanovanja u Republici Kosovo.**
- (2) **Svako lice ima pravo da napusti zemlju. Ograničenja istog mogu biti regulisana zakonom, ako su ista neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka, sprovođenje sudske odluke ili kako bi se ispunila obaveza zaštite zemlje.**
- (3) **Državljanima Republike Kosovo se neće uskratiti pravo ulaska na Kosovo.**
- (4) **Državljanima Republike Kosovo se ne mogu ekstradirati protiv svoje volje, osim kada je drugačije predviđeno zakonom ili međunarodnim sporazumima.**
- (5) **Pravo ulaska stranaca u Republiku Kosovo i boravka se reguliše zakonom.**

Član 35.

1. Sloboda kretanja (i nastanjivanja), kao jedno od osnovnih prava svakog čoveka, proklamovana je u članu 13. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, kao i u članu 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Tim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, svakome ko se legalno nalazi na teritoriji jedne države, zajemčeno je pravo slobode kretanja i izbora mesta stanovanja u granicama te države. Svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući i svoju vlastitu, i niko ga ne može samovoljno lišiti prava da se vrati, odnosno da uđe u svoju zemlju. Naime, sloboda kretanja i nastanjivanja isključuje svako postojanje unutrašnjih pasoša, bez kojih se ne sme napuštati mesto prebivališta ili dobijanje posebnih dozvola za nastanjivanje u gradovima, naročito prestonicama.

2. Sloboda međunarodnog kretanja, znači da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju, i da se u nju dobrovoljno vrati.¹²⁸ Tako, Protokol br. 4. uz Evropsku konvenciju, predviđa da svako ko se zakonito nađe na teritoriji jedne države, treba da uživa slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta. Pored toga, svako treba da bude slobodan i da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu. Međutim, treba naglasiti da su ove slobode podvrgnute određenim zakonskim ograničenjima, koja su potrebna u demokratskom društvu, radi nacionalne bezbednosti i javne sigurnosti, zaštite javnog reda, sprečavanja kriminaliteta, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite sloboda i prava drugih¹²⁹.
3. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950.) na slobodu kretanja nadovezuje zabranu proterivanja sopstvenih državljana i zabranu grupnog proterivanja stranaca. Naime, Protokol br. 7. uz Evropsku konvenciju, donet 1984. godine, garantuje zaštitu u postupku proterivanja stranaca, tako da stranac, koji zakonito boravi na teritoriji jedne države, ne može iz nje biti proteran, osim na osnovu odluke donete u skladu sa zakonom. Naravno, stranac u svakom slučaju, ima pravo da iznese razloge kojima osporava proterivanje i pravo da se njegov slučaj preispita. Međutim, on se može proterati i pre nego što je iskoristio navedena prava, ako je proterivanje neophodno u interesu javnog reda ili se temelji na razlozima nacionalne bezbednosti. S tim u vezi je i pravo na azil, koje je zajemčeno svakome, kao zaštita od proganjanja, ali je isključeno onda kada se radi o slučaju gonjenja zbog krivičnog dela nepolitičke prirode ili postupaka i radnji protivnih ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

Član 35.1.

1. Sloboda kretanja i izbor stanovanja u Republici Kosovo, garantovani su njenim Ustavom i to pravo uživaju državljani Republike Kosove i stranci, koji su njeni zakoniti stanovnici (član 35. stav 1.). To znači da svako ko se zakonito nalazi na teritoriji države može slobodno da se kreće i nastanjuje, ali i da je napusti i da se u nju vrati. Naravno, sva ova prava mogu biti ograničena, ali samo u slučajevima predviđenim zakonom.

¹²⁸ Vidi predmete Ustavnog Suda Republike Kosovo KI-62-10, i KI 35-09.

U slučaju rešenja o neprihvatljivosti br. KI 62/10 od 18 marta 2011, Ustavni sud je odlučivao, između ostalog, i o pravu na slobodno kretanje. Mada je slučaj bio neprihvatljiv za razmatranje jer je bio očito neosnovan, Sud je ovim rešenjem dao do znanja stranci da je sloboda kretanja jedno pravo koje se ne može zloupotrebiti zarad postizanja drugih, sporednih ciljeva (u konkretnom slučaju zarad postizanja materijalnih prednosti u ime prava na slobodno kretanje). Podnosilac je bio Azem Ademi protiv Ministarstva Pravde Republike Kosovo.

I u slučaju *KI 35/09 od 14 decembra 2010*, Sud je ocenio da je slučaj neprihvatljiv za razmatranje zbog toga što stranka, Halit Bahtiri, nije mogao da konkretno dokaze koja su mu prava povređena od strane Direktorata za prosvetu Opštine Podujevo, mada on izričito navodi pravo na slobodno kretanje.

¹²⁹ Vise o prilikama i uslovima pod kojima može do ograničenja, videti u: Innocent John Kisigiro, *Human Rights Law In International And National Context: Challenges, Violations, Derogation, and Enforcement* (LAP LAMBERT Academic Publishing: Germany,, 2011)

Član 35.2.

1. Kada je reč o pravu svakog lica da može da napusti teritoriju Republike Kosovo (član 35. stav 2.), onda treba reći da ograničenja ovog prava mogu biti regulisana zakonom i ovo pravo se može ograničiti u sledećim slučajevima:
 - 1) ako su navedena ograničenja neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka;
 - 2) ako su ograničenja prava napuštanja zemlje neophodna za sprovođenje sudske odluke;
 - 3) ako je zabrana napuštanja zemlje neophodna radi ispunjenja obaveze njene zaštite.
2. Prema tome, Ustav dopušta ograničenje prava napuštanja zemlje i upućuje na zakon koji reguliše ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja. Zakonodavac je, pritom, bio vezan opštim ustavnim pravilom koje definiše sadržaj, kvalitet i obim zakonskih ovlašćenja u materiji ljudskih prava (član 21. stav 1. i 2. Ustava Republike Kosovo) i granicama u kojima Ustav dopušta ograničenje prava i osnovnih sloboda (član 55.). Ustav neposredno utvrđuje razloge koji mogu biti osnov za ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja.¹³⁰ Tako, Ustav u članu 56. navodi da do odstupanja od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda, može doći samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i da može trajati samo onoliko, koliko je to neophodno u datim okolnostima (stav 1.).
3. U stavu 2. istog člana, taksativno su navedeni slučajevi kada odstupanje od ovih prava nije dozvoljeno ni u kom slučaju, pa čak ni za vreme vanrednog stanja. Međutim, stavom 2. člana 34. precizno su predviđeni slučajevi ograničenja, ali samo napuštanja zemlje. Ove razloge smo već naveli na samom početku ovog pasusa i nema potrebe da se ponavljamo.

Član 35.3.

1. Sloboda kretanja (i nastanjivanja) jedna je od onih sloboda koju stranci uživaju pod posebnim režimom, za razliku od državljana. Tako, Ustav Republike Kosovo u stavu 3. člana 35. propisuje da se državljanima Republike Kosovo neće uskratiti pravo ulaska u zemlju.

Član 35.4.

1. Stavom 4. člana 35. Ustav utvrđuje da se državljanima Republike Kosovo ne mogu ekstradirati protiv svoje volje, osim kada je drugačije predviđeno zakonom ili

¹³⁰ Evropski Sud za ljudska prava je utvrdio kršenje ove odredbe u slučajevima kada država nameće cijeli niz ograničenja slobode kretanja, uključujući i obavezu redovnog i čestog javljanja na policiju (*Raimondo protiv Italije* (1994.)) ili obavezu o ne napuštanju mjesta boravka tokom postupka o bankrotu, kada su takvi postupci trajali godinama (*Luordo protiv Italije* (2003.)) (više od četrnaest godina) i *Bottaro protiv Italije* (2003.)) (dvanaest godina i šest mjeseci)).

međunarodnim sporazumima¹³¹. Međutim, kada je reč o strancima, onda Ustav predviđa različita rešenja.

Član 35.5.

1. Konačno, navedeni član u stavu 5. utvrđuje da se pravo ulaska stranaca u Republiku Kosovo i njihovog boravka reguliše zakonom. Zakon o strancima (usvojen u Skupštini dana 16.12.2008. godine, a proglašen je Dekretom Predsednika br. DL-069-2008, dana 30.12.2008. godine), svojim članom 4. stav 1. reguliše pravo ulaska stranaca i utvrđuje da stranac može samo da uđe u Republiku Kosovo i boravi na njenoj teritoriji sa važećim putnim dokumentom u kome je evidentirana viza ili dozvola za boravak, ukoliko odredbama ovog Zakona ili međunarodnim sporazumima nije drugačije predviđeno. Takođe, strancima koji nemaju važeći putni dokument se dozvoljava ulazak u Republiku Kosovo, ukoliko je Republika Kosovo obavezna da ih primi na osnovu međunarodnog sporazuma (stav 2.).
2. Sloboda kretanja regulisana je članom 6. ovog Zakona, tako da stav 1. ovog člana utvrđuje da svako lice koje boravi legalno u Republici Kosovo ima pravo na slobodu kretanja i izbora mesta boravka na celoj teritoriji Kosova, dok stav 2. utvrđuje ograničenje kretanja stranaca unutar Republike Kosovo, ali samo do mere, koja je neophodna za jedno demokratsko društvo. Ovaj stav, takođe, utvrđuje i razloge ograničenja kretanja stranaca, u koje spadaju:
 - 1) zaštita vitalnih interesa za nacionalnu bezbednost;
 - 2) sprečavanje ozbiljnih i neposrednih pretnji po javni red i mir;
 - 3) sprečavanje ozbiljnih i neposrednih kriminalnih pretnji;
 - 4) sprečavanje ozbiljnih i hitnih pretnji po javno zdravlje ili moral;
 - 5) sprečavanje ozbiljnih i neposrednih pretnji po prava i slobode drugih.
3. Kao što se može videti, Ustav je pravo ulaska stranaca u Republiku Kosovo i njegovog boravka u njoj, u potpunosti prepustio zakonu, koji dosta detaljno reguliše ovo osetljivo pitanje. Naime, član 29. Zakona o strancima reguliše zabranu ulaska i ponovnog ulaska u Republiku Kosovo. Naime, stav 1 ovog člana taksativno navodi razloge zbog kojih se strancu ne dozvoljava ulazak, i to:
 - 1) ukoliko ne poseduje važeće putne dokumente u kojima je evidentirana viza ili dozvola za boravak;
 - 2) ukoliko ne poseduje dovoljno sredstava za izdržavanje tokom svog boravka u Republici Kosovo i za putovanje u drugu zemlju koja je voljna da ga primi¹³²;

¹³¹ Ustavni sud Kosova je u dva navrata konstatovao da izručenje kosovskih državljana je sasvim u skladu s Ustavom u slučajevima kada se to radi na osnovu izvršenja međunarodnih obaveza Kosova koja proizilaze iz međunarodnih sporazuma. Videti više, u: Odluka o skidanju zahteva sa liste: (*Rafet Hoxha protiv Odluke Br. Pn. Br. 168/05 Vrhovnog Suda Kosova od 24 marta 2010 godine;*) i Rešenje o nedopuštenosti od 20 maja 2010: Predmet KI 22/09 (*Dede Gecaj protiv Odluka br. PKL-KZZ 76/08 Vrhovnog suda Kosova od 6 aprila 2009*).

¹³² Vlada Republike Kosovo utvrđuje iznos sredstava koja su potrebna za izdržavanje u skladu sa stavom 1. tačka 2. ovog člana.

- 3) ako je u tranzitu i ne ispunjava uslove za ulazak u treću zemlju;
 - 4) ako je protiv njega na snazi naredba o deportaciji sa zabranom ponovnog ulaska;
 - 5) ako ne poseduje uverenje o vakcinaciji, a dolazi iz oblasti gde postoji epidemija zaraznih bolesti;
 - 6) ukoliko predstavlja opasnost po pravni poredak, nacionalnu bezbednost ili javno zdravlje;
 - 7) ukoliko postoji osnovana sumnja da njegov boravak može biti povezan sa izvršenjem krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti na osnovu opravdane sumnje;
 - 8) ako je u evidenciji nadležnog organa registrovan kao počinitelj krivičnih dela.
4. Vrste boravka stranca u Republici Kosovo, utvrđene su članom 33. Zakona o strancima, prema čijim odredbama se strancu može dozvoliti da boravi:
- 1) do 90 dana¹³³;
 - 2) na osnovu privremenog boravka;
 - 3) na osnovu stalnog boravka.
- Međutim, stranac može biti zadržan na granici, tj. može mu se uskratiti u Republiku Kosovo zbog razloga javne bezbednosti i za osiguranje da se udalji sa državne teritorije (član 60. stav 1.). U tom slučaju, on može biti zadržan u prostorijama nadležnog organa, ali najduže do 12 sati. Takođe, na granici mogu biti zadržani u Prihvatnom centru za strance nadležnog organa¹³⁴ i stranci čiji se identitet ne može utvrditi i/ili nemaju važeću vizu, dozvolu za boravak ili ne mogu biti deportovani u skladu sa nalogom o deportaciji (stav 2.).
5. **Odlazak** stranaca regulisan je članom 32. navedenog Zakona, koji utvrđuje da stranci mogu slobodno otići iz Republike Kosovo (stav 1.). Međutim, ovo pravo nije apsolutno, jer izlazak iz Republike Kosovo nije dozvoljen strancu¹³⁵, ukoliko:
- 1) pokaže nevažeća putna dokumenta, putna dokumenta nekog drugog lica ili bilo koja druga nevažeća dokumenta;
 - 2) ne ispunjava uslove za ulazak u drugu državu;
 - 3) pokušava da izbegne gonjenje za krivična dela;
 - 4) ako nadležni organ, u skladu sa zakonom, utvrdi da predstavlja pretnju za ustavni poredak, nacionalnu bezbednost ili javno zdravlje.
- Kada ovi nabrojani razlozi prestanu da postoje, strancu se dozvoljava da ode iz Republike Kosovo.

¹³³ Boravak do 90 dana, označava da stranac može da boravi u Republici Kosovo bez vize, sa vizom ili dozvolom prelaska granice, ukoliko ovim zakonom ili međunarodnim sporazumima nije predviđeno drugačije.

¹³⁴ Stranac, koji iz zdravstvenih razloga, ili zbog drugih posebnih potreba ili razloga ne može biti smešten u Centru, može se smestiti u drugi smeštaj odgovarajućeg standarda (stav 3.).

¹³⁵ Kad se strancu odbije pravo izlaska iz Republike Kosovo zbog Zakonom predviđenih razloga, nadležni organ izdaje strancu pismeno rešenje. Stranac ima pravo žalbe na ovo rešenje pri sudu koji je nadležan za taj region. Sud donosi odluku po tom pitanju u roku od 72 sata od vremena podnošenja žalbe i ovlašćen je da poništi rešenje i da naloži da stranac može slobodno da napusti zemlju.

6. Konačno, treba reći da je ovim Zakonom predviđen i još jedan, vrlo značajan, institut kada su u pitanju stranci koji borave na teritoriji Kosova. To je proterivanje ili deportacija, koja je regulisana članom 58, prema kome se stranac može deportovati, sa ili bez zabrane ponovnog ulaska, nalogom nadležnog suda kad se on ne povinuje nalogu za napuštanje¹³⁶ koga je doneo nadležni organ u skladu sa članom 55. stav 1. Nadležni organ mora da postupi po rešenju nadležnog suda za deportaciju stranca koji ilegalno boravi u Republici Kosovo (stav 2.). Stranac koji se udaljava u skladu sa međunarodnim sporazumom, udaljava se na isti način kao i stranac kome je izrečena naredba o deportovanju (stav 3.). Međutim, treba naglasiti da postoje i odstupanja od odredaba ovog člana Zakona, u slučajevima kada nije dozvoljena deportacija ili vraćanje stranca na bilo koji način do granica teritorija, gde su život ili sloboda stranca ugroženi na osnovu rasnih i verskih razloga, etničke pripadnosti, pripadništva u posebnoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja. Naravno, ovde je bitno ukazati na činjenicu da ove beneficije, ipak, ne mogu tražiti stranci za koje postoji opravdana sumnja da predstavljaju ozbiljnu pretnju po bezbednost države, u kojoj su pravosnažnom odlukom osuđeni za naročita teška krivična dela i predstavljaju stalnu opasnost po zajednicu te zemlje. Takođe, u skladu sa ovim, treba reći da nije dozvoljeno proterati ili vratiti na bilo koji način u drugu državu, osobu za koju postoje opravdane osnove za sumnju da se izlaže riziku podvrgavanja torture ili neljudskom i/ili degradirajućem tretmanu.
7. Kao što se iz navedenog može zaključiti, sloboda kretanja zajemčena članom 35. nije apsolutno pravo, što znači da pod određenim uslovima može doći do odstupanja od ovog, Ustavom zaštićenog prava. Tu se, pre svega, misli na ograničenje slobode kretanja u slučaju vanrednog stanja (s obzirom da se član 35. Ustava ne nalazi u grupi članova koje taksativno nabroja član 56. stav 2.), kao i u drugim zakonom predviđenim slučajevima.

Član 36 [Pravo na privatnost]

- (1) Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja.
- (2) Kontrola bilo kojeg stana ili drugih privatnih prostorija, neophodna radi vođenja istrage o zločinu, se može sprovoditi samo do neophodnog stepena i samo na osnovu sudske odluke, nakon objašnjavanja razloga neophodnosti takve kontrole. Odstupanje od ovog pravila je dozvoljeno ako je neophodno radi zakonitog lišavanja slobode počinioca krivičnog dela, prikupljanja dokaza koji se mogu izgubiti ili u slučaju otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti po ljude ili imovinu, na zakonom propisan način. Sud je dužan da odobri ovakva dela na retroaktivan način.
- (3) Tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja je neotuđivo pravo. Ovo pravo se može uskratiti samo privremeno i na

¹³⁶ Ako se ustanovi da stranac ilegalno boravi u Republici Kosovo, nadležni organ mu naređuje da napusti državu za određeno vreme (član 55. stav 1.).

osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu zemlje, na zakonom propisan način.

- (4) Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje istih je regulisano zakonom.**

Član 36.

1. Pravo na privatnost obuhvata u sebi nekoliko drugih prava, u pogledu kojih Univerzalna deklaracija o pravima čoveka (član 12.) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (član 17.) predviđaju: "Niko ne sme biti izložen proizvoljnom ili nezakonitom mešanju u privatni život, porodicu, stan ili prepisku, niti protivzakonitim napadima na čast i ugled i ima pravo na zakonsku zaštitu od takvog mešanja ili napada". Ova prava su zaštićena i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (član 8.), koja zajemčuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Ova Konvencija, znači, garantuje nepovredivost stana u okviru zbirnog prava na poštovanje privatnog i porodičnog života. Javne vlasti se ne mogu mešati u vršenje ovog prava. Izuzetno, javna vlast može narušiti ova prava, jedino onda kada je to, u skladu sa zakonom, neophodno zbog interesa nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, kao i radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
2. Zbog ugroženosti privatnog života razvojem kompjuterske tehnologije i automatske obrade podataka, kada javne vlasti mogu da zloupotrebe kompjuterizovane podatke koje imaju o građanima, u okviru Saveta Evrope usvojena je evropska Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (1981.). Osnovan je i poseban Savetodavni konsultativni komitet, čiji je zadatak da pruža pomoć u implementaciji Konvencije. S tim u vezi, Komitet ministara Saveta Evrope je izdao više preporuka sa ciljem zaštite privatnosti automatski obrađenih podataka, među kojima su:
 - 1) podaci medicinske prirode (1981.);
 - 2) podaci o policijskim dosijeima (1987.);
 - 3) podaci o zaposlenosti (1989.);
 - 4) zaštita personalnih podataka u oblasti telekomunikacija, posebno telefonskih usluga (1995.) i druge.U više slučajeva o ovoj kategoriji ljudskih prava rešavao je i Evropski sud za ljudska prava.
3. Nepovredivost stana, kao jedno od osnovnih ličnih prava čoveka i građanina, štiti intimnost privatnog i porodičnog života, kućni mir i domicil svakog čoveka. Zbog toga je nepovredivost stana neraskidivo vezana za neprikosnovenost ličnosti, slobodu i sigurnost čoveka. Kao takvo, pravo na nepovredivost stana ulazi u tradicionalni korpus negativnih prava, a prema njegovom domašaju, stan je nepovrediv, ne samo za organe javne vlasti, nego i za sva treća lica, koja nisu

njegovi korisnici. Ograničenja ovog prava su dopustiva samo u slučajevima i pod uslovima koji su u skladu sa principima slobodnog demokratskog poretka.¹³⁷

Član 36.1.

1. Preuzimajući rešenja iz najvažnijih međunarodnih deklaracija i konvencija, pre svega, iz Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Ustav Republike Kosovo garantuje svakom pravo na poštovanje njegovog privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja (član 36. stav 1.). Sva ova prava su izuzetno važna za obezbeđivanje privatnosti svakog čoveka. Međutim, činjenica je da se ona često ne poštuju i da se narušava uživanje ovih prava, iako su ona neotuđiva, garantovana i zajemčena najvišim opštim pravnim aktima unutrašnjeg prava i najvažnijim međunarodnim dokumentima. To se, kao što smo napred naveli, posebno odnosi na sredstva komunikacije (pisma, mobilna i fiksna telefonija, elektronska pošta i drugo)¹³⁸, koja danas, zbog ogromnog razvoja tehnologije, mogu da budu predmet kontrole i ugrožavanja privatnosti, ne samo od javnih vlasti, nego i od određenih komercijalnih organizacija, pa čak i od pojedinaca.
2. Proklamujući nepovredivost stana, Ustav Republike Kosovo je hteo da zaštiti dva dobra:
 - 1) slobodno i neometano uživanje stana;
 - 2) kućni mir (član 36. stav 1.).Ova zaštita važi prema svakome: i prema organima vlasti, i prema pojedincima. Nesmetano uživanje stana bilo bi poremećeno svakom vrstom rekvizicije¹³⁹. Kako

¹³⁷ Vidi predmete Ustavnog Suda Republike Kosovo KI-98-10 I KI-48-10.

U ovom slučaju Sud je doneo Rešenje o neprihvatljivosti jer je zahtev bio podnesen od strane ne ovlašćenog lica. Ne ovlašćena stranka, kao osnov svog zahteva je naveo pravo na privatnost. Uporedi: Rešenje o neprihvatljivosti u slučaju KI 98/10 od 4 aprila 2012. Podnosilac zahteva: Ombudsman Kosova. Ocena ustavnosti odluka 01 br. 06/837 od 16 aprila 2009 godine i Npi-01/132, od 30 aprila 2009 godine). U Rešenju o nedopuštenosti zbog ratioe temporis nedostatka nadležnosti Suda, navodeno je od stranke i povreda prava na privatnost, osim navodjenja ostalih povreda ustavom zagarantovanih prava. Međutim, posto Sud nije imao nadležnost ratiore temporis, nije se moglo utvrditi tačno koji bi bio stav Suda u konkretnom slučaju. Videti: Rešenje o nedopuštenosti u slučaju KI 48/10 od 1 decembra 2011 godine (Podnosilac zahteva Naser Rexhepi. Ocena ustavnosti odluka Okružnog privrednog suda VI.C.br 54/2003, od 15 aprila 2003 i odluka Vrhovnog suda Kosova Ac.br 39/2003, od 119 juna 2003 i Rev.E br 11/2003, od 18 maja 2004.

¹³⁸ U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1984.), podnosioci su se žalili da je tajnim praćenje tokom krivične istrage, prekršeno njihovo pravo na privatnost i prepisku (u ovom kontekstu podrazumijeva sve oblike privatne komunikacije)

¹³⁹ Rekvizicija (lat. *requisitio*) - zahtev, traženje, molba; u pravu - zahtev koji jedna vlast upućuje drugoj radi pomoći i saradnje u nekoj stvari; popisivanje ili uzimanje stvari za državne ili vojne potrebe, naročito u vreme rata, koje se ne plaćaju gotovim novcem, nego uzimaju na priznanicu.

Ustav ne pravi nikakvo ograničenje u ovom pogledu, izlazi da rekvizicija stana nije pravno moguća, da se ona ni zakonom ne bi smela ustanoviti. Pravo svojine može da se ograniči, ali uživanje stana ne bi moglo. Međutim, kao što ćemo kasnije videti, ovo pravo nije apsolutno i od njega se može odstupiti u slučaju vanrednog stanja, tako da je pitanje, šta to odstupanje podrazumeva. Tako, na primer, ranije je, u pojedinim zakonima, bilo odredaba koje su dozvoljavale u datim prilikama, pod određenim uslovima, rekviriranje delova stana (na primer, da se mogu upotrebiti za potrebe vojske, privatne prostorije koje nisu neophodne za stanovanje domaćina i članove njegove porodice). Ova obaveza ustupanja privatnih prostorija je bezuslovna kada je vojska u mobilnom i ratnom stanju. U redovnom stanju, ona je izuzetna i predviđena samo za vanredne slučajeve (samo "privremeno nastanjivanje" i samo onda ako nema dovoljno državnih zgrada).

Član 36.2.

1. Pravo na nepovredivost stana jedan je vid garantovanja na privatnost. Ova nepovredivost je zajemčena opštom odredbom Ustava, a sadržaj prava na nepovredivost stana, uključuje zabranu ulaska u tuđ stan, kao i zabranu pretresanja stana protiv volje držaoca stana. Ovo opšte pravilo se odnosi, ne samo na stan, već i bilo koji drugi prostor. Iz daljih odredaba člana 36. Ustava, vidljivo je da je pod nepovredivošću stana, on imao nameru da zaštiti, u prvom redu, kućni mir i to od povreda vlasti (stav 2.). To se može zaključiti iz odredbe koja utvrđuje da se kontrola bilo kojeg stana ili drugih privatnih prostorija, neophodna radi vođenja istrage o zločinu, može sprovoditi samo do neophodnog stepena i samo na osnovu sudske odluke, nakon objašnjavanja razloga neophodnosti takve kontrole.¹⁴⁰ Protiv takve naredbe, tj. sudske odluke, može se izjaviti žalba, ali ona ne zadržava izvršenje pretresa. Od nje nema nikakve koristi, osim što bi se mogao kazniti organ koji je izdao naredbu bez stvarnog povoda. Pretresu treba obavezno da prisustvuju "dva prizvana građanina", ili kako se često kaže, "dva neporočna svedoka". Inače, uvek se poziva da pretresu prisustvuje vlasnik stana, njegov punomoćnik, članovi porodice ili susedi. Pretres treba vršiti danju, a samo u krajnjoj nuždi, može se pristupiti i noćnom pretresu. Ono što je bitno napomenuti, jeste da pretresanje stana i lica treba preduzimati sa najvećom pristojnošću, ne remeteći kućni mir i izbegavajući svako izazivanje pažnje sveta. Po izvršenom pretresu, sastavlja se zapisnik koji potpisuju sva prisutna lica, vlasniku stana se izdaje uverenje o ishodu pretresa, a ako mu se oduzmu neki predmeti, predaje mu se i spisak oduzetih predmeta.
2. Ustav, međutim, dopušta mogućnost da se pravo na nepovredivost stana ograniči pod uslovima i po postupku koji propisuje Ustav. Dva su slučaja u kojima Ustav dopušta ograničenje ovog prava:

¹⁴⁰ Evropski Sud je utvrdio kršenje člana 8 Konvencije, kada su domovi podnosioca bili predmet pretresa po vrlo široko formuliranom nalogu, a da im nije bila data ikakva dodatna informacija o razlozima za pretres i kada protiv njih nije bila povedena nikakva krivična istraga (*Ernst i ostali protiv Belgije* (2003)).

- 1) prvi, kao što smo u prethodnom pasusu naveli, po odluci i uz pismeni nalog suda;
 - 2) drugi, kada je ograničenije dopušteno i kada nema pismenog sudskog naloga za ulazak u stan i pretres stana (sud je dužan da odobri ovakva dela na retroaktivan način).
3. Ovde je neophodno bliže analizirati navedene slučajeve i objasniti ulazak u tuđ stan i njegov pretres protivno volji držaoca stana. Prvi slučaj, na osnovu sudske odluke smo već objasnili i on nije sporan. Tada, držalac stana, uz dva punoletna svedoka, može da prisustvuje pretresu stana, bilo sam, bilo preko svog zastupnika. Pretres stana na osnovu sudskog naloga moguć je i bez prisustva držaoca stana ili njegovog punomoćnika, ali uz uslov da pretresu prisustvuju dva punoletna svedoka. Međutim, problem može nastati u drugom slučaju, kada se tuđe pravo na nepovredivost stana narušava bez sudske odluke i naloga za pretres. Do takvog odstupanja od pravila posedovanja i podnošenja takve odluke i naloga od strane onoga koji vrši pretres, može doći (i to je prema članu 36. stav 2. dozvoljeno), u sledećim slučajevima:
- 1) ako je neophodno radi zakonitog lišavanja slobode počinioca krivičnog dela;
 - 2) ako je neophodno prikupljanje dokaza, koji se mogu izgubiti;
 - 3) u slučaju otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti po ljude ili imovinu, na zakonom propisani način.
4. Na ovom mestu ćemo nešto više reći o dozvoljenom odstupanju od pravila posedovanja sudske odluke, tj. kada se može izvršiti pretres tuđeg stana radi zakonitog lišavanja slobode počinioca krivičnog dela, bez posedovanja "pismene obrazložene naredbe". Međutim, i tu je veoma bitno da se, pre svega, držaocu stana objasne razlozi neophodnosti takve kontrole, čiji je cilj pronalaženje osumnjičenog ili pronalaženje predmeta koji bi mogli biti od važnosti za istragu. Samo u tom cilju i ako ima izgleda na uspeh, pretresanje se sme izvršiti. Po pravilu, pretresanju treba da prethodi saslušanje držaoca stana i poziv da dobrovoljno izda traženo lice ili predmet, pa tek zatim, u slučaju neuspeha sledi ulazak u stan, njegova kontrola i pretres.

Član 36.3.

1. Pravo na nepovredivost tajne pisma je, takođe, jedno od osnovnih ličnih prava čoveka i građanina. I ovo pravo ulazi u širi okvir prava na nepovredivost ličnog i porodičnog života, odnosno, opšteg prava na ličnu slobodu. Obavezu na uzdržavanje od povrede ovog prava, kako otvaranjem privatnih pisama, tako i upoznavanjem sa njihovom sadržinom, imaju ne samo javne vlasti, nego i sva ostala treća lica. Izuzetak su samo zakonski zastupnik i od njega ovlašćena lica. Tajnom pisma su zaštićena i sva druga sredstva daljinskog opštenja, kao što su telegrami, telefonski razgovor, mobilna telefonija, elektronska pošta i slično. Ovo pravo priznaje i Evropska konvencija, ali sa rezervom odstupanja, koja se primenjuje za opšte pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

2. Tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja, kao neotuđivo pravo, Ustav Republike Kosovo garantuje opštom normom (stav 3.). Ustav propisuje i mogućnost ograničenja tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava komunikacije, pod uslovima i iz razloga koje izričito propisuje. Ograničenje, tj. uskraćivanje ovog prava je moguće samo na osnovu odluke suda i to privremeno. Nadležni sud može doneti odluku o uskraćivanju prava tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja, samo ukoliko postoje razlozi koji su izričito propisani ustavom, i to:

- 1) ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka;
- 2) ako je navedeno uskraćivanje neophodno za zaštitu zemlje, na zakonom propisan način.

Kao što se vidi, odluka o ograničenju tajnosti pisama, tj. odluka o uskraćivanju prava na tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava komunikacije (opštenja), ima vremenski ograničeno dejstvo, tj. ima privremeni karakter i treba da traje što kraće, tj. samo onoliko, koliko je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za zaštitu zemlje. Međutim, Ustav ne precizira vremensko dejstvo odluke, niti određuje njeno maksimalno trajanje.

3. Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše postupak ograničenja ovog prava (stav 3.), u okvirima i u obimu u kojem Ustav dopušta zakonodavnu regulativu u domenu ljudskih prava (član 22. i član 55.). Može se reći da se u ovom, kao i u nekim drugim članovima, susrećemo sa određenim terminološkim problemima, kao što su "odstupanje" i "uskraćivanje" od određenih prava, dok se u članu 55. i 56. susrećemo sa terminom "ograničenje" prava i osnovnih sloboda. Terminom "odstupanje" u Ustavu se označava režim ljudskih prava za vreme vanrednog stanja (član 56. stav 1.), dok se terminom "ograničenje" označava režim pojedinačnih prava u vezi s kojima Ustav propisuje izuzetke od opšte ustavne garancije prava (član 35. stav 2, član 55. stav 1, član 38. stav 4, član 40. stav 2.). Termin "uskraćivanje" označava samo privremeno i na osnovu odluke suda, izopštavanje od uživanja određenih ustavnih prava, i to ako je neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za zaštitu zemlje.¹⁴¹

Član 36.4.

1. Poslednji stav ovog člana posvećen je zaštiti ličnih podataka, tj. podataka o ličnosti. Ovo pravo predstavlja jedno od novijih prava zaštite privatnosti pojedinca koje Ustav garantuje načelnom odredbom (stav 4.). O sadržaju garancije može se posredno suditi na osnovu ustavnih odredbi koje regulišu zabrane ili upućuju na zakonsko regulisanje određenih pitanja. Takođe, Ustav utvrđuje da se samo zakonom može regulisati prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje podataka o ličnosti (stav 4.). Pitanja koja reguliše zakon taksativno su nabrojana i,

¹⁴¹ Većinu predmeta u kojima pokreće pitanje prava na poštovanje prepiske podnijeli su zatvorenici. Sud smatra da je pravo na necenzurisano prepisku sa advokatom ili sudskim telom nepovredivo, kao glavno sredstvo pomoću kojeg neka osoba može tražiti oslobađanje od krivice (*Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.), *Campbell protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1992.), *Domenichini protiv Italije* (1996.) i *Calogero Diana protiv Italije* (1996.)).

strogo uzevši, to ne ostavlja mogućnost da zakon reguliše i druga pitanja. Međutim, prilikom navođenja materije koju reguliše zakon, Ustav je izostavio jedno važno pitanje. Naime, zbog značaja za zaštitu privatnosti, ono bi moralo biti regulisano zakonom, a to je zaštita podataka o ličnosti. Poziv na načelne ustavne odredbe koje regulišu granice i okvir zakonodavne delatnosti u oblasti ljudskih prava (član 21. i član 22.).

2. Pored opšte garancije zaštite ljudskih prava, po kojoj svako ima pravo na zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko pravo ili osnovna sloboda, Ustav posebno garantuje članom 54. sudsku zaštitu prava, po kojoj se svakome posebno garantuje pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom. Takođe, odredbama ovog člana garantuje se svakome i pravo na efikasne pravne mere, ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno. Iako Ustav izričito ne navodi zabranu da se lični podaci koriste za druge namene, osim za namene za koje su prikupljeni, to se podrazumeva. Od ovog osnovnog pravila propisani su izuzeci zbog potreba koje iziskuje vođenje krivičnog postupka i zaštita bezbednosti zemlje.
3. Zbog značaja ove problematike, koja se tiče zaštite ličnih podataka, donet je i poseban Zakon o zaštiti ličnih podataka (usvojen u Skupštini dana 29.04.2010. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo br. DL-020-2010, dana 13.05.2010. godine). Ustav Republike Kosovo samo jednom opštom odredbom utvrđuje pravo svakog čoveka (znači, i državljana, i stranaca) na zaštitu ličnih podataka. Međutim, konkretniju razradu ove ustavne odredbe, Ustav poverava zakonu, kojim se bliže reguliše prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje takvih podataka o ličnosti. Sam termin "lični podaci" označava svaku informaciju u vezi identifikovanog ili identifikujućeg lica (subjekat podataka); identifikovano lice je lice koje se može identifikovati neposrednim ili posrednim načinom, posebno na osnovu identifikacionog broja ili jednog ili više faktora, posebno za njegov ili njen fizički, psihološki, mentalni, ekonomski, kulturni ili društveni identitet (član 2. stav 1. tačka 1.).
4. Subjekti podataka uživaju zakonsku zaštitu, tako da oni koji saznaju da su njihova zagarantovana prava povređena, mogu da zahtevaju zakonsku zaštitu za ono vreme dok traje takva povreda (član 26. stav 1.). Takođe, navedenim Zakonom je utvrđena i institucionalna zaštita ličnih podataka, formiranjem Državne agencija za zaštitu ličnih podataka (član 29.), koja je nezavisna u svom radu i zadužena je za vršenje nadzora nad sprovođenjem propisa za zaštitu podataka. Njeni članovi nezavisno deluju i za svoj rad odgovaraju Skupštini Kosova.

Član 37 [Pravo na sklapanje braka i zasnivanje porodice]

- (1) **Svako ima pravo na sklapanje braka, na osnovu slobodnog izbora supružnika i pravo na zasnivanje porodice u saglasnosti sa zakonom.**

- (2) **Zaključenje i raskid braka se reguliše zakonom i počiva na ravnopravnosti supružnika.**
- (3) **Porodica uživa posebnu državnu zaštitu, na zakonom propisan način.**

Član 37.

1. Najveći broj savremenih Ustava ne smatra brak, ni kao tajnu, ni kao svetinju, već kao jednu korisnu društvenu ustanovu, koju naročito zaštićuju. Porodica proizilazi iz braka, a deca takođe. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, utvrđuje pravo na sklapanje braka odredbom da muškarci i žene odgovarajućeg uzrasta imaju pravo da stupaju u brak i zasnivaju porodicu u skladu s unutrašnjim zakonima, koji određuju vršenje ovog prava.¹⁴²

Član 37.1.

1. Slobodu odlučivanja o zaključenju braka garantuju dve odredbe stava 1. člana 37. Ustava Republike Kosovo.¹⁴³ Jedna odredba, na opšti način ("svako ima pravo"), definiše subjekte koji ovo pravo uživaju. Druga odredba precizira da su subjekti prava na zaključenje braka supružnici, na osnovu čijeg slobodnog izbora (slobodno izraženog pristanka) se brak zaključuje. Ovde moramo primetiti da je ustavno rešenje kontradiktorno. Naime, isto pitanje, tj. subjekti kojima Ustav garantuje slobodu odlučivanja o sklapanju braka, određeni su različito, pa u praksi to može da bude problem. O čemu se radi? Opšte ustavno pravilo, kojim počinje stav 1. dopušta mogućnost svakome da zaključi brak i garantuje slobodu odlučivanja o sklapanju braka. Međutim, u daljem tekstu ovog stava piše da se brak zaključuje na osnovu "slobodnog izbora supružnika". Pored slobode odlučivanja o sklapanju braka, Ustav garantuje i pravo na zasnivanje porodice u saglasnosti sa zakonom.

Član 37.2.

1. Zbog značaja koji imaju brak i odnosi u braku i porodici, Ustav propisuje da se oni regulišu zakonom. Tako, stav 2. člana 37. Ustava Republike Kosovo upućuje na zakonsko regulisanje zaključenja i raskida braka, tako da ovu problematiku dosta detaljno reguliše navedeni Zakon Kosova o porodici, prema kome muškarci i žene, bez ikakvih ograničenja u pogledu rase, nacionalnosti ili vere, imaju pravo da

¹⁴² Evropski Sud je razmatrao relativno mali broj predmeta u kojima je predmet žalbe bilo kršenje prava na sklapanje braka i zasnivanje porodice. (*Johnston i ostali protiv Irske* (1986.)).

¹⁴³ Vidi predmet Ustavnog suda Republike Kosovo KI-63-09. U ovom slučaju Sud nije našao povredu prava na brak i ostalih porodičnih prava. Naime, podnosilac zahteva se zalio, između ostalog, da su mu švedske vlasti povredili pravo na brak i porodicu zbog rasističkih razloga. S obzirom da se radi o odlukama javnih vlasti u trećoj državi, Sud je našao da je predmet nedopušten *ratione materiae*. Uporedi: *Rešenje o nedopuštenosti od 17 avgusta 2011 u slučaju br. KI-63/09. Podnosilac Bajram Santuri. Ocena ustavnosti Presude Opštinskog suda Prizren c. br. 368/2000, od 8 maja 2003, Presude Vrhovnog suda u Prizren Rev. 46/2005 (C. br. 99/07), od 28 decembra 2006 godine, kao i odluka sudova u Švedskoj br. 8329/06 i 9095/07 Evropskog Suda za Ljudska Prava.*)

sklapaju brak i podižu porodicu i ravnopravni su u sklapanju braka, za vreme trajanja braka i prilikom raskida braka.

2. U Republici Kosovo je priznat građanski brak. Ustav, eksplicitno, ne propisuje da se brak zaključuje pred državnim organom, ali Zakon Kosova o porodici, određuje da osobe koje imaju nameru da sklope brak moraju da podnesu prijavu za sklapanje braka matičaru opštinske skupštine (član 25. stav 1.), što znači da se brak zaključuje pred državnim organom. Prema navedenom Zakonu, brak je zakonski registrovana zajednica između dva lica različitih polova, putem kojeg oni slobodno odlučuju da žive zajedno u cilju stvaranja porodice.
3. Ono što je bitno za analizu ovog člana, jeste činjenica da brak počiva na ravnopravnosti supružnika (stav 2.). Ovu odredbu dalje razrađuje Zakon Kosova o porodici, koji naglašava da su u braku, u svim ličnim i imovinskim odnosima, supružnici ravnopravni (član 42. stav 1.). Prema tome, princip ravnopravnosti supružnika se garantuje, ne samo prilikom zaključenja braka, već i za sve vreme njegovog trajanja, kao i prilikom raskida braka.
4. Ustav u svom tekstu ne navodi da je vanbračna zajednica izjednačena sa brakom. Međutim, ovo pitanje reguliše navedeni Zakon, koji u članu 39. stav 2. utvrđuje da je faktička zajednica (vanbračna zajednica) ravnopravna sa bračnim statusom, sa aspekta prava i obaveza za staranjem, uzajamnom finansijskom podrškom i imovinskim pravima. Faktička zajednica (vanbračna zajednica) predstavlja faktički odnos između muškarca i žene koji žive u paru, zajedničkim životom koji ima karakter stabilnosti i kontinuiteta (članu 39. stav 1.). Činjenica je da savremeni ustavi nastoje da omoguće državi da ona propise o braku i porodici donosi sama, da ona postavlja pravila o tome šta se smatra za brak, o uslovima za sklapanje braka, o bračnim smetnjama, o pravima i dužnostima supružnika, o raskidu braka, o posledicama raskida braka, o zaštiti porodice, vaspitanju dece i slično. Bliže uređivanje ovih odnosa, ustavi prepuštaju odgovarajućim zakonima, a drugi organi i ustanove mogu u svemu ovome učestvovati, naravno, samo ako ih i ukoliko ih, državne norme na to ovlaste.

Član 37.3.

1. Imajući sve ovo u vidu, tj. kakva je situacija bila kroz istoriju i kakvo je stanje u uporednoj ustavnoj praksi, Ustav Republike Kosovo u stavu 3. člana 37. izričito utvrđuje da porodica uživa posebnu državnu zaštitu na zakonom propisan način. Konkretizovanje ove odredbe Ustav prepušta Zakonu Kosova o porodici, koji se detaljno bavi regulisanjem ove, izuzetno značajne i osetljive, materije i koji, otuda, posvećuje mnogo više prostora zaštiti porodice.
2. Što se tiče jednakosti između muškaraca i žena, Evropska konvencija o ljudskim pravima¹⁴⁴ nema načelnu odredbu takvog karaktera, ali u članu 14. zabranjuje

¹⁴⁴ Uporedi: Frowein, J., Peukert, W., (1985), 'Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK - Kommentar', Kehl am Rhein/Strasbourg/Arlington

svaku razliku zasnovanu na razlici polova, a princip jednakosti supružnika u pogledu njihovih prava i odgovornosti u braku pridodat je Konvenciji kroz odredbe Protokola broj 1. U okviru Saveta Evrope doneto je više dokumenata u cilju uspostavljanja što potpunije i šire jednakosti polova. Evropska socijalna povelja, revidirana 1996. godine, obezbeđuje niz prava za žene kao majke i radnice.

Član 38 [Sloboda veroispovesti, uverenja i savesti]

- (1) Garantuje se sloboda veroispovesti, uverenja i savesti.**
- (2) Sloboda veroispovesti, uverenja i savesti uključuje pravo na prihvatanje i ispoljavanje svoje vere, pravo na ispoljavanje ličnih uverenja i pravo na prihvatanje ili neprihvatanje članstva u neku versku zajednicu ili grupu.**
- (3) Niko se ne može primorati niti mu se može zabraniti, da u suprotnosti sa svojim ubedenjima, učestvuje u ispoljavanju vere i javnom propagiranju svoje vere i ubedenja.**
- (4) Sloboda ispoljavanja vere, ubedenja i savesti se može ograničiti zakonom, ako je to neophodno za zaštitu bezbednosti i javnog reda, zdravlja ili zaštite prava drugih.**

Član 38.

1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda svakom čoveku garantuje slobodu misli, savesti i veroispovesti (član 9.). Ovo pravo uključuje slobodu promene vere ili uverenja i slobodu čoveka da, bilo sam ili zajedno sa drugima, javno ili privatno, ispoljava svoju veru ili uverenje putem molitve, propovedi, običaja ili obreda. Naravno, i sloboda ispovedanja vere ili ubedenja može biti, kao i niz drugih prava, podvrgnuta određenim ograničenjima, ali to mogu biti samo ona ograničenja, koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu, u interesu javne bezbednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Prema tome, Evropska konvencija je garant svakome na slobodu misli, savesti i veroispovesti.¹⁴⁵
2. U ustavima ustavnih demokratija se obavezno garantuje pravo građana da slobodno ispovedaju svoja religijska ubedenja ili da izraze svoja ateistička uverenja ili da se uopšte ne izjašnjavaju o svom odnosu prema veri. Posmatrana u negativnom smislu, sloboda veroispovesti isključuje svaku obavezu građana da prihvate određenu religiju i ispovedaju njene dogme. Slobodi verskog uverenja ja suprotna dužnost čoveka da ispoveda "dogme zvanične religije".

¹⁴⁵ U proteklih nekoliko godina, Sud je utvrdio kršenja člana 9. u situacijama kad je država intervenirala u organizaciju unutrašnjih poslova verskih grupa. U predmetima *Serif protiv Grčke* (1999.) i *Agga protiv Grčke* (br. 2) (2002.), naprimer, podnosioci su osuđeni za krivično djelo "uzurpacije funkcije verskog službenika priznate vere i javno nošenje odore takvog verskog službenika". U tim predmetima, podnosioci su bili u svojim zajednicama izabrani za muftije. Međutim, vlada je na iste funkcije imenovala druge osobe.

3. Gledajući kroz istoriju, verska dužnost je dugo bila praćena surovim kaznama, fizičkom torturom i zastrašujućim likvidacijama. Period verske tolerancije u Evropi nastupa sa Reformacijom, kada se postepeno osvaja pravo čoveka da slobodno izabere ili promeni stav prema religiji, tako da je danas, u većini država, ustavom potvrđena sloboda veroispovesti. To je slučaj, čak, i u tzv. konfesionalnim državama, tj. u državama u kojima jedna veroispovest ima privilegovani status, gde država, ipak, priznaje građanima formalno pravo da pripadaju ili ne pripadaju državnoj religiji.
4. Sloboda veroispovesti znači da svaki građanin može slobodno da pripada ma kojoj veri, da može svoje verovanje udešavati prema učenjima bilo koje vere, ne samo priznate, nego i nepriznate. Sloboda savesti označava da građanin nije vezan učenjima ma kakve vere u osnovnim pitanjima gledanja na svet. On može da ne usvoji bilo koje gledište o pojavama u kosmosu, već da ima svoje, sopstveno. Praktično, to znači da on može da ne pripada bilo kojoj veri, jer je ateizam pravno moguć. Najveći broj pisaca pod slobodom veroispovesti i savesti razume slobodu ispovedanja verskog gledišta, izlaganja svog stava u verskim pitanjima. Čim se tako shvati sloboda veroispovesti, onda sasvim logično sledi dalja odredba da je "uživanje građanskih i političkih prava nezavisno od ispovedanja vere". Kada to ne bi bio slučaj, ne bi se moglo govoriti ni o jednakosti građana. Naime, privilegovanje ili zapostavljanje pripadnika jedne veroispovesti, dovelo bi do nejednakosti građana zbog različitog veroispovedanja ili gledanja na svet. Zato, razlika u religiji, verskom uverenju ili veroispovesti, ne sme da bude smetnja ni jednom pripadniku društva u uživanju građanskih i političkih prava, a naročito ne za prijem u javne službe, zvanja i počasti ili za vršenje raznih zanimanja i profesija.
5. Naravno, kako ispovedanje vere ne može dati državnoj vlasti pravo na nejednako tretiranje građana, tako ne može ni građaninu dati pravo da sam sebe postavlja u povoljniju situaciju, samo zato što pripada nekoj drugoj veri.¹⁴⁶ Zbog toga, najveći broj ustava, sasvim dosledno propisuje, da se niko ne može osloboditi svojih građanskih dužnosti, pozivajući se na svoju veroispovest i na propise svoje vere. Pravo slobodnog veroispovedanja ne ide dotle da učenja vere stavi iznad pozitivnih zakonskih propisa. U tom slučaju se ne bi mogla postići jednakost pred zakonom. Sloboda veroispovesti znači potpunu slobodu ispovedanja verskog uverenja, ali ne znači formiranje položaja pojedinaca u društvu prema propisima vere, a bez obzira na propise države. Spoljašnje radnje vernika mogu, takođe, da se vrše prema učenju vere, ukoliko oni ne dolaze u sukob sa pozitivnim zakonima. Ako zakoni

¹⁴⁶ Vidi predmet Ustavnog Suda Republike Kosovo KI-36-11. U tačkama 69 do 78 Sud je detaljnije elaborirao da verska prava ne mogu da služe kao osnov za rušenje sekularnih temelja države i društva u Republici Kosovo. Uporedi: Rešenje o nedopuštenosti od 30 septembra 2011 u slučaju br. KI36/11. (*Podnosilac zahteva Arjeta Halimi. Ocena ustavnosti ne izvršenja Presude br. 24/09, od 17 novembra 2009 godine Okružnog suda u Gnjilane o navodnoj povredi ljudskih prava podnosioca zahteva.*)

nalažu jedno ponašanje, a vera drugo, građanin ima da se pokori naredbama države¹⁴⁷.

Član 38.1.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 38. stav 1. garantuje slobodu veroispovesti, uverenja i savesti, kao jednu od najznačajnijih duhovnih sloboda. To znači da niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima. Time se štiti pravo pojedinca da slobodno izabere svoje uverenje, tj. svoj pogled na svet. Ovo pravo je garantovano i Zakonom o verskim slobodama na Kosovu (primenjuje se zajedno sa Uredbom UNMIK-a o njegovom proglašenju br. 2006/48 od 24.08.2006.), koji utvrđuje da svako lice ima pravo na slobodu misli, verovanja i vere. Ovo pravo obuhvata slobodu izbora pojedinca da ima veru ili ne, tj. da bude vernik ili ateista, da zadrži ili izmeni svoju veru, bilo kao lice ili u zajednici sa ostalima, javno ili privatno (član 1. stav 1.).

Član 38.2.

1. Ustav ne propisuje posebno sadržaj garancija koje uključuju sloboda savesti i uverenja. Republika Kosovo je proglašena kao svetovna država, sto se izričito kaže u članu 8 Ustava. dok se odredaba člana 39. još detaljnije precizira da su verske zajednice odvojene od države, jer prema stavu 1. Republika Kosovo obezbeđuje i štiti autonomiju svih verskih zajednica unutar svoje teritorije, dok su verske zajednice slobodne da nezavisno regulišu svoju unutrašnju organizaciju. Iz opšteg konteksta stava 2. može se izdvojiti nekoliko ustavnih garancija, koje se najvećim delom odnose na slobodu veroispovesti i sa njom povezana prava, među kojima su:
 - 1) pravo na prihvatanje svoje vere;
 - 2) pravo na ispoljavanje svoje vere;
 - 3) pravo na ispoljavanje ličnih uverenja;
 - 4) pravo na prihvatanje ili neprihvatanje članstva u nekoj verskoj zajednici ili grupi.
2. Kao što se može videti, sloboda savesti i uverenja se pominje u sva četiri stava člana 38, pa otuda i ona zaslužuje da se o njoj nešto kaže. Naime, sloboda savesti je uža forma slobode opredeljena čoveka, slobode duha i podrazumeva pravo čoveka na unutrašnji moralni integritet. Čovek je slobodan u ispoljavanju svojih osećanja, stavova i shvatanja, bez obzira na duhovne, ideološke autoritete, kojima se time suprotstavlja (najpre verskoj instituciji, a kasnije i državi). Ljudi su slobodno jedino ako mogu da postupaju prema svojoj savesti, saglasno svojim ubeđenjima.
3. Savest je kategorija duhovne slobode i kao takva označava postojanje svesti o tome da je, u moralnom pogledu, jedno ponašanje, ne samo ispravno, nego i obavezujuće. Suštini slobode savesti i ubeđenja odgovara i pravo čoveka da

¹⁴⁷ Na primer, verski propisi kažu "ne ubij", a ratna pravila uče kako će se neprijatelj lakše ubiti: ta ratna pravila, a ne verski propisi, obavezuju građane.

autonomno izabere sopstveni "pogled na svet" i to u bilo kojoj sferi života (ne samo religioznoj i političkoj). Sloboda savesti i ubeđenja je nekada bila vezana, pre svega, za religiju, a danas označava, prevashodno, negaciju zvanične državne ideologije (koja je, umnogome, preuzela raniju ulogu vere)¹⁴⁸. Otuda, moderni ustavi sve više vode računa o tome da čovek često dolazi u sukob sa svojom savešću, pa konflikt između ubeđenja i službene dužnosti, oni rešavaju priznavanjem (u datom slučaju) prigovora savesti – na primer, odbijanje vojne službe sa oružjem, odbijanje lekara da izvrši prekid trudnoće i slično¹⁴⁹.

Član 38.3.

1. Ustav zajemčuje zbirnom formulacijom slobodu veroispovesti, uverenja i savesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru. Tako, stav 3. člana 38. utvrđuje da se niko ne može primorati, niti mu se može zabraniti da u suprotnosti sa svojim ubeđenjima, učestvuje u ispoljavanju vere i javnom propagiranju svoje vere i ubeđenja. To znači da niko ne može protivno svojoj volji i uverenjima, na bilo koji način da bude primoran da ispoljava svoju veru i svoja ubeđenja. Takođe, ni na koji način se pojedincu ne može ni zabraniti da, ako on to želi, ispoljava i javno propagira svoja uverenja i svoju veroispovest. Ustavom je zaštićeno, kako privatno, tako i javno izražavanje verskih uverenja.
2. Sloboda veroispovesti se tiče, isključivo, odnosa pojedinca i verske zajednice prema državi i garancija ove slobode podrazumeva da se ona ne može ugrožavati ili vrednati ni od koga. Upravo je zato država u obavezi da zaštiti slobodu veroispovesti od napada trećih lica. Prema tome, kao ljudsko pravo, sloboda veroispovesti se garantuje, kako pozitivno, tako i negativno. Svako je slobodan da ispoljava svoju veru, odnosno niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima. Konkretizujući ustavne odredbe koje se tiču slobode veroispovesti, uverenja i savesti, Zakon o verskim slobodama na Kosovu obezbeđuje zaštitu od diskriminacije odredbom da niko ne može biti diskriminisan ili privilegovan, na bilo koji način, na osnovu verskog uverenja, pripadnosti ili nepripadnosti nekoj verskoj zajednici (član 2. stav 1.). Takođe, kao sastavni deo ove zaštite, navedeni Zakon propisuje da niko ne sme da bude sprečen ili da se obavezuje da učestvuje u verskim ceremonijama ili u ostalim formama manifestiranja religioznog verovanja (član 2. stav 2.).

¹⁴⁸ Tvorci takvih državnih ideologija su imali očigledne pretenzije da one budu sveobuhvatne, pa se ovakve državne ideologije, s pravom, nazivaju "sekularne, tj. svetovne religije" (na primer, jedna od njih je bila komunistička ideologija bivših socijalističkih država). Međutim, današnji stav liberalne države odstupa od ove pretenzije i prihvata pluralizam ideja u pristupu ovo pitanju, tj. u sekularnim/svetovnim pitanjima.

¹⁴⁹ Zink, H., *Modern Governments*(D.Van Nostrand Company Inc.: New York, 1962); Strong, C.F., *Modern Political Constitutions* (Putnam:London, 1963); i Wheare, K.C., *Modern Constitutions* (Oxford University Press: USA 1966);

3. Sloboda vere prevazilazi slobodu savesti i ona obuhvata takve regulativne sadržaje, koji nemaju za cilj da se drugima saopšti svoje versko ubedenje. Ona uključuje i radnje koje, prema stanovištu dotične verske zajednice, pripadaju dužnostima njenih vernika. Polazeći od toga, Ustav svakome garantuje slobodu da svoju veru ili ubedenje ispolji veroispovedanjem, obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave.

Član 38.4.

1. Ovde je vrlo značajno, prilikom analize ovog člana, određenu pažnju posvetiti ograničenju navedene slobode. Naime, stav 4. navedenog člana utvrđuje da se sloboda veroispovesti, uverenja i savesti, tj. sloboda ispoljavanja vere i sopstvenih ubedenja, može ograničiti zakonom. Akcenat je na ispoljavanju slobode uverenja i veroispovesti, ali Ustav ne precizira bliže, kako se to ispoljavanje manifestuje (na primer, da li je to javno ispoljavanje veroispovesti i uverenja ili su u pitanju svi vidovi ispoljavanja veroispovesti i uverenja?). Razloge koji dopuštaju ograničenje i uslove pod kojima je ono dopušteno, propisuje Ustav.
2. Ograničenja ispoljavanja slobode veroispovesti i uverenja, dopuštena su samo ako je to neophodno radi zaštite:
 - 1) bezbednosti;
 - 2) javnog reda;
 - 3) zdravlja;
 - 4) prava drugih.
3. Ograničenje prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim ustavom, moguće je propisati samo zakonom (član 55. stav 1. Ustava) i to u obimu, u kojem Ustav dopušta zakonsko regulisanje i ograničenje ljudskih prava (član 55. stav 2.). Sloboda manifestovanja svoje vere ili verovanja može biti podložna samo onim ograničenjima, koja su zakonom predviđena i neophodna za demokratsko društvo u interesu javne sigurnosti, za zaštitu javnog poretka, zdravlja i morala i za zaštitu osnovnih prava i sloboda drugih (član 1. stav 3. Zakona o verskim slobodama na Kosovu). Prema tome, ova mogućnost ograničenja slobode veroispovesti, uverenja i savesti, predviđena je, ne samo Ustavom, nego i Zakonom. Zato se ovde postavlja jedno opravdano pitanje u vezi sa načinom na koji Ustav reguliše ograničenje ove ustavne slobode. Naime, sloboda veroispovesti, uverenja i savesti spada u krug apsolutno zaštićenih prava i ona je izuzeta od režima odstupanja u vanrednom stanju (član 56. stav 2.), ali sada, ostaje nejasan odnos između ustavne odredbe koja izričito zabranjuje odstupanje od člana 38, tj. od slobode veroispovesti, uverenja i savesti (ovu apsolutnu zabranu garantuje član 56. stav 2.) i, s druge strane, takode, izričite ustavne odredbe (član 38. stav 4.), koja dopušta ograničenje ove slobode u redovnim prilikama iz razloga navedenih u Ustavu. Otuda se postavlja pitanje, da li je u redovnim prilikama moguće ograničiti slobode od kojih nije dopušteno odstupanje ni u vanrednom stanju.

Član 39 [Verske zajednice]

- (1) Republika Kosovo obezbeđuje i štiti autonomiju svih verskih zajednica i monumenata unutar svoje teritorije.**
- (2) Verske zajednice su slobodne da nezavisno regulišu svoju unutrašnju organizaciju, versku delatnost i verske rituale.**
- (3) Verske zajednice imaju pravo na osnivanje verskih škola i humanitarnih organizacija, u saglasnosti sa ovim Ustavom i zakonom.**

Član 39.

1. Ovaj član predviđa obezbeđivanje i zaštitu autonomije svih verskih zajednica i monumenata na celoj teritoriji Republike Kosovo. Takođe, posebna pažnja se posvećuje nezavisnom regulisanju unutrašnje organizacije verskih zajednica, koje su slobodne u obavljanju svojih verskih delatnosti i odgovarajućih verskih rituala. Da bi mogle da ostvare sva ova svoja prava, verskim zajednicama se ustavnim odredbama garantuje i pravo da mogu slobodno da osnivaju verske škole i humanitarne organizacije, naravno, uz poštovanje i saglasnost odredaba sadržanih u ovom Ustavu, kao i odgovarajućih zakonskih normi.

Član 39.1.

1. U vezi sa slobodom veroispovesti, Ustav reguliše i najvažnija pitanja vezana za status verskih zajednica, navodeći da Republika Kosovo obezbeđuje i štiti autonomiju svih verskih zajednica, njihovih spomenika, simbola i svih obeležja vezanih za očuvanje njihovog identiteta (član 39. stav 1.). U vezi sa načelom svetovnosti države i polazeći od njega, Ustav propisuje da su verske zajednice slobodne da nezavisno regulišu svoju unutrašnju organizaciju, versku delatnost i verske rituale (član 39. stav 2.), navodeći prethodno odredbe o autonomiji ovih verskih zajednica.
2. Ono što je bitno ovde napomenuti, jeste dalja razrada ustavnih odredaba putem zakona. Tu, pre svega, mislimo na Zakon o verskim slobodama na Kosovu, koji u članu 3. utvrđuje versku jednakost, odredbom da su sva lica, bez obzira na njihova verovanja, ubeđenja ili pripadnost bilo kojoj verskoj zajednici, jednaka pred zakonom i imaju ista prava u svom građanskom, političkom, ekonomskom, socijalnom i društvenom životu. Sva fizička i pravna lica imaju pravo na jednaku zaštitu pred zakonom.
3. Navedeni Zakon o verskim slobodama utvrđuje versku neutralnost, navodeći da na Kosovu nema ni jedne službene vere (član 5. stav 1.), što znači da nema osnova za formiranje državne religije. Na odvojenost crkve od države, upućuje stav 2. navedenog člana, koji propisuje da su verske zajednice odvojene od javnih autoriteta, i da svi javni autoriteti moraju voditi računa o toleranciji i međusobno poštovanje između verskih zajednica (član 5. stav 3.). Za položaj verskih zajednica na Kosovu je od posebnog značaja odredba da one uživaju sva prava garantovana

ovim Zakonom. Otuda, javni autoriteti moraju imati otvoreni, redovni i transparentni dijalog sa verskim udruženjima i verskim zajednicama o pitanjima od zajedničkog interesa.

Član 39.2.

1. Sloboda verskog udruživanja je zajemčena Ustavom i na to ukazuje odredba člana 39. stav 2, koje verskim zajednicama daje slobodu da nezavisno regulišu svoju unutrašnju organizaciju, versku slobodu i verske rituale. Ovu ustavnu garanciju dalje razrađuje navedeni Zakon (član 6. stav 1.), ukazujući na činjenicu da je zabranjeno formiranje verskog udruženja, koje po imenu ili statutu, sugerise da je slobodno povezano ili priznato od jedne verske zajednice, ali nema saglasnost iste.¹⁵⁰

Član 39.3.

1. Ustav zajemčuje verskim zajednicama i pravo na osnivanje verskih škola i humanitarnih organizacija, naravno, u saglasnosti sa Ustavom i zakonom (član 39. stav 3.). U tom smislu, značajna je odredba člana 7. Zakona o verskim slobodama na Kosovu, koja garantuje samoodređivanje i samouređivanje verskih zajednica. Prema ovom Zakonu, verske zajednice su slobodne da određuju svoj verski identitet, da regulišu i vode nezavisno svoju unutrašnju organizaciju i mogu slobodno da osnivaju i komuniciraju sa licima i zajednicama na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i da formiraju udruženja sa zajednicama i ostalim verskim grupama na nacionalnom i međunarodnom nivou u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima. Prema tome, državna vlast priznaje verske zajednice i njihovo postojanje i, ovim zakonskim odredbama omogućava nesmetano funkcionisanje, ali postavlja osnove njihovog spoljašnjeg uređenja, njihove organizacije. Jednako kao priznanje, država i ovu funkciju vrši putem zakona. Država dozvoljava verskim zajednicama da samostalno uređuju svoje unutrašnje verske poslove i da upravljaju svojim zadužbinama i fondacijama, ali sve u granicama zakona.

Član 40 [Sloboda izražavanja]

- (1) Garantuje se sloboda izražavanja. Sloboda govora uključuje pravo na izražavanje, saopštavanje i primanje informacija, mišljenja i ostalih poruka, bez ikakvog ometanja.**
- (2) Sloboda izražavanja se može zakonom ograničiti u onim slučajevima kada je to neophodno za sprečavanje podstrekivanja i provokacije nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje.**

¹⁵⁰ Sud smatra da crkva ili drugo vjersko tijelo može, kao takvo, u ime svojih sljedbenika uživati prava koja garantira član 9. Konvencije. (*Cha'are Shalom Ve Tsedek protiv Francuske* (2000.) i *Mitropolijska crkva Besarabije i drugi protiv Moldavije* (2001.)).

Član 40.

1. U materijalnoj klasifikaciji ljudskih prava na lična, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava¹⁵¹, lična prava su prava i slobode koja su najneposrednije vezana za dostojanstvo čoveka, telesni i moralni integritet ličnosti i njegovu privatnost. Međutim, veoma značajna grupa prava, koja je značajna za razvoj i poštovanje ličnosti svakog čoveka, jesu politička prava i slobode. Ova prava i slobode obuhvataju ustavom garantovana prava, koja omogućavaju građanima učešće u političkom i javnom životu i uticanje na obrazovanje državne volje. Zbog toga se ova kategorija osnovnih prava čoveka još naziva *pravima učestvovanja* ili *pravima političke participacije*. Upravo, zajedno sa ličnim pravima, politička prava su tekovina liberalne demokratije, ali su punu afirmaciju dobila tek nastankom demokratske ustavne države u XX veku. Naime, ovim pravima se dugo nije priznavao karakter "pravih" osnovnih prava čoveka, pa se i danas, u nizu ustava evropskih država, ona nalaze izvan kataloga ljudskih prava (najčešće u delu ustava o izbornom sistemu i parlamentu).
2. Politička prava u užem smislu obuhvataju biračko pravo¹⁵², pravo glasa na referendumu, pravo na osnivanje političkih partija, pravo na peticiju, pravo na kritiku državnih organa i pravo na pristup javnim službama. Politička prava u širem smislu obuhvataju još i prava koja stvaraju preduslove ili neophodne pretpostavke ostvarivanja "pravih" političkih prava, na primer, sloboda govora i javnog istupanja, sloboda štampe i drugih vidova javnog izražavanja, sloboda zбора i drugog mirnog okupljanja itd.
3. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao jedna od najvažnijih ljudskih prava, navodi pravo na slobodu izražavanja¹⁵³, kao opšte pravo koje pripada svakom čoveku (član 10. stav 1.)¹⁵⁴. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Naravno, korišćenje ovih prava povlači za sobom i određene dužnosti i odgovornosti, pa se ono može podvrgnuti određenim formalnostima, uslovima i ograničenjima, pa čak i kaznama, propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu.
4. Ova ograničenja i druga navedena odstupanja od prava na slobodu izražavanja, mogu nastati iz određenih razloga, u koje spadaju:

¹⁵¹ O značaju kulturnih prava videti šire: Kartag-Odri, A., "Kulturna prava kao ljudska prava", *Pravni život*, br. 12, 1996, str. 1065-1075.

¹⁵² Uporedi: Lijphart, Arend (1995), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, 1945-1990 Oxford University Press: Oxford.

¹⁵³ Čok, V., "Pravo na slobodu izražavanja, javno informisanje i govor mržnje", *Pravni život*, br. 9, 1995, str. 521-536.

¹⁵⁴ Evropski Sud veliki značaj pridaje uživanju slobode izražavanja među izabranim članovima zakonodavnih tijela, smatrajući da im se mora dati široka zaštita, da bi se mogli izražavati u vezi sa onim što je od interesa za njihove glasače i za javnost u cjelini. U tom smislu, Sud je zaključio da se radi o kršenju člana 10. u slučaju u kojem je član parlamenta osuđen za uvredu vlade (*Castells protiv Španije* (1992.)).

- 1) interes nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti;
 - 2) sprečavanje nereda ili kriminala;
 - 3) zaštita zdravlja ili morala;
 - 4) sprečavanje otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju;
 - 5) zaštita ugleda ili prava drugih;
 - 6) očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.
5. Pravo je čoveka da slobodno misli i javno izrazi svoje misli, stavove i ubeđenja. On može da misli šta hoće i ne sme da se kažnjava ili uznemirava zbog sadržaja svojih misli (ma koliko te misli bile neprihvatljive drugima). U političko-pravnom pogledu, minimalni zahtev slobode misli jeste da se niko ne sme primoravati na otkrivanje svojih misli i ubeđenja. Na ovom mestu možemo uporediti slobodu misli i slobodu veroispovesti (o kojoj smo pisali neposredno pre ovog teksta, analizirajući član 38. Ustava). Naime, sloboda misli je, prema svom sadržaju, znatno šira od slobode veroispovesti, a prema svom dejstvu apsolutna, jer se ne može ni pod kojim uslovima ograničavati (sloboda veroispovesti je, prema Ustavu Republike Kosovo, apsolutno pravo od koga nije dozvoljeno odstupanje ni u vanrednom stanju). Sloboda misli se pravno može ograničiti, jedino kada se radi o ispoljavanju misli, što znači, kada se radi o javnom izražavanju svojih misli, a ne o mišljenju.
6. Ovde treba napraviti i razliku između slobode misli (pretežno se odnosi na duhovnu, versku ili filozofsku sferu) i slobode mišljenja (više se odnosi na zauzimanje stava o opštim pitanjima društva i politike). Kao i misao, mišljenje je unutrašnji psihički proces, ali se ispoljava u ljudskom ponašanju i delanju. Ako se ispoljava kao suprotan politički stav, onda se u totalitarnim sistemima surovo kažnjavaju i progone ljudi koji imaju drugačije političko mišljenje. Zato, sloboda misli i mišljenja imaju smisla, samo ako mogu slobodno da se ispolje različitim vidovima javnog izražavanja, koji se posebno jemče ustavnim odredbama. Iz načina odobravanja slobode izražavanja, proizilazi da se ona garantuje svakome, tako da ima karakter ljudskog prava. Ova sloboda uključuje mogućnost da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način, traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.

Član 40.1.

1. Ustav Republike Kosovo garantuje politička prava, na isti način, na koji to čini većina evropskih država. U njemu se izričito navodi pravo na javno okupljanje i političko udruživanje i delovanje, tj. pravo na osnivanje političkih partija. Sva politička prava su garantovana u ustavnom delu o pravima i osnovnim slobodama (Poglavlje II). Jedno od najznačajnijih političkih prava, koje je preduslov ostvarivanja svih ostalih, jeste sloboda izražavanja, garantovana članom 40. Ustava. Naime, sloboda govora uključuje pravo na izražavanje, saopštavanje i primanje informacija, mišljenja i ostalih poruka bez ikakvog ometanja. Kao što smo videli, slobodu misli treba razlikovati od slobode mišljenja, koja se, najčešće, garantuje sa slobodom izražavanja. Navedeni član 40. u svom nazivu ne sadrži

izričito i slobodu mišljenja, ali se iz ustavnog teksta (stav 1.) može videti da Ustav garantuje i ovo osnovno ljudsko pravo, kao sastavni deo slobode govora. U komparativnoj ustavnosti sloboda misli se garantuje, najčešće, uz slobodu savesti i veroispovesti, dok se sloboda mišljenja garantuje uz slobodu izražavanja, ali i kao posebna sloboda.

2. Određujući bliže ustavnu odredbu o slobodi izražavanja, Zakon o upotrebi jezika (primenjuje se zajedno sa Uredbom UNMIK-a o njegovom proglašenju br. 2006/51 od 20.10.2006. godine), utvrđuje da svako lice ima pravo na slobodu izražavanja (član 3. stav 1.). Ovo pravo uključuje slobodu primanja, traženja i pružanja informacija i ideja na jeziku po svom izboru, bez ometanja. Primenjivanje ove slobode može biti podvrgnuto ograničenjima, koja su u skladu sa obavezujućim međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima.

Član 40.2.

1. Sa napred navedenih razloga, ograničenju podleže samo sloboda izražavanja (a ne i sloboda veroispovesti, uverenja i savesti, koja u sebi obuhvata slobodu misli). Naime, Ustav dopušta zakonsko ograničavanje ove slobode (član 40. stav 2.), koje zakon može da propiše u granicama i obimu koji Ustav dopušta u opštim načelima (član 21.). Razloge koji mogu biti osnov za ograničenje slobode izražavanja, utvrđuje Ustav taksativnim navođenjem. Naime, ovo ograničenje je moguće, samo ukoliko je to neophodno radi sprečavanja podstrekavanja i provokacije nasilja i neprijateljstva na osnovu rase, nacionalne, etničke ili verske mržnje. U uporednoj ustavnosti, ograničenje slobode izražavanja se preduzima i iz drugih razloga¹⁵⁵, kao što su, na primer:
 - 1) zaštita prava i ugleda drugih;
 - 2) čuvanje autoriteta i nepristrasnosti suda;
 - 3) zaštita javnog zdravlja;
 - 4) zaštita morala demokratskog društva;
 - 5) zaštita nacionalne bezbednosti i slično.
2. Iako Ustav Republike Kosovo, kao razloge koji mogu biti osnov za ograničenje slobode izražavanja, nije naveo sve ove razloge koji se sreću u uporednoj ustavnosti, sigurno je da bi u slučaju njihovog nastanka, moralo doći do ograničavanja slobode izražavanja. Sigurno će ovo pitanje bliže definisati neki od budućih zakona koji se bude odnosio na ovu materiju.
U vezi sa razlozima ograničenja slobode izražavanja više u odgovarajućim komentarima uz članove 35, 36, 38, 39, 42, 43. i 44.

Član 41 [Pravo na pristup javnim dokumentima]

(1) Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima.

¹⁵⁵ O ovome videti šire: Wolf-Philips, L., "Komparativni ustavi", u: Bačić, A. (ur.), *Ustavna diktatura: Hrestomatija ustavnopravne i političke znanosti*(Književni krug: Split, 1992) str. 125.

(2) Dokumenta koje poseduju javni i državni organi su javna, osim onih kojima je pristup zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili informacija koje su klasifikovane kao poverljive.

Član 41.

1. Ovim članom se utvrđuje jedno, relativno novo, ali veoma važno pravo, koje omogućava svakom licu da može da ima uvid u sva javna dokumenta, koja se nalaze u posedu javnih i državnih organa. To znači da su ova dokumenta transparentna, odnosno javna i da građani uživaju pristup njima, izuzev onih dokumenata, čiji uvid je građanima zakonom ograničen. To ograničenje uvida u javna dokumenta može nastupiti samo usled zaštite privatnosti, čuvanja poslovne tajne ili poverljivih informacija.

Član 41.1.

1. Ustavom Republike Kosovo (član 41. stav 1.) posebno je garantovano pravo svakom licu da uživa pristup javnim dokumentima, čime se, ustvari, garantuje opšte pravo na obaveštenost. Naime, svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja. Sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. U vezi sa ovim pravom je i pravo na pristup informacijama od javnog značaja, što znači da Ustav garantuje svakome pravo na pristup podacima sadržanim u javnim dokumentima, koji su u posedu javnih i državnih organa i organizacija, a kojima su poverena javna ovlašćenja. Ovo pravo pristupa svaki građanin može da ostvari u skladu sa zakonom.
2. Kao posebno pravo, povezano sa slobodom medija (koja će biti detaljno komentarisana u narednom članu 42. Ustava Republike Kosovo), Ustav garantuje pravo na obaveštenost, kao opšte pravo koje uživa svaki pojedinac. Međutim, u ustavnom tekstu je izostavljeno propisivanje kažnjivosti kršenja ovog ustavnog prava, tj. ustavne obaveze da ga drugi poštuju, bilo propisivanjem sankcije u samom Ustavu ili upućivanjem na zakonsko regulisanje sankcija i kažnjivosti. Naime, način na koji je ovo pitanje regulisano u Ustavu, upravo je povod da se postavi i razmotri pitanje, u čemu bi se ogledale eventualne konsekvence nepoštovanja ustavne obaveze od strane sredstava javnog obaveštavanja, političkih institucija, javnih i državnih organa i drugih lica. Kakve bi bile mogućnosti građana da, pozivom na neotuđivost, neodvojivost i neosporivost ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje čine osnov pravnog reda Republike Kosovo (član 21. stav 1.), zatim, pozivom na ustavnu dužnost da svi poštuju prava i osnovne slobode drugih (član 21. stav 3.), zatraže sankcionisanje kršenja ovog prava (član 24. stav 1.), jer su svi pred zakonom jednaki i svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije. Takođe, s obzirom da Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom (član 21. stav 2.), građani bi, eventualno, mogli da zahtevaju naknadu štete zbog povrede ovog prava. Nepotpunost ustavnih rešenja, ostavlja ova pitanja otvorenim za praksu, koja će biti prinuđena da na njih konkretno odgovori.

3. Pravo na pristup javnim dokumentima predstavlja pravo građanina da zna šta i kako rade organi vlasti. Ovo pravo je osnovno ljudsko pravo, kao što su i biračko pravo, pravo na udruživanje ili pravo na privatnost. Istovremeno, pravo na pristup javnim dokumentima omogućava građaninu da sazna sve javne informacije neophodne za ostvarivanje njegovog ustavnog prava na obaveštenost. Ovo pravo je osnov je za kvalitetno i efikasno ostvarivanje drugih ljudskih prava i sloboda: slobode mišljenja, prava na informisanje, biračkog prava.
4. Korišćenjem prava na pristup javnim dokumentima i informacijama koje poseduju organi vlasti, vrši se kontrola njihovog rada. Ovo pravo je moćno sredstvo u rukama svakog građanina za kontrolu rada državnih organa između dva izborna ciklusa. Nosioци vlasti, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, i svi koji se finansiraju iz javnih sredstava, više ne mogu bezbrižno da provedu svoj izborni mandat. Njihov rad podložan je svakodnevnoj proveru. Sem izuzetno, sve ono što rade podložno je proveru od strane građana. To je, nedvosmisleno, uslov ostvarivanja dobrog upravljanja, jer mnogi loši obrasci ponašanja činovnika - aljkavost, nepreciznost, neefikasnost, oholost, korumpiranost, doslednom primenom ovog prava, postepeno će se povlačiti i ustupati mesto preciznosti, efikasnosti, uslužnosti, odgovornosti, što treba da rezultira ostvarivanjem principa dobrog rada uprave, ali i svih grana vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske.
5. Zbog toga, ustavotvorac je našao rešenje u ustavnim garancijama i unapređivanju zakonske regulative. Pravo na slobodan pristup javnim dokumentima je, otuda, uvršteno u korpus ljudskih prava u Ustavu Republike Kosovo, kao posebno ljudsko pravo, koje ovaj Ustav mora da garantuje. Republika Kosovo tako sledi praksu modernih ustava donetih u poslednje dve decenije širom sveta, a posebno u zemljama tranzicije. Samo tako će njeni građani biti uvereni da nosioци državne vlasti participaciju građana u javnim poslovima smatraju delom standardnih demokratskih praksi i procedura, a da su javnost i odgovornost u radu nosilaca javnih ovlašćenja principi koji se ni na koji način ne dovode u pitanje.
6. U vezi ovog ustavnog prava, donet je Zakon o uvidu u javnim dokumentima (usvojen u Skupštini 07.10.2010. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo br. DL-063-2010, dana 01.11.2010. godine). Sa stanovišta jedinstva pravnog sistema, ovaj Zakon se mora posmatrati kao osnovni zakon koji uvodi u pravni sistem opšti režim postupanja organa vlasti sa informacijama u njihovom posedu i stavljanja na uvid ili raspolaganje građanima kada to zahtevaju. Uvažavajući princip jedinstvenosti pravnog sistema neprihvatljivo da se posebnim zakonima derogira ili sužava obim slobode pristupa informacijama garantovanih Zakonom o uvidu u javnim dokumentima. Ukoliko bi to bilo učinjeno, bili bi prekršeni međunarodni standardi na koje se obavezala Republika Kosovo.
7. Donošenje navedenog Zakona je veoma značajno za poštovanje ustavnog prava građana na pristup javnim dokumentima. Međutim, neophodno je dalje izvršiti usklađivanje onih rešenja drugih zakona, koja odstupaju od opšteg režima pristupa informacijama i javnim dokumentima, koja se nalaze u posedu javnih i državnih

organa. Neophodno je izvršiti harmonizovanje pravnog sistema i donošenje komplementarnih zakona, pre svega, Zakona o postupanju sa tajnama. Naime, nepostojanje takvog Zakona i regulisanje ove, vrlo osetljive, materije zakonskim i podzakonskim aktima, može da bude osnov za zloupotrebu prava na slobodan pristup informacijama i javnim dokumentima. Sužavanje prava na pristup informacijama u oblasti tajnih dokumenata, može se sprečiti samo donošenjem posebnog Zakona o postupanju sa tajnama. Tim zakonom bi se uredila:

- 1) jedinstvena procedura stavljanja oznake "tajna" na određene informacije i javna dokumenta;
- 2) definisali pojmovi državne, vojne i službene tajne;
- 3) utvrdila nova klasifikacija tajni;
- 4) utvrdili uslovi pod kojim se jedna informacija ili javni dokument može staviti pod neku od oznaka tajnosti;
- 5) formirao poseban organ koji bi se starao o zaštiti tajni;
- 6) utvrdila odgovornost rukovaoca tajnama;
- 7) utvrdila obaveza sprovođenja testa javnog interesa, bez obzira na formu dokumenta, pre određivanja oznake tajnosti.

Član 41.2.

1. Zbog značaja koji imaju informacije i javna dokumenta, a koja su u posedu javnih i državnih organa, ova dokumenta su javna i dostupna svakome. Međutim, ovo ustavno pravo koje uživa svako lice, nije i apsolutno, jer su od pristupa izuzeta ona dokumenta, u koja je uvid zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili informacija koje su klasifikovane kao poverljive (član 41. stav 2. Ustava).
2. Bliže ostvarivanje ovog prava regulisano je Zakonom o uvidu u javnim dokumentima. Naime, ovaj Zakon garantuje svakom fizičkom i pravnom licu, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, nakon podnetog zahteva, pravo na uvid u dokumentima koje drže, izrađuju ili primaju javne institucije (član 1.). Takođe, član 2. ovog Zakona uređuje njegov delokrug, tako što utvrđuje da se on primenjuje na sva dokumenta koja drže, izrađuju ili primaju javne institucije (stav 1.) i utvrđuje pravo uvida u javna dokumenta odredbom da bilo koji tražilac dokumenta, ima pravo na uvid u dokumenta javnih institucija, pridržavajući se načela, uslova i ograničenja utvrđenih zakonom (član 4. stav 1.). Sva ova dokumenta su otvorena za javnost na osnovu neposrednog zahteva, na osnovu podnetog pismenog zahteva ili u elektronskoj formi, izuzev informacija ograničenih zakonom (član 4. stav 2.).
3. To znači da se izuzimanje prava na uvid u javna dokumenta može primeniti, jedino u svrhu:
 - 1) zaštite nacionalne bezbednosti i međunarodnih odnosa;
 - 2) zaštite javne bezbednosti;
 - 3) zaštite istrage i gonjenja učinilaca krivičnih dela;
 - 4) disciplinske istrage;
 - 5) inspekcije, kontrole i nadgledanja od strane javnih institucija;

- 6) zaštite privatnosti drugih legitimnih privatnih interesa;
 - 7) zaštite komercijalnih i drugih ekonomskih interesa i u drugim opravdanim situacijama (član 12. stav 1.).
4. Javna institucija koja odbije zahtev za uvid u dokumentu u potpunosti ili delimično treba da navodi razloge odbijanja (član 13. stav 2.). Tražilac ima pravo da nakon podnošenja zahteva dobije obrazloženu odluku od javne institucije u vezi sa odbijenim zahtevom.
5. Takođe, neophodno je, što pre, doneti Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, jer važeći Zakon o uvidu u javnim dokumentima i budući Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, reflektuju odnos između javnih i privatnih informacija. Privatne informacije, odnosno podaci o ličnosti su one koje se odnose na pojedinca i koje sadrže elemente njegove/njene privatnosti u koje niko nema pravo pristupa, bez saglasnosti lica na koje se odnose ili zakonskog ovlašćenja. Nasuprot tome, javne informacije dokumenta koje poseduju javni i državni organi su javna i tiču se rada organa javne vlasti, za koje svi pojedinci imaju opravdani interes da znaju. Ova dva zakonska teksta bi bila višestruko upućena jedan na drugi.

Član 42 [Sloboda medija]

- (1) **Garantuje se sloboda i pluralizam medija.**
- (2) **Cenzura je zabranjena. Niko ne može zabraniti širenje informacija ili ideja preko medija, osim u onim slučajevima kada je to neophodno za sprečavanje podstrekavanja i provokacija nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje.**
- (3) **Svako ima pravo na ispravku objavljenih informacija koje su netačne, nepotpune ili neistinite, ako mu/joj uskraćuju prava ili interese, u saglasnosti sa zakonom.**

Član 42.

1. U svakom Ustavu obavezno je garantovana sloboda građana da izraze i objave svoje političko i druga mišljenja putem štampe ili drugih sredstava javnog informisanja i obaveštavanja, kao i pravo izdavanja listova i drugih publikacija¹⁵⁶. Sloboda štampe, kao jedan od mogućih načina izražavanja javnog mišljenja, predstavlja jedno od najdragocenijih ljudskih prava, bez kojeg je nezamisliv demokratski politički poredak. Naime, sloboda štampe je, u isto vreme, i građansko, i političko pravo čoveka, jer priznaje i potvrđuje slobodu čoveka od državne vlasti, ali i pravo da se izraženim mišljenjem slobodno utiče na vršenje javnih poslova.¹⁵⁷ Otuda je ova sloboda u najtešnjoj vezi sa drugim ličnim

¹⁵⁶ Čok, V., "Pravo na slobodu izražavanja, javno informisanje i govor mržnje", *Pravni život*, br. 9, 1995, str. 521-536.

¹⁵⁷ U novije vrijeme Sud ustanovljava princip da država može imati obavezu da novinare i izdavače štiti od zastrašivanja, maltretiranja i nasilja. U predmetu *Özgür Gündem protiv Turske*

slobodama, pre svega, sa slobodom misli, ubeđenja, savesti, veroispovesti, slobodom zbora i drugog javnog okupljanja, slobodom naučnog i umetničkog stvaranja i drugim slobodama i pravima koja služe procesu obrazovanja javnog mišljenja i ispoljavanja ljudske ličnosti.

2. Sloboda medija, posmatrana u negativnom smislu, znači da je prema štampi¹⁵⁸ i svim drugim vidovima javnog izražavanja mišljenja zabranjena cenzura, kao i druge preventivne mere upravne vlasti. Kaznene mere sudske vlasti su dozvoljene samo u slučajevima kada je ova sloboda, očigledno, zloupotrebljena. Šta to, konkretno, znači? To znači da sloboda objavljivanja, izlaženja, prodaje i rasturanja spisa, novina, publikacija i slično, ne zavisi od prethodnog odobrenja upravne vlasti, ali za ono što se javno objavi postoji odgovornost pred sudskim vlastima. Otuda je, danas, sloboda štampe (negde, još uvek, samo deklarativno) priznata u svim savremenim ustavima i međunarodnim dokumentima o pravima čoveka.
3. Tako, prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, svako ima pravo na slobodu izražavanja, s tim da ovo pravo uključuje i slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice (član 10.)¹⁵⁹. Naravno, kao i svako drugo osnovno pravo garantovano ustavom, i sloboda medija ima svoje immanentne granice, koje se postavljaju već u samom ustavnom tekstu ili u opštem zakonodavstvu¹⁶⁰. Otuda i navedena Evropska konvencija predviđa određene dopuštene osnove za ograničenje slobode medija, u koje spadaju:
 - 1) zaštita interesa nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta i javne sigurnosti;
 - 2) sprečavanje nereda i kriminala;
 - 3) zaštita zdravlja ili morala;
 - 4) zaštita ugleda ili prava drugih;
 - 5) sprečavanje otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju;

(2000.), naprimer, Sud je utvrdio kršenje člana 10., jer vlada nije pružila zaštitu novinama koje su bile predmet terorističkih napada.

¹⁵⁸ Jedna od najznačajnijih tekovina liberalne pravno-političke misli jeste, upravo, sloboda štampe. Zasluge za to pripadaju, pre svega, engleskim predstavnicima racionalnog prirodnog prava, kao što su, Džon Lok, Džon Stjuart Mil i, naročito, Džon Milton. Ovaj poslednji je, s pravom nosio naziv "oca slobode štampe", koja sa Francuskom deklaracijom o pravima čoveka i građanina iz 1789. godine i Prvim amandmanom na Ustav SAD-a iz 1791. godine, dobija rang ustavom zagaranovanog prava čoveka (oba ova dokumenta utvrđuju slobodu štampe, kao jedno od najdragocenijih prava čoveka, a navedeni Amandman, između ostalog, zabranjuje i donošenje zakona koji ograničava slobodu govora i štampe).

¹⁵⁹ Time se, naravno, ne sprečavaju države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

¹⁶⁰ Podnosioci predstave u predmetima *Informationsverein Lentia i ostali protiv Austrije* (1993.) i *Radio ABC protiv Austrije* (1997.) osporili su to što im je vlada odbila licencu, a time, u suštini, osporili kontinuirani monopol Austrijske RTV korporacije. Sud je u oba slučaja utvrdio kršenje člana 10., navodeći da državni monopol u radio i televizijskom emitiranju nameće velika ograničenja na pluralizam izražavanja, te se može opravdati samo ako postoji hitna društvena potreba.

- 6) očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.
4. Ovdje treba naglasiti da se pod štampom ne razumeju samo novine i štampani predmeti, nego i slike, crteži ili drugi predmeti, mehaničkim ili hemijskim putem napravljeni za umnožavanje, koji su namenjeni javnosti. To su "shodna sredstva" u smislu gornjeg člana Ustava. Ali, on još govori o izražavanju mišljenja putem "žive reči". To može da znači običnim govorom (jezikom, lice u lice) u ograničenom krugu ljudi (jer okupljanju i udruživanju, tj. o zborovima i dogovorima govore sledeći članovi Ustava – član 43. i član 44.). Međutim, pre će biti da se to odnosi na izražavanje mišljenja putem radija i televizije, jer ovaj član Ustava nema u vidu pojedinačne izjave mišljenja u uskom krugu¹⁶¹, već izražavanje mišljenja koje se umnožava i upućuje neograničenom broju lica¹⁶².

Član 42.1.

1. Ustav Republike Kosovo (član 42. stav 1.) sadrži institucionalnu garanciju slobode i pluralizma medija. To znači da je svako slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. U skladu sa zakonom, predviđeno je, takođe, osnivanje televizijskih i radio stanica. Pod nazivom instituta kojim se reguliše odnosni član "Sloboda medija", Ustav garantuje više posebnih prava, koja se odnose na medijske slobode, propisuje zabranu cenzure, utvrđuje ograničenja kojima podležu medijske slobode i razloge koji su osnov za ograničenje.

Član 42.2.

1. U kontekstu institucionalnog garantovanja slobode štampe, Ustav Republike Kosovo izričito zabranjuje cenzuru, navodeći da niko ne može zabraniti širenje informacija ili ideja preko medija (član 42. stav 2.). To znači da Ustav ne konstatuje samo na opšti način da nema cenzure, nego istu izričito zabranjuje, ali ne propisuje njenu kažnjivost. Smatramo da je ovaj Ustav otišao korak dalje u odnosu na druge ustave, koji u svom tekstu imaju samo deklaratornu i načelnu ustavnu odredbu da "cenzure nema", jer propisuje izričitu zabranu cenzure. Međutim, nije propisana kažnjivost cenzure, ni u Ustavu, niti je Ustav regulisanje tog pitanja prepustio zakonu. Sprečavanje širenja informacija i ideja putem medija, moguće je jedino kada je to neophodno radi sprečavanja podstrekavanja i provokacija nasilja i neprijateljstva, na osnovu rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje.

¹⁶¹ Vidi predmet Ustavnog Suda Republike Kosovo KO-63-12: *Odluka o skidanju predmeta s liste 10 decembra 2012 u slučaju KO 63/12. Zahtev Alma Lames i 10 poslanika Skupštine Kosova za ocenu ustavnosti članova 37, 38 i 39 Krivičnog Zakonika Republike Kosovo br. 04/L-82.*

¹⁶² O pravu na obaveštenost videti šire: Čok, V., "Neki preduslovi za ostvarivanje prava na obaveštenost", u: Zvonimir Separevic (ur), *Odgovornost u informativnoj djelatnosti* (Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom Pravnog Fakulteta: Zagreb, 1978) str. 171-179.

2. Pažljiva analiza razloga koji su osnov za ograničenje slobode medija, pokazuje da su neki važni razlozi potpuno izostavljeni, kao što su, na primer:
 - 1) ugrožavanje ljudskih ili manjinskih prava;
 - 2) narušavanje javnog reda i morala;
 - 3) diskriminacija po svim drugim osnovama, osim rasne, nacionalne i verske;
 - 4) ugrožavanje bezbednosti Republike Kosovo;
 - 5) pozivanje na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka,
 - 6) narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Kosovo;
 - 7) propagiranje rata i drugo.
3. Neopravdano izostavljanje bitnih razloga za ograničenje sloboda medija možemo sresti i u članu 40. koji, takođe, kao razlog za ograničenje slobode izražavanja, navodi samo sprečavanje podstrekavanja i provokacije nasilja i neprijateljstva, na osnovu rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje. Znači, u oba slučaja su predviđeno potpuno isti razlozi za ograničavanje navedenih sloboda.
O razlozima za ograničenje slobode širenja informacija i ideja preko medija, videti više u odgovarajućim komentarima uz članove 35, 36, 38, 39, 43. i 44.

Član 42.3.

1. Ustav garantuje pravo na ispravku ukoliko su nečije pravo ili interes uskraćeni objavljivanjem netačne, nepotpune ili neistinite informacije (član 42. stav 3.). Ova ispravka je omogućena svakom licu i istu može da ostvari u saglasnosti sa zakonom. Međutim, smatramo da je, pored prava na ispravku, Ustav načelno trebalo da garantuje i pravo na odgovor na informaciju objavljenu u sredstvima javnog obaveštavanja. Oba ta prava, Ustav bi trebalo da garantuje samo načelno i da uputi na zakon koji bliže reguliše način njihovog ostvarivanja u granicama i obimu koji Ustav načelno definiše (to je urađeno samo za pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije).
2. Konačno, smatramo da je Ustav izričito trebalo da garantuje i neka druga prava lica čiji su pravo ili interes, zbog neistinito, nepotpuno ili netačno prenete informacije povređeni i uskraćeni, kao što su, na primer:
 - 1) pravo na naknadu štete;
 - 2) uklanjanje posledice povrede prava i drugo.
3. Na ovu situaciju primenjiva je samo opšta ustavna garancija prava na sudsku zaštitu (član 54. Ustava Republike Kosovo) u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava, koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere, ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.

Član 43 [Sloboda okupljanja]

Garantuje se sloboda okupljanja. Svako lice ima pravo da organizuje okupljanja, protest i demonstracije, kao i pravo da u ista učestvuje. Ova

prava se mogu ograničiti zakonom, ako je to neophodno za zaštitu javnog reda, zdravstva, nacionalne bezbednosti ili zaštitu prava ostalih.

Član 43.

1. Pravo je građana da se mirno i bez oružja okupljaju i održavaju zborove, manifestacije, demonstracije, mitinge i slične skupove, na otvorenom ili u zatvorenom prostoru. Cilj zbora ili drugog okupljanja može da bude izražavanje političkog i drugog mišljenja, kritikovanje javne vlasti, javni protest, informisanje, izvođenje i prikazivanje umetničkih dela, sportsko takmičenje itd. Sloboda okupljanja ili javna manifestacija predstavlja kolektivni skup ili zbog radi javnog izražavanja kolektivnog stava ili mišljenja. Naravno, ovi zborovi i drugi vidovi javnog okupljanja mogu imati politički i nepolitički karakter. Za mirno okupljanje na javnim mestima, obično nije potrebno prethodno odobrenje javne vlasti, a u nekim državama nije potrebna ni prethodna prijava skupa. Samo kada je to neophodno u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, zaštite zdravlja ili morala, odnosno prava i sloboda drugih, sloboda okupljanja i zbora se može ograničiti. Tako, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, garantujući slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima, garantuje svakom pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.¹⁶³
2. Za vršenje ovih prava, Konvencija ne postavlja nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu. Ta ograničenja se mogu postaviti samo ako je to:
 - 1) u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti;
 - 2) radi sprečavanja nereda ili kriminala;
 - 3) radi zaštite zdravlja ili morala;
 - 4) radi zaštite prava i sloboda drugih.
3. Naravno, pored ovih sloboda, treba navesti i činjenicu da je nedopustivo primoravanje bilo koga da pripada nekom udruženju (član 20. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i član 21-22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima). Sloboda okupljanja podrazumeva susrete ljudi i razmenu ideja i mišljenja u širem i neformalnijem okviru, nego što je značenje reči "udruživanje", čime se omogućava razvoj i unapređivanje demokratskog društva i njegovih institucija. Ova prava garantuju i drugi opšti dokumenti o ljudskim pravima, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama (član 5. i član 11.).
4. Ustavom Republike Kosovo (član 43.) sloboda okupljanja je zajemčena na opšti način, tako što je najvišim opštim pravnim aktom utvrđeno da svako lice ima pravo da organizuje okupljanja, protest i demonstracije, kao i pravo da u njima učestvuje. Međutim, smatramo da je Ustav trebalo da razlikuje dve situacije, i to:

¹⁶³ Mada se smatra da je član 11. u takvim slučajevima *lex specialis*, Sud uzima u obzir član 10. kad tumači slobodu okupljanja i udruživanja po članu 11. (*Ezelin protiv Francuske* (1991.) i *Socijalistička partija i ostali protiv Turske* (1998.)).

- 1) okupljanje u zatvorenom;
- 2) okupljanje na otvorenom prostoru.

Naravno, za svaki od ova dva vida okupljanja trebalo je propisati poseban režim, tako što bi se građani mogli okupljati u zatvorenom prostoru, bez obaveze da to prijave nadležnom organu i bez posebnog prethodnog odobrenja. Suprotno tome, okupljanje građana na otvorenom prostoru (zborovi, demonstracije i druga okupljanja), morala bi da podležu odgovarajućoj prijavi, tj. organizatori takvih okupljanja, imali bi obavezu da prijave okupljanje nadležnom organu. To je zbog toga što je okupljanje na otvorenom prostoru daleko opasnije po javni red i mir i što je potrebno da u takvom slučaju nadležni organ obezbedi odgovarajući nadzor. Ustav bi trebalo da uputi na zakon koji bi bliže regulisao način ostvarivanja ovog prava, u granicama i obimu koji propisuje sam Ustav.

5. Iako sve ovo nije Ustavom utvrđeno, ipak Skupština Republike Kosovo je donela Zakon o javnim okupljanjima (usvojen u Skupštini dana 04.12.2008. godine, a proglašen Odlukom Skupštine, br. 03-V-101 od 26.03.2009. godine). Ovim Zakonom uređeni su pravo na javno okupljanje, sloboda govora na javnim skupovima, pravo na protest i javne manifestacije, vreme organizovanja, dužnosti i odgovornosti organizatora (član 1.). Takođe, navedeni Zakon daje odgovarajuće definicije pojedinih pojmova korišćenih u ustavnom tekstu. Tako, pod javnim okupljanjima se podrazumevaju okupljanja organizovana od grupa, entiteta, nevladinih organizacija, političkih subjekata i drugih, na kojima se "slavi, prikazuju predstave ili se izražava nezadovoljstvo u vezi različitih pitanja". Pod protestom se podrazumeva odlučno suprotstavljanje za neku nepravdu ili nezakonito delo, izražavanje nesaglasnosti u vezi nečega na izričit način, dok demonstracija označava manifestaciju narodne mase po ulicama i trgovima u cilju otvorenog izražavanja jednog političkog, ekonomskog ili društvenog zahteva, da bi se suprotstavili nečemu (član 2.).
6. Naime, prema članu 7. Zakona o javnim okupljanjima, okupljanja koja mogu da budu održana bez prethodnog obaveštavanja su ona koja se održavaju u zatvorenom prostoru ili prostorijama predviđenim za svrhe kao što su: sastanci, tribine, okrugli stolovi registrovanih političkih partija i saveza (stav 1.). Pored toga, nije potrebno prethodno obaveštavanje o onim javnim okupljanjima koja treba da budu održana na: stadionima, u bioskopu, pozorištu, i drugo i za koja nisu potrebne dodatne bezbednosne mere (stav 2.). Javna okupljanja, znači, mogu da budu održana na bilo kojem prigodnom mestu, ali su od ovog pravila izuzeta mesta:
 - 1) u blizini bolnica i mesta na kojima bi to moglo da smeta ambulantskim vozilima ili da narušava mir hospitalizovanih lica;
 - 2) u blizini obdaništa i osnovnih škola za vreme nastave;
 - 3) u nacionalnim i zaštićenim parkovima prirode, osim kad javni skup ima za cilj zaštitu prirode i okoline;
 - 4) u blizini spomenika i objekata od velike istorijske i kulturne vrednosti, osim u cilju njihove zaštite od mogućih oštećenja;

- 5) na raskrsnicama i magistralnim putevima kako ne bi došlo do ometanja kretanja vozila;
 - 6) na mestima na kojima bi, uzimajući u obzir vreme, broj učesnika i svrha okupljanja mogli da ozbiljno uznemire veliki broj građana.
7. Navedeni Zakon o javnim okupljanjima utvrđuje i pravo na održavanje javnog skupa, kao i vrste javnih skupova. Tako, svaki građanin Republike Kosovo, bez ijedne polne, rasne, jezičke, verske, nacionalne, ekonomske, obrazovne, socijalne ili političke razlike, ima pravo da organizuje i učestvuje na javnim okupljanjima, prema utvrđenim pravilima u ovom Zakonu (član 3. stav 1.). Javna okupljanja označavaju sva mirna okupljanja, kao što su:
- 1) manifestacije;
 - 2) marševi;
 - 3) protesti;
 - 4) javne proslave;
 - 5) mirne komemoracije;
 - 6) manifestacije i priredbe slične prirode na kojima učesnici slobodno i mirno izražavaju svoja gledišta o pitanjima koja im interesuju;
 - 7) demonstracije;
 - 8) kulturne, humanitarne, sportske, verske i kulturno-zabavne priredbe (član 3. stav 2. i 3.).
8. Prema članu 6. navedenog Zakona, kosovska policija u mestu u kojem će biti organizovan javni skup, mora biti obavestena o organizaciji mirnog javnog skupa, njegovoj svrsi i vremenu okupljanja. To obavještenje o javnom skupu mora da bude predato najkasnije 72 sata unapred, dok je kosovska policija dužna da obavesti organizatora o dozvoli ili zabrani javnog skupa najkasnije 48 sati pre zakazanog skupa. Ukoliko se u predviđenom roku ne objavi odluka o zabrani, okupljanje će se smatrati odobrenim.
9. Sloboda okupljanja se može ograničiti zakonom i na to upućuje član 43. Ustava Republike Kosovo. Razlozi za ovo ograničenje su zaštita sledećih vrednosti:
- 1) javnog reda;
 - 2) zdravlja;
 - 3) nacionalne bezbednosti;
 - 4) prava ostalih.
 - 5) Znači, ograničenje može propisati samo Zakon, u skladu sa opštim ustavnim okvirom zakonodavne nadležnosti u domenu ljudskih prava (član 21. Ustava). Zakonom o javnim okupljanjima (član 4.) utvrđuju se, takođe, ograničenja i razlozi prekidanja javnih skupova, kada njihovo održavanje ugrožava javni red i mir u pogledu prava i slobode drugih ljudi i javnog zdravlja i morala (stav 1.). Tako, pravo na učešće i govor na javnim okupljanjima biće zabranjeno kad su javna okupljanja iskorišćenja za podsticanje i pozivanje na međuetničko ili versko nasilje ili mržnju ili za bilo koje drugo podsticanje zabranjeno ovim Zakonom (stav 2.).
- Kosovska policija može da zabrani mirni javni skup, ako oceni:
- 1) da obavještenje o javnom skupu nije bilo blagovremeno;

- 2) ako je za okupljanje predviđeno mesto koje je ovim Zakonom zabranjeno;
- 3) da ciljevi skupa podstiču ili pozivaju na međuetničku, versku, rasnu, političku mržnju i nasilje;
- 4) da postoji osnovana sumnja da bi skup mogao da bude iskorišćen za nasilje (član 8. stav 1.).

Među razlozima ograničenja slobode zbora i javnog okupljanja, izostalo je izričito pominjanje:

- 1) zaštite prava dece;
- 2) zaštite života i imovine;
- 3) izazivanje i podsticanje verske, nacionalne ili rasne mržnje ili bilo kojeg drugog vida diskriminacije, netrpeljivosti i slično (što Ustav navodi kao razloge za ograničavanje nekih drugih prava, kao na primer, slobode medija, slobode udruživanja i slično).

Uporediti komentare o razlozima za ograničenje prava i sloboda iz članova 35, 36, 38, 39, 42. i 44. koji pokazuju da se razlikuju vrednosti, koje Ustav posebno štiti (razlozi ograničenja prava je ugrožavanje tih vrednosti), kao i da za to razlikovanje često nema osnova. U vezi sa mogućim ograničenjem slobode okupljanja, primetno je da u Ustavu nema izričite odredbe o tome, u čijoj je nadležnosti odlučivanje o zabrani okupljanja, u kojoj se formi saopštava zabrana (pismeno ili usmeno), da li je zabrana trajna ili privremena (temporarna) i drugo. Budući da je u pitanju važna politička sloboda građana, ova pitanja morali bi biti uređena Ustavom, kao što se to čini u drugim slučajevima (na primer, tajnost pisama, nepovredivost stana, lična sloboda i drugo).

Član 44 [Sloboda udruživanja]

- (1) Garantuje se sloboda udruživanja. Sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije, kao i da učestvuje u aktivnosti neke organizacije.**
- (2) Sloboda osnivanja sindikata i organizovanja radi zaštite interesa, je takođe zagarantovana. Ograničenje ovog prava se može sprovesti na osnovu zakona za određene kategorije zaposlenika.**
- (3) Organizacije ili aktivnosti koje imaju za cilj rušenje ustavnog poretka, kršenje ljudskih prava i sloboda, ili izazivanje rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje, se mogu zabraniti odlukom nadležnog suda.**

Član 44.

1. Suština slobode udruživanja izražena je u pravu građana na osnivanje političkih partija i drugih političkih udruženja i organizacija. Negde se iz opšte slobode udruživanja izvodi sloboda političkog udruživanja, koja se u pojedinim ustavima potvrđuje kao subjektivno pravo građana, dok se u drugim ustavnim tekstovima institucionalno garantuje ustavno-pravni položaj političkih partija. Razlika između opšte slobode udruživanja i slobode političkog udruživanja, sastoji se u tome što se opšta sloboda priznaje generalno, tj. svakom čoveku, dok se sloboda političkog

udruživanja priznaje samo građanima, tj. državljanima i ulazi u korpus građanskih prava.

2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje svakome slobodu udruživanja sa drugima, uključujući i pravo da se osniva sindikat i učlanjuje u njega radi zaštite svojih interesa (član 11.)¹⁶⁴. Prema tome, neodvojivo od slobode udruživanja je pravo osnivanja sindikata i sindikalnog udruživanja, tj. neudruživanja. U članu 5. Evropske socijalne povelje (revidirane 1996. godine), predviđeno je pravo radnika, kao i poslodavaca da stvaraju lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i društvenih interesa, a takođe i pravo na kolektivno pregovaranje (član 6.), što podrazumeva da sindikatima treba omogućiti da se uključe u kolektivne pregovore, da održavaju svoje skupove i da im se omogući pristup do radnika. Radnici i njihovi predstavnici, angažovani u kolektivnim pregovorima ili/i oni koji su učlanjeni u sindikat, ne mogu zbog toga da trpe štetne posledice u vidu otpuštanja sa posla. Neke od konvencija Međunarodne organizacije rada štite ova prava, kao na primer, Konvencija broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava iz 1948. godine, Konvencija broj 98, koja se odnosi na primenu principa prava organizovanja i kolektivnih pregovora iz 1949. godine i Konvencija broj 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću iz 1971. godine.
3. Sloboda udruživanja ne iscrpljuje se samo u sindikalnom udruživanju, već podrazumeva i sve druge vrste asocijacija po raznim osnovama i iz različitih interesa, kojima je za normalno funkcionisanje neophodno postojanje ovih prava i sloboda. U te druge asocijacije spadaju: nevladine organizacije, udruženja nacionalnih manjina, verska udruženja, strukovna udruženja i druga. Zakonom propisana ograničenja ovih prava moraju da budu neophodna u demokratskom društvu iz četiri osnovna razloga:
 - 1) očuvanje interesa nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti;
 - 2) sprečavanje nereda ili kriminala;
 - 3) zaštita zdravlja ili morala;
 - 4) zaštita prava i sloboda drugih. Time se, naravno, ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije i državne uprave.

Član 44.1.

1. Slobodu udruživanja Ustav Republike Kosovo garantuje opštom odredbom. Sadržaj slobode udruživanja nije bliže određen ustavnom odredbom, ali se iz stava

¹⁶⁴ Kriterij "dobrovoljnosti" posebno je značajan u onim slučajevima koji se bave "negativnim" pristupom pravima iz člana 11., drugim riječima, pravom da se ne ulazi u udruženja ili sindikate. Sud je ovo pitanje razmatrao u presudi u predmetu *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1981.), u kojem su podnosioci tvrdili da je sporazum koji su potpisale Britanske železnice i neki sindikati železničara, kojim se zapošljavanje uslovljava članstvom u jednom od tih sindikata, predstavljao kršenje slobode udruživanja po članu 11.

1. člana 44. Ustava, može zaključiti da ova sloboda uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, da pojedinac bude ili ne bude član neke organizacije, tj. da se ne udružuje (da ostane izvan bilo kakvog oblika udruživanja), kao i da učestvuje u aktivnosti neke organizacije¹⁶⁵.
2. Smatramo da je jedno od načela među osnovnim načelima Ustava, trebalo da se odnosi samo na političke stranke, regulisanje njihovog osnivanja, priznavanje uloge političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana, načinu vršenja vlasti i eventualno, ograničavanju delovanja političkih stranaka, ukoliko je ono usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Smatramo, jednostavno, da je trebalo slobodu političkog udruživanja, koja kao subjektivno pravo građana, obuhvata pravo na osnivanje političkih partija i udruženja i pravo da se učestvuje u njihovim političkim i drugim aktivnostima, Ustavom daleko više obuhvatiti. To, stoga, što su političke partije neophodne za današnji oblik funkcionisanja svake demokratske države, izlučivanje volje građana i organizovanje demokratskih izbora, posle kojih se vrši preuzimanje vlasti u državi. Upravo preko političkih partija i udruženja, građani učestvuju u vršenju političke vlasti i obrazovanju nacionalne volje.
 3. Zbog toga je, u skladu sa načelom građanske demokratije, u osnovnim načelima Ustava, trebalo izričito garantovati politički pluralizam i priznati ulogu koju u građanskim demokratijama imaju političke stranke, kao glavni akteri političkih procesa (identifikovanje, profilisanje i artikulisanje političke volje građana i njenog političkog reprezentovanja). Sloboda osnivanja političkih stranaka mora biti garantovana posebnim zakonom, mada načelno pravilo o slobodi udruživanja, koja uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, operacionalizuju ustavne odredbe u članu 44. stav 1. Načelno pravilo o slobodnom osnivanju političkih stranaka treba garantovati Zakonom o političkim strankama i predvideti šta je potrebno za osnivanje stranke (statut, program, određeni broj potpisa građana koji podržavaju formiranje stranke), na osnovu kojih nadležni organ upisuje stranku u registar političkih stranaka.
 4. Međutim, ni Ustav, a ni odgovarajući zakon, ovom pitanju ne posvećuju odgovarajuću pažnju. Ustav, najčešće, na najapstraktniji, najopštiji i načelan način reguliše određeno pitanje, a zatim upućuje na odgovarajući zakonski ili podzakonski tekst, radi konkretizovanja određene ustavne odredbe. Međutim, to ovde nije slučaj, pa smatramo da što pre treba doneti Zakon o političkim partijama ili Zakon o političkom udruživanju i slično, da ova, izuzetno osetljiva i važna materija ne bi ostala neregulisana. Jedino što u ovom momentu može poslužiti kao neka pomoć u komentaranju slobode udruživanja, jeste Zakon o slobodi

¹⁶⁵ Vidi predmet Ustavnog suda Republike Kosovo KO-97-12. U stavovima 115-137 Presude, Sud je elaborirao povredu prava na slobodno udruživanje, zajedno s ostalim svojinskim pravima. Videti: Presuda od 12 aprila 2013 u slučaju br. K0 97/12.. (*Podnosilac Ombudsmen Kosova. Ocena ustavnosti članova 90, 95 (1.6), 110, 111 i 16, Zakona o Bankama, Mikrofinancijskim institucijama i nebankarskim institucijama, br. 04/L-093, od 12 aprila 2012 godine.*)

udruživanja u nevladinim organizacijama (usvojen u Skupštini 12.02.2009. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-002-2009, 06.03.2009. godine).

5. Ciljevi i delokrug ovog Zakona utvrđeni su članom 1. i odredbom da on reguliše osnivanje, upis, unutrašnje upravljanje, delatnosti, brisanje iz registra i prestanak rada pravnih lica organizovanih kao nevladine organizacije na Kosovu (stav 1.). Svako lice na Kosovu uživa potpuna prava na udruživanje i osnivanje nevladinih organizacija. Takođe, nijedno lice ne može da bude obavezano na udruživanje protiv svoje volje, niti da bude diskriminisano na bilo koji način, zbog njegove odluke o udruživanju ili neudruživanju (član 3.). Međutim, ono što je bitno napomenuti, jeste činjenica da ovaj zakon ne važi za političke partije, sindikate i sindikalne organizacije, a ni za centre veroispovesti ili bogomolje i druge oblasti koje se regulišu posebnim zakonima (stav 2.).
6. Sloboda političkog udruživanja građana je novijeg datuma na prostorima bivših jugoslovenskih država, tako da se ustavima navedenih zemalja prvi put garantuje ova sloboda, tek od devedesetih godina prošlog veka. Danas je politički pluralizam sasvim normalna pojava, ustavom zagantovana u svim ovim zemljama, što je u stvarnosti, tj. u realnom životu i u Republici Kosovo, ali u Ustavu to nije odgovarajućom odredbom zajemčeno.

Član 44.2.

1. Ustav Republike Kosovo garantuje slobodu osnivanja sindikata i organizovanja radi zaštite interesa (član 44. stav 2.). U svim novijim ustavima obavezno se garantuje pravo radnika i drugih zaposlenih lica da slobodno osnivaju sindikalna udruženja. Sindikalna sloboda uključuje pravo da se bez diskriminacije pristupa sindikatu i da se u njemu slobodno deluje.
2. Upravo, polazeći od funkcije zaštite profesionalnih i ekonomskih interesa, sloboda sindikalnog udruživanja se, obično, uključuje u ekonomska prava zaposlenih¹⁶⁶, ali je, prema svojoj prirodi, u isto vreme i jedan vid građanske slobode udruživanja, tj. liberalno pravo zaposlenih građana. Kao što smo već naveli, sindikalne slobode su priznate i međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, kao što su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska socijalna povelja i Konvencija broj 87 Međunarodne organizacije rada. Svi ovi međunarodni dokumenti obavezuju države ugovornice da obezbede pravo svakog lica da sa drugima obrazuje sindikate i da stupa u sindikat po svom izboru, kao i pravo ovih asocijacija da osnivaju međunarodne sindikalne organizacije ili da se u njih učlanjuju. Sindikati su slobodni u obavljanju svoje delatnosti bez ikakvih ograničenja, osim onih koja su uspostavljena:
 - 1) u interesu zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka;
 - 2) u interesu zaštite prava i sloboda drugih lica.

¹⁶⁶ Türk, D., (1989), "Neka aktuelna pitanja ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava čoveka u svetlu rasprava u organima UN", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, nr. 5-6, (Supplement), str.691-696.

Ograničenje ovog prava se može sprovesti prema odredbi Ustava Republike Kosovo (član 44. stav 2.), "na osnovu zakona za određene kategorije zapošljenika".

Član 44.3.

1. Na kraju, Ustav utvrđuje i razloge (član 44. stav 3.) koji mogu biti osnov za zabranu delovanja organizacije ili aktivnosti. Kao razlozi za zabranu navodi se njihovo delovanje, koje je usmereno na:
 - 1) rušenje ustavnog poretka;
 - 2) kršenje ljudskih prava i sloboda;
 - 3) izazivanje rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje.
2. U vezi sa razlozima navedenim u Ustavu za zabranu rada organizacije ili aktivnosti, postavlja se nekoliko opravdanih pitanja. Kao prvo, nejasno je zašto je među razlozima zabrane rada izostalo navođenje, na primer, ugrožavanja bezbednosti Republike, formiranje tajnih i paravojnih udruženja i drugi razlozi koje Ustav navodi kao razloge ograničenja drugih sloboda i prava (na primer, član 38. stav 4; član 40. stav 2; član 42. stav 2; član 43.)? Zašto su taksativno navedena samo četiri lična svojstva (nacionalnost, rasa, vera, etnička pripadnost), koja se na ovaj način štite, a izostavljaju sva druga, jednako tako značajna, koja Ustav navodi u vezi sa zabranom diskriminacije (član 24. stav 2.)¹⁶⁷.
3. Odlučivanje o zabrani rada organizacije ili aktivnosti koje imaju za cilj navedene protivzakonite radnje, prema stavu 3. član 44. Ustava Republike Kosovo, povereno je "nadležnom sudu", koji to može učiniti svojom "odlukom". Smatramo da je ovde bilo neophodno da se tačno navede koji je to sud (pregledom uporedne ustavnosti, lako se može uočiti da je to najčešće ustavni sud), da se reguliše njegova nadležnost, naročito kada je reč o njenom sadržaju, kvalitetu i obimu. Takođe, nije navedeno, kojom odlukom se vrši zabrana takve organizacije ili aktivnosti.

Član 45 [Pravo na izbor i učešće]

- (1) Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda.**
- (2) Glasanje je lično, jednako, slobodno i tajno.**
- (3) Državne institucije podržavaju mogućnosti za učešće svih lica u javnim aktivnostima i pravo svakog da na demokratski način utiče na odluke javnih organa.**

Član 45.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 21. predviđa:

¹⁶⁷ O razlozima ograničenja prava, uporedi komentare uz članove 35, 38, 39, 40, 42, i 43.

- 1) pravo i potrebu sprovođenja povremenih i slobodnih izbora, kroz opšte i jednako pravo glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom, kojim se obezbeđuje sloboda glasanja;
 - 2) pravo svakog da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnikа;
 - 3) pravo svakog da na ravnopravnoj osnovi stupi u javnu službu u svojoj zemlji. Isto utvrđuje i Međunarodni pakt o građanskim i političkim partijama (član 25.).
1. Protokolom broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, države ugovornice su preuzele obavezu da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore putem tajnog glasanja, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela (član 3.). To je zbog toga, što pravo na slobodne izbore ima primarni značaj za zaštitu i unapređenje pluralističke demokratije. Naime, bez slobodnih izbora, ne može biti ni demokratije. Takođe, održavanje slobodnih izbora je preduslov za ulazak neke države u Savet Evrope, čija su parlamentarna skupština i druga tela, uključeni u praćenje izbora na nacionalnom i lokalnom nivou. Smatra se da u današnjem društvu, korišćenje samo prava glasa nije samo dovoljno, već je neophodno da građani preuzmu svoje odgovornosti u životu zajednice i učestvuju u funkcionisanju demokratskih institucija. Otuda je Savet Evrope, da bi podstakao demokratsku participaciju, kroz akciju "Ljudska prava" i "Program istinske demokratije", pokrenuo brojne aktivnosti i projekte.
2. *Opšte biračko pravo* ne znači da ono pripada svakom građaninu bez razlike. Mogu se postaviti i izvesni uslovi za njegovo sticanje, ali uslovi treba da budu takvi, da ih svaki red državljana, pripadnik svakog društvenog sloja, može ispuniti. Danas je u primeni princip, tzv. *opšteg prava glasa*, jer je tokom svoje evolucije, biračko pravo, vremenom, dostiglo karakter opšteg prava.¹⁶⁸ Međutim, nezavisno od svog demokratskog političko-pravnog utemeljenja, biračko pravo je dugo vremena bilo ograničeno na manji deo stanovništva, izričitim propisivanjem različitih cenzusa ili drugih diskriminatorских osnova¹⁶⁹.

¹⁶⁸ U predmetu *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1999.), Sud je utvrdio kršenje člana 3. Protokola broj 1 kad je jedan stanovnik Gibraltara pokušao da se registira kao glasač na izborima za Evropski parlament, ali mu to nije bilo dozvoljeno na osnovu toga što Akt Evropske unije ograničava pravo glasanja za Evropski parlament samo na Ujedinjeno Kraljevstvo. Zaključujući da se radi o kršenju, Sud je kazao da Evropski parlament predstavlja značajno zakonodavno tijelo Evropske unije, čiji propisi utiču na stanovništvo Gibraltara na isti način na koji to čine drugi zakoni u domaćem pravnom poretku.

¹⁶⁹ Najvažniji među ovim cenzusima je bio *imovinski cenzus*, pa su pravom glasa raspolagali jedino građani koji su plaćali određeni iznos poreza ili su bili vlasnici nepokretnih dobara. Takođe, postojao je i *cenzus pola*, koji je isključivao žene iz biračkog prava (prvi put je ženama priznato pravo glasa u Švedskoj 1867, u američkoj federalnoj jedinici Vajoming 1869. Posle Drugog svetskog rata ženama je svuda priznato biračko pravo, osim u Švajcarskoj, u kojoj je ovo pravo priznato tek 1971. godine). *Cenzus boravišta* ili *domicila* zahtevao je od birača da određeno vreme pre izbora budu nastanjeni u državi, odnosno izbornoj jedinici u kojoj treba da se glasa. Tako je od izbora isključivan veliki broj radnika – migranata. *Cenzus obrazovanja* je

3. Suprotno opštem, postoji *ograničeno biračko pravo*, koje se priznaje samo onim građanima, koji su dostigli izvestan cenzus – bilo imovinski (određena visina poreza, tj. što je ona viša, to je pravo sve ograničenije), bilo intelektualni (školovanje ili, bar, pismenost). *Jednako biračko pravo* znači da glas svakog birača treba, principijelno, jednako da važi. Njemu je protivan *pluralni votum*, tj. kada neki birač dobije dva ili tri glasa, a drugi samo jedan, kao i tzv. *kurijalno biranje*, tj. kada grupa ili "kurija" od, na primer, 1000 veleposednika, bira isto onoliko poslanika, koliko i masa siromašnih građana od, recimo, 1.000.000 birača (ako bi svako od njih imao samo po jedan glas, ispalo bi da bi glas veleposednika, po svojoj snazi, 1000 puta bio jači od glasa pripadnika najnižeg sloja).
4. Potpuna jednakost biračkog prava ne može se nigde postići (efektuirati), ali se ona najpribližnije postiže u tzv. sistemu srazmernog predstavnštva. *Neposredni izbori* su oni izbori, kada svaki birač daje svoj glas za istaknutog poslaničkog kandidata, a ne za poverenike, koji bi onda birali poslanike (na primer, na svakih 100 birača ili na svaku opštinu se bira svaki poverenik). Birač ima veću važnost kada neposredno daje svoj glas. On lično bira najpogodnijeg kandidata i ne može da bude obmanut od strane poverenika.
5. Jednom dato poverenje narodnim poslanicima ne može se više opozvati. Pošto se ono *de facto* može izgubiti, pošto to poverenje nije nikad večno, treba da se ono, s vremena na vreme, obnavlja. Svakom demokratskom režimu bi odgovaralo što češće obnavljanje izbora ili, kako se to u političkom žargonu kaže, što češće vršenje "apela na narod". Bar jedanput godišnje bi trebalo obnavljati poslaničko telo. Međutim, to je nemoguće sprovesti, jer organizovanje i vršenje izbora skupo košta, za vreme vršenja izbora "parlamentarna mašinerija" ne funkcioniše, zemlja se nalazi u napregnutom stanju i političkoj borbi. To su, s druge strane, razlozi koji nalažu što ređe vršenje izbora. Tako se u pojedinim državama izbori vrše u razmacima od 3 do 7 godina, a na prostorima bivših jugoslovenskih zemalja usvojeno je, po mnogima najprihvatljivije rešenje, da to bude mandatni period od 4 godine. U tom periodu se parlament (skupština) ne obnavlja parcijalno, nego totalno: čim istekne 4 godine od dana izbora, svi poslanici gube mandat i moraju se vršiti opšti izbori za sva poslanička mesta. Stari poslanici mogu se ponovo kandidovati i, ako budu izabrani, dobijaju nov četvorogodišnji mandat.
6. Četvorogodišnji razmak od izbora do izbora, zove se skupštinski ili legislaturni period. To je, smatra se, dovoljan razmak vremena da skupština izvede postavljeni zakonodavni zadatak, ma koliko on bio veliki i opsežan. Mandat može prestati i ranije, u slučajevima koje predviđa izborni zakon, mada, najčešće i sam ustav o tome govori. Treba razlikovati *kolektivni*, tj. *opšti* i *pojedinčni* prestanak (gubitak) mandata. Prevremeni kolektivni gubitak mandata nastupa usled napuštanja parlamenta (skupštine). Izbori koji tada nastaju su, takođe, opšti izbori, ali za

uslovljavao dobijanje biračkog prava sticanjem određenog stepena obrazovanja, posedovanjem određenih titula, zvanja, diploma i slično. Jedno od ređe primenjivanih ograničenja biračkog prava, bilo je zasnovano na otvorenoj rasnoj diskriminaciji, na primer, politika aparthejda u Južnoafričkoj Republici, prema celokupnom crnačkom stanovništvu.

razliku od izbora koji nastaju posle punog legislaturnog perioda (tzv. redovnih izbora), ovo su vanredni izbori. Ako skupština koja proistekne iz vanrednih izbora ostane u funkciji ceo četvorogodišnji period, onda će sledeći izbori biti opet redovni. Pojedinačni gubitak mandata nastupa iz različitih razloga, koji su, najčešće, vezani za ličnost samog poslanika i te razloge pojedini ustavi različito predviđaju, tako da ih na ovom mestu nećemo posebno navoditi.

7. Biračko pravo je ustavom zagarantovano pravo građana da biraju predstavnike i budu birani u predstavnička tela države, jedinice lokalne samouprave i teritorijalne autonomije (ako postoji), kao i pravo da biraju i da budu birani za predsednika države, guvernera federalne jedinice, gradonačelnika ili drugih inokosnih javnih funkcija. Kao jedno od najvažnijih političkih, odnosno subjektivnih javnih prava, biračko pravo je način posrednog učestvovanja građana u političkom životu države. U većini država, biračko pravo ili pravo glasa se smatra ličnim pravom, tj. pravnim ovlašćenjem kojim se birači mogu, ali ne moraju koristiti. Samo u manjem broju država glasanje je proglašeno građanskom dužnošću, na primer, u Belgiji, Grčkoj, Austriji, Italiji itd. U takvim državama, gde je ustanovljena ova dužnost, povreda obaveznosti glasanja ili izborna apstinencija je, najčešće, praćena sankcijom u vidu novčane kazne.
8. U svim državama neophodan uslov za uživanje prava na izbor, tj. biračkog prava, jeste državljanstvo¹⁷⁰. Ustavi nekih evropskih država priznaju biračko pravo strancima za izbor lokalnih predstavničkih tela (to je slučaj u Švedskoj, Španiji, Holandiji i drugim državama). U državama članicama Evropske unije, biračko pravo se priznaje svim građanima Unije za izbor nacionalnih članova Evropskog parlamenta i za komunalne izbore. Kada je reč o pravu na izbor, tj. biračkom pravu, treba reći da se ono pojavljuje u dva osnovna vida i to, kao:
 - 1) aktivno biračko pravo (pravo da se bira);
 - 2) pasivno biračko pravo (pravo da se bude biran).

Član 45.1.

1. Ustav Republike Kosovo, tako, garantuje pravo na izbor, pod uslovima koje je sam, neposredno, utvrdio. Naime, svakom državljaninu Republike Kosovo je zajemčeno aktivno i pasivno biračko pravo, tj. pravo da bira i da bude biran¹⁷¹. Ovo pravo se stiče punoletstvom sa navršениh 18 godina života, čak ako je ta osoba stekla punoletstvo i na sam dan izbora, uz uslov da to pravo nije ograničeno

¹⁷⁰ Uporedi: Čok, V., "Državljanstvo u sistemu sloboda i prava čoveka", *Pravni život*, br. 9, 1996, str. 493-507; Richard Bellamy, *Citizenship: A Very Short Introduction* (Oxford University Press: Oxford, 2008), glava 4 ("Rights and the "Right to Have Rights") str. 78-96; i glava 5 ("Participation and Democracy") str. 97-123

¹⁷¹ Vidi Predmete Ustavnog suda Republike Kosovo KI-22-11 I KI-32-10. U stavovima 16-25, Sud je elaborirao pitanje izbornih prava u konkretnom slučaju, mada se radio o nedopuštenom slučaju zbog ne iscrpljenja pravnih sredstava. Uporedi: *Rešenje o nedopuštenosti od 19 maja 2011 u slučaju br. KI 22/11. Podnosilac Bojana Denić. Ocena ustavnosti odluke Izbornog panela za žalbe i poneske. A. Br. 263/2010, od 12 novembra 2010.*

odlukom suda¹⁷². Znači, Ustav bliže reguliše samo ova dva oblika biračkog prava i ističe da su uslovi za sticanje oba navedena prava istovetni (član 45. stav 1.).

2. Naravno, pored aktivnog i pasivnog biračkog prava, pravo na izbor i učešće zajemčeno Ustavom, obuhvata i neka druga prava koja građani ostvaruju na izborima, kao na primer:
 - 1) pravo građana da kandiduju poslanike;
 - 2) pravo građana da koriste pravne instrumente za zaštitu prava na izbor pred organima nadležnim za zaštitu ovog prava;
 - 3) pravo građana da budu objektivno obavešteni o izbornim programima kandidata za poslanike i drugo.
3. Ovde treba naglasiti da pasivno biračko pravo podleže ustavnim ograničenjima, koja se odnose na parlamentarnu nepodudarnost. Naime, Ustav načelno, zabranjuje sukob interesa, a posebno reguliše parlamentarnu nepodudarnost (član 72.). Naime, narodni poslanik prema ovoj ustavnoj odredbi ne može, istovremeno:
 - 1) raditi u državnoj administraciji ili nekom drugom javnom preduzeću;
 - 2) obavljati neku drugu izvršnu funkciju.
4. Takođe, ova inkompatibilnost, tj. nespojivost, predviđena je i Zakonom o opštim izborima u Republici Kosovo (usvojen u Skupštinu 05.06.2008. godine, proglašen Dekretom predsednika br. DL-027-2008, 15.06.2008. godine), koji utvrđuje da lice koje je član nekog drugog izabranog zakonodavnog organa, ne može dobiti mesto u Skupštini Kosova. Pored toga, poslanik Skupštine, koji je postao član nekog drugog izabranog zakonodavnog organa, nakon što je dobio mesto poslanika u Skupštini, treba da prekine svoj mandat u Skupštini (član 29. stav 5.).
5. Javni službenik koji se kandiduje za poslanika Skupštine je dužan da uzme odmor od dana kada počinje izborna kampanja (član 29. stav 6.). Smatramo da je ovaj sukob interesa, tj. nespojivost obavljanja poslaničke funkcije sa drugim funkcijama, trebalo još više i detaljnije razraditi. Pre svega, trebalo je predvideti da li poslanik, kao predstavnik zakonodavne vlasti, može da bude član vlade, tj. predstavnik izvršne vlasti, da li može da bude predsednik Republike, kao i da li može da bude sudija Ustavnog suda, Vrhovnog suda ili nekog drugog redovnog suda, tužilac ili njegov zamenik, tj. da li može da bude predstavnik sudske vlasti. To su vrlo važna pitanja, koja detaljno treba predvideti Ustavom ili odgovarajućim zakonima, jer je za obezbeđivanje demokratije neophodno vlast organizovati i

¹⁷² Uslovi za uživanje pasivnog biračkog prava, obično su restriktivniji nego za aktivno pravo glasa. *Poslanička sposobnost* je, najčešće, uža od *biračke sposobnosti*, naročito zbog razlike u starosnom cenzusu, a opravdanje se traži u zahtevanju veće političke zrelosti koju moraju da imaju članovi predstavničkih tela (posebno u gornjem domu parlamenta). Tako, starosna granica za članove parlamenta se kreće od 18 godina u Portugaliji i Holandiji, 19 u Austriji, 21 u Ruskoj federaciji, 23 u Francuskoj, pa do 25 godina života u Italiji, Nemačkoj i Grčkoj. Za izbor predsednika republike, starosna granica je još viša i ona se kreće od 35 godina u Austriji, Portugaliji i Ruskoj federaciji, 40 u SAD, Nemačkoj i Grčkoj, pa do 50 godina u Italiji.

vršiti prema načelu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a ne prema načelu jedinstva ili mešanja vlasti.

6. I Ustav i Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo, daju šire značenje sadržaju biračkog prava. Ovo pravo definisano je kao izborno pravo građana. Navedeni Zakon utvrđuje osnovna načela, kojima se moraju povinovati sprovođenje i upravljanje izborima za Skupštinu Kosova i zakoni koji se tiču izbora (član 2.). Tako, izbori za Skupštinu Kosova se moraju organizovati na osnovu slobodnog, univerzalnog, jednakog, direktnog i tajnog glasanja, u skladu sa ovim zakonom i pravilima Centralne izborne komisije. Takođe, glasači imaju jednako pravo glasa i imaju pravo da daju jednak broj glasova na istim izborima, dok svaki građanin Kosova ima pravo glasa i izbora, bez ikakve diskriminacije na osnovu rase, etničke pripadnosti, boje, jezika, pola, verskog ili političkog uverenja, obrazovanja ili sličnog, u skladu sa odredbama ovog Zakona. Navedena načela, ustvari, predstavljaju samo dalje konkretizovanje i bliže objašnjavanje odredbe Ustava Republike Kosovo sadržane u stavu 2, po kojoj je glasanje lično, jednako, slobodno i tajno.

Član 45.2.

1. Ustavna odredba da je glasanje *lično*, znači da se ovo ustavno pravo ne može preneti na drugoga, da niko ne može glasati u tuđe ime, već da se svako mora pojaviti lično na odgovarajućem biračkom mestu i iskoristiti svoje biračko pravo. Ukoliko to ne učini, znači da pribegava izbornoj apstinenciji, ali za to neće biti primenjena sankcija od strane države, kao što je to predviđeno u nekim evropskim državama (novčana kazna zbog neizlaska na izbore). Što se tiče utvrđivanja principa jednakog prava glasa, tj. ustavne odredbe da je glasanje *jednako* (član 45. stav 2.), treba reći da iz načela pravne jednakosti i doktrine narodne suverenosti, proizilazi da pravo na izbor mora da bude jednako za sve građane. Naime, jednako pravo na izbor, kao i opšte pravo na izbor, postepeno je uvođeno posle pobeđe liberalno-demokratskih ideja u mnogim državama, a posebno načela jednakosti svih ljudi, odnosno građana. Jednakost glasanja, tj. jednakost prava na izbor, znači da svi glasovi birača moraju imati jednaku brojčanu vrednost, prema pravilu da na jednim izborima, jedan birač ima samo jedan glas.
2. Nejednako biračko pravo bi značilo da birači nemaju isti broj glasova, već da pojedini birači imaju samo jedan glas, dok drugi raspolažu sa dva ili više glasova¹⁷³.

¹⁷³ Ovde je primenjen tzv. *pluralni votum*, a osnov za sticanje dodatnih glasova bilo je vlasništvo nad nepokretnostima, univerzitetsko obrazovanje, uživanje određene rente i drugo. Od sistema pluralnog prava glasa, razlikovao se sistem višestrukog ili umnoženog glasanja, tzv. *umnoženi votum* (u ovom sistemu formalno su imali po jedan glas na istim izborima, ali su pojedini birači mogli da glasaju na više mesta, tj. u više izbornih jedinica, ako su u njima imali zakonom predviđene nepokretnosti). Treći oblik nejednakog biračkog prava, bio je *porodični votum*, po kojem je šef porodice raspolažao sa onoliko glasova, koliko je bilo punoletnih članova njegove porodice.

3. Pravo na izbor, prema Ustavu Republike Kosovo je *slobodno*, što Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo dalje razrađuje. Naime, sloboda i privatnost davanja glasa je garantovana i niko nema pravo da uskrati pravo glasa nekom građaninu, niti da ga prisili na bilo koji način, da ga smatra odgovornim za dati glas ili da odgovara zašto nije glasao (član 2.). Takođe, svi politički subjekti imaju pravo na slobodnu i jednaku kampanju i izbornu propagandu putem medija, održavanjem političkih događaja, objavljivanja i prosleđivanja i objavljivanjem izbornog materijala. Politički subjekti imaju pravo na jednaku mogućnost korišćenja radija i televizije, javna sredstava i ostale oblike podrške. Konačno, kada je reč o pravo na izbor, treba reći da Ustav predviđa da je glasanje tajno, što je vrlo značajan uslov za obezbeđivanje slobodnih i demokratskih izbora. Naime, tajnost glasanja je građanima zagantovana na biračkom mestu i zaštićena zakonom, tako da niko ne može utvrditi kako je ko glasao, niti građanin može biti pozvan na odgovornost zbog slobodno izražene volje. Ovo je vrlo bitno naglasiti, jer je slobodno i tajno glasanje, bitan temelj obezbeđivanja demokratije u svakoj državi.

4. Ustav, znači, reguliše opšte karakteristike slobodnih, demokratskih i fer izbora:

- 1) izbore odlikuje neposrednost – građani biraju svoje predstavnike lično, tj. neposredno, svoje biračko pravo ne mogu da prenesu na drugog, niti bilo koga drugog mogu ovlastiti da glasa u njihovo ime;
- 2) biračko pravo je opšte – uživaju ga svi državljani pod jednakim uslovima;
- 3) biračko pravo je jednako – glas svakog pojedinca birača ima jednaku vrednost (politička jednakost – princip "jedan čovek – jedan glas");
- 4) glasanje je tajno – osigurava slobodu izbora.

Ovde ne možemo da završimo komentar navedenog člana, a da ne ukažemo na činjenicu da je određenim licima uskraćeno pravo na izbor, tj. mogućnost da glasaju. Tako je na primer, kroz istoriju, bilo slučajeva da se ustavom propisuju razlozi za privremeno gubljenje biračkog prava, na primer, za lica:

- 1) koja su osuđena na kaznu zatvora;
- 2) koji su osuđeni na gubitak časnih prava za sve vreme dok ta kazna traje;
- 3) koja su pod stečajem;
- 4) koja su pod starateljstvom;
- 5) koja su presudom izgubila biračko pravo na izborima zbog izbornih krivica.

I danas je, u pojedinim, čak i vrlo razvijenim državama, na snazi izborni sistem koji pojedinim kategorijama lica zabranjuje pravo da glasaju, tj. uskraćuje im pravo na izbor. Čak se kao razlozi za ograničavanje ovog prava predviđaju fizički invaliditet, a da ne govorimo o pritvoru, zatvorskoj kazni, dugogodišnjoj robiji, gubitku građanskih prava i slično. Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo predviđa da lice ne može glasati:

- 1) ukoliko služi kaznu koju je odredio Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju;
- 2) ako je pod istragom Tribunala i nije ispoštovalo naredbu za pojavljivanje pred Tribunalom;
- 3) ukoliko je proglašeno mentalno obolelim pravosnažnom odlukom suda.

5. Iako sve ustavom garantovane individualne slobode i prava uživaju zaštitu koja uključuje sudsku zaštitu, kao primarni vid zaštite ljudskih prava, ustavno-sudsku zaštitu kao vid neposredne ustavne zaštite ljudskih prava garantovanih ustavom, kao i pravo pred međunarodnim institucijama, svaki ustav treba posebno da utvrđuje da pravo na izbor i učešće uživa pravnu zaštitu i da način ostvarivanja prava na pravnu zaštitu ovog prava, treba da reguliše zakon, u granicama i obimu koji načelno definiše ustav. Međutim, Ustav Republike Kosovo to, izričito, ne utvrđuje, izuzev, što jednim opštim članom obezbeđuje sudsku zaštitu prava, propisivanjem da svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava, koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere, ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.
6. Pravo na izbor ima u svim državama rang osnovnog prava građana i, kao takvo, uživa najširu pravnu zaštitu. Najčešće je to pravna zaštita u nadležnosti redovnih sudova, a u nekim državama, biračko pravo uživa i zaštitu od strane ustavnih sudova. Ustav Republike Kosovo predviđa sudsku zaštitu prava (član 54.) odredbom da svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili u uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom. Takođe, ovom odredbom se garantuje i pravo na efikasne pravne mere, ukoliko se utvrdi da je određeno pravo prekršeno. To znači da se ova sudska zaštita odnosi i na pravo na izbor i učešće, zajemčeno članom 45. Ustava.
7. S obzirom na značaj prava na izbor, Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo je predvideo formiranje Izborne komisije za molbe i žalbe, kao stalnog i nezavisnog organa, ovlašćenog da razmatra žalbe i molbe koje se tiču izbornog procesa. Predsednik Vrhovnog suda imenuje članove ove Komisije iz reda sudija Vrhovnog suda Kosova i okružnih sudova, čiji je mandat 4 godine, sa mogućnošću ponovnog izbora. Fizičko ili pravno lice, čija su zakonska prava ugrožena bilo kojom odlukom Centralne izborne komisije, može podneti žalbu na tu odluku Izornoj komisiji za molbe i žalbe, koja može prihvatiti tu žalbu, ukoliko utvrdi da je ožalbena odluka bila neprimerena, imajući u vidu sve okolnosti. Izborna komisija može, ukoliko prihvati žalbu na odluku Centralne izborne komisije, istoj naložiti da:
 - 1) ponovo razmotri svoju odluku;
 - 2) preduzme mere radi otklanjanja posledica.
8. Pored opštih odredbi o zaštiti prava i osnovnih sloboda garantovanih Ustavom (član 21. stav 1. i član 54.) i posebnih odredbi o nadležnosti Ustavnog suda da štiti ljudska prava i slobode (član 113. stav 7.) i da odlučuje o eventualnim povredama Ustava tokom izbora Skupštine (član 113. stav 5.), postavlja se pitanje da li je potrebna posebna odredba o "pravnoj zaštiti" izbornog prava uopšte, tj. "prava na izbor i učešće", kako to Ustav navodi u tekstu ili njeno postojanje samo može da bude povod da se u primeni ustavnih odredbi postave pretpostavke za uspostavljanje još nekih oblika zaštite, samo ovog posebnog prava (na primer, zaštita od strane organa za sprovođenje izbora). U stvari, ovde se radi o ovom drugom obliku sudske zaštite ovog prava u smislu da Ustav u ovom stavu člana 45

postavlja pretpostavke za uspostavljanje nekoliko stupnjeva i oblika zaštite ovog prava, koje se kasnije uređuju Zakonom o opštim izborima na Kosovu. U smislu ovog Zakona, prvi stupanj i oblik zaštite ovog prava jeste administrativna zaštita unutar Centralne Izborne Komisije (cl. 64 u vezi s članom 98), drugi je kvazi-sudska zaštita (105; 118-119), dok je treći puna sudska zaštita pred Vrhovnim Sudom Kosova (cl. 118.4). Zadnja instanca zaštite jeste pred Ustavnim Sudom jer, kako Zakon kaže u cl.106 stav 1, izbori ne mogu se certificirati sve dok postoji žalbeni postupak pred Ustavnim Sudom u vezi zaštite izbornih prava¹⁷⁴.

Član 45.3.

1. Zbog svega navedenog smatramo da bi, umesto "pravo na izbor" (koje ne kaže na izbor čega, tj. kojeg organa), trebalo da stoji "pravo na slobodne izbore" ili "izborno pravo" ili treba upotrebiti drugi, prikladniji, izraz. Takođe, u nazivu ovog člana, pored "prava na izbor" stoji "i učešće". Ne vidi se u čemu je to učešće, izuzev što u stavu 3. postoji odredba o podržavanju mogućnosti za učešće svih lica u javnim aktivnostima. Kada je reč o "pravu na učešće", Ustav utvrđuje da državne institucije podržavaju mogućnost za učešće svih lica u javnim aktivnostima i pravo svakog da na demokratski način utiče na odluke javnih organa. To se može postići samo putem slobodnih, višestranačkih i tajnih izbora, o čemu će biti reči kasnije.

Član 46 [Zaštita 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. 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 ekspropriše.**
- (4) **O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.**
- (5) **Intelektualno pravo je zaštićeno zakonom.**

Član 46.

1. Svako ima pravo da poseduje imovinu, sam ili u zajednici sa drugima, i niko ne sme samovoljno da bude lišen svoje imovine.¹⁷⁵ Ove odredbe o zaštiti vlasništva

¹⁷⁴ Uporedi:stavove 20 do 36 Rešenja o neprihvatljivosti od 22 marta 2010 u slučaju KI 73/09. (*Podnosilac zahteva Mimoza – Kusari Lila protiv Centralne Izborne Komisije.*)

¹⁷⁵ Sud je razmatrao dosta predmeta u kojima je morao razgraničiti prirodu "imovine" po članu 1. Protokola broj 1. Uz zdravorazumsko tumačenje termina, tako da uključuje pokretnu i nepokretnu imovinu, Sud smatra da se termin "imovina" odnosi na sva "dodeljena prava" koja pojedinac može ustanoviti, uključujući i privatnopravne stvari kao što su pravo sklapanja

sadrži Univerzalna deklaracija o pravima čoveka (član 17.) i ona, znači, podrazumeva ne samo slobodu sticanja i posedovanja imovine, nego isključuje i pravo bilo kome da drugome samovlasno oduzima imovinu. Naravno, ovde treba imati u vidu da postoji oduzimanje imovine u javnom interesu, putem eksproprijacije, koje nije protivno navedenim principima (pod uslovom da bude sprovedeno restriktivno i obavezno praćeno pravilnom tržišnom naknadom). S tim u vezi, u zemljama Istočne i Centralne Evrope, postavilo se pitanje restitucije imovine (denacionalizacije), koje tzv. "zemlje u tranziciji" rešavaju svojim unutrašnjim zakonodavstvom, u skladu sa opštim načelima o zaštiti i očuvanju ljudskih prava i sloboda u tom domenu¹⁷⁶.

2. Na ovom mestu treba reći nešto o napred navedenu terminu "*eksproprijacija*" ili, kako se to još kaže, *izvlašćenju*. Naime, eksproprijacija predstavlja prinudno oduzimanje svojine nad nekom stvari i ona je dozvoljena samo ukoliko je zakon izričito predviđa. Ona se može preduzimati samo u opštem interesu i samo uz pravičnu (primerenu) naknadu, koja može da se sastoji u zameni imanja iste vrste ili podizanju jednake građevine ili, najčešće, u novcu. Naknadi prethodi procena stručnjaka odgovarajuće struke, tj. veštaka i istu plaća opština, grad, država ili drugi subjekt, za čiju se potrebu neko dobro izuzima iz nečije imovine. Ustavi, najčešće, ne određuju u korist koga se eksproprijacija vrši, već spominju samo jednu stranu tog pitanja. Međutim, treba naglasiti da eksproprijacija nije sama sebi cilj, da nije dovoljno samo jednu stvar oduzeti iz nečije svojine, već je treba preneti u svojinu drugog lica. To znači da eksproprijacija, kao prisilno oduzimanje imovine od privatnih lica u opštem interesu, naročito zemljišta, fabrika i svih drugih sredstava proizvodnje, pretpostavlja aproprijaciju, tj. prisvajanje te oduzete imovine¹⁷⁷.

ugovora o zakupu stana (*Mellacher i ostali protiv Austrije* (1989.)) ili dionice ili novčana potraživanja na osnovu ugovora ili naplate šteta (*Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke* (1994.)). Uključuje i prava stečena kroz penzioni sistem i sistem socijalne zaštite (*Vasilopoulou protiv Grčke* (2002.)), "legitimno očekivanje" da će se imovina moći izgraditi u skladu sa zakonito registriranim urbanističkim planom (*Pine Valley Developments Ltd. i ostali protiv Irske* (1991.)), zakonsko potraživanje materijalne vrijednosti (*S. A. Dangeville protiv Francuske* (2002.)), dozvole izdane u vezi sa aktivnošću firme (*Tre Traktörer Aktiebolag protiv Švedske* (1989.)), dobru volju stvorenu kroz profesionalne odnose (*Van Marle i ostali protiv Holandije* (1986.)) I zahtjevi za kompenzaciju za imovinu nad kojom je izvršena eksproprijacija (u daljem tekstu).

¹⁷⁶ Pitanje restitucije imovine nacionalizovane od strane bivših komunističkih rezima je bilo jedno od najosetljivih u ovim zemljama, uporedo sa tzv. pitanjima lustracije. Sva zakonska rešenja u ovim zemljama vodila su računa o nacionalnim specifičnostima tako da su razlike bile očite od jedne u drugu zemlju. Međutim Sud u Strazburu je u nekoliko navrata dao do znanja jasno svim ovim zemljama da restitucija nacionalizovane imovine treba da poštuje standarde o vladavini prava i ne sme da bude arbitrarno ili vođeno ostevničkim pobudama. Videti za jednu izvrsnu i veoma dublju analizu sistema restitucije u svim bivšim komunističkim zemljama Evrope, u Csongor Kuti, *Post-Communist Restitution and the Rule of Law* (CEU Press: Budapest, 2009)

¹⁷⁷ Aproprijacija je proces sticanja privatne svojine na predmetima društvene svojine. Može se sprovesti na više načina, i to kao: a) zakonska aproprijacija, tj. dodeljivanje zemlje na osnovu zakona, kao što je po propisima o agrarnoj reformi dodeljivana zemlja u privatnu svojinu

3. Prema tome, Ustav načelno dozvoljava svaku eksproprijaciju privatne svojine, ako je ona samo "u opštem interesu". Nesumnjivo je da je eksproprijacija izvršena u korist javne službe, za potrebe javne uprave, izvršena u opštem interesu. Ali, isto tako u opštem interesu je i eksproprijacija izvedena da zadovolji "socijalnu pravdu" i nju najčešće srećemo u određenim postrevolucionarnim ili posleratnim periodima. Tu spadaju, tzv. agrarne reforme, kojima se prinudno oduzimaju imanja od izvesnih lica (većinom bogataša) da bi se dodelila drugima (siromašnijim interesentima, kolonistima, dobrovoljcima itd.). Tu eksproprijant nije u isto vreme i aproprijator. I za takva imanja predviđena je naknada, koju delom plaćaju novi sopstvenici, a delom država.
4. Ovde ćemo ukazati i na razliku koja postoji između *eksproprijacije* i *rekvizicije*. Reč eksproprijacija se obično upotrebljava za izvlačenje nepokretnosti, dok se rekvizicijom naziva prinudno oduzimanje pokretnih stvari. Rekvizicija se, najčešće, vrši u slučaju rata i to za potrebe vojske, ali mestimično i za potrebe civilnog stanovništva. Takođe, treba navesti da se može govoriti i o rekviziciji stanova. To je slučaj kada se vrši ograničenje, ili prava svojine, ili prava upotrebe, odnosno korišćenja stana (prvi je slučaj, ako je stanar ujedno i sopstvenik kuće, a drugi ako je on zakupac). To je jedna socijalna mera koja ne ide za oduzimanjem svojine, već najviše za njenim ograničenjem.
5. Ustavno regulisanje imovine obuhvata institucionalnu garanciju nepovredivosti imovine, ovlašćenja zakonodavca na njeno ograničenje, uključujući eksproprijaciju i nacionalizaciju, kao i pravo na odštetu, u slučaju kada vlasnik ostane bez svoje imovine. U većem broju ustava, imovini je namenjena socijalna funkcija. Imovina obavezuje, tako da njena upotreba treba da služi dobru zajednice, tako da je, načelno, dopušteno podržavljenje, tj. prelazak dobara iz režima privatne svojine u pravni režim javne svojine. Oduzimanje imovine od vlasnika je moguće jedino putem zakona ili na osnovu zakona, koji reguliše vrstu i obim odštete, a naknada vlasniku, kao što smo već naveli, mora biti realno procenjena od strane odgovarajućih lica, pravična, adekvatna tržišnim merilima.
6. Pravo na imovinu i njena zaštita je od izuzetno velikog značaja za svakog pojedinca, a posebno za mogućnost uživanja ostalih sloboda i prava zagarantovanih ustavom. Tako član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava¹⁷⁸. Naravno, treba naglasiti da sve ove prethodno

zemljiaradnika; 2) Administrativna aproprijacija, tj. sticanje privatne svojine na predmetima javne svojine na osnovu administrativne dozvole (dozvola za lov, za ribolov); 3) Arondacija; 4) Komascija

¹⁷⁸ Prema Konvenciji, imovina ne postoji sve dok se ne može nad njom uspostaviti potraživanje. Drugim riječima, pravo na imovinu ne uključuje pravo na sticanje imovine. Prema tome, u predmetu *Marckx protiv Belgije* (1979.) (koji je razmatran i u pogledu članova 8. i 14.), Sud je

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

7. Kao nepovredivo pravo čoveka i garancija instituta, pravo na imovinu se nalazi u delu Ustava Republike Kosovo, u kojem su sadržana prava i osnovne slobode. Odgovarajući član Ustava naslovljen je sa "Zaštita imovine", mada smatramo da je daleko prikladniji naziv bio "Pravo na imovinu", jer se već u stavu 1. ovog člana kaže da se "garantuje pravo na imovinu". To je zato što rubrum ovog člana ne odgovara u potpunosti sadržaju materije, koju regulišu odredbe ovog člana, jer se on odnosi više na pravo na imovinu, nego na njenu zaštitu¹⁷⁹. Jemči se mirno uživanje imovine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, s tim što ovo pravo na imovinu može biti oduzeto ili ograničeno, ali će više o tome biti reči u komentaru koji sledi povodom stava 3. ovog člana, tako da se na ovom mestu nećemo zadržavati radi nepotrebnog ponavljanja.

Član 46.1.

1. Ustav Republike Kosovo na opšti način garantuje pravo na imovinu (član 46. stav 1.) i svih drugih imovinskih prava, kao i na njihovu zaštitu. Međutim, uslov za uživanje ovih prava jeste da su sva ona stečena na osnovu zakona.

Član 46.2.

1. Zbog uslova navedenog u stavu 1. ovog člana (da sva imovinska prava moraju biti stečena na osnovu zakona), Ustav propisuje i da se korišćenje imovine reguliše zakonom u skladu sa javnim interesom (član 46. stav 2.). Javni interes (engleski, *public interest*) je državni ili opšti interes. To su pojmovi koji se, obično, koriste u političkim raspravama o ekonomskoj politici, kada se žele označiti koristi ili prednosti zajednice kao celine, za razliku od privatnih ili ličnih interesa. Ustav bliže ne određuje subjekte kojima se ova prava garantuju. Norma je formulisana neutralno – "garantuje se" i poednako se odnosi, kako na fizička lica, kao subjekt ovih prava, tako i na pravna lica. Kako je norma sistematizovana u Poglavlju II, koje je posvećeno pravima i osnovnim slobodama, neutralna forma u kojoj je saopšteno omogućuje da se pravilo interpretira kao jedno od individualnih prava građana, ali da se, pritom, dejstvo norme nužno ne redukuje samo na ove subjekte, već da uključi i druge subjekte svojinskih i imovinskih prava.
2. Na institucionalno garantovanje prava svojine, Ustav u Poglavlju IX, koje nosi naziv "Ekonomski odnosi", utvrđuje da se vrste imovine regulišu zakonom (član

smatrao da majka čijoj je kćeri uskraćeno pravo na imovinu jeste žrtva kršenja prava po članu 1. Protokola broj 1, ali ne i kćerka, jer ovim članom nije zaštićeno očekivanje sticanja imovine.

¹⁷⁹ Vidi predmete Ustavnog suda Republike Kosova KEK-I, KEK II, KEK III, KEK IV, KEK V, odnosno KO-97-12, KI-104-10 KI-72-12, KI-93-11, KI-151-11, KI-87-11, KI-70-11, KI-116-10, KI-113-11, KI-90-11, KI-114-11, KI-161-11, KI-26-10, KI-17-11, KI-52-09, KI-12-11, KI-96-10, KI-11-10 i KI-77-10.

121. stav 1.). Takođe, prema ovom članu, strana fizička lica i organizacije mogu steći pravo vlasništva na nepokretnu imovinu, ali samo u saglasnosti sa uslovima koji su određeni zakonom ili međunarodnim sporazumom. Time se utvrđuju svojinska prava stranaca. Subjekti svojinskih prava su ovde, i fizička lica, i pravna lica, tj. organizacije. Kako je reč, ne samo o individualnim pravima i jednih i drugih lica, to se ova prava garantuju u kontekstu ekonomskih odnosa¹⁸⁰.

3. Ustav, znači, garantuje svojinu stranim fizičkim i pravnim licima na nepokretnostima, ali istim subjektima, takođe, omogućava da mogu, u skladu sa zakonom određenim uslovima, da steknu i pravo koncesije, kao i ostala prava korišćenja i/ili eksploatacije resursa koje se nalaze u državnom vlasništvu (uključujući tu i prirodna bogatstva i infrastrukturu pod državnim vlasništvom). Sadržaj prava koncesije i ostalih navedenih prava, garantuje se u okvirima koje propisuje zakon, na koji Ustav izričito upućuje (član 121. stav 3.). Kada je reč o korišćenju prirodnih izvora i bogatstava, građani Republike Kosovo mogu, takođe, u saglasnosti sa uslovima koji su određeni zakonom, da raspolazu prirodnim izvorima i bogatstvima Republike Kosovo. Ustav i ovde prepušta zakonu da utvrdi pravni režim načina korišćenja prirodnih izvora i bogatstava, ali izričito propisuje da se to ne može činiti, ukoliko bi se na taj način povredile obaveze koje proističu iz međunarodnih sporazuma o ekonomskoj saradnji.
4. Naravno, Ustav ne tretira na isti način sva prirodna bogatstva, pa ih, shodno tome, ne zaštićuje na isti način, odnosno, ne pruža im isti stepen zaštite. Tako, na primer, ona prirodna bogatstva, koja su zakonom određena da su posebnog značaja za Republiku Kosovo (voda, vazdušni prostor, mineralna bogatstva, zemljište, šume, biljni i životinjski svet, nekretnine i ostala dobra od posebnog kulturnog, istorijskog, ekonomskog i ekološkog značaja), uživaju i posebnu zaštitu. Ta posebna zaštita im je zajemčena u skladu sa zakonom. Konačno, Ustav upućuje i na zakonsko regulisanje načina na koji vlasnici sa stanarskim pravom i vlasnici uopšte, mogu koristiti dobra od interesa za Republiku Kosovo, kao i kompenzaciju za ograničenja kojima su podlegli.

Član 46.3.

1. Ono što je vrlo bitno za svakog pojedinca, jeste opšta odredba Ustava da se niko ne može arbitrarno lišiti lične imovine (član 46. stav 3.). To znači da se jednom licu ne može oduzeti imovina proizvoljno i bez odgovarajućeg pravnog osnova, već samo na način zasnovan i predviđen normama važećeg prava. Međutim, u istom stavu Ustav predviđa i mogućnost ograničenja ovih prava i uslove pod kojima je ograničenje dopušteno. Te uslove propisuje Ustav, kao i oblik ograničenja prava imovine. Za razliku od drugih ustava, ovaj Ustav ne predviđa dva oblika ograničenja prava imovine (jedan, kada se pravo ograničava, a drugi koji uključuje mogućnost oduzimanja prava), već samo mogućnost eksproprijacije imovine, tj.

¹⁸⁰ Uporedi: Moderne, F., (1996), "Osnovne slobode i prava stranaca", *Pravni život*, br. 12, str. 945-962.

ovaj drugi oblik (oduzimanje prava). U stavu 3. člana koji je predmet ovog komentara, Ustav propisuje i uslove pod kojima je oduzimanje prava imovine (eksprijacija) dopušteno:

- 1) prvi osnov eksprijacije jeste njena usklađenost sa zakonom;
- 2) drugi osnov je neophodnost ili adekvatnost navedenog oblika ograničenja prava na imovinu;
- 3) treći osnov je postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa;
- 4) Ograničenje prava na imovinu, tj. eksprijacija, dopuštena je jedino pod uslovom da se to učini uz pravičnu naknadu licu ili licima čija se imovina oduzima.

Ustav izričito propisuje da ta naknada mora biti neposredna i adekvatna kompenzacija, što znači da ne može biti niža od tržišne vrednosti.

2. Ustav ne određuje bliže šta se smatra javnim interesom, ali obavezuje organe koji odlučuju o ograničenju ili oduzimanju imovine, da se rukovode samo onim javnim interesima koji su utvrđeni na osnovu zakona (stav 2. i stav 3. člana 46. Ustava Republike Kosovo). Iako to predstavlja neki vid zaštite prava na imovinu od eventualne arbitrarnosti prilikom odlučivanja o ograničenju ili oduzimanju, potrebno je naglasiti da ova zaštita nije ustavna, već zakonska. Činjenica da Ustav ne reguliše koji javni interesi mogu da budu osnov ograničenja ili oduzimanja prava svojine, već to pitanje reguliše zakon, menja i kvalitet zaštite prava svojine. Ustav se, kao najviši, najopštiji, najznačajniji, najapstraktniji i najnačelniji pravni akt teže menja, pa je zaštita koju on obezbeđuje, pouzdanija od zakonske zaštite, jer se zakoni, kao niži pravni akti, lakše menjaju.

Član 46.4.

1. S obzirom da je moguće ograničenje prava na imovinu i to samo putem eksprijacije, zaštiti imovine i ovom izuzetno značajnom institutu, posvećena je posebna pažnja. Tako je, stavom 4. predviđeno da o sporovima koje uzrokuje neko delo, tj. neka aktivnost javne vlasti ili same države, a koji se smatraju eksprijacijom, odlučuje nadležni sud. To znači da je imovini posvećen visok stepen sudske zaštite, dok je u vezi sa eksprijacijom donet odgovarajući zakon (Zakon o eksprijaciji nepokretne imovine - usvojen u Skupštinu 26.03.2009. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo br. DL-011-2009, 23.04.2009. godine).
2. Na samom početku ovog Zakona (član 1.), utvrđena je svrha njegovog donošenja, odredbom da se njime propisuju:
 - 1) pravila i uslovi na osnovu kojih Vlada ili pojedine opštine mogu da izvrše eksprijaciju imovine ili drugih prava na nepokretnoj imovini određenog lica;
 - 2) pravila i uslovi na osnovu kojih Vlada može da ovlasti privremeno oduzimanje i korišćenje nepokretne imovine;
 - 3) postupci o eksprijaciji ili ograničenju vlasništva;

- 4) pravila i postupci za utvrđivanje naknade za eksproprijaciju ili ograničenje vlasništva;
 - 5) druge odredbe kojima se uređuju druga sporedna pitanja, a koja se odnose na eksproprijaciju ili ograničenje vlasništva.
3. Predmet eksproprijacije u okviru delokrugu ovog Zakona, može da bude privatno vlasništvo ili druga privatna prava na nepokretnoj imovini (izuzev prava na nepokretnoj imovini, koja spadaju u imovinu koja je izričito propisana da neće biti predmet eksproprijacije).
4. S obzirom da sam Ustav upućuje na dalje zakonsko konkretizovanje pojedinih ustavnih odredbi (takav je slučaj i sa eksproprijacijom imovine, koja se može izvršiti samo ako je u skladu sa zakonom), navedeni Zakon o eksproprijaciji nepokretne imovine propisuje da nadležni organ može da izvrši eksproprijaciju, samo ako su ispunjeni svi sledeći uslovi:
- 1) eksproprijacija se direktno odnosi na ispunjavanje zakonitog javnog cilja u okviru svoje nadležnosti;
 - 2) zakonita javna svrha se ne može praktično postići bez izvršenja eksproprijacije;
 - 3) javna korist koja proizilazi iz eksproprijacije prevagnuće nad negativnim posledicama koje će nastati u slučaju eksproprijacije;
 - 4) izbor imovine koja će biti eksproprijisana nije urađena radi sprovođenja bilo kojeg diskriminatornog cilja ili namere;
 - 5) organ za eksproprijaciju ispunio je sve primenjive odredbe ovog Zakona (član 4.).
5. Kao što smo već napred naveli, veoma je bitno da prilikom sprovođenja eksproprijacije, bude utvrđena odgovarajuća naknada (kompenzacija) prema tržišnoj vrednosti nepokretne imovine koja se oduzima. Tu veoma važnu ulogu ima Ministarstvo ekonomije i finansija, koje u okviru odeljenja/departmana za porez na imovinu, uspostavlja Kancelariju za procenu nepokretne imovine, koja je predmet eksproprijacije (član 21. stav 1.). Ova Kancelarija može da angažuje druge stručnjake i da uspostavi komisije za proveravanje i pomoć prilikom procenjivanja vrednosti imovine koja će biti eksproprijisana (član 21. stav 2.). Prilikom ove procene, Kancelarija će izvršiti procenu nepokretne imovine u skladu sa važećim podzakonskim aktima i da uzme u obzir, ako je moguće, najnoviju procenu imovine od strane opštine, gde se nalazi imovina na osnovu svojih obaveza u skladu sa članom 12. Uredbe UNMIK-a 2003/29 "O porezu na nepokretnu imovinu na Kosovu".

Član 46.5.

1. Zbog stalne opasnosti od uništenja ili gubitka materijalnih dobara, tokom istorije ljudske civilizacije, razvijeni su brojni načini zaštite odgovarajućim metodama sakrivanja, zatvaranja, nadzora i čuvanja, kao i odgovarajući sistem pravne zaštite materijalnog vlasništva. Proizvodi ljudskog uma predstavljaju nematerijalna dobra,

čija je vrednost u umnožavanju, upotrebi i prikazivanju drugim ljudima, pa ih nije moguće zaštititi sakrivanjem, zatvaranjem ili drugim merama fizičke zaštite. Kako bi se zaštitila ova vrsta dobara i na taj način podstakla ljudska kreativnost koja doprinosi opštem društvenom razvitku, razvijen je odgovarajući sistem pravne zaštite intelektualne svojine, koji čini intelektualno pravo. Neovlašćena upotreba ili umnožavanje predmeta intelektualne svojine predstavlja povredu ovog intelektualnog prava. Zbog toga se pravo vlasnika (autora, stvaraoca) na raspolaganje, upotrebu i sticanje koristi, štiti sredstvima i institucijama pravnog sistema.

2. *Intelektualno pravo*, kao šiti pojam, obuhvata autorsko i srodna prava, kao i prava industrijske svojine. *Autorsko pravo* je isključivo pravo autora na raspolaganje njihovim književnim, naučnim ili umetničkim delima, kao i delima iz drugih oblasti stvaranja. *Srodna prava* se odnose na prava i sistem pravne zaštite umetničkog izražavanja, kao i na zaštitu organizacijskih, poslovnih i finansijskih ulaganja u izvođenje, proizvodnju, distribuciju i radiodifuziju autorskih dela. Ova srodna prava obuhvataju:
 - 1) prava umetnika izvođača na njihovim predstavama;
 - 2) prava proizvođača fonograma na njihovim fonogramima;
 - 3) prava filmskih producenata (proizvođača videograma) na njihovim videogramima;
 - 4) prava organizacija za radiodifuziju na njihovim emitovanjima;
 - 5) prava izdavača na njihovim izdanjima;
 - 6) prava proizvođača baza podataka na njihovim bazama podataka.
3. *Industrijska svojina* obuhvata prava kojima proizvođači štite od konkurenata svoje poslovne interese, položaj na tržištu i sredstva uložena u istraživanje, razvoj i promociju. Ona obuhvata patente, žigove (zaštitne znakove), industrijski dizajn, oznake geografskog porekla i oznake izvornosti i slično.
4. Zbog svog značaja, intelektualna svojina uživa posebnu zaštitu. Naime, kreativna ili umetnička realizacija neke ideje, koja je plod ljudskog intelekta, pripada njenom stvaraocu, pa otuda, pod određenim uslovima, predstavlja njegovu intelektualnu svojinu. Iako neopipljiva u fizičkom smislu, intelektualna svojina ima sve karakteristike imovine, pa se, otuda, ona može kupiti, prodati, licencirati, zameniti, pokloniti, naslediti, kao i svaka druga imovina. U poslovnom smislu intelektualna svojina predstavlja nematerijalnu imovinu, čija uspešna eksploatacija može da bude vredan temelj poslovanja. Tako, pojedine aspekte ili svojstva nekog proizvoda, moguće je zaštititi kroz jedan ili više raznih oblika intelektualne svojine, koji se međusobno nadopunjuju. Patentom se štiti novo rešenje nekog tehničkog problema, industrijskim dizajnom štiti se novi spoljašnji oblik ili izgled proizvoda, a žigom se štiti neki znak koji služi za razlikovanje od sličnih proizvoda ili usluga na tržištu.
5. Zbog svega navedenog, intelektualno pravo obuhvata sistem pravnih instrumenata kojima se uređuje način sticanja intelektualne svojine i način zaštite od njenog

neovlašćenog korišćenja. Ovo pravo se prema članu 46. stav 5. Ustava Republike Kosovo zaštićuje zakonom. Ustav samo načelno zajemčuje zaštitu intelektualnog prava, a dalja konkretizacija ove odredbe, prepuštena je odgovarajućem zakonu.

6. Treba naglasiti, na kraju komentara ovog člana, da problem u praksi može nastati usled terminologije. Naime, u Ustavu se koriste termini čije značenje nije identično: "zaštita imovine" (rubrum), "pravo na imovinu" (stav 1.), "korišćenje imovine" (stav 2.), "lična imovina" (stav 3.), "intelektualno pravo" (stav 5.), pa se može postaviti pitanje da li je reč o istovrsnim ili različitim pravima.
7. Kao što se može videti, pravo na imovinu, iako je izričito garantovano samim Ustavom, i to u poglavlju posvećenom pravima i osnovnim slobodama, nije apsolutno pravo, što znači da se može ograničiti uživanje ovog prava i to putem eksproprijacije, ali samo na zakonom predviđen način i sa razloga koje predviđa sam Ustav.

Član 47 [Pravo na obrazovanje]

- (1) Svako lice ima pravo na osnovno i besplatno obrazovanje. Obavezno obrazovanje je regulisano zakonom i finansiraće se javnim sredstvima.**
- (2) Javne institucije će svakom licu garantovati jednake mogućnosti školovanja, sve na osnovu njenih/njegovih pojedinačnih potreba i sposobnosti.**

Član 47.

1. Pravo na obrazovanje, besplatno osnovno školovanje, dostupnost obrazovnih institucija svima prema sposobnostima, sloboda u izboru vrste školovanja, predstavljaju osnovna prava koja proklamuje Univerzalna deklaracija (član 26.). Države potpisnice Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, obavezale su se da priznaju ova prava koja Pakt utvrđuje u članu 13. i članu 14. Pravo na obrazovanje je sadržano i u članu 2. Protokola br 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji predviđa da se nikome ne može uskratiti pravo na obrazovanje, s tim da država treba da poštuje pravo roditelja da obezbede takvo obrazovanje, koje je u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima. Takođe, revidirana Evropska socijalna povelja, obavezuje države da obezbede deci i mladim licima, slobodno osnovno i srednje obrazovanje i da podstiču redovno pohađanje nastave (član 17.).
2. Savet Evrope je u oblasti obrazovanja analizirao brojna pitanja: učenje tolerancije i međusobnog razumevanja, istoriju bez mržnje, tj. sprečavanje zloupotrebe istorije u cilju nacionalnih antagonizama, učenje o demokratskim vrednostima i drugo, pa je u vezi sa tim usvojio brojne dokumente. Tako je Rezolucijom Komiteta ministara broj 41 iz 1978. godine, izražen stav da tokom čitavog svog školovanja, svi mladi ljudi treba da uče o ljudskim pravima kao sastavnom delu njihove

pripreme za život u pluralističkoj demokratiji. Preporučeno je vladama da u nastavne planove i programe na svim nivoima do univerzitetskog obrazovanja uključe predmet podučavanja o ljudskim pravima. U svetu se već koristi izraz "pravo ljudskih prava" (Human Rights Law), što ukazuje na to, da se ljudska prava sve više smatraju kao posebna i samostalna disciplina u okviru međunarodnog prava, koja treba posebno i samostalno da se izučava.

3. Očigledno da je pravo na obrazovanje jedno od najznačajnijih kulturnih prava građana garantovanih ustavom, jer ostvarivanje ovog prava omogućava sticanje obrazovanja i lično usavršavanje čoveka, počev od osnovnog obrazovanja, pa sve do najvišeg. Ono što je bitno napomenuti, jeste da pravo na obrazovanje, kao takvo, predstavlja bitnu pretpostavku za uživanje drugih ljudskih prava (građanskih, političkih, socijalnih, ekonomskih, kulturnih). Ono, otuda, doprinosi, ne samo punom razvijanju ličnosti, nego i unapređivanju opšteg kulturnog stanja u društvu, pa je, kao što smo već naveli, priznato i brojnim međunarodnim dokumentima o pravima čoveka.
4. Puno ostvarivanje prava na obrazovanje podrazumeva obavezu države na preduzimanje mera koje će omogućiti da se svako obrazuje i usavršava prema svojim sposobnostima i sklonostima. U prvom redu, ovo pravo znači da se stiče obrazovanje na način koji je dostupan svima i da je osnovno obrazovanje obavezno, besplatno i svima pristupačno¹⁸¹. S druge strane, država je dužna da se, prilikom organizovanja i uređenja nastave i drugih obrazovnih procesa, uzdrži od svih aktivnosti kojima može da se vrši indoktrinacija građana, naročito dece¹⁸².

Član 47.1.

1. Pravo na obrazovanje Ustav garantuje kao opšte ljudsko pravo koje uživa svako lice (član 47. stav 1.). Ustavom nije propisan režim prava vezanih za pojedine stepene obrazovanja. U Ustavu se ne kaže izričito, koje je obrazovanje obavezno, da li samo osnovno ili i srednje obrazovanje, niti koje je obrazovanje besplatno. U najvećem broju slučajeva, ustavom se propisuje da je osnovno obrazovanje obavezno i da je u skladu sa ovakvim statusom osnovnog obrazovanja, ono i besplatno. To pretpostavlja da država preuzima, u potpunosti, finansiranje ovog nivoa obrazovanja. Srednje obrazovanje, najčešće, nije obavezno, ali praksa je u uporednoj ustavnosti da država i za ovaj nivo obrazovanja garantuje besplatno školovanje, što se predviđa odgovarajućom ustavnom odredbom.
2. S obzirom da je ustav najopštiji pravni akt u državi, tako i Ustav Republike Kosovo samo načelno utvrđuje da je obavezno obrazovanje regulisano zakonom i da će se finansirati iz javnih sredstava (član 47. stav 1. Ustava). Za bliže objašnjavanje i konkretizovanje ove odredbe, Ustav upućuje na zakonske odredbe,

¹⁸¹ U predmetu *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske* (1976.), Sud je naglasio značaj uloge koju obrazovanje igra u demokratskom društvu

¹⁸² Ova indoktrinacija se može vršiti privilegovanjem određene religije, moralnog ili filozofskog stanovišta i slično u nastavnim programima.

koje su dosta konkretnije i detaljnije. Naime, ovo izuzetno značajno pravo svakog lica, koje predstavlja osnov uživanja svih ostalih prava i temelj razvoja svakog demokratskog društva, regulisano je Zakonom o osnovnom i srednjem obrazovanju (usvojen u Skupštini 25.07.2002. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, uredbom br. 2002/19 od 31.10.2002. godine). Navedeni Zakon se odnosi na:

- 1) javno i privatno predškolsko obrazovanje;
 - 2) osnovno obrazovanje;
 - 3) niže srednje i više srednje obrazovanje u školama (član 2. stav 1.). Za razliku od osnovnog, pohađanje predškolskog obrazovanja je dobrovoljno, a opština može ograničiti upis iz ekonomskih razloga (član 2. stav 3.).
3. Ključnu ulogu u obezbeđivanju i sprovođenju prava na obrazovanje ima Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT). Njegova osnovna dužnost, ustanovljena odredbama ovog Zakona, jeste da promoviše obrazovanje ljudi na Kosovu i daje na raspolaganje adekvatan i efikasan program za osnovnu i srednju školu, koji je dostupan svima. Garantovanjem opšteg ljudskog prava na osnovno i besplatno obrazovanje, koje uživa svako lice (stav 1.), Ustav utvrđuje i obavezu države i svih javnih vlasti, da se nijednom detetu ne može uskratiti pravo na obrazovanje, što svojim odredbama izričito propisuje Zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju (član 3. stav 2.). Pri unapređenju ovog prava, moraju se primenjivati sledeći principi:
- 1) obrazovanje u javno financiranim školama prvog, drugog i trećeg stepena je besplatno;
 - 2) sredstva za nastavu i učenje (na primer, udžbenici) u školama prvog stepena daju se besplatno, dok za drugi i treći stepen daje Vlada ukoliko ima finansijskih sredstava;
 - 3) svako dete ima pravo da uči svoj maternji jezik u osnovnoj i srednjoj školi ukoliko se ispunjavaju predviđeni uslovi od nadležnog ministarstva.

Član 47.2.

1. Ustav, takođe, garantuje svakom licu jednake mogućnosti školovanja i to sve na osnovu pojedinačnih potreba i sposobnosti tog lica, što znači da u ostvarivanju prava na obrazovanje, ne sme doći ni do kakve diskriminacije (član 47. stav 2.). Ovu ustavnu odredbu sadrži i dalje razrađuje navedeni Zakon, koji propisuje da u primeni svojih prava i obaveza, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije i opštine moraju da poštuju pravo roditelja omogućujući obrazovanje i nastavu u skladu sa međunarodnim instrumentima za ljudska prava (član 3. stav 3.). To dalje znači da pristup i napredovanje kroz sve stepene osnovnog i srednjeg obrazovanja na Kosovu, treba da budu omogućeni bez direktne ili indirektno diskriminacije, po bilo kom stvarnom ili pretpostavljenom osnovu, kao što su pol, rasa, seksualna orijentacija, bračno stanje, boja kože, jezik, veroispovest, politička i druga mišljenja, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, pripadnost nacionalnoj zajednici, imovinski status, poreklo ili neki drugi status učenika ili njegove porodice (član 5. stav 1.).

2. Za nivo visokog obrazovanja, Ustav ne sadrži nikakve odredbe ili garancije, već to prepušta odgovarajućim zahtevima, tako da se na ovom mestu nećemo baviti komentarisanjem ovih zakona. Navešćemo samo koji su to zakoni, koji regulišu osnivanje viših i visokih škola i univerziteta na području Republike Kosovo. Tu, pre svega, spadaju:
 - 1) Zakon o visokom obrazovanju (usvojen u Skupštini 25.07.2002. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, uredbom br. 2003/14 od 12.05.2003. godine);
 - 2) Zakon za obrazovanje i osposobljavanje odraslih (usvojen u Skupštini 22.07.2005. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, uredbom br. 2005/43 od 07.09.2005. godine);
 - 3) Zakon o stručnom obrazovanju i osposobljavanju (usvojen u Skupštini 23.02.2006. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, uredbom br. 2006/24 od 25.04.2006. godine) i drugi.

Član 48 [Sloboda nauke i umetnosti]

- (1) Garantuje se naučno i umetničko stvaralaštvo.**
- (2) Garantuje se akademska sloboda.**

Član 48.

1. Sloboda nauke i umetnosti, kao osnovno pravo čoveka, garantovano međunarodnim dokumentima, kao i nacionalnim zakonodavstvom, potvrđuje i materijalizuje opštu slobodu misli i izražavanja čoveka. U nekim ustavima, naučna i umetnička sloboda je garantovana institucionalno, formulom da su nauka i umetnost slobodni. Negde se uz ovu slobodu garantuje sloboda nastave ili sloboda katedre. Granice slobode naučnog i umetničkog stvaranja su jednake granicama koje su postavljene slobodi misli. Tako, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima propisuje da svako ima pravo da slobodno učestvuje u kulturnom životu zajednice, da uživa u umetnosti i da učestvuje u naučnom napretku i u dobiti koja otuda proističe (član 27. stav 1.). Takođe, svako ima pravo na zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz svakog naučnog, književnog ili umetničkog dela čiji je on tvorac (član 27. stav 2.). Otuda, slobodu naučnog i umetničkog stvaralaštva garantuje ustav svake demokratske zemlje, a ove garancije obuhvataju:
 - 1) slobodu stvaralaštva;
 - 2) jemstvo materijalnih i moralnih prava stvaralaca.

Član 48.1.

1. Sloboda naučnog i umetničkog stvaralaštva je specifičan vid ispoljavanja slobode misli (član 48. stav 1. Ustava) u posebnim oblastima ljudskog delovanja, kao što su nauka, umetnost i kultura. Međutim, ove slobode naučnog i umetničkog

stvaralaštva ne uživaju isti obim ustavnih garancija kao sloboda misli. To se, između ostalog, izražava i izostavljanjem ovih sloboda sa liste sloboda od kojih je moguće odstupanje za vreme vanrednog stanja. Otuda ove slobode ne pripadaju grupi apsolutno zaštićenih prava. Međutim, kada se govori o ovom principu garantovanja naučnog i umetničkog stvaralaštva, treba reći da je on apsolutan, jer se ne kaže, kao obično, "u granicama zakona". To znači da ni zakoni ne bi smeli, ni na koji način, da ograničavaju slobodno razvijanje nauke i umetnosti, ali je problem u tome, što nije data pravna definicija nauke i umetnosti (ukoliko bi, uopšte, bilo moguće nju dati). Ostavljeno je državnim vlastima da same ocene, da li je jedna delatnost naučna, odnosno umetnička. Ustav Republike Kosovo u institucionalnoj formi garantuje naučno i umetničko stvaralaštvo. Ova sloboda nauke i umetnosti se, po svom pravnom dejstvu, smatra i ličnim pravom (član 48. stav 1.).

2. Sa slobodom naučnog i umetničkog stvaralaštva, tesno je povezano i posebno ustavno jemstvo akademske slobode, tj. autonomije univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova, koja je od presudnog značaja za svaki umetnički i stvaralački rad univerzitetskih nastavnika. Čim je nauka slobodna, slobodan je i svaki rad na univerzitetu, u prvom redu nastava. Uostalom, tu odredbu još preciznije propisuju zakoni o univerzitetima, koji najčešće utvrđuju da je univerzitetska nastava slobodna, da su nastavnici potpuno slobodni u svom naučnom radu i da ih niko, zbog njihovih naučnih izlaganja, ne može pozvati na odgovornost. Ovaj propis je utoliko značajniji, što se iz njega vidi šta zakonodavac podrazumeva pod naučnom slobodom. To nije samo rad na nauci, nego i izlaganje naučnih rezultata. I ono je slobodno, što znači da ne sme da se sprečava i kažnjava. Razume se da izlaganja moraju, zaista, da budu naučna, jer ukoliko se vrše na samom univerzitetu, postoji pravna pretpostavka da su ona naučna. Van univerziteta to bi se moglo i osporiti. Naročito bi se moglo osporiti ako bi se jedan profesor mešao u druga polja rada, za koja nije dobio specijalno ovlašćenje za naučni rad, ovlašćenje koje se daje izborom i potvrdom izbora. Ali, publikovanje svojih redovnih univerzitetskih predavanja, isto je tako slobodno, kao što je slobodno i držanje predavanja. Vlast bi mogla da spreči njihovo rasturanje u mase, ali njihovu prodaju studentima u zgradi univerziteta, ne bi smela da sprečava, ako želi da poštuje princip slobode nauke i slobode "naučnog izlaganja". U najvećem broju savremenih zakonodavstava, pre svega u zakonima o univerzitetu, stoji da niko nastavnike univerziteta ne može pozvati na odgovornost zbog njihovih naučnih izlaganja. Znači, nikakva vlast u zemlji to ne može da uradi.

Član 48.2.

1. Ustav Republike Kosovo, takođe, garantuje akademsku slobodu (član 48. stav 2.), čime se pruža institucionalna garancija autonomije univerziteta. Na taj način, Ustav jemči autonomiju, ne samo univerziteta, nego i visokoškolskih i naučnih ustanova. To omogućava univerzitetima, visokoškolskim i naučnim ustanovama da samostalno odlučuju o svom uređenju i radu, u skladu sa zakonom, koji bliže reguliše način ostvarivanja ovih prava, u granicama koje su propisane u Ustavu.

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.**

Član 49.

1. Pravo na rad¹⁸³ i, s tim u vezi, pravo na slobodan izbor zaposlenja i obavljanje profesije, proklamuje Univerzalna deklaracija. Ova Deklaracija, takođe, zajemčuje pravo na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, pravo na zaštitu od nezaposlenosti, pravo na jednaku platu za jednak rad, pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu, koja radniku i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju dostojnu čoveka, pravo na ograničeno radno vreme, pravo na odmor i razonodu, kao i pravo na povremeno plaćeni odmor (član 23-24.). Ova prava detaljnije razrađuje Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, i to u svom trećem delu (član 6-7.). Takođe, Evropska socijalna povelja¹⁸⁴ veoma precizno i sveobuhvatno uređuje pravni položaj radnika i drugih socijalnih grupacija, polazeći od toga da je poboljšanje životnog standarda stanovništva i društvenog blagostanja, osnovni preduslov za negovanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.
2. Pravo na rad je jedno od najznačajnijih ekonomsko-socijalnih prava čoveka i osnovno načelo radnog zakonodavstva¹⁸⁵. Potpuna realizacija ovog prava je bitna za svakog pojedinca, jer se njome obezbeđuje ekonomska i socijalna sigurnost, egzistencija dostojna čoveka. Ovo pravo je relativno skorijeg datuma i do njegove prave konstitucionalizacije dolazi tek sa donošenjem Vajmarskog ustava 1919. godine, iako su prvi elementi prava na rad bili ugrađeni još u Montanjarskom ustavu 1793. godine. Do priznavanja ovog prava i njegovog ugrađivanja u ustavne tekstove pojedinih država, kao i međunarodne dokumente o ljudskim pravima dolazi, naročito, posle Drugog svetskog rata¹⁸⁶. U te međunarodne dokumente spadaju, pre svega, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Evropska socijalna povelja 1961. godine, Zajednička povelja o osnovnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine i drugi.

¹⁸³ O ovome videti šire: Arsenov, S., "Pravo na rad, zaposlenost i nezaposlenost u suvremenoj teoriji i praksi", *Socijalna politika*, br. 6, 1987, str. 49-54.

¹⁸⁴ Evropska socijalna povelja usvojena je i otvorena za potpisivanje u Torinu 1961. godine. Ona je posle Konvencije o ljudskim pravima iz 1950. godine, drugi najvažniji dokument Saveta Evrope. Evropska socijalna povelja garantuje devetnaest osnovnih prava, a još četiri prava proizlaze iz Dodatnog protokola iz 1998. godine. Na međunarodnoj konferenciji u Torinu održanoj 1991. godine povodom tridesetogodišnjice usvajanje Evropske povelje, odlučeno je da se Povelja inovira na tako, što će se u nju uneti prava sadržana u već ranije usvojenim protokolima, kao i nova prava. Povelja je revidirana u Strazburu, 1996. godine i sada sadrži trideset osnovnih prava.

¹⁸⁵ Paravina, D., "Načelo prava na rad", *Pravni život*, br. 12, 1979, str. 23-40.

¹⁸⁶ Za razvoj do posle Drugog svetskog rata, videti jako iscrpnu studiju: Mcilwain, C.H., *Constitutionalism and the Changing World*, (Cambridge University Press: Cambridge, 1969).

3. Pravo na rad je od izuzetnog značaja za svakog pojedinca i, kao takvo, predstavlja predušlov i garanciju slobode, ostvarenje razvitka ličnosti. Međutim, ovde treba naglasiti da pravo na rad ne znači da svako lice ima pravo da mu se obezbedi zaposlenje, nego mogućnost za svakoga da obezbedi sredstva za život radom koji je slobodno izabran i prihvaćen. Otuda, ako analiziramo pravnu prirodu prava na rad, doći ćemo do zaključka da se ona nalazi negde na sredini između programskog načela, tj. ustavnog obavezivanja države da vodi politiku pune zaposlenosti i obezbedi zaposlenje svakom radno sposobnom građaninu, s jedne strane i subjektivnog prava na zaposlenje, tj. sudski zaštićenog zahteva na zaposlenje, s druge strane. Naravno, iako ovo pravo ne omogućava svakom pojedincu da od države sudskim putem zahteva dobijanje radnog mesta, iz njega neposredno proističu određena subjektivna ovlašćenja – na primer, pravo na jednakost uslova pri zapošljavanju, sloboda izbora rada i zanimanja, tj. zabrana ropstva i prinudnog rada, pravo na odgovarajuću zaradu, pravo na materijalno obezbeđenje za vreme nezaposlenosti protiv svoje volje, pravo na besplatnu pomoć prilikom traženja posla, pravo na osposobljavanje i obuku itd.
4. Ustavno garantovanje prava na rad se vrši na izričit način, ali uvek u skladu sa zakonom, tako da se bliže ne određuje njegova sadržina. To zajemčavanje se vrši na najopštiji, najnačelniji način, a konkretizaciju tih ustavnih odredaba najopštiji pravni akt u državi prepušta odgovarajućem zakonu. Polazeći od toga da svako ima pravo na slobodan izbor rada, najveći broj današnjih savremenih ustava svima garantuje dostupnost svih radnih mesta pod jednakim uslovima. Ova garancija, donekle, i može da se ispoštuje i obezbedi prilikom zapošljavanja. Međutim, pravo na sigurnost radnog mesta, tj. stalnost zaposlenja, kao ključni element prava na rad u uslovima privatne privrede, i ranije, i danas, ima ograničeni domet. Naime, vlasnici privatnih preduzeća su slobodni u prijemu i otpuštanju radne snage, tako da se ograničenja u pogledu otpuštanja, najčešće svode na obeštećenje u slučaju nepoštovanja otkaznog roka, otpuštanja zaštićenih kategorija radnika, starijih radnika i slično¹⁸⁷.
5. Naravno, u vezi sa pravom na rad, tj. radnim odnosom, sve je veći broj ustava koji jemči da svako ima pravo na poštovanje svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Ova prava su neotuđiva i niko se od njih ne može odreći.

¹⁸⁷ Videti predmet Ustavnog Suda Republike Kosovo: Rešenje o nedopuštenosti od 13 maja 2010 godine u slučaju br KI 37/09. (*Podnosilac X protiv Odluke Senata Univerziteta u Prištini od 29 /09.2009;*) Rešenje o nedopuštenosti od 16 decembra 2011 u slučaju KI 02/11. (*Podnosilac Esat Kurtaliqui. Ocena ustavnosti odluke Opštinskog suda u Uroševcu C. br. 409/06, od 7 februara 2008;*) Rešenje o nedopuštenosti od 8 februara 2011 godine u slučaju Br. KI-100/10. Podnosilac Eduard Thaqi (poznat ujedno i kao Sokol Thaqi). Ocena ustavnosti odluke Policije Kosova Br. 398SHPK-2002, od 22 oktobra 2002 godine; i Presuda od 15 aprila 2013 u slučaju br. K0 131/12. (*Podnosilac Dr. Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo. Ocena ustavnosti članova 18,19,41 i 60 Zakona o zdravstvu, Br. 04/L-125, usvojen od Skupštine 13 decembra 2012*).

S obzirom da je danas, počev od Vajmarskog ustava, sve veći broj ustavnih tekstova koji predviđaju socijalnu i zdravstvenu zaštitu i zajemčuju sve veći broj socijalnih prava, u slučaju privremene sprečenosti za rad, zaposlenima se garantuje pravo na naknadu zarade, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Ženama, omladini i invalidima se posvećuje posebna pažnja i obezbeđuje zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom.

6. Kada govorimo o pravu na rad i slobodnom obavljanju profesije, treba reći da je sastavni deo ove odredbe, jedna individualističko-liberalna maksima: "Sloboda rada i ugovaranja u privrednim odnosima". I radni odnosi su, kao što znamo, privredni odnosi. To znači da i za njih postoji, u principu, sloboda ugovaranja (na uslove rada). Ovde je bitno naglasiti da država ne treba da ima ingerencije u pogledu slobode rada i ugovaranja, tj. slobodnog izbora profesije i radnog mesta. Međutim, država može, samo u izuzetnim slučajevima, i to u interesu celine, a na osnovu zakona, da dobije pravo i dužnost da interveniše u privrednim odnosima građana, u duhu pravde i otklanjanja društvenih suprotnosti. To znači da se navedeni princip slobodnog izbora profesije i radnog mesta, tj. slobode rada i ugovaranja, može mimoići, ali samo kada to nalaže interes celine. Umesto slobodne privrede, može se narediti planska privreda, umesto slobodnog ugovaranja radnih odnosa, mogu se zakonodavnim putem propisati uslovi, koji se ne bi mogli menjati sporazumom stranaka¹⁸⁸.
7. Pravo na slobodan izbor svoje profesije i radnog mesta se, za sada, u najvećem broju zemalja i privrednih delatnosti, još uvek poštuje. Tako, u poljoprivredi je sloboda rada, skoro apsolutna: niko zemljoradniku ne naređuje koje će kulture podizati i obrađivati. U ostalim privrednim delatnostima postoje izvesna ograničenja, tj. razlikuju se delatnosti koje su principijelno potpuno slobodne (za njihovo vođenje je potrebno prosto ovlašćenje) i one koje se mogu obavljati samo uz dozvolu upravne vlasti. Naravno, treba naglasiti da sloboda rada ne znači da svako može da radi šta hoće. Naime, sloboda rada znači samo to, da nikoga ne treba sprečavati da radi ono što je za njega korisno, ako je pružio garancije da može sa uspehom da radi. Intervencija zakonodavca je mnogo potrebna u odnosima između radnika i poslodavca, nego u ekonomskim odnosima samostalnih privrednika. Naime, priznati punu slobodu rada između radnika i poslodavca, značilo bi prepustiti radnika eksploataciji od strane poslodavca, naročito u današnjem vremenu, gde je nesrazmerno veći broj onih koji nude svoju radnu snagu, nego onih koji je traže. Posebno u zemljama u tranziciji, dnevno po nekoliko stotina radnika ostaje bez posla, pa izračunato na mesečnom ili godišnjem nivou, može se shvatiti kakav je odnos ponude i tražnje radne snage i šta bi moglo da se desi ukoliko zakonodavac ne bi intervenisao u odnosima između radnika i poslodavca.

¹⁸⁸ Ova situacija je moguća i takvim merama se, najčešće, pribegava u postrevolucionarnim ili posleratnim periodima, kada je neophodno da se država što pre izvuče iz sveopšte krize. Tada nije na snazi tržišni način privređivanja, nego dogovorna ekonomija ili planska privreda, zasnovana na birokratskom upravljanju i centralizmu.

8. Sloboda rada, tj. slobodan izbor svoje profesije i radnog mesta je, u toj meri deo ličnog života, da je bez nje nezamislivo slobodno razvijanje ličnosti. U mnogim ustavima, ona je izjednačena sa slobodom izbora rada ili profesije, dok se u nekim zaustavlja kod zabrane prinudnog rada. Za razliku od slobode preduzetništva, sloboda rada ne sadrži samo objektivni princip, već istovremeno garantuje subjektivno pravo na slobodan izbor i obavljanje profesije. Pojam profesije ili poziva je širi od pojma preduzetništva i označava svaku delatnost koja je osnova života pojedinca, bez obzira da li se radi o samostalnoj ili nesamostalnoj delatnosti, "slobodnoj" profesiji ili onoj koja je vezana za državu i javne službe.

Član 49.1.

1. Ustav Republike Kosovo izričito propisuje da se garantuje pravo na rad, i to utvrđuje na najkraći i najopštiji mogući način. Ustav izričito ne upućuje na odgovarajući zakon radi dalje konkretizacije ove odredbe, ali da bismo utvrdili koja su to pojedinačna prava vezana za rad, moramo dase oslonimo na rešenja koja je dao Zakon o radu (usvojen u Skupštini 02.11.2010. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo br. DL-077-2010, 18.11.2010. godine), čiji je cilj da uređuje prava i obaveze iz radnog odnosa. Odredbe ovog Zakona sprovode se za zaposlene i poslodavce privatnog i javnog sektora u Republici Kosovo, kao i na strane državljane i lica bez državljanstva koji rade kod poslodavca na teritoriji Republike Kosova. Međutim, ove odredbe se ne primenjuju na radne odnose u okviru međunarodnih misija stranih država i međunarodnih vojnih snaga stacioniranih u Republici Kosovo (član 2.).
2. Ono što Zakon posebno naglašava, konkretizujući ustavnu odredbu kojom se garantuje pravo na rad (član 49. stav 1.), jeste zabrana diskriminacije u zapošljavanju. Naime, Zakon propisuje da je diskriminacija zabranjena u zapošljavanju i profesiji (član 5. stav 1.), s tim što se, posebno, propisuje zabrana neposredne i posredne diskriminacije lica sa ograničenim sposobnostima prilikom zapošljavanja, unapređenja na radnom mestu i stručnog uzdizanja, ako je za to radno mesto sposoban da obavlja posao na adekvatan način (stav 2.). Međutim, treba naglasiti da se ne smatra diskriminacijom svaka razlika, izuzeće ili davanje prednosti, u vezi nekog određenog radnog mesta, na osnovu kriterijuma koji se traži i određuje za to radno mesto (stav 3.)¹⁸⁹.
3. Opšta zaštita zaposlenih na radu predviđena je Zakonom o radu (član 42.) i Zakonom o bezbednosti na radu, zaštiti zdravlja zaposlenih i zaštiti radne sredine. Pored ove zaštite, zaposleni koji procenjuje da mu je poslodavac povredio pravo na rad, može da podnese zahtev poslodavcu ili odgovarajućem organu poslodavca, ako postoji, za ostvarenje njegovih povređenih prava. Poslodavac je obavezan da odluči prema zahtevu zaposlenog u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva, a odluka poslodavca mora biti dostavljena zaposlenom u pisanoj formi u roku od 8 dana (član 78.). Naravno, zaštita prava zaposlenog se time ne završava, jer se svaki

¹⁸⁹ Poslodavac je obavezan da tokom zaposlenja radnika, za isto radno mesto odredi kriterijume i jednake mogućnosti, i to, kako za žene, tako i za muškarce.

zaposleni, koji nije zadovoljan odlukom poslodavca (smatra da su mu povređena njegova prava) ili ne dobija odgovor u zakonskom roku, može da pokrene radni spor pri nadležnom sudu (član 79.).

4. Ostvarivanju Ustavom zajemčenog prava na rad i obavljanja profesije doprinosi sloboda sindikalnog organizovanja, koja zaposlenima i poslodavcima garantuje udruživanje i delovanje, bez uplitanja drugih organizacija ili javnih organa (član 88. stav 1.). Prava, slobode i organizovanje sindikata u Republici Kosovo, uređuju se sa posebnim Zakonom (član 88. stav 2.), koji omogućava organizovanje štrajka, radi zaštite sloboda i prava zaposlenih¹⁹⁰.

Član 49.2.

1. Nadovezujući se na napred rečeno, treba reći da Ustav Republike Kosovo utvrđuje da svako lice ima pravo da slobodno izabere svoju profesiju i radno mesto (član 49. stav 2.), što znači da se svakom zajemčuje sloboda rada. Sastavni deo garantovanja prava na rad i slobode rada, jeste i zabrana prinudnog ili nasilnog rada. Ne smatra se prinudnim radom posao ili usluga utvrđena Zakonom o radu Republike Kosovo, za osuđena lica na osnovu pravosnažne odluke, tokom izdržavanja kazne ili u slučaju proglašenja vanrednog stanja na osnovu člana 131. Ustava Republike Kosovo (član 6. Zakona).

Član 50 [Prava deteta]

- (1) **Deca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za njihovo blagostanje.**
- (2) **Vanbračna deca imaju jednaka prava kao i deca rođena u braku.**
- (3) **Svako dete ima pravo da bude zaštićeno od nasilja, zlostavljanja i eksploatacije.**
- (4) **Sve radnje koje se tiče deteta, preduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta.**
- (5) **Svako dete uživa pravo na redovne lične i neposredne kontakte sa oba roditelja, osim ako neka nadležna institucija smatra da je to u suprotnosti sa najboljim interesima deteta.**

Član 50.

1. Danas se u svim zemljama teži što potpunijem garantovanju i pravnom obezbeđenju prava deteta. Napori u ovom pravcu doveli su do potvrđivanja i kodifikacije prava deteta na planu međunarodnih ljudskih prava. Na konstituisanje

¹⁹⁰ Pravo zaposlenih na obustavu rada, regulisano je brojnim aktima i o tome postoji veliki broj radova. Nešto šire o ovom pravu, videti u: Toroman, M.M., "Zakonsko regulisanje prava na štrajk", *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, br. 3-4, 1993, str. 243-258.

korpusa prava najmlađih najviše je uticalo usvajanje i ratifikovanje Konvencije o pravima deteta u kojoj su utvrđena opšta, univerzalna prava deteta¹⁹¹.

2. Zbog toga su Ujedinjene nacije, uverene da porodici, kao osnovnoj jedinici društva i prirodnoj sredini za razvoj i blagostanje svih njenih članova, a posebno dece, treba da bude pružena neophodna zaštita i pomoć, u Opštoj deklaraciji o pravima čoveka, proklamovale da deci u detinjstvu pripadaju posebna briga i pomoć. Smatrajući da dete treba da bude u potpunosti pripremljeno da živi samostalno u društvu i da bude vaspitano u duhu ideala proklamovanih u Povelji Ujedinjenih nacija, a posebno u duhu mira, dostojanstva, tolerancije, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti, ovom Konvencijom su preuzete i dalje razrađene brojne odredbe najznačajnijih međunarodnih dokumenata, koja su posvećena pravima deteta. Tu mislimo, pre svega, na Ženevsku deklaraciju o pravima deteta (1924.), Deklaraciju o pravima deteta (usvojena od strane Ujedinjenih nacija 1959. godine), Opštu deklaraciju o pravima čoveka (usvojena i proklamovana od strane Generalne skupštine 10. decembra 1948. godine), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (usvojen od strane Generalne skupštine, 16. decembra 1966. godine - posebno članovi 23. i 24.)¹⁹², Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (usvojen od strane Generalne skupštine, 16. decembra 1966. godine - posebno član 10.), kao i na statute i odgovarajuće instrumente specijalizovanih agencija i međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom dece.
3. Deklaracija o pravima deteta koju je usvojila Generalna skupština 20. novembra 1959. godine, propisala je da su "detetu, s obzirom na njegovu fizičku i mentalnu nezrelost, potrebni posebna zaštita i briga, uključujući odgovarajuću pravnu zaštitu kako pre, tako i posle rođenja". Imajući u vidu odredbe Deklaracije o socijalnim i pravnim principima, koji se odnose na zaštitu i blagostanje dece, sa posebnim osvrtom na nacionalno i međunarodno starateljstvo i usvojenje, Pravila Ujedinjenih nacija o minimalnim standardima za maloletničko pravosuđe (tzv. Pekinška pravila) i Deklaraciju o zaštiti žena i dece u slučaju vanrednog stanja i oružanog sukoba i prihvatajući činjenicu da u svim zemljama sveta ima dece koja žive u izuzetno teškim uslovima i da je takvoj deci neophodna posebna briga, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 20. novembra 1989. godine, usvojila Konvenciju o pravima deteta.
4. Prema ovoj Konvenciji, dete je svako ljudsko biće koje nije navršilo 18 godina života, ukoliko se, po zakonu koji se primenjuje na dete, punoletstvo ne stiče ranije (član 1.). Po Zakonu o porodici Republike Kosovo, predviđena je zaštita prava dece i odgovornosti oba roditelja za podizanje i obrazovanje njihove dece, pri čemu se kao dete podrazumeva lice ispod 18 godina starosti. Takođe, navedenom

¹⁹¹ Uporedi predmet Ustavnog suda Republike Kosovo, u: *Rešenje o nedopuštenosti od 6 novembra 2012, u slučaju Br. KI36/12. Podnosilac Bajram Luta. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Ac. Br. 116/2011, od 17. januara 2012. godine.*

¹⁹² Uporedi: Nowak, M., *UNO-Pakt ueber buergerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR-Kommentar*, (Engel Verlag, Kehl am Rhein-Strasbourg 1989)

Konvencijom, svakom detetu je priznato pravo na život samim rođenjem, pa mu se, otuda, u najvećoj mogućoj meri, mora obezbediti opstanak i razvoj (član 6.). Ono što je vrlo značajno za svako dete, jeste obaveza da bude registrovano odmah nakon rođenja i da ima, od samog momenta rođenja, pravo na ime, pravo na sticanje državljanstva i, koliko je to moguće, pravo da zna ko su mu roditelji i pravo na njihovo staranje (član 7. stav 1.). Otuda su se sve strane ugovornice obavezale da poštuju pravo deteta na očuvanje identiteta, uključujući državljanstvo, ime i porodične odnose u skladu sa zakonom, bez nezakonitog mešanja.¹⁹³

5. Odredbe Konvencije UN o pravima deteta, koje predstavljaju osnovu stava 3. člana 50. Ustava Republike Kosovo, garantuju da nijedno dete neće biti izloženo proizvoljnom ili nezakonitom mešanju u njegovu privatnost, porodicu, dom ili prepisku, niti nezakonitim napadima na njegovu čast i ugled (član 16. stav 1. Konvencije). Da bi obezbedile zaštitu deteta od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, zapostavljanja ili nemarnog postupanja, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući seksualno zlostavljanje, strane ugovornice su se obavezale na preduzimanje odgovarajućih zakonskih, administrativnih, socijalnih i obrazovnih mera. Otuda su, strane ugovornice priznale pravo svakog deteta da bude zaštićeno od ekonomskog iskorišćavanja i od obavljanja bilo kog posla, koji bi mogao da bude opasan ili bi ometao školovanje deteta ili bi bio štetan po zdravlje deteta ili za fizički, duševni, moralni ili društveni razvoj deteta (član 19.). Posebno je značajno preuzimanje obaveze strana ugovornica da štite decu od svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, kao i prodaje ili trgovine decom u bilo koju svrhu ili u bilo kojoj formi. (član 34-35.).

Član 50.1.

1. Ovoj tendenciji se priključuje i Ustav Republike Kosovo, u kojoj se posebno sistematizuju prava deteta. Ovaj Ustav, načelno, priznaje deci uživanje svih ljudskih prava, koja su neophodna za njihovo blagostanje (član 50. stav 1.). Konvencija o pravima deteta (usvojena na Generalnoj skupštini UN, 20. novembra 1989. godine) propisuje da strane ugovornice priznaju pravo svakog deteta na životni standard, koji odgovara detetovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i socijalnom razvoju (član 27. stav 1.). Preuzimajući ovu odredbu, Ustav Republike Kosovo opštom normom garantuje deci uživanje ljudskih prava, ukoliko je to primereno njihovom uzrastu i duševnoj zrelosti. Ukupnost prava i dužnosti roditelja da se brinu o ličnosti, pravima i interesima svog maloletnog deteta, označava se pojmom roditeljskog prava ili roditeljske odgovornosti.
2. Prema Zakonu o porodici¹⁹⁴ (usvojen u Skupštini 20.1.2006. godine, proglašen Uredbom UNMIK-a broj 2006/7, 16.2.2006.). roditelji imaju pravo i dužnost da

¹⁹³ Uporedi: Čok, V., "Državljanstvo deteta u pravu savremenih država", *Strani pravni život*, Serija D, 1987, str. 73-85.

¹⁹⁴ Ovaj Zakon uređuje verenički odnos, brak, odnose između roditelja i dece, usvajanje,

izdržavaju, vaspitavaju i obrazuju svoju decu. U sticanju i vršenju roditeljskog prava, roditelji su potpuno ravnopravni.

Član 50.2.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 50. stav 2. preuzima opšteprihvaćenu normu o jednakosti bračne i vanbračne dece, tj. da vanbračna deca imaju jednaka prava, kao i deca rođena u braku. To znači da je ustavom isključeno razlikovanje u pravima među decom zavisno od njihovog rođenja, tj. da li su rođena u braku ili izvan braka. Prava deteta i njihova zaštita uređuju se zakonom. Naime, prema odredbama Zakona o porodici, deca roditelja koji su bili u braku u vreme njihovog rođenja, uživaju ista prava i imaju iste obaveze, kao i deca čiji roditelji nisu bili u braku u vreme njihovog rođenja (član 3. stav 4.).

Član 50.3.

1. Pored garantovanja posebnih, subjektivnih prava deteta, Ustav garantuje svakom detetu pravo da bude zaštićeno od nasilja, zlostavljanja i eksploatacije (član 50. stav 3. Ustava). To znači da se najvišim opštim pravnim aktom nalaže da deca budu zaštićena od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja i zloupotrebe. Ovaj nalog je upućen, ne samo zakonodavcu, nego javnoj vlasti uopšte. Ovo pravo se u ranijim ustavnim tekstovima nije tako često pojavljivalo, jer je svakom ustavotvorcu, teško shvatljivo da uopšte može da dođe do povrede prava deteta. Međutim, s obzirom da je poslednjih decenija situacija u tom pogledu sasvim drugačija, najveći broj savremenih ustava u svom tekstu sadrži i odredbe koje predviđaju zaštitu deteta i garantovanje prava da bude zaštićeno od svih oblika nasilja, zlostavljanja i eksploatacije.

Član 50.4.

1. Upravo zbog zaštite prava deteta, Ustav predviđa da sve radnje koje se tiču deteta, preduzete od strane državnih, javnih ili privatnih institucija moraju da budu u najboljem interesu samog deteta. Zbog toga je predviđena i posebna zaštita ovih prava, pre svega socijalna zaštita, kao i specifični oblici ove zaštite. Naime, deca bez roditeljskog staranja i ona sa utvrđenim duševnim i telesnim poremećajima, kao i roditelji koji nisu sposobni da stvore neophodne uslove za život za sebe i svoju decu, nalaze se pod posebnom finansijskom i društvenom podršku (član 5. Zakona). Deci bez roditeljskog staranja obezbeđuje se posebna zaštita putem oblika zaštite, kao što su starateljstvo, porodični smeštaj, rezidentni smeštaj i usvajanje. Prilikom primene ovog Zakona, pravna i fizička lica koja pružaju profesionalnu pomoć odnosno rešavaju sporove između članova porodice, dužna su da međusobno saraduju.

starateljstvo, zaštitu dece bez roditeljskog staranja, porodične imovinske odnose i poseban sudski postupak u sporovima iz porodičnih odnosa.

2. Takođe, radi zaštite prava deteta i preduzimanja svih radnji koje se njega tiču u najboljem interesu samog deteta, predviđena su određena načela zaštite. Tako, član 125. navedenog Zakona, predviđa da svako dete uživa neosporno pravo na život, da deca imaju pravo da odrastaju u porodici sa roditeljima (deca koja ne žive zajedno sa oba svoja roditelja, imaju pravo da se redovno susreću sa njima), da deca uživaju pravo na zaštitu od ekonomskog iskorišćavanja, eksploatacije dečjeg rada, trgovine ljudima i seksualnog iskorišćavanja, kao i od obavljanja bilo kog posla koji je štetan ili rizičan po njihovo obrazovanje ili zdravlje.

Član 50.5.

1. Poslednjim stavom ovog člana Ustava (stav 5.), predviđeno je da svako dete uživa pravo na redovne, lične i neposredne kontakte sa oba roditelja. Nadovezujući se na ovu ustavnu odredbu i navedeni Zakon o porodici predviđa porodicu kao osnovnu ćeliju društva, tj. kao životnu zajednicu roditelja i njihove dece i drugih srodnika (član 2. stav 1.). Otuda, Zakon porodicu shvata kao prirodno i osnovno jezgro društva i garantuje uživanje prava na posebnu zaštitu. Navedeno pravo deteta na redovne, lične i neposredne kontakte sa roditeljima, može da bude ograničeno, tj. uskraćeno, ako neka nadležna institucija smatra da je to u suprotnosti sa najboljim interesima deteta. To znači da se u odnosima između roditelja i dece, pre svega, vodi računa o blagostanju i interesima najmlađih. U tom smislu, Zakon o porodici posebno naglašava da sva lica uživaju ravnomeran tretman zakonskih prava i obaveza, zaštitu od neposredne ili posredne diskriminacije prema bilo kom osnovu.
2. Kada je reč o odnosima roditelja i dece, treba reći da je roditeljsko pravo strogo lično pravo roditelja i da su dužnosti roditelja u korelativnom odnosu sa pravima deteta, ali pravima roditelja ne odgovaraju pravne obaveze deteta. Po pravilu, roditeljsko pravo se ne može prenositi na druga lica, niti se roditelji mogu odreći roditeljskog prava. Ustav, kao i odgovarajući Zakon o porodici, dozvoljavaju da se sudskom odlukom, donetom u skladu sa Zakonom, ograniči ili oduzme roditeljsko pravo. Sva ili pojedina prava, mogu jednom ili oboma roditelja, biti oduzeta ili ograničena samo odlukom suda, ako je to u najboljem interesu deteta.
3. Prema tome, kao što se iz navedenog može zaključiti, prava deteta, kao i njihovu zaštitu, na osnovu Ustava Republike Kosovo, bliže reguliše odgovarajući Zakon o porodici, u okvirima koje propisuje sam Ustav. Na samom početku komentara ovog člana, ukazali smo na izuzetan značaj konstitucionalizacije prava deteta u najvažnijim međunarodnim dokumentima i neophodnosti njihove zaštite. Zbog toga su prava deteta u najvećem broju savremenih ustava apsolutno zaštićena, što znači da odstupanje od ovih prava nije dopušteno ni pod kojim uslovima, tj. ni za vreme vanrednog stanja ili rata. Međutim, prema Ustavu Republike Kosovo, prava deteta predviđena i garantovana članom 50. ne spadaju u grupu apsolutnih prava, koja su predviđena članom 56. stav 2. Ustava (prema odredbama ovog člana nije dozvoljeno odstupanje, ni pod kakvim okolnostima, samo od prava i osnovnih sloboda, garantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37. i 38.

Ustava). Da li je to urađeno namerno ili slučajno i da li će se, možda, u nekom narednom periodu amandmanskim putem ovaj propust ispraviti, ostaje da se vidi.

Član 51 [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu]

- (1) **Zaštita i pravo na zdravstveno osiguranje su regulisani zakonom.**
- (2) **Osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost, se reguliše zakonom.**

Član 51.

1. Univerzalna deklaracija o pravima čoveka proglašava da svako, kao član društva, ima pravo na socijalno osiguranje, pravo na onaj životni standard, koji njemu i njegovoj porodici obezbeđuje zdravlje i blagostanje (uključujući hranu, odeću, stan, lekarsku negu i potrebne socijalne službe), kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljavanja, starosti i drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje, usled okolnosti nezavisni od njegove volje (član 22. i član 25.). Posebno staranje i pomoć uživaju majke i deca, a sva ova prava garantuje i normativno razrađuje Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (članovi 9-12.).
2. Takođe, Evropska socijalna povelja utvrđuje osnovna socijalna prava¹⁹⁵, u koja spadaju:
 - 1) pravo na zdravstvenu zaštitu;
 - 2) pravo na socijalnu sigurnost;
 - 3) pravo na socijalnu i zdravstvenu pomoć i usluge službi za socijalni rad.
3. Pravo na zdravstvenu zaštitu podrazumeva da svakome bude dostupna zdravstvena pomoć i nega, da država preduzima sve potrebne mere za zaštitu zdravlja i lečenja, a posebno da u najvećoj mogućoj meri sprečava epidemiološka, endemska i druga oboljenja i povrede (član 11. i član 13. Povelje). U novije vreme, velika pažnja se poklanja pitanju bioetike, pri čemu se insistira na pravnom uređivanju genetskog inženjeringa i upotrebe embriona i fetusa u medicini i naučnim istraživanjima¹⁹⁶. Evropska socijalna povelja iz 1996. godine, nalaže državama ugovornicama da utvrde i održavaju adekvatan i dostupan sistem socijalne sigurnosti. Standardi evropske socijalne zaštite sadržani su u Evropskom kodeksu socijalne sigurnosti sa Protokolom koji je donet zajedno sa njim 1964. godine. Navedeni Kodeks je 1990. godine revidiran, radi osavremenjivanja i podizanja stepena socijalne zaštite na viši

¹⁹⁵ O ovome videti šire: Türk, D., "Neka aktuelna pitanja ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava čoveka u svetlu rasprava u organima UN", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 5-6, 1989. (Supplement), str. 691-696.

¹⁹⁶ Ovo je u okviru Saveta Evrope rezultiralo o donošenju Konvencije o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića, sa aspekta primenjene biologije i medicine iz 1997. godine, kao i dodatnim protokolom iz 1998. godine. Pod okriljem UNESCO-a usvojena je Opšta deklaracija o ljudskom genomu 1997. godine.

nivo. U tom cilju i član 13. Evropske socijalne povelje, utvrđujući pravo na socijalnu i medicinsku pomoć i usluge socijalnih službi, obavezuje države da obezbede da svako lice koje nema adekvatna sredstva i koje je nesposobno da obezbedi takva sredstva sopstvenim naporima, dobije adekvatnu pomoć, a u slučaju bolesti pomoć koja je neophodna prema njegovom stanju.

4. Sa navedenih razloga građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć, radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu. Pružanje ove zaštite zasniva se na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva. Prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje uređuju se zakonom, a socijalna prava i slobode obuhvataju niz ustavno-pravnih ovlašćenja i institucionalnih garancija pojedinca prema državi, kojima se u materijalnom i moralnom pogledu omogućava egzistencija dostojna čoveka. Otuda su socijalna prava, najčešće, formulisana u vidu obaveza i zadataka države da obezbedi odgovarajući socijalni status čoveka u društvu¹⁹⁷, tj. socijalni integritet ličnosti i zadovoljenje, bar minimalnih, životnih potreba. Ovde se pojedinac ne štiti od državne vlasti, nego obrnuto, državna vlast štiti pojedinca, a stepen ove zaštite i obim socijalnih prava, neposredno zavisi od ekonomske snage društva.
5. Kada je reč o socijalnim pravima, treba reći da ona štite pojedinca i njegovu porodicu od određenog rizika, nepravdi, nesigurnosti i slično. Otuda, država ovde ima aktivnu ulogu i od države se mogu zahtevati određene pozitivne aktivnosti i odgovarajuće radnje u cilju prevazilaženja nastale situacije. Naravno, moramo naglasiti da ideja socijalnih prava ne zadire duboko u prošlost i da je ona novijeg datuma, tj. nastala je kasnije od građanskih i političkih prava. Naime, do ustavnog garantovanja socijalnih prava došlo je tek posle Prvog svetskog rata, tj. Vajmarskim ustavom iz 1919. godine (doduše, neka socijalna prava su bila nagoveštena još u ustavima francuske revolucije, pre svega Montanjarskim ustavom iz 1793. godine – u ovom Ustavu se mogu naći elementi prava na rad i prava na obrazovanje).
6. Do izvesne konstitucionalizacije socijalnih prava došlo je posle Drugog svetskog rata, ali ne u tako velikom broju evropskih država. To je učinjeno, u izvesnoj meri, u preambuli Ustava Francuske iz 1946, zatim u Ustavu Italije iz 1948, a posebno u Ustavu Grčke iz 1975, Ustavu Portugalije iz 1976, Ustavu Švedske iz 1976, Ustavu Španije iz 1978, Ustavu Holandije iz 1983. godine i drugim ustavima. Na ustavno potvrđivanje i konstitucionalizaciju socijalnih prava, naročito je uticalo donošenje Evropske socijalne povelje iz 1961. godine i posebno Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine.
7. Pozitivno ustavno pravo Republike Kosovo sadrži, pored ostalih, dva osnovna socijalna prava građana i institucionalne garancije socijalne prirode. To su:

¹⁹⁷ Socijalna prava se baziraju, pre svega, na načelima jednakosti i ljudske solidarnosti i država je obavezna da se pridržava ovih načela.

- 1) pravo na zdravstvenu zaštitu, tj. zaštita i pravo na zdravstveno osiguranje (član 51. stav 1.);
 - 2) pravo na socijalnu zaštitu, tj. zaštita i pravo na socijalno osiguranje (član 51. stav 2.).
8. Ustav Republike Kosovo utvrđuje samo činjenicu da su zaštita i pravo na zdravstveno osiguranje regulisani zakonom i samim tim upućuje na zakonsku zaštitu ovog prava. Naravno, Ustav je mogao da, na jedan opšti, generalan način, garantuje svakome pravo na zaštitu svih psihičkog i fizičkog zdravlja. Međutim, s obzirom da je to prepustio zakonu, ukazaćemo na glavne karakteristike Zakona o zdravstvu i Zakona o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti.

Član 51.1.

1. Pravo na zdravstvenu zaštitu, spada u grupu socijalno-ekonomskih prava, koje Ustav Republike Kosovo garantuje odredbom člana 51. stav 1. Ovo pravo predstavlja, ustvari, pravo na zaštitu psihičkog i fizičkog zdravlja svakog pojedinca, ali Ustav ne reguliše detaljnije ovo pravo, nego upućuje na njegovo zakonsko regulisanje. Ustav čak ne daje ni širu definiciju kruga subjekata koji mogu da koriste ovo pravo (izrazom da "svako ima pravo"). Ustav, takođe, nije odredio ni sadržaj prava na zdravstvenu zaštitu, nego je izričito uputio na zakon da to definiše (stav 1.) u granicama koje sam propisuje (član 21. Ustava). Pravo na zdravstvenu zaštitu, otuda, ima status zakonskog prava. O tome govori, načelno, Ustavna odredba koja garantuje ovo pravo, kao i zakonsko regulisanje svih važnijih pitanja vezanih za njegovo ostvarivanje. Zakon reguliše zdravstvenu zaštitu, zdravstveno osiguranje, kao i osnivanje zdravstvenih fondova.
2. Ustav Republike Kosovo, takođe, sadrži načelno ustavnu odredbu, koja garantuje pravo na socijalnu zaštitu. Pravo na ovu zaštitu, tj. pravo na osnovno socijalno osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, ograničene sposobnosti i starosti, ima status zakonskog prava. O tome govori načelna ustavna odredba, koja garantuje ovo pravo, kao i upućivanje na zakonsko regulisanje svih važnijih pitanja vezanih za njegovo ostvarivanje. Ustavom nije utvrđena lista prava zaposlenih po osnovu socijalnog osiguranja i obezbeđenja, ali je sigurno da se na njoj moraju naći prava na zdravstvenu zaštitu i druga prava za slučaj bolesti, prava za slučaj trudnoće, porođaja, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti, nezaposlenosti i starosti, a za članove porodice – pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na porodičnu penziju, kao i druga prava na osnovu socijalnog osiguranja. Zaposlenima se posebno, zakonskim putem, garantuje pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu za vreme privremene nezaposlenosti. Posebna zaštita se pruža invalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata.
3. Prema tome, socijalno-ekonomska prava obuhvataju brojna i, po sadržaju i prirodi, različita prava. Najveći broj ovih prava ne ostvaruje se na osnovu samog Ustava, već njihovu sadržinu, subjekte i uslove pod kojima se stiču, reguliše zakon. Zato se ova prava nazivaju zakonskim pravima i razlikuju se od ustavnih (osnovnih) prava,

čiju sadržinu i subjekte kojima pripadaju, utvrđuje Ustav. U skladu sa principom socijalne pravde, kao i principima humanizma i poštovanja ljudske ličnosti na kojima počiva sistem socijalne zaštite, Ustav garantuje pravo na socijalnu zaštitu (član 51. stav 2.). Prema članu 1. **Zakona o šemi socijalne pomoći na Kosovu** (usvojen u Skupštini, 11.07.2003. godine, a proglašen od strane Specijalnog predstavnika generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 18.08.2003. godine) predviđen je način davanja socijalne pomoći, u cilju zaštite i zbrinjavanja socijalno ugroženih porodica. Subjekti ovog prava su građani i njihove porodice, pod uslovom da im je pomoć društva neophodna, kako bi savladali socijalne i životne teškoće u kojima se nalaze i zadovoljili bar minimum svojih osnovnih životnih potreba.

4. Šema socijalne pomoći utvrđena navedenim Zakonom, pruža novčanu pomoć porodicama u skladu sa kriterijumima koje predviđa sam Zakon i sredstvima koja su budžetom Kosova predviđena za ovu namenu. Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu je odredilo centre za socijalni rad, kao i odgovarajuće organe za upravljanje Šemom socijalne pomoći. Naravno, Ministarstvo može da odredi i druge organe upravljanja Šemom i da donosi zakonske propise o neposrednom upravljanju njome. Nefinansijski i finansijski kriterijumi za sticanje prava na socijalnu pomoć, utvrđeni su članovima 4. i 5. navedenog Zakona. Treba naglasiti da Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu može, u određenim, tj. izuzetnim slučajevima, da odstupa od Zakona i da donese odluku za zadovoljavanje trenutnih, *ad hoc* i izuzetnih potreba koje, uopšte, nisu predviđene postojećim zakonskim propisima. Izuzetnom potrebom smatra se trenutna, jednokratna i posebna potreba, ali ne i trajna (član 12. stav 1.).
5. Šemom socijalne pomoći, predviđenom navedenim Zakonom, upravlja Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu, koje zajedno sa Ministarstvom za finansije i privredu, u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i knjigovodstvu, utvrđuje godišnji budžet Šeme socijalne pomoći (član 13. stav 2.). Vrlo je značajno u celom ovom postupku da Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu i odgovarajući organi obezbede tajnost lične informacije, tj. da ne otkriju prikupljene podatke uživaoca Šeme socijalne pomoći, bilo kojoj organizaciji ili organu, izuzev kada to ima za cilj otkrivanje prevare ili korupcije (član 14.).
6. Prema **Zakonu br. 24/L-125 o zdravstvu** (usvojen u Skupštini, 13.12.2012. godine), čiji je cilj uspostavljanje pravnih osnova za regulisanje, napredak i poboljšanje pružanja zdravstvene zaštite za građane Kosova, građanin se definiše kao lice koje poseduje državljanstvo izdato od strane kompetentnih vlasti Republike Kosovo, koje je važeće za teritoriju Kosova ili lice kvalifikovano kao izbeglica¹⁹⁸, u skladu sa odgovarajućom uredbom. Ovaj zakon ima za cilj obezbeđenje zakonske osnove za očuvanje i unapređenje zdravlja građana Republike Kosova, putem promovisanja zdravlja i preventivnih aktivnosti,

¹⁹⁸ Jankuloski, Z., "Status izbeglica u međunarodnom pravu", *Forum – Čovek i pravo*, br. 2, 1991, str. 28-38.

usmerenih na pružanju sveobuhvatnih i kvalitetnih usluga zdravstvene zaštite (cl.1).

Član 51.2.

1. Dakle, kao što smo videli, Ustav ne garantuje izričito pravo na socijalnu zaštitu, već samo ukazuje da se osnovno socijalno osiguranje reguliše zakonom. Ustav, takođe, ne utvrđuje ni ko su subjekti ovog prava, ali se iz stava 2. člana 51. Ustava može posredno zaključiti da socijalnu zaštitu mogu uživati i ovo pravo koristiti lica za vreme nezaposlenosti, u slučaju bolesti, kod ograničene sposobnosti i u vreme starosti.¹⁹⁹
2. Način na koji je u Ustavu propisana ova garancija ("osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost, se reguliše zakonom"), ostavlja otvoreno pitanja, da li ova prava Ustav uopšte garantuje ili Ustav samo ovlašćuje zakonodavca da ova prava reguliše, postavljajući ustavni osnov za zakonsku regulativu?! U vezi sa svim pravima vezanim za socijalnu zaštitu, koju reguliše član 51. stav 2. Ustava, izostalo je utvrđivanje obaveza države, vezanih za obezbeđenje uslova za njihovu realizaciju.

Član 52 [Odgovornost za životnu sredinu]

- (1) Priroda i biodiverzitet, životna sredina i nacionalno nasleđe su obaveza svakog lica.**
- (2) Institucije javne vlasti su dužne da se angažuju kako bi svakom licu garantovale mogućnost uticaja na odluke koje se tiču životne sredine u kojoj žive.**
- (3) Uticaj na životnu sredinu će se uzeti u obzir od strane javnih institucija tokom procesa donošenja odluka.**

¹⁹⁹ Uporedi predmete Ustavnog suda Republike Kosovo, u: *Rešenje o nedopuštenosti od 26 januara 2010 godine u slučaju KI 10/09. Avdullah Beqiri protiv Ministarstva rada i socijalne zaštite Republike Kosovo; Odluka o skidanju sa liste od 24 marta 2010 godine slučaja KI 12/09. Podnosilac zahteva Mehdi Krasniqi vs Ministarstvo rada i socijalne zaštite Republike Kosovo; Rešenje o neprihvatljivosti od 17 juna 2010 u slučaju br. KI13/09. Podnosilac zahteva Sevdail Avdyli. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova A. Br. 533/2006 od 11 septembra 2006 i Presude Vrhovnog suda Kosova A. Br. 533/2006 od 2 decembra 2006; Rešenje o nedopuštenosti od 13 juna 2011 godine u slučaju br. KI 124/10. Podnosilac Shkurte Krasniqi. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova A.br. 771/2010, od 27 oktobra 2010 godine; Rešenje o neprihvatljivosti od 3 novembra 2011 godine u slučaju br. KI 38/11. Podnosilac Bejta Vitija. Ocena ustavnosti Odluke Direktorata penzijske uprave u okviru Ministarstva rada i socijalne zaštite Republike Kosovo Br. 5022876, od 1 decembra 2008 godine; i Rešenje o nedopuštenosti od 21 maja 2012 u slučaju br. KI18/12. Podnosilac Remzije Arifi. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova A. br. 1285/2011, od 30 decembra 2011 godine.*

Član 52.

1. Pretpostavka prava na fizičko i psihičko zdravlje je pravo čoveka na zdravu životnu sredinu. Ustav prihvata nova ekološka prava, time što jemči svakome pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Međutim, ovom pravu odgovara i obaveza svakog lica da vodi računa o prirodi i zaštiti biološke raznolikosti. To je opšteljudska obaveza, jer se odnosi na svako lice. Takođe, ovim članom utvrđena je obaveza institucija javne vlasti da se angažuju u cilju garantovanja mogućnosti svakom licu da može da utiče na odluke koje se odnose na zaštitu životne sredine.

Član 52.1.

1. Svako, a posebno Republika Kosovo, njena Vlada i opštine, odgovoran je za zaštitu životne sredine. Takođe, svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu, što Ustav Republike Kosovo izričito predviđa odredbom da su "priroda i biodiverzitet, životna sredina i nacionalno nasleđe obaveza svakog lica" (član 52. stav 1.)²⁰⁰.

Priroda (takođe poznata po nazivima: materijalni svet, materijalni univerzum, prirodni svet i prirodni univerzum) je naziv za svu materiju i energiju, pogotovo u njihovim esencijalnim oblicima. Priroda sadrži sve životinje, biljke i minerale; sve prirodne resurse i događaje, ponašanje živih bića, kao i procese koji se vezuju uz nežive predmete - način na koji se stvari menjaju.

2. Biodiverzitet (biološka raznolikost) podrazumeva raznolikost živih organizama, koji nastanjuju kopno, vodu i vazduh, kao i raznolikost unutar različitih vrsta, između vrsta i ekosistema. To nije samo sveukupna raznolikost oblika i pojava biljnog i životinjskog sveta, već i raznolikost funkcija živih organizama. Životna sredina ili čovekova okolina predstavlja sve ono što nas okružuje, odnosno sve ono sa čime je direktno ili indirektno povezana čovekova životna i proizvodna aktivnost. Prirodna sredina predstavlja blizak pojam, pri čemu ovde ne moraju biti prisutne aktivnosti čoveka, niti čovek mora imati direktnih uticaja. Nacionalno nasleđe predstavlja sve ono što jedna nacija nasledila od prethodnih generacija u kulturnom, istorijskom, naučnom, geografskom i svakom drugom smislu.

Član 52.2.

1. Odgovornost za životnu sredinu Ustav ujedno definiše i kao obavezu svih da čuvaju i poboljšavaju prirodu i biodiverzitet, životnu sredinu i nacionalno nasleđe (stav 1.). Ustavna garancija je načelna, a upotpunjuje je još jedna odredba, koja reguliše dužnosti i obaveze vezane za očuvanje, zaštitu i poboljšanje životne sredine (stav 2.).
2. Odgovornost za zaštitu životne sredine, kao i za očuvanje prirode, biodiverziteta i nacionalnog nasleđa, Ustav reguliše opštom odredbom, koja se odnosi na sve

²⁰⁰ Vidi predmet Ustavnog suda Republike Kosovo KI-56-09

subjekte ("obaveza svakog lica"). Posebno se utvrđuje odgovornost institucija javne vlasti, kojima je propisana obaveza da se angažuju u cilju obezbeđivanja i garantovanja mogućnosti uticaja svakog lica na odluke koje se tiču sredine u kojoj rade i žive (stav 2.). Odgovornost za zaštitu životne sredine, oslonjena je na nadležnosti koje u ovome domenu ima Republika Kosovo.

3. S obzirom da Ustav samo načelno reguliše odgovornost za životnu sredinu i ne upušta se više u ovu problematiku, konkretizovanje ustavnih odredbi možemo naći u Zakonu o zaštiti životne sredine (usvojen u Skupštini 26.02.2009. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo br. DL-007-2009, 19.03.2009. godine). Ovim zakonom se usklađuje privredni razvoj i socijalno staranje u skladu sa osnovnim načelima o zaštiti životne sredine prema konceptu održivog razvoja²⁰¹.
4. Cilj ovog Zakona je da promoviše stvaranje zdrave životne sredine za narod Kosova, postepenim prihvatanjem standarda za životnu sredinu Evropske unije, racionalno korišćenje prirodnih resursa i ograničavanje emisija zagađenja životne sredine, sprečavanje oštećenja i rehabilitaciju oštećene životne sredine, poboljšanje uslova životne sredine koje su vezane za kvalitet života i zaštitu zdravlja ljudi; regionalna i međunarodna saradnja u oblasti životne sredine; usklađivanje zakona, podzakonskih akata, procedura institucija Kosova sa zakonodavstvom Evropske unije i drugo (član 2.).
5. Sprovođenje odredaba ovog Zakona je obavezno za sve centralne i lokalne institucije, domaća i strana pravna i fizička lica koja obavljaju delatnosti na teritoriji Kosova. Odgovorni organi za upravljanje zaštitom životne sredine su:
 - 1) Vlada Republike Kosovo;
 - 2) nadležni ministar koji se nalazi na čelu Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja;
 - 3) opštine.U samom procesu zaštite životne sredine, odgovorna lica se moraju ponašati u skladu sa Zakonom utvrđenim osnovnim načelima, u koja spadaju:
 - 1) načelo integralnosti zaštite životne sredine;
 - 2) načelo postepenog usaglašavanja sa standardima Evropske unije;
 - 3) načelo prevencije i predostrožnosti;
 - 4) načelo "zagađivač plaća"²⁰²;
 - 5) načelo "korisnik plaća"²⁰³;

²⁰¹ Održivi razvoj je skladan odnos ekologije i privrede, kako bi se prirodno bogatstvo naše planete sačuvalo i za buduće generacije. Može se reći da održivi razvoj predstavlja jedno generalno usmerenje, tj. težnju da se stvori bolji svet, balansirajući socijalne, ekonomske i faktore zaštite životne sredine.

²⁰² Zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje opterećenje životne sredine, proizvodnjom, korišćenjem ili stavljanjem u promet sirovine, polu proizvoda ili proizvoda koji sadrži štetne materije za sredinu.

²⁰³ Svako ko koristi prirodne resurse, dužan je da plati realnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora posle završetka aktivnosti korišćenja.

- 6) načelo supsidijarne odgovornosti²⁰⁴;
- 7) načelo podsticajnih mera;
- 8) načelo zaštite prava na sudu;
- 9) načelo uvida javnosti u informacijama o životnoj sredini (član 6.).

Zakonom o zaštiti životne sredine predviđeni su i instrumenti za njenu zaštitu, tako da se životna sredina uređuje:

- 1) zakonskom infrastrukturom;
 - 2) dokumentima o zaštiti životne sredine;
 - 3) ekonomskim instrumentima;
 - 4) dokumentima za procenu uticaja na životnu sredinu;
 - 5) instrumentima za monitoring životne sredine;
 - 6) menadžmentom zaštite životne sredine od pravnih ili fizičkih lica (član 7.).
6. Za očuvanje životne sredine i njenu zaštitu, veoma je bitno postojanje odgovarajuće strategije. Tako, Strategiju o zaštiti životne sredine i održivom razvoju donose, zbog njenog značaja, najviše političke institucije u Republici. Naime, na predlog Vlade, ovu Strategiju, koja obuhvata ciljeve za zaštitu životne sredine Kosova, usvaja Skupština Kosova za vremenski period od 10 godina, sa mogućnošću preispitivanja svake druge godine. Navedenu Strategiju izrađuje nadležno Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja u saradnji sa ostalim odgovarajućim ministarstvima i relevantnim naučnim institucijama Kosova. U izradi ove Strategije, na odgovarajući način, učestvuje i javnost, kao i zainteresovane stranke. Zbog značaja zaštite životne sredine, nadležno Ministarstvo izveštava Vladu i Skupštinu Republike Kosovo jednom godišnje o realizaciji Strategije za zaštitu životne sredine, a Plan Kosova za očuvanje životne sredine, na predlog istog Ministarstva, donosi Vlada za period od 5 godina, koji usvaja Skupština. Navedeni Plan se donosi u roku od 18 meseci posle donošenja Strategije.
7. Imajući u vidu sve što smo do sada rekli o značaju životne sredine i njenoj zaštiti, u svakom društvu je bitno obezbediti i odgovarajući monitoring. Tako, Ministarstvo u okviru svojih nadležnosti utvrđenih ovim Zakonom, obezbeđuje stalnu kontrolu i praćenje stanja životne sredine (član 50. stav 1.), dok svaka zainteresovana stranka ima pravo da, u svako vreme, pristupi registrima ili evidencijama Ministarstva koje sadrže informacije i podatke o stanju životne sredine i izvrši uvid u njih (član 50. stav 8.). U cilju obezbeđivanja ovog monitoringa, Ministarstvo organizuje i vodi Informativni sistem životne sredine (član 52.), koje je dužno da svakom zainteresovanom licu, organu ili organizaciji, obezbedi pristup traženim informacijama i da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno, obaveštava javnost o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje su praćenje tokom monitoringa. Takođe, u cilju monitoringa kvaliteta i osobina životne sredine, ministarstvo osniva Agenciju za zaštitu životne sredine Kosova, čija se organizaciona struktura i druge odgovornosti određuju podzakonskim aktom.

²⁰⁴ U slučaju kada se odgovornost za zagađivanje ne može utvrditi, onda državne institucije snose troškove za rehabilitaciju i smanjenje zagađivanja sredine.

Član 52.3.

1. Kada je reč o stavu 3. člana 52. Ustava Republike Kosovo, koji kaže da će se "uticaj na životnu sredinu uzeti u obzir od strane javnih institucija tokom procesa donošenja odluka", postavlja se pitanje o kom uticaju je reč i ko vrši taj uticaj. Zbog toga smatramo da je ovaj stav nedovoljno jasan, tako da ne bi bilo primereno upuštati se u dalju analizu i bliže komentarisanje odredbe koja je sadržana u ovom stavu.
2. Način na koji Ustav reguliše obaveze javnih vlasti, povod je da se postavi pitanje, koje su to javne vlasti kojima Ustav stavlja u nadležnost navedenu obavezu i zašto su iz ovog konteksta izostavljene lokalne zajednice (gradovi i opštine), kada se među njihovim nadležnostima nalazi i staranje o zaštiti životne sredine. Iako su ustavne odredbe načelne, Ustav izričito ne upućuje na zakon koji bi bliže regulisao način ostvarivanja ovih prava i obaveza. U tom slučaju, moguće je primeniti opštu ustavnu odredbu, prema kojoj zakon može da reguliše način ostvarivanja nekog prava, u granicama koje definiše Ustav, pod uslovom da je to neophodno za njegovo ostvarivanje.

Član 53 [Tumačenje odredbi ljudskih prava]

Osnovna prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.

Član 53.

1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao što smo već ranije naveli, predstavlja temeljni i najstariji instrument zaštite ljudskih prava, koji se ostvaruje u sistemu Saveta Europe.
2. Prava i osnovne slobode zajemčene Ustavom Republike Kosovo, tumače se na način kojim se unapređuju vrednosti otvorenog i slobodnog demokratskog društva, u skladu sa važećim međunarodnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava i praksom međunarodnih tela, koja nadziru njihovo sprovođenje. S obzirom da su ustavni sudovi najvećeg broja evropskih zemalja, kroz primenu i tumačenje ustavnih odredbi o ljudskim pravima, skladno praksi Evropskog suda za ljudska prava, prihvatili tumačenje odredbi ljudskih prava saglasno sudskim odlukama ovog Suda, to i član 53. Ustava Republike Kosovo, nalaže svojom izričitom odredbom. To je s toga što se smatra da će se Ustavni sud Republike Kosovo, kao i drugi organi koji budu tumačili osnovna prava i slobode zajemčene navedenim Ustavom, pridržavati navedenih odluka. Opravdano se očekuje da će se time Republika Kosovo približiti jednoj doktrini ljudskih prava, kakvu traži primena i tumačenje ustavnih odredbi o ljudskim pravima, što će otvoriti put globalizaciji ustavnog prava Kosova, i doprineti boljoj zaštiti prava pojedinaca u ovoj Republici, što je, od svega, najvažnije.

3. Sama odredba navedenog člana, nadovezuje se na opšta načela predviđena Ustavom Republike Kosovo, koja ukazuju da ljudska prava i osnovne slobode čine osnov pravnog reda Republike Kosovo, da ova prava važe za sva lica i da su svi dužni da ih poštuju (član 21.), kao i na odredbu koja predviđa direktnu primenu međunarodnih sporazume i instrumenata (član 22.). Otuda, Ustav jemči neposrednu primenljivost ljudskih prava, na način na koji su garantovana opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. On se opredeljuje za rešenja da su ljudska prava i slobode, koja su predviđena taksativno nabrojanim međunarodnim sporazumima i instrumentima, garantovana njime, da se direktno primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i da imaju premoć u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. To znači da se ovde daje primat ratifikovanim međunarodnim ugovorima, tj. međunarodnim sporazumima i instrumentima, ali istovremeno se garantuje da se odredbe o pravima i osnovnim slobodama, tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva.
4. Takođe, pošto su međunarodni standardi i praksa međunarodnih institucija za ljudska prava (Komitet UN-a za ljudska prava ili Evropski sud za ljudska prava) obavezujući za tumačenje ustavnih odredaba o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, pravilna primena ovih odredaba u tumačenju prava, mogla bi da ispravi određene jezičke nelogičnosti i nejasnoće. Takođe, pravilna primena odredaba o pravima i osnovnim slobodama i tumačenje u skladu sa međunarodnim pravom i praksom Evropskog suda za ljudska prava, trebalo bi da doprinese harmonizaciji i usaglašavanju zakonodavstva Republike Kosovo sa zakonodavstvom Evropske unije.
5. Prihvatanje Konvencije ne odnosi se samo na puku deklaraciju prihvatanja formulacija i sadržaja teksta Konvencije, već ono znači i pristajanje na to da konačnu odluku o povredi ljudskih prava, dakle i tumačenje značenja odredbi, daju Komisija i Sud za ljudska prava u Strazburu. U takvim tumačenjima praksa Suda i Komisije za ljudska prava predstavlja bogat izvor različitih tumačenja. Naime, Sud je praksom utvrdio i sadržaj mnogih pravnih standarda i kriterijuma, kao što su, na primer, kriterijumi "nužnog u demokratskom društvu", "derogiranje u vreme vanrednih stanja" i drugo. Uloga sudske prakse, u tom pogledu, ne odgovara klasičnom obrascu kontinentalnog evropskog prava, nego većim delom tradiciji i metodama "case law" sistema, tj. sistema baziranih na precedente. Praksom i tumačenjima Suda domet odredbi je znatno proširen.
6. Treba podsetiti da se ovde radi o pravnom dokumentu za koji postoje određeni postupci prisilnog sprovođenja, naknade oštećenim strankama i politička volja i saglasnost država koje su prihvatile Konvenciju. Takođe, postoji i obaveza da države potpisnice usklade domaće pravo sa Konvencijom, a posebno i obaveza da se osigura svakom pojedincu uživanje prava i sloboda zajemčenih u Konvenciji. Izraz "svakom" znači da se ostvarenje tih prava ne odnosi samo na građane, niti se uslovljava prebivalištem ili boravištem, već se doslovno odnosi na sve osobe pod jurisdikcijom neke države.

7. Svaka država potpisivanjem Konvencije, prihvata i obavezu da prizna odluke Suda i da zajemči "svakome pod svojom jurisdikcijom", pravo da zatraži takvu zaštitu. Stvaranje takvog sistema, u velikoj meri je posledica kritičkog razmišljanja o efikasnosti i efektivnosti međunarodnog prava, odnosno shvatanja da se stvara sistem u kome je nadzor i konačan sud o ljudskim pravima prepušten transnacionalnim institucijama, na koje se ugovorno prenosi delatnost, koja je ranije bila deo nacionalnog suvereniteta.
8. Nadležnost Evropskog suda za ljudska prava proteže se na sve predmete u pogledu tumačenja i primene Konvencije i dodatnih protokola. Sud odlučuje na osnovu zahteva stranaka, bilo da se radi o međudržavnim sporovima u kojima potpisnice Konvencije obraćaju Sudu ili se radi o pojedinačnim zahtevima. Pojedinačni zahtev može da postavi bilo koja fizička osoba, nevladina organizacija ili udruženja pojedinaca. Pravo na pojedinačnu tužbu je ključni element sistema "nacionalne" zaštite ljudskih prava, a države, ne samo da su tužena stranka, već prihvatanjem Konvencije, tj. priznavanjem nadležnosti, preuzima obavezu da "ni na koji način ne sprečava delotvorno vršenje tog prava". Uslovi dopuštenosti, tj. mogućnost da ovaj Sud bude nadležan, utvrđeni su članom 35. Protokola 11 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema ovom članu, Sud može razmatrati predmet samo pošto što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva i unutar razdoblja od šest meseci od dana donošenja konačne odluke, kao i ukoliko se o istom predmetu ne odlučuje ili je odlučeno pred drugim međunarodnim telom (*ne bis in idem*).
9. Iako se ovde primenjuje načelo zabrane retroaktivnosti, tj. povratne primene međunarodnih ugovora, Sud je zauzeo stav da će, ipak, prihvatiti razmatranje i onih tužbenih zahteva, kada se radi o kontinuiranom kršenju nekog, Konvencijom zaštićenog, prava čije posledice traju i posle stupanja na snagu Konvencije, mada se čin kršenja desio prije tog trenutka. Sud odlučuje o svim slučajevima u okvirima svoje nadležnosti i to većinom glasova. Svaki od sudija, koji su bili u Odboru, Veću ili Velikom veću Suda, ovlašteni su da odluci dodaju svoje izdvojeno mišljenje. Konačna odluka obavezuje države koje su obuhvaćene tužbom, a nadzor nad izvršenjem odluke poveren je Odboru ministara.

Član 54 [Sudska zaštita prava]

Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.

Član 54.

1. Zbog značaja koji za status ljudskih prava u ustavnom i pravnom sistemu ima njihova zaštita, među opšte odredbe o ljudskim pravima svrstana su i ustavna jemstva prava na zaštitu ljudskih prava. Ustav utvrđuje dva vida zaštite ljudskih

prava i to: zaštitu u unutrašnjem pravu i međunarodno-pravnu zaštitu (zaštitu pred međunarodnim institucijama).

2. Ustav primarno garantuje zaštitu pred sudom, kao najvažniji vid zaštite ljudskih prava u unutrašnjem pravu. Pravo na zaštitu pred sudom ima svako, kome je povređeno ili uskraćeno pravo ili sloboda garantovana ustavom. Tako, i Ustav Republike Kosovo utvrđuje da svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava, koje je garantovano samim Ustavom²⁰⁵. Pored toga, član 54. ovog Ustava sadrži odredbu koja garantuje svakom pojedincu i pravo na efikasne pravne mere, ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno. Iz ovoga proizilazi da je svakome zajemčeno pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud, što znači da je time zajemčeno pravo na pravično suđenje (član 31. Ustava) i pravo na jednaku zaštitu pred sudovima, drugim državnim organima, nosiocima javnih ovlašćenja i organima jedinica lokalne samouprave (član 24. stav 1. i član 32. Ustava).
3. Zaštitu ljudskih prava pred sudom upotpunjuje sudska kontrola uprave (kontrola ustavnosti i zakonitosti pojedinačnih akata organa uprave), kojima se odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. Uz garancije pojedinih prava (na primer, izbornog prava, prava na pravično i nepristrasno suđenje, slobode veroispovesti, uverenja i savesti i drugih) Ustav izričito propisuje njihovu zaštitu, tj. nemogućnost ograničenja, čak ni u slučaju vanrednog stanja. Ono što je vrlo značajno za sudsku zaštitu prava, jeste činjenica da sadržaj prava na zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava, ne uključuje samo pravo na obraćanje sudu, već i pravo na uklanjanje posledica koje su nastale povredom određenog prava, tj. pravo na efikasne pravne mere, ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno (član 54. Ustava). Pored sudske zaštite, posebno se garantuje neposredna zaštita ljudskih prava pred Ustavnim sudom (član 113. Ustava). Neposredna ustavnosudska zaštita ljudskih prava, oslanja se na načelo neposredne primene Ustavom garantovanih ljudskih prava, a ostvaruje se kao supsidijaran vid zaštite, pod uslovima utvrđenim Ustavom.

²⁰⁵ Vidi predmete Ustavnog suda Republike Kosovo, u: *Presuda od 3 marta 2011 u slučaju br. KI 32/10. Podnosilac zahteva Fahrudin Megjedovic. Zamenik predsedavajućeg za Zajednice u Skupštini Opštine Peć. Ocena ustavnosti Odluke Skupštine opštine Peć o imenovanju zamenika Opštine za zajednice od 15 februara 2010 godine; Presuda od 17 jula 2012 u slučaju Br. KI 129/11. Podnosilac zahteva Viktor Marku Prištine.. Ocena ustavnosti ne izvršenja Presude Okružnog suda u Peći Ac. Dr. 158/2011 od 5 jula 2011 i Odluke br. 02/197/2010 Nezavisnog nadzornog odbora Republike Kosovo od strane Opštine Klina; Presuda od 16 jula 2012 u slučaju br. KI 47/12. Podnosilac zahteva Islam Thaci. Ocena ustavnosti Rešenja Vrhovnog suda Kosova Rev. Br. 188/2009, od 7 decembra 2011; Presuda od 16 jula 2012 u slučaju br. KI50/12. Podnosilac zahteva Agush Lloluni. Ocena ustavnosti ne izvršenja Odluke Okružnog suda u Peci Ac. br. 153/2011, od 4 oktobra 2011 godine i Odluke br. 02 (207) 2010, od 4 oktobra 2010 godine, Nezavisnog nadzornog odbora Republike Kosovo od strane opštine Junik; Presuda od 26 februara 2013 u slučaju KI 41/12. Podnosioci Gezim i Makfire Kastrati protiv Opštinskog suda u Prištini i Sudskog veća Kosova; i Presuda od 5 jula 2013 u slučaju br. KI 112/12. Podnosilac zahteva Adem Meta. Ocena ustavnosti Rešenja Okružnog suda u Mitrovici Ac. Br. 61/12, od 13 februara 2012 godine.*

4. Mehanizam zaštite sloboda i prava čoveka obuhvata niz pravnih principa, institucionalnih garancija i drugih pravnih instrumenata i postupaka, kojima se štite ustavne slobode i prava građana od mogućih povreda, ugrožavanja, zloupotreba, ukidanja i neosnovanih ograničenja. Ako se vratimo u istoriju nastanka osnovnih prava čoveka, onda možemo zaključiti da su se cilj i smisao slobode čoveka tražili i nalazili u ograničenju državne vlasti i zaštiti od samovoljnog, arbitrarnog delovanja upravnog aparata države. Zato se postavlja pitanje, šta je u svakoj državi najvažnije za stanje ljudskih prava i sloboda. Odgovor na ovo pitanje je jednostavan: to je način njihovog ostvarivanja, kao i postupak njihove ustavno-pravne zaštite. Ova zaštita osnovnih prava i sloboda mora da bude delotvorna, jer bi ona trebalo da potvrdi visoki rang ustavom garantovanih prava i njihovu pravnu superiornost u odnosu na obično zakonsko pravo. Zbog toga je pravna zaštita "probni kamen" za najveći broj osnovnih prava čoveka, pogotovu onih kojima se, u isto vreme, ograničavaju ovlašćenja javne vlasti, odnosno države.
5. Ustavni je princip da se prava i osnovne slobode neposredno primenjuju. Naime, *princip neposredne primene* normi o ljudskim pravima se proteže i na njihove međunarodne izvore, pa se ustavom jemče i, kao takva, neposredno primenjuju prava i osnovne slobode, priznata opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim ugovorima i zakonima²⁰⁶. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, samo ako je to ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava. Za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i za ostvarivanje principa pravne države, od najvećeg značaja je garancija sudske zaštite sloboda i prava, priznatih i zajemčenih ustavom. Naime, nema delotvorne zaštite prava (koja je od suštinskog značaja za svakog pojedinca), niti ostvarivanja principa pravne države, bez nezavisnog i nepristrasnog suda. Zato svaki ustav treba da garantuje svakom pojedincu pravo na sudsku zaštitu, ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko pravo ili osnovna sloboda, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale.
6. Sudska zaštita prava, pored klasične krivično-pravne i građansko-pravne zaštite, uključuje garanciju vođenja upravnog spora i postupak odlučivanja po ustavnim žalbama građana. U postupku rešavanja *upravnih sporova*, nadležni sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata²⁰⁷, kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu građana. Upravne sporove, po pravilu, rešavaju upravni sudovi²⁰⁸. U postupku po *ustavnim žalbama*, načelno se odlučuje o ustavnosti svih pojedinačnih akata i radnji, kojima se vređaju osnovna ustavna prava građana. O ustavnim žalbama odlučuje Ustavni sud.

²⁰⁶ Iz ovoga proizilazi da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda neposredno primenjuje u Republici Kosovo, i to u nesmanjenom obimu.

²⁰⁷ Pored upravnog spora, u kome se odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, izuzetno veliki značaj ima i upravni postupak, u kome se odlučuje o zaštiti prava ličnosti. O tome videti šire: Kavran, D., "Kadrovске evidencije i zaštita prava ličnosti u upravnom postupku", *Pravni život*, br. 12, 1979, str. 3-22.

²⁰⁸ Ovo nije slučaj u Republici Kosovo, jer je za sve upravne sporove nadležan Osnovni sud u Prištini.

7. Sudska zaštita ljudskih prava je osnovni oblik pravne zaštite prava i osnovnih sloboda čoveka i građanina, garantovanih ustavom. Sudovi štite pravo uopšte i pravni poredak u celini. Time što omogućavaju ostvarivanje objektivnog prava i funkcionisanje pravnog poretka, sudovi neposredno štite subjektivna prava pojedinca, zajemčena prava i slobode čoveka i građanina. Šta se ovde primećuje? Pre svega, dualistički karakter sudstva, jer su sudovi, istovremeno, i organi državne vlasti (tj. deo njenog prinudnog aparata), i zaštitnici prava i sloboda čoveka i građanina.
8. Kada govorimo o sudskoj zaštiti ljudskih prava, onda treba da ukažemo i na osnovne vrste ove zaštite. Naime, ona obuhvata:
 - 1) zaštitu od povreda i ugrožavanja učinjenih od strane države i drugih javno-pravnih tela;
 - 2) zaštitu od povreda prava i osnovnih sloboda čoveka, prouzrokovanih protivpravnim radnjama i aktima trećih lica (fizičkih i pravnih lica);
 - 3) kada štiti sve dimenzije subjektivne pravne pozicije u odnosu na javnu vlast, sudska zaštita obuhvata, ne samo zaštitu osnovnih ljudskih prava, nego i prava utvrđenih zakonom i legitimne interese pojedinca.
9. Ovim članom Ustav zaštićuje građane od samovolje upravne vlasti i njenih nezakonitih postupaka. Već samim ustanovljavanjem ove zaštite, građani su u priličnoj meri obezbeđeni od nezakonitih akata uprave. Takve akte će sud poništiti i upravna vlast će biti dužna, ako je potrebno, da donese novi akt saglasan zakonu. Upravno sudstvo je jedna tvorevina novijeg datuma, posebno u bivšim jugoslovenskim zemljama. Takođe, u vreme kada su donošene prve deklaracije prava čoveka i građanina, nije se još ni pomišljalo na upravno sudstvo. Do pojave upravnog sudstva i drugih specijalizovanih sudova, zaštitu prava i sloboda građana pružali su opšti sudovi u tradicionalnim sudskim postupcima (krivični i građanski sudski postupak). Danas, u velikom broju država, pored opštih sudova, postoje i različiti posebni sudovi, zavisno od vrste spora koji rešavaju, odnosno subjektivnih prava koja štite²⁰⁹.
10. Sudska zaštita prava, danas, najvećim delom se ostvaruje kao nadležnost nezavisne sudske vlasti, jer je bez vlasti suđenja, pravna država nezamisliva²¹⁰. Naime, sudovi štite slobode i prava građana, zakonom utvrđena prava i interese pravnih subjekata i obezbeđuju ustavnost i zakonitost. Upravo zbog toga (da bi bila objektivna i neutralna), sudska vlast mora da bude nezavisna od ostalih funkcija državne vlasti. Tako je i prema Zakonu o sudovima Republike Kosovo (usvojen u Skupštini 22.07.2010. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike

²⁰⁹ Karakter posebnih sudova imaju: 1) trgovački ili privredni; 2) upravni; 3) radni; 4) sudovi socijalnog osiguranja; 5) carinski; 6) poreski; 7) maloletnički; 8) vojni i drugi. Među njima, posebni značaj imaju upravni sudovi, koji rešavajući upravne sporove, istovremeno, štite osnovna prava i javne slobode građana od povreda učinjenih aktima uprave.

²¹⁰ Basta-Posavec, L., Pravna država i konstitucionalna demokratija, *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, br. 1-2, 1993, str. 26-31.

Kosovo br. DL-047-2010, 09.08.2010. godine), čiji je predmet uređivanje organizacije, funkcionisanja i nadležnosti sudova u Republici Kosovo (član 1.).

11. Na samom početku ovog Zakona, predviđena je nezavisnost i nepristrasnost sudova. Tako, i sam Ustav garantuje ovu nezavisnost, odredbom da sudije treba da budu nezavisne i nepristrasne pri obavljanju svojih dužnosti (član 102. stav 4.), dok je Zakonom o sudovima (član 3. stav 2.), takođe propisano da su sudije u vršenju svojih funkcija i donošenju odluka nezavisne i nepristrasne, kao i da ni na kakav način ne potpadaju pod uticaj bilo kog fizičkog ili pravnog lica, uključujući i državne organe. Sudovi osnovani ovim zakonom presuđuju u skladu sa Ustavom²¹¹ i Zakonom (stav 1.). S obzirom da je Republika Kosovo multietničko društvo, član 5. stav 1. propisuje da sastav pravosuđa mora da odražava tu etničku raznolikost²¹², u skladu sa samim Ustavom, kao i sa međunarodno priznatim načelima za polnu ravnopravnost.
12. Ono što je vrlo karakteristično za pravosuđe Republike Kosovo, jeste organizaciona struktura sudskog sistema, koju čine: osnovni sudovi, Apelacioni sud i Vrhovni sud. Ogranci se osnivaju na teritoriji Osnovnog suda, a unutar Apelacionog i osnovnih sudova, mogu se osnovati odeljenja ili odseci, u cilju efikasnijeg funkcionisanja dotičnog suda.
13. Predmetna nadležnost osnovnih sudova određena je tako, što navedeni Zakon predviđa da su oni nadležni da u prvom stepenu sude u svim predmetima, osim ako je Zakonom drugačije propisano. Osnovni sudovi su nadležni i za pružanje međunarodne pravne pomoći, kao i za odlučivanje u vezi prijema odluka stranih sudova. Treba naglasiti da ne postoje ni upravni, ni privredni (trgovački) sudovi, nego da su upravni i privredni sporovi u isključivoj nadležnosti Osnovnog suda u Prištini (član 11.).
14. U odnosu na osnovne sudove, formiran je Apelacioni sud kao drugostepeni sud, sa mesnom nadležnošću na celoj teritoriji Republike Kosovo, a njegovo sedište je u Prištini. Sastav Apelacionog suda, takođe, odražava etničku raznolikost Republike Kosovo i u skladu je sa međunarodnim načelima koja se tiču polne ravnopravnosti. U skladu sa relevantnim odredbama Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova i Ustavom Republike Kosovo, a radi obezbeđivanja učešća zajednica u sudstvu, predviđeno je da 15% od ukupnog broja mesta u Apelacionom sudu (ali ni u kom slučaju, manje od 10 mesta), zagarantovana su sudijama iz zajednica koje ne predstavljaju većinu na Kosovu (član 17.)
15. Nadležnosti Apelacionog suda predviđena je članom 18. Zakona, koji prema odredbama ovog člana, može:
 - 1) da razmatra sve žalbe podnete protiv odluka osnovnih sudova;
 - 2) da odlučuje kao trećestepeni sud, po žalbi koja je dozvoljena Zakonom i za konflikt jurisdikcije između osnovnih sudova;

²¹¹ Ustav Republike Kosovo, član 102. stav 3.

²¹² Sastav sudstva treba da odražava etnički sastav mesne nadležnosti svakog suda.

- 3) da rešava sukob nadležnosti između osnovnih sudova;
 - 4) da rešava druge Zakonom predviđene slučajeve.
- 16.** Konačno, najviši sudski organ vlasti na Kosovu je Vrhovni sud (Ustav Republike Kosovo, član 103. stav 2.), koji ima mesnu nadležnost nad celom teritorijom Republike Kosova, a njegova organizacija, funkcionisanje i jurisdikcija (kao i ostalih sudova), reguliše se zakonom. Ovaj Sud obuhvata žalbeno veće Kosovske agencije za imovinu i Specijalnu komoru Vrhovnog suda, čije su sudije, istovremeno i sudije Vrhovnog suda. Takođe, kao i kod Apelacionog suda, sastav Vrhovnog suda, prema Zakonu, treba da odražava etnički sastav Republike Kosovo. Naime, najmanje 15% sudija Vrhovnog suda (ali ni u kom slučaju ne manje 3 sudije), treba da bude iz zajednica koje ne čine većinu na Kosovu (član 103. stav 3. Ustava). Sedište Vrhovnog suda je u Prištini (član 21.), a na njegovom čelu se nalazi predsednik, koji može da obavlja i druge dužnosti predviđene Zakonom (član 103. Ustava).
- 17.** Nadležnost Vrhovnog suda je određena članom 22. Zakona o sudovima, tako da ovaj sud:
- 1) odlučuje o zahtevu za korišćenjem vanrednih pravnih sredstava, protiv pravosnažnih odluka sudova Republike Kosova, kao što je to predviđeno zakonom;
 - 2) odlučuje o reviziji protiv odluka drugostepenog suda;
 - 3) utvrđuje načelne stavove i pravna mišljenja, po pitanjima koja su značajna za jedinstveno sprovođenje zakona od strane sudova na teritoriji Kosova;
 - 4) rešava predmete Kosovske agencije za imovinu;
 - 5) rešava predmete Kosovske agencije za privatizaciju ili Kosovske poverilačke agencije;
 - 6) ostala pitanja predviđena Zakonom.
- 18.** S obzirom na složenost, značaj i moguću opasnost u vršenju pravosudne funkcije, sudije mogu da zahtevaju od Sudskog saveta Kosova posebne mere zaštite za sebe i svoju porodicu, kada opasnost za njihov život ili život članova njihove porodice, proizilazi kao rezultat obavljanja odgovorne funkcije koju vrše. Pored toga, sudije i sudije porotnici uživaju imunitet (član 31. Zakona o sudovima) od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili uklanjanja sa funkcije, zbog donete odluke, glasanja, iznetog mišljenja ili nekog drugog dela, koje je u saglasnosti sa njegovim dužnostima i odgovornostima, tokom obavljanja sudijske funkcije (član 117. stav 1. Ustava Republike Kosovo). Naravno, ova neodgovornost sudija, tj. njihov imunitet, ne može se primeniti u slučaju namernog kršenja zakona, pa otuda, ukoliko se utvrdi takvo ponašanje sudije i sudije porotnika, oni mogu biti razrešeni funkcije.
- 19.** *Ustavno-sudska zaštita* ljudskih prava i osnovnih sloboda je specijalizovani oblik njihove zaštite u većem broju evropskih država, uključujući i Republiku Kosovo. Ona se ostvaruje preko ustavnih sudova, koji imaju karakter posebnih sudsko-političkih institucija, koje se nalaze izvan redovnog pravosudnog sistema. Glavni

zadatak ustavno-sudske funkcije jeste garantovanje i očuvanje superiornosti ustava, tako da ustavno sudstvo postoji, sasvim logično, jedino u režimu čvrste ustavnosti. Ustavno-sudska zaštita prava čoveka se ostvaruje kao posredna ili indirektna zaštita, a osnovna nadležnost ove zaštite jeste normativna kontrola, pre svega, ocena ustavnosti zakona i rešavanje drugih apstraktnih ustavnih sporova. Tu je u pitanju sukob dveju normi, od kojih je jedna obavezno ustavna norma, a druga je norma zakona ili nekog drugog propisa.

20. Ukoliko ustavni sud utvrdi da je norma nekog zakona ili drugog propisa suprotna ustavnoj normi, on deklariše njenu nevažnost, a merilo za utvrđivanje te nevažnosti jesu, upravo, ustavne norme²¹³. Očigledno da normativna kontrola ima značajnu ulogu u zaštiti osnovnih prava, u svim onim slučajevima kada do njihove povrede dolazi dejstvom protivustavnih opštih akata, neustavnih zakona i drugih propisa. Ustavnosudska intervencija, kao što smo već naveli, ima karakter posredne zaštite, ali se normativnom kontrolom ostvaruju, pored zaštite osnovnih prava i drugi ciljevi. Kao samostalna i nezavisna sudska vlast, koja se nalazi izvan redovnog pravosuđa, ustavni sud, delom posredno, tj. apstraktnom ocenom ustavnosti, a delom i neposredno, tj. odlučivanjem o ustavnim žalbama, štiti prava i slobode građana.
21. Na kraju komentara navedenog Zakona o sudovima, treba naglasiti će se on sprovoditi u određenim fazama, i to, najpre, u fazi planiranja od 01. januara 2011. do 31. decembra 2011. godine, a zatim i u fazi sprovođenja od 01. januara 2012. do 31. decembra 2012. godine.
22. Pitanje koje se u praksi može postaviti u vezi sa ustavnim odredbom iz člana 54. koja je bila predmet ovog komentara, odnosi se na sadržaj, kvalitet i obim ljudskih prava na koja se protežu ustavne garancije vezane za zaštitu ljudskih prava. U navedenom članu se Ustav Republike Kosovo ograničava samo na zaštitu "prava zajemčenih Ustavom", tj. "u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom". Otuda se postavlja pitanje da li se garancije zaštite odnose i na ona prava, koja Ustav izričito ne garantuje, ali ih garantuju potvrđeni međunarodni ugovori ili su garantovana zakonima (zakonska prava) i da li samo pod pretpostavkom da na njih Ustav upućuje ili nezavisno od toga.

Član 55 [Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

- (1) Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom se jedino mogu ograničiti zakonom.**
- (2) Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.**

²¹³ U praksi ustavnih sudova, to su, najčešće, norme ustava kojima se garantuju ljudska prava i slobode.

- (3) Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.**
- (4) U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.**
- (5) Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.**

Član 55.

1. Ljudska prava i osnovne slobode mogu biti zakonom ograničeni, samo ako je to ustavom dozvoljeno, s tim što ustav, u najvećem broju slučajeva, to ograničavanje prepušta zakonu. Ova prava i slobode se mogu ograničiti jedino u svrhe koje dopušta sam ustav i u obimu koji je neophodan da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u jednom otvorenom i demokratskom društvu. Ono što je posebno značajno naglasiti, jeste činjenica da takva ograničenja ne smeju da zadiru u suštinu zajemčenog prava, a pritom su, svi državni organi, posebno sudovi, dužni da vode računa o suštini prava ili slobode koji se ograničavaju. Takođe, ovi organi su dužni da vode računa i o važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i, posebno, o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.
2. Kao što smo već naveli u prethodnom pasusu (na samom početku komentara ovog člana), zakonom se može propisati način ograničavanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava, zbog njegove prirode. Za pojedina prava i slobode ustav može da predvidi jedine dozvoljene uslove pod kojima se ona mogu ograničiti i u tom slučaju se radi o specijalnim ili posebnim granicama ljudskih prava²¹⁴. Ustavna zabrana da se pojedina prava i slobode koriste za određene ciljeve, takođe, predstavlja njihovo dopustivo ograničenje²¹⁵.

Član 55.1.

1. Da bi bila delotvorna, većina osnovnih prava garantovanih ustavom jedne države, zahteva dalje pravno oblikovanje životnih područja na koje se odnosi. To posebno važi za osnovna prava, koja su formulisana u formi programskih načela ili ustavnih naloga. Pravno oblikovanje osnovnih prava znači određivanje konkretnog sadržaja

²¹⁴ Tako, na primer, sloboda kretanja i nastanjivanja može da se ograniči zakonom, samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, sprečavanja širenja zaraznih bolesti, odbrane države i slično.

²¹⁵ Na primer, ustav može da zabrani delovanje političkih, sindikalnih i drugih udruženja, čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje ustavom zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava, izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje i slično.

i dometa pojedinih osnovnih prava i, najčešće, podrazumeva njihovo ograničenje. U prvom redu, to je zadatak zakonodavca, pa tako i član 55. stav 1. Ustava Republike Kosovo utvrđuje da se prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, mogu ograničiti jedino zakonom. Naravno, to se može učiniti samo pod uslovom, ako ta ograničenja dopušta sam Ustav. Pri ograničavanju prava i osnovnih sloboda, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome, da li postoji način da se ista svrha postigne manjim stepenom ograničenja prava.

Član 55.2.

1. Otuda, nadovezujući se na prethodni stav navedenog člana 55, stav 2. utvrđuje da se prava i osnovne slobode, garantovane Ustavom Republike Kosovo, mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se ispunio cilj radi kojeg je dozvoljeno ograničenje tih prava i sloboda, odnosno, kako bi se postigla svrha ograničenja. Principe koji definišu sadržaj, osnov, okvir i obim ograničenja ljudskih prava utvrđuje Ustav, a značaj ovih principa se sastoji u tome, što oni postavljaju granicu koju vlast ne sme da prekorači kada se nađe u situaciji da odlučuje o ograničenju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Oni, otuda, predstavljaju vodič za postupanje organa vlasti u ovakvim prilikama. Tako, na primer, nekoliko principa i osnovnih kriterijuma karakterišu ograničenje prava i osnovnih sloboda predviđenih članom 55:
 - 1) prava i osnovne slobode moraju biti garantovane Ustavom (stav 1.);
 - 2) ograničenje navedenih prava i sloboda može se izvršiti samo zakonom (stav 1.);
 - 3) ograničenje je moguće samo u slučaju kada to Ustav dopušta;
 - 4) prava i slobode se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne radi postizanja cilja (stav 2.);
 - 5) ograničenje je moguće samo ukoliko je propisano za svrhe za koje Ustav dopušta ograničenje (stav 3.);
 - 6) ograničenje mora biti svedeno na minimum, koji zadovoljava svrhu zbog koje Ustav dopušta mogućnost ograničenja prava (stav 2.);
 - 7) Ustavom je propisana zabrana osporavanja suštine garantovanih prava (stav 5.).
2. Prema tome, kada odlučuju o ograničenju ljudskih prava i osnovnih sloboda, organi vlasti su vezani ustavnim pravilima koja definišu sadržaj i okvir njihovog postupanja. Oni su, pre svega, dužni da vode računa o:
 - 1) suštini garantovanih prava koja se ograničavaju i ona ne sme da bude osporena (stav 5.);
 - 2) značaju svrhe zbog koje se sloboda ili pravo ograničavaju (stav 4.);
 - 3) obimu ograničenja i njegovoj prirodi (stav 2.);
 - 4) odnosu između ograničenja i svrhe zbog koje je propisano ograničenje (stav 4.);

- 5) postojanju mogućnosti da se svrha ograničenja ljudskog prava ili slobode postigne i sa manjim stepenom ograničenja prava (stav 4).

Član 55.3.

1. Komentarišući član 55. ukazaćemo na činjenicu da stav 3. ovog člana dozvoljava ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda, samo u one svrhe, zbog kojih su određena. Ni u kom slučaju se ne mogu sprovoditi ova ograničenja u neke druge svrhe. Ovu garantiju predviđa i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, propisujući granice korišćenja ograničenja prava (član 18.). Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom, ne mogu se primenjivati ni u koje druge svrhe, osim onih zbog kojih su propisana.
2. Kada je reč o zakonodavnoj intervenciji u osnovna prava, onda treba reći da se u pravnoj teoriji ova intervencija pokazuje kao oblikovanje osnovnih prava ili kao njihovo ograničenje. Problem oblikovanja je posebno izražen kod socijalnih prava, dok se kod liberalnih prava, najčešće, postavlja pitanje njihovog ograničenja. Nesporno je da osnovna prava ne mogu da važe neograničeno i, otuda, poredak zajedničkog života mora da ograniči slobodu pojedinca, kako ne bi bila ugrožena sloboda drugih.
3. Zato se u državnoj zajednici, svako pojedinačno osnovno pravo pojavljuje kao ograničena veličina, pa otuda, u principu, osnovna prava ne mogu da budu apsolutna. Kako su osnovna prava garantovana ustavom, proizilazi da njihove granice moraju da imaju osnov u samom ustavu.

Član 55.4.

1. Veoma je interesantna odredba stava 4. člana 55, po kojoj su sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, u slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda, dužni da se posvete suštini prava koja se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja i odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići. Takođe, odredba ovog člana propisuje da su navedene institucije javne vlasti dužne i da razmatraju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima. Naime, Ustav propisuje posebne obaveze za postupanje državnih organa kada odlučuju o ograničenju prava i apostrofira sudove kao organe vlasti, koji neposredno i u konkretnom slučaju odlučuju o ograničenju prava. Ove ustavne garancije su posebno važne, jer one štite prostor individualne slobode i određuju granicu i kriterijume za postupanje organa vlasti u domenu ljudskih prava.

Član 55.5.

1. Odredba predviđena stavom 5. člana 55. Ustava, utvrđuje da ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, ni na koji način ne sme da ospori *suštinu (bit, bitnu sadržinu)* garantovanih prava. Naime, pravilo koje zahteva da osnovno pravo ni u kom slučaju ne sme da se dodirne u njegovoj bitnoj sadržini, nalazi se u

nizu ustava koji su preuzeli poznatu formulu Ustava Nemačke. Međutim, treba ukazati na činjenicu da se teško može utvrditi kada je povređena *bitna sadržina* osnovnog prava i pod kojim pretpostavkama zakon koji ograničava osnovno pravo, ne dodiruje njegovo apsolutno zaštićeno jezgro. Ono što je izvesno jeste samo to, da garantovanje bitne sadržine mora da uključi pitanje srazmernosti ograničenja osnovnih prava²¹⁶.

2. Ustavne forme ograničenja ustavnog prava mogu da budu različite. U mnogim slučajevima, ustav povlači granice osnovnim pravima, predviđajući mogućnost njihovog ograničenja (zakonom ili na osnovu zakona), jer bi samostalno ograničenje osnovnih prava od strane izvršne ili sudske vlasti bilo nedopustivo. Zakonske rezerve mogu da ovlašćuju na ograničenje osnovnih prava samo kvalifikovanim zakonom, bilo da se ograničenje sme preduzeti samo pod određenim pretpostavkama ili samo za određeni cilj (na primer, u interesu nacionalne bezbednosti, vođenja krivičnog postupka, zaštite zdravlja i slično). Naravno, pri postavljanju granica osnovnih prava, treba voditi računa da se uspostavi optimalni odnos između osnovnih prava i ostalih pravnih dobara. To je s toga, što ograničenje osnovnog prava mora da bude prikladno da zaštiti druga pravna dobra, ali ne sme da ide dalje od onoga što je neophodno. Ono mora da bude srazmerno, da odgovara značaju osnovnog prava, što znači da i ograničenja osnovnog prava moraju da imaju svoje granice.
3. Prema tome, iz ovoga što smo naveli, može se zaključiti da su za sadržajno određivanje i ograničenje osnovnih prava neophodna izvesna formalna i materijalna pravila, kojima je zakonodavac vezan. Kao prvo, ograničenja osnovnih prava moraju da budu *opšta*, jer je, načelno, nedopustivo donošenje individualnih zakona, koji ograničavaju osnovna prava za poimenično određena lica ili unapred brojčano utvrđene grupe lica. Naime, pravilo opštosti isključuje mogućnost da se ograničenja preduzimaju samo zbog političkih, religioznih, kulturnih ili sličnih pogleda. Takođe, pravilo je da treba *imenovati* osnovno pravo koje se ograničava, sa pozivanjem na odgovarajuću ustavnu odredbu. Ovo pravilo treba da primora zakonodavca da, pre donošenja zakona, ozbiljno proceni da li je ograničenje neophodno i, ako jeste, onda koje osnovno pravo treba ograničiti.

Član 56 [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja]

(1) Odstupanje od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda, se, na osnovu ovog Ustava, može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko koliko je to neophodno u datim okolnostima.

²¹⁶ Ovde je bitno naglasiti da se u pravnoj teoriji razlikuje nekoliko vrsta ograničenja prava i osnovnih sloboda, tj. nekoliko granica, pa se, tako, najčešće pominju *stvarne* i *lične*, kao i *sistematske* i *imantne* granice. Stvarne granice postoje ako je ustavom neko osnovno pravo već ograničeno ili je, pak, stavljeno pod rezervu zakona, dok se lične tiču specijalnih, posebnih odnosa vlasti. Sistematske granice proizilaze iz uzajamnog odnosa pojedinih osnovnih prava, dok imantne proizilaze iz zaštićenog pravnog dobra.

(2) Odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29,31, 33, 34, 37. i 38. ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima.

Član 56.

1. S obzirom da je materija koju reguliše član 56. Ustava Republike Kosovo izuzetno osetljiva, komentar ovog člana započemo odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, ovaj član reguliše odstupanje u vanrednim okolnostima, tj. u doba rata ili druge javne opasnosti koja preči opstanku nacije. Samo u toj situaciji visoka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji (i to u najnužnijoj meri, koju iziskuje hitnost situacije), ali pod uslovom da takve mere moraju da budu u skladu sa njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.
2. Suspendovanje ili privremeno ukidanje osnovnih prava u vanrednim okolnostima, tj. u stanju državne nužde, predviđa se u većem broju ustava. Odredbe o suspenziji ovih prava se, najčešće, nalaze u delu o osnovnim pravima ili u delu ustava u kojem se dozvoljava mogućnost uvođenja vanrednog stanja u državi²¹⁷. Većina evropskih država polazi od nesmanjenog važenja osnovnih prava i u slučaju državne nužde, tj. u vanrednom stanju, stanju neposredne ratne opasnosti, opsadnom ili ratnom stanju, dopuštajući jedino njihovo delimično obustavljanje. Pritom se, poimenično, navode osnovna prava, koja se ni u tim slučajevima ne mogu suspendovati ili se taksativno nabrajaju osnovna prava, čije se vršenje privremeno obustavlja (bilo za čitavu teritoriju, bilo za jedan njen deo)²¹⁸.
3. Međutim, pored generalne suspenzije, treba naglasiti da postoji i tzv. individualna suspenzija osnovnih prava. Naime, neki ustavi, kao što su, na primer, Ustav Nemačke, Ustav Španije i drugi, dozvoljavaju tzv. individualnu suspenziju, kao sankciju za zloupotrebljeno korišćenje osnovnih prava i ozbiljno ugrožavanje slobodnog demokratskog poretka. Takvoj individualnoj suspenziji, najčešće, podležu sloboda štampe, sloboda nastave, sloboda okupljanja, sloboda udruživanja, tajnost pisama, pravo azila itd. Naravno, postoji mogućnost zloupotrebe ovog instituta, pa u tom smislu, da bi se ona sprečila (pre svega, na političke neistomišljenike), ustavni sud odlučuje o gubljenju i obimu gubljenja osnovnih prava pojedinca.

²¹⁷ Videti opširnije o ovom pitanju: Oren Gross Finnouala i Ni Aolain, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge University Press: Cambridge, 2006) narocito glava 1 ("MOdels of Accomodation") i 5 ("International Human Rights and Emergencies").

²¹⁸ U takvim slučajevima se, pored nekih političkih prava, kao što su sloboda štampe, sloboda zbora, političkog udruživanja, okupljanja na javnim mestima, sloboda mišljenja i informacija i slično, suspenduju i neka lična prava, kao što su garancije slobode ličnosti, slobode kretanja i nastanjivanja, nepovredivosti stana, tajnosti pisama i drugo. U takvim slučajevima mogu da se suspenduju i neka socijalno-ekonomska prava, kao što su pravo na štajk, sindikalna sloboda i drugo, ali i da se neke slobode transformišu u dužnosti građanina, kao što se sloboda rada može transformisati u dužnost rada.

4. U neposrednoj vezi sa problemom ograničenja prava i osnovnih sloboda građana, nalazi se njihovo važenje u vanrednim okolnostima, tj. u stanju državne nužde. Većina evropskih ustava izričito potvrđuje generalno važenje ljudskih prava i osnovnih sloboda u vanrednim okolnostima, ali se, pritom, taksativno nabrajaju osnovna prava, čije se vršenje, ni u kom slučaju i ni pod kakvim uslovima, ne sme suspendovati ili se navode prava koja se privremeno mogu obustaviti ili ograničiti.

Član 56.1.

1. Ustav Republike Kosovo sadrži odredbe o odstupanju od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda, koje se, na osnovu samog Ustava, može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko, koliko je to neophodno u datim okolnostima (član 56. stav 1.).²¹⁹ Režim odstupanja od ovih prava i sloboda predstavlja jedno od najdelikatnijih pitanja, u prilikama koje se karakterišu kao vanredno stanje²²⁰. Naime, za vreme ovakvog stanja, dolazi do poremećaja nadležnosti i to u korist izvršne vlasti, tj. egzekutive, kao i do odstupanja od režima ustavom zajamčenih ljudskih prava. To govori u prilog konstataciji da se u ovakvim prilikama pod svojevrsnim udarom nalaze dva izuzetno značajna ustavna principa, i to:
 - 1) princip ograničene vlasti u obliku podele vlasti;
 - 2) princip zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, čiji je sam Ustav garant.
2. Upravo zbog toga postoji nastojanje ustavotvorca da, uvažavajući standarde međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, u samom ustavu postavi granice za regulisanje odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tako i Ustav Republike Kosovo sadrži određene ustavne principe, koji postavljaju granice postupanja prilikom odlučivanja o merama odstupanja od navedenih prava i sloboda:
 - 1) u skladu sa opštim ustavnim principima, koji se odnose na ograničenja ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 56. stav 1.), Ustav izričito reguliše odstupanje od ovih prava i sloboda nakon objavljivanja vanrednog stanja;
 - 2) princip srazmernosti između ograničenja prava i svrhe koja se nastoji postići ograničenjem prava je, takođe primenjen, pa Ustav dopušta odstupanje samo onoliko, koliko je to neophodno u datim okolnostima (član 56. stav 1.). To znači da je važenje mera odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda

²¹⁹ U predmetu *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1978.), Komisija je eksplicitno razmatrala primjenu principa proporcionalnosti inherentne u članu 15. Zaključila je da vlada ne može da se pozove na postojanje vanredne situacije samo da bi opravdala bilo koje mjere koje je odlučila da provede, već mora ustanoviti konkretnu vezu između mjere i situacije koja treba biti kontrolirana.

²²⁰ Vanredno stanje je posebna situacija u kojoj može da se nađe jedna država i u takvim okolnostima može doći i do ograničavanja, tj. suspendovanja određenih ljudskih prava. O tome videti šire: Dicey, A., "Opsadno stanje", u: Bačić, A. (ur.), *Ustav i ustavna diktatura* (Književni krug: Split, 1992). Takođe, videti: Fridrich, C.J., "Ustavna diktatura i vojna vlada", u: Bačić, A. (ur.), *Ustav i ustavna diktatura.*; Giorgio Agamben, *State of Exception* (University Of Chicago Press; Chicago, 2005).

vremenski ograničeno, jer ove mere prestaju da važe sa prestankom vanrednog stanja.

3. Smatramo da je ovde trebalo da bude, izričito, naveden i princip nediskriminacije, tj. Ustavom je trebalo da bude propisano da mere odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla. Izostalo je, znači, načelno pravilo koje zabranjuje "svaki vid diskriminacije", a koje bi omogućilo da se prilikom interpretacije ove ustavne odredbe, uključe i drugi vidovi diskriminacije²²¹. Doduše, sledeći stav ovog člana (stav 2.), govori o tome, od kojih prava i osnovnih sloboda garantovanih Ustavom, nije dozvoljeno odstupanje ni pod kojim okolnostima, taksativno navodeći ova, apsolutna, prava i slobode (o tome će biti više reči u komentaru koji sledi). Tako je u ovom stavu naveden i član 24. Ustava ("Jednakost pred zakonom"), koji ustvari, predstavlja zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu.

Član 56.2.

1. Stavom 2. člana 56. Ustava Republike Kosovo, taksativno su nabrojani članovi koji garantuju prava i osnovne slobode od kojih nije dozvoljeno odstupanje ni pod kojim uslovima, što znači, čak ni za vreme trajanja vanrednog stanja. To je niz osnovnih prava, koja su najneposrednije vezana za ljudsku ličnost i u ta prava spadaju:
 - Ljudsko dostojanstvo (član 23.);
 - Jednakost pred zakonom, tj. zabrana diskriminacije (član 24.);
 - Pravo na život, tj. zabrana smrtne kazne (član 25.);
 - Zabrana mučenja, surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja (član 27.);
 - Zabrana ropstva i prinudnog rada (član 28.);
 - Pravo na slobodu i sigurnost, tj. zabrana lišavanja slobode, izuzev zakonom predviđenih slučajeva na osnovu odluke nadležnog suda (član 29.);
 - Pravo na pravično i nepristrasno suđenje (član 31.);
 - Načelo legaliteta i proporcionalnosti u krivičnim postupcima (član 33.);
 - Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo (član 34.);
 - Pravo na sklapanje braka i zasnivanje porodice (član 37.);
 - Sloboda veroispovesti, uverenja i savesti (član 38.).
2. Prema tome, sva ova prava i slobode, koja Ustav, u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, taksativno navodi, izuzeta su iz režima odstupanja. To su, znači, *apsolutno zaštićena prava*, jer sam Ustav zabranjuje odstupanja od ovih prava u bilo kojim prilikama i pod bilo kojim okolnostima.

²²¹ Peleš, A., "Pravo na peticiju u Međunarodnoj konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije", *Jugoslovenska Revija Međunarodno Pravo*, br. 1-3, 1973, str. 113-136.

Poglavlje III: Prava zajednica i njihovih pripadnika

Uvodna razmatranja

1. U državama koje odlikuje multietnički sastav stanovništva, pripadnicima nacionalnih manjina, tj. manjinskih zajednica, garantuju se brojna prava da bi bili izjednačeni sa većinskim stanovništvom²²². Kategorija prava ovih pripadnika obuhvata Ustavom i međunarodnim dokumentima garantovana posebna prava pripadnika ovih zajednica, radi očuvanja njihovih nacionalnih identiteta²²³. U međunarodnim dokumentima i u unutrašnjem ustavnom pravu država, ova prava su, pretežnim delom, zaštićena kao individualna prava, tj. kao prava lica koja pripadaju manjinskim nacionalnim zajednicama. Ovo s razloga što su kao kolektivne zloupotrebene od strane nacističke Nemačke (sulčaj Sudeta i sudbina Čehoslovačke pre Drugog Svetskog Rata).
2. Kada je reč o međunarodnom planu²²⁴, ova prava su garantovana najznačajnijim međunarodnim dokumentima, i to: Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Deklaracijom Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina iz 1992. godine²²⁵, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope iz 1995. godine, Konvencijom o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije²²⁶, Preporukama iz Lunda za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu²²⁷ i drugim međunarodno-pravnim dokumentima, kojima se utvrđuju međunarodni standardi posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina²²⁸.

²²² Dobrković, N., "Južni Tirol – model za rešavanje položaja i statusa nacionalnih manjina?", *Međunarodni problemi*, br. 3-4, 1992, str. 272-286.

²²³ Tako, na primer, Kopenhagenskim dokumentom se pripadnicima nacionalnih manjina garantuje pravo na "puno učešće u državnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i promovisanje identiteta tih manjina" (stav 35.).

²²⁴ Videti: Türk, D., "Osvrt na međunarodno-pravno regulisanje zaštite manjine u Ujedinjenim nacijama", *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 1-2, 1976.

²²⁵ Ova Deklaracija garantuje "pravo na učešće u odlučivanju na nacionalnom i, gde je to moguće, regionalnom nivou, koje se odnosi na manjine kojima pripadaju ili region u kome žive" (član 2. stav 3.).

²²⁶ Ovom Konvencijom, kao i drugim sličnim dokumentima, zemlje članice se obavezuju da će zabraniti i eliminisati svaki vrstu diskriminacije nacionalnih manjina. Zabrana ove diskriminacije se posebno odnosi na ostvarivanje "političkih prava, posebno prava na učešće u izborima, na glasanje i podržavanje izbora... na učešće u vladi i u vođenju javnih poslova na svim nivoima, kao i ravnopravni pristup državnim službama" (član 5. tačka B Konvencije).

²²⁷ Ovim preporukama se definišu standardi i mere koje doprinose efektivnom ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina na učešće u vođenju državnih poslova.

²²⁸ Značajna uporedna analiza međunarodnog prava i prava manjina, data je u: Thornberry, P., *International Law and Rights of Minorities* (Oxford University Press: Oxford, 1992)

3. Navedenim međunarodnim dokumentima utvrđena su opšta politička prava, ali i precizirana posebna prava pripadnika nacionalnih manjina. U ova politička, garantovana navedenim dokumentima spadaju, na primer, pravo glasa, pravo na redovne i fer izbore, pravo na vršenje javnih funkcija, sloboda udruživanja, sloboda okupljanja, pravo na tajno glasanje i druga prava, dok u posebna prava manjina spada, na primer, sloboda osnivanja političkih partija, zasnovanih na zajedničkim identitetima (Preporuka br. 8.). Ovo, posebno pravo manjina je obuhvaćeno opštim pravom slobode udruživanja. Posebno su značajne odredbe koje se odnose na izborni sistem i njegove efekte na reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu (Preporuka br. 9.). Svi ovi standardi su opšti, ali njihova primena zavisi od prilika u svakoj pojedinoj zemlji, pa se otuda oni primenjuju u skladu sa konkretnim okolnostima svake zemlje, koja svojim propisima, pre svega opštim aktima, tj. ustavom ili zakonima, bliže reguliše njihov sadržaj.
4. Brojni su faktori koji utiču na ostvarivanje prava pripadnika manjinskih zajednica da učestvuju u vođenju državnih poslova. Tu, pre svega, mislimo na objektivne faktore u koje spadaju: 1) broj pripadnika svake manjinske zajednice; 2) broj manjinskih zajednica, koji živi u određenoj državi; 3) rasprostranjenost ili koncentracija ovih zajednica na određenom prostoru i drugi faktori. Da bi manjinske zajednice mogle da ostvare prava i osnovne slobode koje su im zagarantovane Ustavom i drugim opštim pravnim aktima, neophodno je da imaju svoje predstavnike, tj. da budu reprezentovane u parlamentu. Takođe, mogućnost efektivnog korišćenja prava pripadnika ovih zajednica, umnogome, zavisi i od institucionalnog okvira u kome se ova prava ostvaruju, a taj okvir definišu propisi koji uređuju izborni sistem.
5. Prava koja se zajednički pripadnicima manjinskih zajednica i nacionalnih manjina, prvenstveno se ostvaruju u kulturnoj oblasti, tako da ustav pripadnicima ovih zajednica i manjina garantuje (zajemčuje) dodatna prava, tj. ona prava koja ne uživaju pripadnici većinskog stanovništva. Ta prava se pokazuju, i kao individualna (ostvaruju se pojedinačno), i kao kolektivna (u zajednici sa drugima). Kao što smo već naveli, pravni okvir i osnov prava pripadnika manjinskih zajednica i nacionalnih manjina predstavljaju, pre svega, ustav, kao i zakoni i međunarodni ugovori, što znači, ne samo unutrašnje, nego i međunarodno pravo. Kolektivna manjinska prava podrazumevaju da pripadnici ovih manjina, neposredno ili preko svojih izabраниh predstavnika, učestvuju u procesu odlučivanja ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, informisanost, službenu upotrebu svog jezika, pisma i slično. Ono što je vrlo značajno, a što se poslednjih godina dešava u brojnim zemljama u tranziciji, koje su multietničkog sastava, jeste činjenica da se radi ostvarivanja prava na samoupravu u ovim oblastima, pripadnicima ovih manjina pruža mogućnost da izaberu svoje nacionalne savete.
6. Posebno treba naglasiti da nije nimalo lako identifikovati institucionalni i normativni okvir, koji omogućava reprezentovanje pripadnika manjinskih

zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu. To je, pre svega, zbog toga što brojni faktori u uzajamnom sadejstvu i u različitim konkretnim prilikama utiču na rešenje ovog pitanja, pa tako, u jednoj istoj državi, neko pravilo ili određena mera, mogu imati čak i dijametralno suprotne efekte na zastupljenost pripadnika manjina u parlamentu. Naime, veoma je bitno da li je u raspodeli mandata primenjen proporcionalni ili većinski sistem. Tako, manjinske zajednice i nacionalne manjine, koje su koncentrisane u određenoj oblasti države, primenom proporcionalnog izbornog sistema, biće u povoljnijem položaju, ako je biračko telo podeljeno u više izbornih jedinica. Međutim, takvo rešenje ne odgovara pripadnicima ovih manjina, koji su rasprostranjeni na širem području, zbog toga što pri podeli biračkog tela na više izbornih jedinica, ove manjine mogu ostati bez predstavnika u parlamentu. Ove manjine bi imale mnogo veće izgleda na svoje reprezentovanje u predstavničkom telu, ukoliko bi u državi bila obrazovana samo jedna izborna jedinica (što se vrlo često i dešava u praksi). To je zato što, u tom slučaju, ne bi došlo do cepanja njihovog biračkog tela između više izbornih jedinica, pa je, otuda, veoma bitno, izabrati pravila koja definišu optimalne okvire za ostvarivanje prava pripadnika ovih manjina na njihovo predstavljanje, tj. reprezentovanje u parlamentu, kao najvišem predstavničkom telu. Naravno, to nije nimalo lak posao, jer je gotovo nemoguće predvideti kako će delovati neki izborni sistem, kao i kakvi će njegovi efekti biti u svakom konkretnom slučaju, zbog složenosti faktora koji se, pritom, moraju uzimati u obzir i njihovog uticaja na položaj pripadnika ovih manjina. Veoma često se dešava da su ovi efekti u odnosu na položaj pripadnika manjina, u jednoj istoj državi, dijametralno različiti i potpuno suprotni.

7. Za pripadnike manjinskih zajednica i nacionalnih manjina i njihovo reprezentovanje u parlamentu, od najvećeg značaja je garantovanje prava na njihovo političko organizovanje, jer su u tom slučaju, veće mogućnosti za zastupanje manjinskih interesa u predstavničkom telu. Ako se baci pogled na dosadašnji istorijski period, uporedna ustavna praksa se ne bi mogla pohvaliti nekim velikim dostignućima u ovoj oblasti. Međutim, danas je situacija znatno drugačija, tako da komparativna iskustva pokazuju određene pravilnosti, pa se mogu identifikovati neki elementi opšteg karaktera, koji, na direktan ili indirektan način, doprinose ostvarivanju, toliko važnog prava pripadnika manjina i njihovih zajednica u parlamentu. Poseban značaj ima garantovanje prava manjinskim zajednicama i nacionalnim manjinama da obrazuju političke stranke, čime će biti znatno olakšano kandidovanje za predstavnička mesta u parlamentu što, naravno, neće automatski dovesti do njihovog političkog reprezentovanja u ovom telu i osvajanjem određenog broja mandata. To pravo na političko organizovanje pripadnika ovih manjina je samo potreban (neophodan), ali ne i dovoljan uslov za njihovo reprezentovanje u predstavničkom telu, jer ostvarivanje ovog prava zavisi od brojnih faktora.
8. Pre svega, kao što smo već naveli, jedan od ključnih faktora, od kojih zavisi ostvarivanje navedenog prava na reprezentovanje predstavnika manjinskih zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu, jeste izborni sistem, jer on utiče na mogućnost njihovog predstavljanja. Tako, ako je u primeni **proporcionalni izborni**

sistem, navedene zajednice i manjine imaju veće izgleda za ostvarivanje ovog prava, ukoliko su njihovi predstavnici rasprostranjeni na širem području i nisu koncentrisani na jednom određenom prostoru. Suprotno tome, za predstavnike ovih manjina je povoljniji većinski izborni sistem u slučaju kada su manjinske zajednice i nacionalne manjine koncentrisane u jednoj oblasti, posebno ako na tom prostoru čine većinsko stanovništvo. Tada im primena *većinskog izbornog sistema* ²²⁹ omogućava da, kao manjine, imaju svoje poslanike u parlamentu.

9. Danas je u većini evropskih zemalja prihvaćen sistem srazmernog predstavnništva, tj. proporcionalni izborni sistem, pre svega što on omogućuje da u parlamentu bude predstavljeno više političkih stranaka i pogoduje manjim političkim strankama, a samim tim i reprezentovanju manjinskih zajednica i nacionalnih manjina. Naime, s obzirom da omogućuje i predstavljanje manjine, sistem srazmernog predstavnništva podstiče na obrazovanje velikog broja političkih stranaka. Ono što je bitno ovde naglasiti jeste da ovaj sistem ne upućuje političke stranke na koaliciju, jer im i bez stranačkih saveza omogućuje zastupljenost u predstavničkom telu, omogućuje postojanje i jačanje radikalnih, rigidnih i ekstremnih stranaka. S obzirom da ne doprinosi formiranju stabilnih koalicija, on ne doprinosi ni stabilnosti vlada, što u parlamentarnom sistemu vlasti dovodi do kriza vlade, koje mogu voditi u raspuštanje parlamenta i time u krizu čitavog parlamentarnog sistema vlasti. Suprotno tome, većinski sistem upućuje stranke koje učestvuju u izborima na koaliciju.
10. Međutim, u političkoj teoriji i uporednom ustavnom pravu, još uvek nije potpuno završena rasprava o prednostima i nedostacima sistema većine i sistema srazmernog predstavnništva, što naravno, nije moguće bez uvida u konkretne društvene prilike određene države. Zbog toga se i ne može unapred (*a priori*) tvrditi da je jedan od ova dva sistema raspodele mandata više demokratski u odnosu na drugi, a posebno ne da je jedan od njih nedemokratski. Nas u konkretnom slučaju zanima, koji je od ova dva sistema prikladniji i bolji za političko reprezentovanje manjinskih zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu, kao predstavničkom telu. Prosečnom biraču je bliži većinski, nego sistem srazmernog predstavnništva, jer je biračima lakši za razumevanje, obezbeđuje neposredniju vezu između kandidata i birača, birači dobro poznaju poslaničkog kandidata, što pruža mogućnost da poslanička mesta osvajaju najbolji, najposposobniji i najugledniji kandidati (kao princip raspodele mandata, presudan je

²²⁹ Ovde je vrlo značajno, kao primer, navesti tzv. Preporuke iz Lunda, koje upravo naglašavaju uticaj izbornog sistema na reprezentovanje pripadnika manjinskih zajednica u predstavničkom telu. Naime, prema Preporuci br. 9, "tamo gde su nacionalne manjine skoncentrisane teritorijalno, po jedan član iz okruga može da obezbedi dovoljnu zastupljenost manjina", dok "sistemi proporcionalne zastupljenosti, gde se udeo političke partije u nacionalnom glasu odražava preko procenta poslanik, mogu pomoći kod zastupljenosti nacionalnih manjina". Uporedi: The OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM), *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* (1 September 1999).

kvalitet kandidata za poslanika, a ne program ili ličnost lidera političke stranke), ističe veću slobodu birača tokom izbora i nezavisnost poslanika tokom rada u parlamentu. No, uprkos svim ovim prednostima i pozitivnim osobinama većinskog sistema, politička teorija i praksa su otkrile i brojne nedostatke ovog sistema, među kojima su najvažniji: mogućnost da jedna stranka dobije veći broj poslanika, nego što bi joj, srazmerno njenoj snazi, pripadalo i, što je još nepovoljnije, ovaj sistem raspodele mandata onemogućuje predstavljanje čitavih kategorija birača, pa je, zbog toga, i nedemokratski, i nepravičan. To se posebno odnosi na zastupljenost manjinskih zajednica i nacionalnih manjina.

11. Pored toga, za većinski sistem je karakteristično da iz političkog života eliminiše stranke male i srednje veličine, dok pogoduje velikim političkim strankama. On ne uvažava u pravoj meri politički i stranački pluralizam u društvu, nagoni stranke na izborne koalicije i vodi ka dvostranačkom sistemu. Upravo na kritici ovog većinskog sistema, nastao je sistem srazmernog predstavnštva, tj. proporcionalni sistem, koji ispravlja nepravde i nedostatke ovog prethodnog (sistema većine), čijom primenom jedna stranka može da dobije veći broj poslanika nego što bi joj to, srazmerno njenoj brojnoj snazi, pripadalo. Sistem srazmernog predstavnštva se primenjuje u većim izbornim jedinicama, u kojima se bira veći broj poslanika, pa se, otuda, umesto glasanja za jednog kandidata, u ovom sistemu glasa za stranačke liste (sistem lista). Poslanički mandati se dalje dele između kandidatskih lista, srazmerno dobijenim glasovima. Ovu razliku između većinskog i proporcionalnog sistema navodimo, pre svega, da bi se uvidele prednosti i nedostaci jednog i drugog sistema
12. Za komentarisanje Poglavlja III, koje je posvećeno pravima zajednica i njihovih pripadnika, odnosno za omogućavanje pripadnicima manjinskih zajednica i nacionalnih manjina reprezentovanja u parlamentu, kao predstavničkom telu, od presudnog je značaja sistem raspodele mandata. Naime, upravo proporcionalni sistem, tj. sistem srazmernog predstavnštva, omogućuje predstavljanje manjine, jer on sprečava da velike stranke guše manje. Taj sistem, sam po sebi, predstavlja jednu vrstu demokratskog sistema, u tom smislu što omogućuje učešće svih delova biračkog tela u upravljanju državom. Sistem srazmernog predstavnštva daje takav rezultat u podeli mandata, u kojem je izražena, kako volja većine, tako i volja manjine (što nije slučaj sa sistemom većine). Naravno, ovaj sistem ne treba idealizovati, jer on, pored brojnih prednosti, koje su dovele do toga da je on, danas, u najvećem broju zemalja u primeni, ima i brojne nedostatke na koje su ukazivali najpoznatiji teoretičari i konstitucionalisti²³⁰. Međutim, za predstavnike manjinskih

²³⁰ Tako, na primer, mnogi, veoma strogo prosuđuju ovaj sistem, navodeći da on nije, ni u duhu predstavničke demokratije, ni parlamentarnog režima, da se njegova celishodnost još nije dovoljno posvedočila u praksi, da ovaj sistem favorizuje stranke, a ne pojedinca (što omogućuje da se pod okriljem stranačke liste izabere kandidat koji je nedovoljno poznat biračima, bez autoriteta i ugleda), da otuda, ovaj sistem predstavlja političke stranke, a ne građane, pa se biračima "nameće onaj koga oni neće" itd. Zato se za ovaj sistem kaže da je on izraz, ali i razlog birokratizacije političkih stranaka i stvaranja stranačke oligarhije, da je to "sistem radi partija ustanovljen, na njima zasnovan, koji umesto suverenosti opšteg prava glasa, podiže suverenost

zajednica i nacionalnih manjina je pogodniji (prihvatljiviji) sistem srazmernog predstavnštva, pa je, zbog toga, on prihvaćen u većini evropskih država. Naime, proporcionalni sistem omogućuje da u parlamentu bude reprezentovano više političkih stranaka i, kao takav, pogoduje manjim političkim strankama, pa je stoga, načelno, povoljniji i za reprezentovanje manjinskih zajednica i nacionalnih manjina. Naravno, prilikom analize njegovih stvarnih efekata, moraju se uzeti u obzir brojni faktori, koji mogu da budu odlučujući, podsticajni ili limitirajući činilac za postizanje zastupljenosti manjina u parlamentu. Zbog toga je neophodno da se, u najkraćim crtama, osvrnemo na ove najvažnije faktore.

13. Kao prvo, navešćemo **faktor koji se tiče izbora formule za izračunavanje odnosa između osvojenih glasova i mandata koji su pripali kandidatskoj listi**. Ovo navodimo na samom početku, jer izborna formula direktno utiče na proporcionalnost rezultata izbora, pa tako, na primer, pri raspodeli mandata, *formula najvećeg proseka* daje izvesnu prednost većim političkim strankama, *formula najvećeg ostatka glasova* daje prednost manjim političkim strankama, dok neke izborne formule smanjuju proporcionalnost.
14. Drugi, veoma značajan faktor, koji se danas sve više primenjuje u većini savremenih ustavnih sistema (u cilju omogućavanja manjinama da budu zastupljene u parlamentu), jeste **minimalni procenat glasova (izborni prag, izborna prepreka, izborni cenzus i sl.)**, koji treba da osvoji lista kandidata, da bi stekla pravo na učešće u raspodeli mandata. Sve stranke koje su učestvovala na izborima, a nisu dostigle potreban procenat glasova, biće isključene iz raspodele poslaničkih mandata, tako da će ostati vanparlamentarne stranke. Ovaj izborni prag (izborni cenzus), može da bude prirodni ili veštački (kada zakon utvrđuje procentualno izražen najmanji potreban broj glasova za sticanje prava na poslanički mandat), a njegov efekat na zastupljenost manjinskih zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu je višestruk. Međutim, za potrebe ovog rada, ukazujemo na dvostruki uticaj izbornog cenzusa, koji je predviđen za manjine: kao prvo, on zavisi od toga, koji cenzus, tj. izborni prag postoji u izbornom sistemu (prirodni ili zakonski) i, kao drugo, da li se taj cenzus izračunava na nivou cele države ili samo na nivou izbornih jedinica.
15. Postavlja se pitanje, koji je izborni cenzus, kao rešenje za obezbeđivanje reprezentovanja manjina u parlamentu, povoljniji. Odgovor na ovo pitanje je jednostavan, jer je očigledno da prirodni izborni prag (cenzus) predstavlja povoljnije rešenje od zakonskog, s obzirom da ne postavlja dodatne uslove za ulazak u parlament. Načelno, ovaj prirodni izborni prag (cenzus), više odgovara manjim političkim strankama, pa samim tim i strankama nacionalnih manjina, koje

partija..." U sistemu srazmernog predstavnštva, kandidat se pre izbora ne mora neposredno predstavljati biračima, jer za njega to čini stranka. Ustvari, birači ovde biraju neposredno političku stranku, a ova zatim bira poslanike (zato se za ovaj sistem kaže da je on jedan oblik posrednih izbora), pa je otuda, opravdana primedba da sistem srazmernog predstavnštva onemogućuje izbor nezavisnih kandidata.

se nalaze u ovom krugu političkih stranaka²³¹. Nasuprot tome, zakonski izborni cenzus, otežava mogućnost njihovog reprezentovanja u predstavničkom telu, jer povećava minimalni procenat glasova, koji je neophodan za ulazak u parlament. Tako, kandidatska lista, koja bi primenom prirodnog izbornog prava dobila odgovarajuće mandate u parlamentu, primenom zakonskog izbornog cenzusa, mogla bi da bude isključena iz ove raspodele, sa razloga što nije osvojila zakonom propisan minimalni procenat glasova, koji je potreban za učešće u raspodeli mandata. Propisivanjem zakonskog izbornog praga, posebno su pogođene najmanje političke stranke, a upravo su među njima i stranke nacionalnih manjina.

16. Sada se moramo osvrnuti na činjenicu koju smo naveli u pretposlednjem pasusu, koja može biti od velikog uticaja na zastupljenost manjina u parlamentu, a tiče se okolnosti, da li je izborni cenzus utvrđen na nivou cele države (kada je cela država jedna izborna jedinica) ili samo na nivou izbornih jedinica (kada je biračko telo podeljeno između više izbornih jedinica). Postavlja se pitanje, koja je varijanta povoljnija za manjinske zajednice i nacionalne manjine? Odgovor na ovo pitanje se sastoji u tome da su izgledi da njihovi predstavnici zauzmu određeno mesto u parlamentu veći, ako je biračko telo podeljeno u više izbornih jedinica, a izborni cenzus se formira na nivou samih tih jedinica. Naravno, treba ukazati i na činjenicu da efekat ovakvog rešenja nije jednoznačan i da takvo rešenje ne odgovara poednako svim manjinskim strankama, što se posebno odnosi na manjine čiji predstavnici žive u manjim grupama, "rasuti" na celoj teritoriji države. Naime, zbog toga se može desiti da manjinske zajednice i nacionalne manjine, ni u jednoj od izbornih jedinica ne ostvare minimalan broj potrebnih glasova za osvajanje poslaničkih mandata, a da je obrnuta situacija, tj. da postoji samo jedna izborna jedinica, oni bi svoje pravo reprezentovanja u parlamentu ostvarili i osvojili odgovarajući broj poslaničkih mesta.
17. Međutim, treba reći da, iako izborni cenzus ima različite efekte, prirodno određen prag, na nivou izborne jedinice, daje veće izgleda za osvajanje određenog broja poslaničkih mandata u parlamentu i, samim tim, reprezentovanje manjina u predstavničkom telu. Upravo zbog toga, u uporednom ustavnom pravu srećemo brojne mere afirmativnog karaktera, koje mogu dovesti do najpovoljnijih (optimalnih) rešenja za predstavnike manjinskih zajednica i nacionalnih manjina. Tako se, na primer, u nekim državama, zakonski izborni cenzus propisuje u visini od 5%, ali se za manjine taj procenat spušta, na primer, na 2% ili 3% osvojenih glasova. U nekim izbornim sistemima se ovaj prag uopšte ne primenjuje na manjinske liste (Nemačka, Poljska i druge države), dok se u nekim sistemima rezerviše dodatno mesto za predstavnike manjina, čije kandidatske liste nisu prešle izborni prag (Rumunija). S obzirom da i Republika Kosovo predstavlja multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica (član 3. stav 1. Ustava), ustavnim odredbama je određena struktura Skupštine Republike Kosovo, tako da je, od ukupno 120 poslanika, u sklopu ove podela 20 mesta garantovano za

²³¹ Ovdje treba naglasiti da će manjinske liste i liste manjih političkih stranaka biti u nepovoljnijem položaju u odnosu na većinske liste i liste većih političkih stranaka, jer je kriterijum za sticanje prava na poslanički mandat jednak za sve kandidatske liste.

predstavnik zajednica, koje nisu većina na Kosovu (član 64. stav 1. i 2. Ustava), u koje spadaju Srbi, Romi, Aškalije, Egipćani, Bošnjaci, Turci i Goranci. U okviru ovih 20 garantovanih mesta, njima je tačkama 1. i 2. stava 2. člana 64. Ustava, precizno određena raspodela mandata, tako da, ukoliko na opštim izborima ne osvoje potreban broj glasova, njima se garantuje određen broj mesta u Skupštini Republike Kosovo.

18. Kao treći faktor, koji može da ima veoma značajne efekte za postizanje zastupljenosti manjinskih zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu, navode se *izborne jedinice* i to, pre svega, njihova veličina, broj i, posebno, postavljanje granica ovih izbornih jedinica. Naime, oblikovanje izbornih jedinica ima dvostruko dejstvo na mogućnost osvajanja poslaničkih mandata od strane manjina i njihovo reprezentovanje u parlamentu. Kao prvo, ono se ogleda u efektima sistema srazmernog predstavništva i, kao drugo, u postavljanju granica izbornih jedinica, ali tako da te granice budu u funkciji olakšavanja poednake zastupljenosti nacionalnih manjina²³². Ovde može doći i do tzv. prikrivene (faktičke) nejednakosti biračkog prava, tj. kada izborne jedinice sa različitim brojem birača biraju jednak broj predstavnika ili kada izborne jedinice sa istim brojem birača biraju različiti broj predstavnika. Tu postoji očigledna nejednakost predstavljanja. Suptilniji oblik nejednakosti je krojenje izbornih jedinica, koje ima za cilj favorizovanje određenih političkih, nacionalnih ili rasnih tendencija (izborna geometrija u SAD-u, nazvana "džerimandering"). Tako, favorizovanjem određenih tendencija i sprovođenjem izborne geometrije, može se ostvariti namera predstavnika većine, da iz parlamenta u potpunosti budu isključeni predstavnici određenih političkih partija, nacionalnih manjina, rasa, religija, profesija i slično.
19. Prema tome, iz dosadašnje analize većinskog i proporcionalnog sistema može se zaključiti da i jedan i drugi sistem imaju, kako svoje prednosti, tako i svoje nedostatke, i to: u pogledu reprezentovanja manjina, političkih stranaka, regiona i slično. Za potrebe našeg komentara, najznačajnije je sagledavanje uticaja primene ovih sistema na reprezentovanje manjina, tj. manjinskih zajednica i pripadnika nacionalnih manjina, s obzirom da je danas u Evropi, pa i u celom svetu, veoma mali broj jednonacionalnih država, već danas, u najvećem broju zemalja srećemo multietnička društva, tako da je veoma značajno ustavnim sistemima tih zemalja omogućiti adekvatno i što bolje zastupanje ovih manjina u nacionalnim parlamentima. To je zato što, upravo, njihovi predstavnici najbolje mogu da reprezentuju svoje sunarodnike u predstavničkim telima zemalja u kojima žive, da ukažu na svoje aktuelne probleme i da u njihovom rešavanju daju najveći doprinos, jer su i oni sami neposredno zainteresovani za uspeh u parlamentu. Iz poređenja sistema srazmernog predstavništva sa sistemom većine, može se izvesti najkraći zaključak i to da sistem srazmernog predstavništva više odgovara idealu pravde, dok sistem većine, pruža veće pogodnosti za formiranje parlamentarne većine.
20. Kao što smo napred naveli, najveća prednost sistema srazmernog predstavništva je što ovaj sistem poednako vrednuje svaki glas birača i verno odražava

²³² Preporuke iz Lunda, br. 10.

raspoloženje biračkog tela. S obzirom da poednako pruža mogućnost svim strankama da imaju svoje predstavnike u parlamentu, on omogućuje predstavljane manjine, jer sprečava da velike stranke guše manje, a prestanak izabran po ovom sistemu, više ima u vidu opšte interese države i naroda. Otuda, u raspodeli mandata, ovaj sistem daje takav rezultat, u kojem je izražena, kako volja većine, tako i volja manjine, što međutim nije slučaj sa sistemom većine, koji se primenjuje u dve varijante, i to, kao sistem relativne većine i kao sistem apsolutne većine. Međutim, u obe ove varijante većinskog sistema, izražava se samo volja većine, a predstavnik izabran po ovom sistemu (u maloj izbornoj jedinici), vezan je za svoju izbornu jedinicu, tako da prednost daje, pre užim, nego opštim interesima.

21. No, iako se iz navedenog može zaključiti da je sistem srazmernog predstavnštva demokratskiji u odnosu na većinski sistem, mnogi liberalni politički teoretičari ukazuju na njegove brojne mane, pre svega, na tehničku komplikovanost, nerazumljivost biračima, kao i na činjenicu da je, kroz istoriju, primena ovog sistema bila jedan od osnovnih uzroka krize parlamentarizma²³³. Zbog toga se, u novije vreme, pravi kompromis između ova dva sistema raspodele mandata, pa tako nastaje mešoviti sistem, kao kombinacija većinskog i proporcionalnog sistema. Ovaj mešoviti sistem se zasniva na dvostrukom glasanju i već decenijama se primenjuje u Saveznoj Republici Nemačkoj. Naime, Nemačka se, za svrhe izbora za Donji dom Parlamenta deli na male (u ovim jedinicama se predstavnici biraju relativnom većinom) i velike izborne jedinice (u njima se predstavnici biraju sistemom srazmernog predstavnštva, na osnovu metoda izbornog količnika). Kada se glasanje završi, jedna polovina predstavnika u Donjem domu se bira saglasno rezultatima izbora u malim izbornim jedinicama (raspodela se vrši primenom sistema relativne većine), a druga polovina predstavničkih mandata se deli između političkih stranaka (raspodela se vrši primenom sistema srazmernog predstavnštva, ali metodom izbornog količnika). Naravno, veoma je bitno naglasiti da je i ovde predviđen određeni cenzus, tj. donja granica broja glasova koju stranka mora da dobije, da bi njeni kandidati mogli da postanu predstavnici. Naime, da bi jedna politička stranka koja učestvuje na izborima u SR Nemačkoj, dobila pravo da učestvuje u raspodeli mandata, ona mora da, od ukupnog broja datih glasova na izborima u celoj zemlji, dobije najmanje 5% prema sistemu srazmernog predstavnštva, odnosno mora da ostvari najmanje 3 mandata prema sistemu relativne većine u malim izbornim jedinicama²³⁴.
22. Upravo zbog navedenih nedoslednosti, odnosno nedorečenosti jednog i drugog izbornog sistema (i pored njihovih brojnih prednosti), na odgovarajuću srazmeru između broja osvojenih glasova i broja mandata koji su pripali kandidatskim

²³³ Primena ovog sistema je bila, čak, i neposredni uzrok sloma političke demokratije u vajmarskoj Nemačkoj. Naime, upravo je Hitler, primenom sistema srazmernog predstavnštva došao na vlast. O ovome videti šire: Zeh, W., *Parlamentarismus: historische Wurzeln, moderne Entfaltung* (R. v. Decker & C.F. Müller: Heidelberg, 1987).

²³⁴ Zbog svojih prednosti u odnosu na isključivu primenu sistema srazmernog predstavnštva ili sistema većine, mešoviti izborni sistem je primenjen i u izborima za Državnu dumu, na prvim višestranačkim izborima u Ruskoj federaciji 1993. godine.

listama, ključnu ulogu i presudan uticaj ima formiranje izbornih jedinica. Naime, upravo postavljanje granica izbornih jedinica predstavlja ključni faktor, koji utiče na mogućnost reprezentovanja manjinskih zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu. Međutim, treba naglasiti da nije nimalo jednostavno odrediti dejstvo ovog faktora, s obzirom da u znatnoj meri ono zavisi od okolnosti, da li su pripadnici ovih zajednica i manjina "rasuti" na širem području ili su koncentrisani na određenom prostoru. Ukoliko je u pitanju druga situacija, tj. ukoliko postoji koncentracija pripadnika ovih zajednica i manjina na jednom određenom prostoru, onda je za njih povoljnija podela na izborne jedinice, čije se granice određuju na takav način, da ne cepaju biračko telo između više jedinica. No, ovakva podela ne odgovara navedenim zajednicama i manjinama, ukoliko su njeni pripadnici "rasuti", tj. ukoliko postoji njihova disperzija na širem području (njima više odgovara formiranje velikih izbornih jedinica, čije područje obuhvata širi prostor). U tom slučaju, njihovo biračko telo ostaje jedinstveno, tj. nepodeljeno između više izbornih jedinica, pa se na taj način, povećavaju njihovi izgledi da osvoje poslanički mandat.

23. Na osnovu navedenog, može se zaključiti da brižljivo određivanje granica izbornih jedinica, koje ne vodi cepanju biračkog tela, pruža veće šanse za reprezentovanje manjinskih zajednica i nacionalnih manjina u parlamentu. Naravno, ovde ne treba zaboraviti ni mogućnost propisivanja određenih mera afirmativnog karaktera (što je već poznato u uporednom ustavnom pravu), kada se, na primer, formiraju posebne izborne jedinice za manjinske zajednice i nacionalne manjine. U tom slučaju se za pripadnike ovih zajednica i manjina rezervišu određeni broj poslaničkih mesta u parlamentu (Rusija, Rumunija, Slovenija, Hrvatska, Kosovo i druge). Biračima se pruža mogućnost da iskoriste svoje biračko pravo i oni mogu da glasaju, kako za sve liste kandidata, tako i za manjinske liste.
24. Kada je reč o zajednicama i njihovom bližem određenju, treba naglasiti da se u prva tri poglavlja u Ustavu Republike Kosovo (Poglavlje I, II i III), mogu naći brojne odredbe, koje su posvećene zajednicama. Naime, iako je prvo poglavlje Ustava posvećeno osnovnim odredbama, nekoliko tih odredaba je veoma značajno i za stanovnike koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Republike Kosovo (zajednicama). Tako, na primer, Ustav navodi da je Republika Kosovo multietničko društvo (član 3. stav 1.) i da predstavlja sekularnu državu (član 8.), da su albanski i srpski jezik zvanični jezici na Kosovu (član 5. stav 1.), dok su bošnjački, romski i turski jezici, zvanični jezici na opštinskom nivou (član 5. stav 2.). Poglavlje II je posvećeno pravima i osnovnim slobodama, ali u okviru ovog poglavlja, nailazimo na brojne ustavne odredbe koje garantuju širok i sveobuhvatan opseg osnovnih prava i sloboda pojedinca, kao što je jednakost pred zakonom i nediskriminacija (član 24. stav 1.). Naime, prema stavu 2. istog člana, "niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika..., veze sa nekom zajednicom... ili nekog drugog ličnog statusa". Ovo poglavlje, takođe, naglašava da su ključni međunarodni sporazumi o ljudskim pravima direktno primenjivi na Kosovu, što je posebno bitno za pripadnike manjinskih zajednica, s obzirom da su to najznačajniji akti

međunarodnog karaktera (član 22.). Ovaj član garantuje direktnu primenu međunarodnih sporazuma i instrumenata na celoj teritoriji Republike Kosovo i oni imaju premoć u slučaju konflikta nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.

25. Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina predstavlja dokument od suštinskog značaja za prava manjina, kao i drugi značajni regionalni i međunarodni standardi zaštite manjinskih prava, koja sadrže obaveze i uputstva na planu zaštite manjinskih prava. Zbog toga je veoma važno njihovo ugrađivanje u ustavni i zakonodavni okvir, što je slučaj i sa, sada važećim Ustavom Republike Kosovo, donetim 2008. godine. Ali, nije dovoljno samo njihovo postojanje, već je mnogo važnije obezbeđivanje pune i efikasne primene ovih standarda, uz adekvatno upravljanje i odgovarajući nadzor.
26. Republika Kosovo pruža velike izazove, ali i mogućnosti za ispunjavanje zagarantovanih ljudskih prava i obećanja u sferi međunarodne saradnje. U cilju ispunjavanja ovih obećanja, potrebno je zajedničkim snagama pristupiti primeni iskustava stečenog tokom proteklih decenija. Isto tako, Kosovo predstavlja, i test, i izazov za međunarodni sistem zaštite ljudskih prava, a naročito manjinskih prava, jer poštovanje prava manjina unapređuje uslove za političku i društvenu stabilnost i mir, ne samo na prostoru Kosova, nego i u čitavom regionu. Za razliku od sistema segregacije i podela, prava manjina zasnivaju se na principu društvene integrisanosti, koji podrazumeva pravo svakog lica na upotrebu maternjeg jezika, očuvanje kulturnog i verskog identiteta, ali i pripadnosti nacionalnom identitetu šire zajednice.
27. Kategorija prava pripadnika manjina na teritoriji Republike Kosovo, obuhvata Ustavom i međunarodnim dokumentima garantovana posebna prava pripadnika manjinskih zajednica, radi očuvanja njihovog nacionalnog identiteta. Na međunarodnom planu, ova prava su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Deklaracijom ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina iz 1992. godine, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope iz 1995. godine i drugim međunarodno-pravnim dokumentima. Otuda su ovi akti relevantni međunarodni instrumenti za zaštitu prava manjina. Tako je članom 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisano da se u državama u kojima postoje etničke, verske i jezičke manjine, pripadnicima ovih manjina ne sme uskratiti pravo da, u zajednici sa ostalim pripadnicima njihove grupe, neguju sopstvenu kulturu, propovedaju i ispovedaju svoju veru ili da koriste sopstveni jezik. Takođe, Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (član 2.) propisuje da pripadnici manjina imaju pravo na efektivno učešće u kulturnom, verskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu, dok su specijalizovane agencije UN-a i druge organizacije u sistemu UN-a dužne da, u okviru svojih nadležnosti, doprinesu punom ostvarivanju prava i principa utvrđenih ovom Deklaracijom (član 9.). I

Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina je utvrđeno da svi pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da se slobodno opredele, da li žele ili ne žele da budu tretirani kao manjina, bez ikakvih posledica takvog opredeljenja (član 3.), dok su potpisnice dužne da preduzmu adekvatne mere zaštite lica od mogućih pretnji ili diskriminacije, neprijateljstava ili nasilja po osnovu njihove etničke, kulturne, jezičke ili verske pripadnosti (član 6.).

28. U zaštiti prava manjina zagarantovanih Ustavom Republike Kosovo, veliku ulogu imaju Ujedinjene nacije, koje obezbeđuju prava manjina na međunarodnom planu, a najvažniji instrumenti UN-a odnose se, upravo, na zaštitu ovih prava. Generalna skupština UN je 1992. godine, usvojila Deklaraciju o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, kojim su uspostavljena opšteprihvaćena prava svih manjina, a član 9. ove Deklaracije glasi: "Specijalizovane agencije i druge organizacije sistema UN-a dužne su da, u okviru njihovih nadležnosti, doprinesu punom ostvarivanju prava i principa definisanih ovom Deklaracijom".
29. U cilju sprovođenja ustavnih odredaba u život i zaštite prava manjinskih zajednica i njihovih pripadnika na teritoriji Kosova, predviđeno je osnivanje brojnih institucija, u koje spadaju:
- a) **Ministarstvo za zajednice i povratak** - osnovano je 2005 godine, kao najvažnije ministarstvo u zaštiti i unapređivanju zajednica i njihovih pripadnika. U njegove nadležnosti spadaju: 1) donošenje odgovarajućih propisa i njihovo sprovođenje, radi unapređenja i zaštite prava zajednica i njihovih pripadnika; 2) stvaranje uslova za povratak iseljenih lica; 3) izgradnja poverenja, dijaloga i pomirenja između zajednica i sprovođenje ovih aktivnosti i drugo.
 - b) **Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave** – osnovano je 2004. godine i odgovorno je za pitanja koja se tiču efikasnosti lokalne samouprave, kao i za zadovoljavanje potreba svih zajednica i obezbeđivanje ravnopravnog pristupa uslugama koje nudi. U okviru ovog Ministarstva funkcionišu: Kancelarija stalnog sekretara; Kancelarija za informisanje; Pravno odeljenje; Odeljenje za lokalnu samoupravu; Odeljenje za reformu i evropsku integraciju; Odeljenje za administraciju i podršku i Odeljenje za nabavku. Za potrebe našeg komentara, poseban značaj ima Odeljenja za lokalnu samoupravu, tako da ćemo se, na ovom mestu, zadržati samo na analizi njegovih dužnosti i odgovornosti, u koje spadaju: 1) prikupljanje opštinskih podataka i analiza istih; 2) nadzor pristupa javnosti opštinskim uslugama koje kontroliše centralna vlast; 3) nadzor poštovanja prava zajednica tokom pružanja opštinskih usluga; 4) nadzor rodne zastupljenosti i pružanja jednakih mogućnosti u svim opštinama; 5) nadzor korišćenja službenih jezika u opštinama i drugo.
 - c) **Jedinice za ljudska prava u ministarstvima** - zvanično su formirane 2007. godine, u cilju nadgledanja usklađenosti politike i aktivnosti svakog ministarstva i odgovarajućeg zakonodavstva sa standardima ljudskih prava. Svaka jedinica za ljudska prava u ministarstvima mora u svom sastavu da ima

specijalistu za prava zajednica, koji treba da prati uticaj politike koju sprovede odgovarajuća ministarstva, ostvarivanje zakona i aktivnosti koje se odnose na zajednice. Ove jedinice treba da budu, u užem smislu, fokusirane na pitanja unutrašnje usaglašenosti, kao što je stepen zaposlenosti pripadnika zajednica u svakom ministarstvu.

- d) Savetodavna kancelarija za dobru vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova** – postoji od 2002. godine, a u njegove najznačajnije funkcije spadaju: 1) nadgledanje i savetovanje ministarstava u oblastima dobre vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja polova²³⁵; 2) razvoj pravila i izdavanje smernica u navedenim oblastima i drugo. Ova Kancelarija je odgovorna za reviziju zakona, pravila, procedura i prakse, radi usklađivanja sa primenljivim standardima ljudskih prava, kao i za davanje odgovarajućih preporuka premijera i relevantnim ministarstvima. Iako ova Kancelarija nije institucija koja je, isključivo, posvećena interesima zajednica, ona ima nadležnost da se "konsultuje sa pripadnicima zajednica i razvija konsultativne organe potrebne za obezbeđivanje dobre vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja polova". U nadležnosti ove Kancelarije, takođe, spadaju: 1) zaštita i unapređenje ljudskih prava u celini, sa posebnim naglaskom na prava žena, dece i osoba sa posebnim potrebama; 2) uticaj na zvaničnike da poštuju međunarodne standarde ljudskih prava; 3) borba protiv korupcije; 4) izrada sveobuhvatne i integrisane strategije za rešavanje svih aspekata zaštite ljudskih prava, uključujući i prava zajednica; 5) formulisanje konkretnih koraka i programskih mere za sprovođenje zaštite ljudskih prava, a posebno prava zajednica.
- e) Kancelarija za pitanja zajednica** – veoma značajan organ za ostvarivanje prava zajednica i njihovih pripadnika, a slično ovakvo telo je postojalo 2002. godine, koje međutim, nije ostvarilo svoju ulogu i doprinelo zaštiti prava zajednica. Zbog toga se očekuje da Kancelarija za pitanja zajednica ispravi nedostatak koordinacije u pristupu Vlade prema zaštiti zajednica i da reši ovaj problem kroz nadgledanje svih aktivnosti na centralnom nivou, u vezi sa zajednicama, da bi se osiguralo da Vlada ima sveobuhvatan i efikasan sistem zaštite zajednica. Otuda, u najznačajnije nadležnosti ove Kancelarije, spada: 1) savetovanje predsednika Vlade o svim pitanjima koja se odnose na zajednice; 2) koordinisanje aktivnosti vezanih za ova pitanja; 3) koordinacija aktivnosti svih nadležnih institucija u vezi efikasnog rešavanja problema zajednica širom Kosova; 4) sprovođenje pravila o pitanjima koja se odnose na zajednice; 5) rešavanje praktičnih potreba zajednica i drugo.
- f) Koordinator za ljudska prava** – ustanovljen od strane premijera Kosova 2007. godine kao značajno radno telo Vlade, čije su glavne nadležnosti: 1) koordinacija rada jedinica za ljudska prava u ministarstvima, sa ciljem da se unaprede i zaštite ljudska prava na Kosovu; 2) koordinacija aktivnosti u vezi sa zaštitom ljudskih prava i drugo. Treba naglasiti da je sam opseg delatnosti Koordinatora za ljudska prava veoma široko definisan, jer je tendencija da se

²³⁵ Uporedi: Čok, V., "Evolucija shvatanja o pravima žena kao pravima čoveka – od osnivanja Ujedinjenih nacija do danas", *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, br. 1-2, 1985, str. 242-262.

prava zajednica tretiraju kao deo ljudskih prava. Takođe, nema izričitog pominjanja prava zajednica i njihovih pripadnika u mandatu Koordinatora, kao ni pitanja od važnosti za njih. Međutim, s obzirom da su prava zajednica komponenta ljudskih prava, ona se smatraju sastavnim delom mandata Koordinatora.

- g) **Ombudsman** - institucija Ombudsmana, formirana 2000. godine, kao nezavisno telo koje ima mandat da ispita svako, eventualno, kršenje ljudskih prava ili zloupotrebu vlasti od strane javnih institucija na Kosovu. Iako je formiran u sklopu UNMIK-a, uloga i nadležnosti Ombudsmana su reafirmisane u Ustavu Kosova. Naime, ponovna mogućnost za zaštitu prava manjina, data je Ustavom Republike Kosovo iz 2008. godine (član 132.), koji je ustanovio instituciju ombudsmana, čija je najvažnija uloga da nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa. On je nezavisan u sprovođenju svojih nadležnosti, tako da svi ostali organi, koji sprovode vlast u Republici Kosovo, ne mogu uticati na njegov rad, već su dužni da odgovore na njegove zahteve i dostave sva dokumenta i tražene informacije. O svom radu, on podnosi godišnji izveštaj Skupštini Republike Kosova, s tim što ima pravo da daje preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda od strane državnih organa²³⁶, kao i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom (član 135. stav 4. Ustava), u vezi pitanja koja se tiču: a) saglasnosti zakona, dekreta predsednika i premijera i uredbi Vlade sa Ustavom; b) saglasnosti statuta opština sa Ustavom (član 113. stav 2. tačke 1. i 2. Ustava). U sklopu Ombudsmana formirana su tri tima, koja treba da se fokusiraju na specijalne probleme ugroženih grupa ljudi, a to su: Tim za ljudska prava, Jedinica za jednakost polova i Tim za nediskriminaciju. Unutar Ombudsmana, problemi zajednica su uključeni u rad ovog poslednjeg, tako da je do sada podneto nekoliko pritužbi o diskriminaciji na prostu Kosova.
- h) **Parlamentarna Komisija za prava i interese zajednica** – stalna Komisija Skupštine Kosova, kao najviše zakonodavne institucije Republike Kosovo. Položaj ove Komisije unutar Skupštine je predviđen Ustavom (član 77. i 78.), potvrđujući njenu izuzetnu ulogu u zakonodavnom procesu (treba ukazati na činjenicu da se i u Ustavu Republike Kosovu i u Poslovniku o radu Skupštine, koristi naziv Komisija, dok se u nekim člancima, komentarima i zvaničnim sajtovima pojedinih kosovskih institucija upotrebljava naziv Odbor). Prema članu 78. Ustava Republike Kosovo iz 2008. godine, ova Komisija predstavlja jednu od dve institucije, koje su isključivo posvećene zajednicama (pored Konsultativnog veća za zajednice, predviđenog članom 60. Ustava). Komisija za prava i interese zajednica je sačinjena od jedne trećine (1/3) pripadnika postavljenih na mesta rezervisana za zajednicu kosovskih Srba, jedne trećine (1/3) pripadnika postavljenih na mesta rezervisana za pripadnike drugih manjinskih zajednica i jedne trećine (1/3) pripadnika većinske zajednice, koja je zastupljena u Skupštini.
- i) Na kraju, treba reći da postoji i **Konsultativno veće za zajednice**, ali se na ovom mestu nećemo duže zadržavati na analizi njegovog položaja, uloge i

²³⁶ Degan, V.Đ., (1989), "Pojam i sadržaj "naročito teških kršenja" prava čovjeka", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, nr. 5-6,(Supplement), fq. 755-772.

značaja za ostvarivanje prava zajednica i njihovih pripadnika, s obzirom da će o ovom Veću biti mnogo više reči, prilikom komentaranja člana 60. Ustava Republike Koso, koji je u potpunosti posvećen ovom veću.

30. Ustav Republike Kosovo pripadnicima manjina jemči dodatna prava, pored prava koja pripadaju svim građanima. Ta prava se pokazuju, delom kao individualna (ostvaruju se pojedinačno), a delom kao kolektivna prava (ostvaruju se u zajednici sa drugima). Kolektivna manjinska prava podrazumevaju da pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih izabраниh predstavnika, učestvuju u procesu odlučivanja ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma. Pripadnicima manjina su obezbeđena i garantovana posebna prava, čija je svrha očuvanje njihovog nacionalnog identiteta i samobitnosti. Tako, Ustav Republike Kosovo predviđa da stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (zajednice), uživaju posebna ustavna prava, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda, određenih Poglavljem II ovog Ustava.
31. Za naš komentar je posebno značajno Poglavlje III Ustava Republike Kosovo, koje je posvećeno, isključivo, pravima zajednica i njihovih pripadnika. U ovom poglavlju se pruža dodatna zaštita pripadnicima manjinskih zajednica, u odnosu na prava i osnovne slobode, iznete u Poglavlju II. Tako, Poglavlje III navodi odgovornost zajednica i njihovih pripadnika i odgovornost države da zaštiti, promoviše i unapredi ta prava. Ono takođe predviđa formiranje Konsultativnog veća za zajednice, koje funkcioniše pod okriljem predsednika Republike Kosovo i u kome su zastupljene sve zajednice. Najznačajnija uloga ovog Veća je obezbeđivanje saradnje između pripadnika zajednica i Vlade. Na kraju, Poglavlje III garantuje pripadnicima zajednica ravnopravnu zastupljenost u javnim institucijama i određuje posebne odredbe namenjene opštinama u kojima zajednice čine najmanje deset procenata populacije. U ovim opštinama zajednice će biti predstavljene potpredsednikom skupštine zaduženim za zajednice, čija je glavna funkcija ispunjavanje interesa i rešavanje problema manjinskih zajednica.
32. Imajući sve ovo u vidu, manjinama na Kosovu je važeći Ustav iz 2008. godine, velika nada u ostvarivanju njihovih prava, s obzirom da je on u Poglavlju III (član 57-62.), koje nosi naziv "Prava zajednica i njihovih pripadnika", pripadnicima manjina garantovao određena prava, koja se tiču *zabrane diskriminacije, slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, ravnopravnosti u vođenju javnih poslova, zabrane nasilne asimilacije, prava na očuvanje posebnosti, prava na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima, razvijanje duha tolerancije* i slično. Međutim, problem je u ostvarivanju ovih prava od strane onih, kojima su ona Ustavom garantovana. Kao što smo već naveli, u cilju predstavljanja u najvišem predstavničkom telu, Skupština Kosova ima komplikovan sistem zastupljenosti manjina. Kao da je u izvesnoj meri primenjen sistem koji važi u Bosni i Hercegovini, zasnovan na garantovanom broju mesta za određenu manjinsku grupu. Na ovaj način, za Srbe je u Skupštini garantovano 10 mesta i 10 mesta za

ostale manjine, raspoređenih prema relativnoj veličini zajednica (Romi, Aškalije, Egipćani su dobili 4 mesta, Bošnjaci 3, Turci 2 i Goranci 1).

Član 57 [Opšta načela]

- (1) Stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (zajednice), uživaju posebna prava koja su određena ovim Ustavom, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda, određenih Poglavljem II ovog Ustava.**
- (2) Svaki pripadnik zajednice će imati pravo da slobodno izabere da se sa njim postupa ili ne postupa, kao sa pripadnikom date zajednice, a zbog tog izbora ili zbog korišćenja prava koja su povezana sa tim izborom, ne sme da dođe do bilo kakve diskriminacije.**
- (3) Pripadnici zajednica će imati pravo da slobodno izražavaju, neguju i razvijaju svoj identitet i svojstva svoje zajednice.**
- (4) Korišćenje ovih prava povlači sa sobom dužnosti i odgovornosti u smislu postupanja u skladu sa zakonom Republike Kosovo i ne sme da uskraćuje prava drugih lica.**

Član 57.

1. Ovaj član utvrđuje opšta načela, koja se odnose na garantovanje posebnih prava stanovnicima koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, a koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova. To su zajednice koje, pored osnovnih sloboda i prava čoveka i građanina (utvrđenih posebnim poglavljem Ustava Republike Kosovo), uživaju i određena posebna prava, koja im garantuje sam Ustav. U tom smislu, ustavnim odredbama je predviđena zabrana bilo kakve diskriminacije, ukoliko pripadnik zajednice, tj. nacionalne, etničke, jezičke ili verske grupe, po svom slobodnom izboru odluči da se sa njim postupa ili ne postupa, kao sa pripadnikom nacionalne zajednice.
2. U cilju očuvanja svoje posebnosti, pripadnicima zajednica se garantuje pravo da mogu slobodno da izražavaju, neguju i razvijaju svoj identitet, kao i da ističu svojstva svoje zajednice. Naravno, korišćenje svakog prava povlači za sobom i odgovarajuće obaveze, tako da lice koje koristi napred navedena prava, dužno je i odgovorno da to čini u skladu sa odgovarajućim zakonima. Takođe, korišćenje ovih prava ne sme da ugrožava ili uskraćuje prava drugih lica na teritoriji Republike Kosovo.

Član 57.1.

1. Ustav Republike Kosova se većim delom zasniva na "Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova" (Ahtisarijev plan) i predstavlja osnovu šireg zakonodavnog okvira, koji ima za cilj zaštitu prava manjina. Prema ovom Ustavu (član 57. stav 1.) pod zajednicama se podrazumevaju "stanovnici koji pripadaju

istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova"²³⁷. Već na prvi pogled se može zaključiti da je ovo određivanje pojma zajednice dosta široko, jer uključuje sve etničke grupe i ne pravi razliku među grupama koje čine brojčanu većinu ili manjinu. Otuda, Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosovo (usvojen u Skupštini 13.03.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-013-2008, 15.06.2008. godine), daje užu definiciju, prema kojoj zajednice predstavljaju "nacionalne, etničke, kulturne, jezičke ili verske grupe, koje su tradicionalno prisutne u Republici Kosovo i koje nisu u većini". U ove grupe spadaju: Srbi, Turci, Bošnjaci, Romi, Aškalije, Egipćani, Goranci i ostale zajednice (član 1. stav 4. Zakona). Ovo je uža definicija, koja se primenjuje samo na grupe koje su u manjini, dok je Albanska zajednica, kao većinska zajednica, isključena iz ove definicije.

2. Najznačajnije prava zajednica na Kosovu su pravo na slobodan život, upotrebu maternjeg jezika, negovanje kulture i vere, pa otuda, u mnogim slučajevima, njihovi pripadnici ne žele da budu tretirani kao manjine, nego je u mnogo češćoj upotrebi pojam "zajednica", kako je definisano njihovim pravima i u okviru samog Ustava (član 3. i članovi 57-62.). Međutim, pojam "manjina" je objektivn i on se odnosi na grupu čiji nacionalni, etnički, jezički ili verski identitet jeste u manjini na određenoj teritoriji, što predstavlja posebno adekvatan pristup, kada je reč o Kosovu. Naime, pojmovi "manjina" i "prava manjina" su neophodni kada određena etnička, verska ili rasna grupa nemaju vlast, tj. onda kada su u položaju brojčane manjine u kontekstu vršenja vlasti.
3. Važećim Ustavom Republike Kosovo iz 2008. godine (član 64. stav 2. tačka 1.), od ukupno 120 poslanika, koji su izabrani tajnim glasanjem, na osnovu izbornih lista, 20 mesta u Skupštini Republike Kosovo garantovano za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu. Od tog broja partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su se izjasnili da zastupaju srpsku zajednicu, imaju onoliko mesta u Skupštini, koliko su osvojili na izborima, ali najmanje 10 zagantovanih mesta, ukoliko je broj osvojenih mesta manji od 10.
4. **Romi, Aškalije i Egipćani** predstavljaju sledeću manjinsku grupu stanovnika, kojima se mora omogućiti uživanje njihovih, Ustavom zagantovanih, prava. Da bi se obezbedila zastupljenost ovih manjina u Skupštini Republike Kosovo, odredbama Ustava (član 64. stav 2. tačka 2.), utvrđeno je da partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su izjavili da zastupaju ostale zajednice u Skupštini, imaju onoliko mesta, koliko su osvojili na izborima, ali sa minimalnim brojem zagantovanih mesta, i to: zajednica Roma jedno mesto, zajednica Aškalija jedno mesto, zajednica Egipćana jedno mesto i jedno dodatno mesto je zagantovano jednoj od prethodne tri navedene zajednice, koja osvoji najveći broj glasova na izborima.

²³⁷ Uporedi stavove 17 i 21-23 *Resenja o nedopuštenosti od 15 2010 godine u slučaju br. KI 18/09. Podnosilac zahteva Reshat Karanxa protiv Sudskog saveta Kosova.*

5. **Bošnjaci** predstavljaju stanovništvo, kojima priznat nacionalni identitet u SFR Jugoslaviji, prilikom popisa 1961. godine, u okviru kategorije "Muslimani u etničkom smislu", a tokom rata u Bosni i Hercegovini, 1990. godine, za ovu grupu je usvojen termin "Bošnjak", dok je bosanski jezik promovisan kao samostalni jezik u odnosu na srpski i hrvatski (iako između ova tri jezika postoje male razlike). Naziv Bošnjak je u velikoj meri usvojen među Muslimanima na Kosovu posle 1999. godine. U Skupštini Republike Kosovo, od 120 poslaničkih mesta, kao što smo napred naveli, 20 je rezervisano za predstavnike zajednice koje nisu većina na Kosovu. Od toga partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su izjavili da zastupaju ostale zajednice u Skupštini, imaju ukupan broj mesta koja su osvojili na izborima, ali tako da je minimalan broj zagarantovanih mesta za zajednicu Bošnjaka tri (3).
6. **Turci** - Jedan od njihovih osnovnih problema bilo je priznavanje identiteta i očuvanje maternjeg jezika. Radi zaštite njihovih interesa na ovom prostoru, oni na osnovu sprovedenih izbora, imaju ukupan broj mesta koja osvoje, s tim što im je zagarantovan minimalan broj, i to 2 poslanička mesta.
7. **Goranaci** su poseban narod islamske veroispovesti koji žive na tromeđi Makedonije, Albanije i Kosova. Da bi se sprečilo dalje iseljavanje Goranaca sa njihovih vekovnih ognjišta i obezbedila zaštita njihovih prava, očuvanje identiteta i jezika, u Skupštini Republike Kosovo imaju onoliko mesta, koliko su osvojili na izborima, ali im je zagarantovano jedno (1) poslaničko mesto.

Član 57.2.

1. Prema stavu 2. člana 57. Ustava Republike Kosovo, svaki pripadnik ima pravo da slobodno izabere da se sa njim postupa ili ne postupa kao sa pripadnikom date zajednice, a zbog tog izbora i zbog korišćenja prava koja su povezana sa tim izborom, ne sme da bude izložen bilo kakvoj diskriminaciji. Pod istim uslovima, kao i ostalim građanima, pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita, tako da je zabranjena bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti manjinskoj zajednici. Naime, s obzirom da je Republika Kosovo multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, Ustavom je propisano da se ovom Republikom mora upravljati na demokratski način, uz poštovanje vladavinu prava, preko zakonodavnih, izvršnih i sudskih institucija. Otuda se sprovođenje javne vlasti zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika (član 3. Ustava Republike Kosovo). I članom 24. Ustava, predviđeno je da su pred zakonom svi jednaki i da svako ima pravo na zakonsku zaštitu bez diskriminacije. Naime, iako opšta ustavna odredba o zabrani diskriminacije uključuje i zabranu diskriminacije s obzirom na nacionalnu pripadnost (član 24. Ustava), zbog značaja koji ima za ustavni status zajednica i njihovih pripadnika, Ustav ponavlja zabranu diskriminacije i među posebnim pravima ovih zajednica (član 57. Ustava).

Član 57.3.

1. Stavom 3. člana 57. Ustava, pripadnicima manjinskih zajednica je posebno garantovano pravo na očuvanje posebnosti i u ovo kolektivno pravo je, najpre, uključeno pravo na slobodno izražavanje, negovanje i razvijanje svog identiteta i svojstva svoje zajednice. Ovo pravo je dalje veoma detaljno razrađeno članom 59. (njegov je naziv "Prava zajednica i njihovih pripadnika"), prema čijim odredbama pripadnici zajednica imaju pravo da, pojedinačno ili u okviru zajednice, izražavaju, održavaju i razvijaju svoju kulturu i čuvaju suštinske elemente svog identiteta, odnosno veroispovest, jezik, tradiciju i kulturu, da stiču javno obrazovanje na jednom od zvaničnih jezika Republike Kosovo, po svom izboru na svim nivoima, kao i da stiču predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na svom jeziku, u obimu koji je propisan zakonom.

Član 57.4.

1. Konačno, stavom 4. ovog člana predviđeno je da pripadnici manjinskih zajednica nemaju samo mogućnost uživanja, napred navedenih prava, nego i odgovarajuće dužnosti i odgovornosti. Ove dužnosti i odgovornosti pripadnika manjinskih zajednica, tiču se njihovog postupanja u skladu sa odgovarajućim pozitivnim zakonskim propisima Republike Kosovo i to njihovo postupanje, kao ni uživanje Ustavom zagantovanih prava, ne sme da bude na štetu drugih lica, tj. ne sme da dovede do uskraćivanja tuđih prava i sloboda.

Član 58 [Odgovornosti države]

- (1) **Republika Kosovo će osigurati odgovarajuće uslove, koji će omogućiti zajednicama i njihovim pripadnicima da čuvaju, štite i razvijaju svoj identitet. Vlada će naročito podržati kulturne inicijative zajednica i njihovih pripadnika, uključujući i finansijsku pomoć.**
- (2) **Republika Kosovo će unapređivati duh tolerancije, dijalog i pružaće podršku pomirenju između zajednica i poštovaće standarde određene Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropskom poveljom za regionalne ili manjinske jezike.**
- (3) **Republika Kosovo će preduzeti sve neophodne mere da zaštiti lica koja mogu da budu izložena pretnjama ili postupcima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihovog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta.**
- (4) **Republika Kosovo će po potrebi usvojiti adekvatne mere koje mogu da budu neophodne za unapređenje potpune i stvarne jednakosti između pripadnika zajednica u svim oblastima privrednog, socijalnog, političkog i kulturnog života. Ovakve preduzete mere neće biti smatrane aktom diskriminacije.**
- (5) **Republika Kosovo će promovisati očuvanje verskog i kulturnog nasleđa svih zajednica, kao sastavnog dela nasleđa Kosova. Republika Kosovo će**

imati posebnu dužnost da osigura efikasnu zaštitu lokaliteta i spomenika od kulturnog i verskog značaja za zajednice.

- (6) Republika Kosovo preuzima efikasne mere protiv svih onih koji podrivaju uživanje prava pripadnika zajednica. Republika Kosovo će se uzdržavati od politika ili praksi koje imaju za cilj asimilaciju lica, koja pripadaju zajednicama, protiv njihove volje, i dužna je da zaštiti ta lica od svakog postupka koji ima za cilj takvu asimilaciju.**
- (7) Republika Kosovo će obezbediti, na nediskriminatorskoj osnovi, da sve zajednice i njihovi pripadnici mogu da koriste svoja prava koja su navedena u ovom Ustavu.**

Član 58.

1. Ovim članom se utvrđuje odgovornost Republike Kosovo i njena obaveza da obezbedi odgovarajuće uslove, koji su potrebni radi omogućavanja zajednicama i njihovim pripadnicima da očuvaju svoj sopstveni identitet. U tome posebnu ulogu ima Vlada koja, pored podrške kulturnim inicijativama navedenih zajednica i njihovih pripadnika, treba da omogući i odgovarajuću finansijsku pomoć. Takođe, ustavnim odredbama se posebno naglašava unapređivanje duha tolerancije i međusobnog dijaloga, kao i novih vrednosti, koje se u novije vreme garantuju od strane velikog broja ustava, konvencija, deklaracija i drugih značajnih dokumenata. Razvijanje tolerancije i negovanje dijaloga u prevazilaženju konflikata, predviđeno je i najznačajnijim evropskim dokumentima, koji su posvećeni zaštiti prava nacionalnih manjina, etničkih grupa, regionalnih jezika i slično.
2. U slučaju da pripadnici zajednica na teritoriji Republike Kosovo budu izloženi određenim pretnjama ili bilo kakvim oblicima diskriminacije zbog svog nacionalnog, etničkog, jezičkog, verskog ili kulturnog identiteta, država je obavezna da preduzme sve neophodne mere, radi pružanja odgovarajuće zaštite pripadnicima ovih zajednica. Takođe, država je dužna da, u slučaju potrebe, usvoji i adekvatne mere za obezbeđivanje stvarne i potpune jednakosti između pripadnika zajednica u svim oblastima društvenog života, kao i da osigura efikasnu zaštitu spomenika materijalne i duhovne kulture, koji su od značaja za zajednice na teritoriji Republike Kosovo. U tom smislu, Ustav utvrđuje kao posebnu obavezu države, da bez ikakve diskriminacije omogući svim zajednicama i njihovim pripadnicima korišćenje njihovih prava, koja su navedena najvišim opštim pravnim aktom.

Član 58.1.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 58. predviđa odgovornost države za ostvarivanje prava zajednica i njihovih pripadnika. Naime, za manjinske zajednice i njihove pripadnike je, pored stvaranja prava, isto toliko bitno i ostvarivanje prava, jer će u suprotnom, ustavno garantovanje prava zajednica i njihovih pripadnika, ostati samo prazno slovo na papiru. Upravo zbog toga je Ustavom Republike Kosovo predviđena obaveza Republike Kosovo da osigura odgovarajuće uslove, koji će

omogućiti zajednicama i njihovim pripadnicima da čuvaju, štite i razvijaju svoj identitet, dok je Vlada obavezana da naročito podrži kulturne inicijative zajednica i njihovih pripadnika, uključujući i finansijsku pomoć (stav 1.).²³⁸

2. Posebna ustavna obaveza Republike Kosovo, jeste i preduzimanje svih neophodnih mera za zaštitu lica koja mogu da budu izložena pretnjama ili postupcima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihovog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta. U tom cilju, obaveza države je da preduzme sve neophodne mere za unapređenje potpune i stvarne jednakosti između pripadnika zajednica u svim oblastima privrednog, socijalnog, političkog i kulturnog života. S obzirom da i sam Ustav navodi činjenicu da je Republika Kosovo multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica i da su svi jednaki pred zakonom, veoma je značajno, u cilju stvarnog poštovanja ustavnih odredaba i istinskog zalaganja za očuvanje posebnosti manjinskih zajednica, promovisanje očuvanja verskog i kulturnog nasleđa svih zajednica, kao sastavnog dela nasleđa Kosova. Otuda Republika Kosovo ima posebnu dužnost da osigura zaštitu lokaliteta i spomenika od kulturnog i verskog značaja za zajednice.

Član 58.2.

1. Prema stavu 2. člana 58. Ustava, Republika Kosovo je obavezna da unapređuje duh tolerancije, dijalog i da pruži podršku pomirenju između zajednica. Takođe, radi ostvarenja njene osnovne obaveze, država je odgovorna i za poštovanje standarda određenih Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropskom poveljom za regionalne ili manjinske jezike. Otuda su za položaj pripadnika manjinskih zajednica u Republici Kosovo, od velikog značaja programske odredbe Ustava, u kojima je sadržan nalog državi da u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga. Proklamujući duh tolerancije za osnovni cilj u odnosima većine i pripadnika manjinskih zajednica, Ustav pokazuje da je za njega položaj manjina, ne samo pravno, nego i moralno pitanje. U istom pravcu je usmerena i obaveza države da preduzima mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.
2. Republika Kosovo će, u tom smislu, u oblasti obrazovanja, kulture, informisanja, kao i u drugim oblastima, podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimati efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet. Naime, poželjan socijalni kontekst za očuvanje nacionalnog identiteta, pretpostavlja da se, prvenstveno, u ovim oblastima razvija tolerancija, uzajamno poštovanje i saradnja svih građana. Ova deklaratorna odredba Ustava obavezuje državu i izražava njenu spremnost da podstiče uvažavanje i poštovanje demokratskih vrednosti značajnih za očuvanje

²³⁸ Vidi stavove 26-56 *Presude Ustavnog Suda Republike Kosovo od 18 marta 2010 u slučaju KO 01/09. Podnosilac zahteva Qemajl Kurtishi protiv Skupštine Opštine Prizren.*

nacionalnog identiteta pripadnika manjinskih zajednica na teritoriji Republike Kosovo. Ustav ne reguliše bliže obaveze države, niti u kontekstu ove odredbe upućuje na zakonsku regulativu, koja bi operacionalizovala obaveze države, ali načelne odredbe, koje Ustav propisuje (član 21. i 22.), omogućuju bliže zakonsko regulisanje ljudskih prava i mogu biti osnov za zakonsku regulativu u ovoj oblasti.

Član 58.3.

1. Za zaštitu prava manjina, koje žive na prostoru Republike Kosovo, od presudnog je značaja ustavno garantovanje ovih prirodnih i neotuđivih prava. Ono što je još značajnije, imajući u vidu odnos međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva u savremenim ustavnim sistemima, a posebno u ustavnom sistemu Republike Kosovo, jeste činjenica da se odredbom člana 22. Ustava garantuje direktna primena međunarodnih dokumenata. Naime, ovim članom se izričito utvrđuje da su ljudska prava i slobode, koja su utvrđena međunarodnim sporazumima i instrumentima²³⁹, garantovana ovim Ustavom i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. Zbog toga je Republika Kosovo obavezna da preduzme sve neophodne mere da zaštiti lica koja mogu da budu izložena pretnjama ili postupcima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihovog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta (član 58. stav 3.).

Član 58.4.

1. Da bi ispunila svoje ustavne dužnosti i dokazala rešenost da zaista želi da zaštiti prava manjina na teritoriji Republike Kosovo, država mora da preduzima efikasne mere protiv svih onih koji podrivaju uživanje prava pripadnika zajednica, da se uzdrži od politike i prakse, koja ima za cilj asimilaciju pripadnika manjinskih zajednica i dužna je da zaštiti ta lica od svakog postupka koji ima takav cilj. Zbog toga, saglasno važećem Ustavu, Republika Kosovo mora da obezbedi, na nediskriminatorskoj osnovi, da sve zajednice i njihovi pripadnici, mogu da koriste svoja prava koja su navedena u ovom, najvišem opštem pravnom aktu države, koji obavezuje sve poednako. U tom cilju, Republika Kosovo će, po potrebi, usvojiti adekvatne mere koje mogu da budu neophodne za unapređenje potpune i stvarne jednakosti između pripadnika zajednica u svim oblastima privrednog, socijalnog, političkog i kulturnog života. Ovakve preduzete mere neće biti smatrane aktom diskriminacije (član 58. stav 4.).

²³⁹ U ove međunarodne dokumente spadaju: 1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima; 2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste; 3) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i protokoli istog; 4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina; 5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije; 6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, poznata kao CEDAW konvencija; 7) Konvencija o pravima deteta; 8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.

Član 58.5.

1. S obzirom da je važećim Ustavom Republike Kosovo, najveći broj prava pripadnika manjinskih zajednica izričito utvrđen, neophodno je omogućiti sprovođenje ovih prava manjina u praksi i obezbediti **kontrolu nad njihovim sprovođenjem**. Ukoliko etnička mržnja prevlada, svi dosadašnji napori na Kosovu će biti uzaludni. Otuda je neophodno pronaći adekvatno rešenje, koje će u potpunosti osigurati punu zaštitu prava svih građana Kosova, a posebno zaštitu prava manjinskih zajednica, u cilju osiguranja bezbednosti njihovih pripadnika. Zbog toga je Republika Kosovo, kao država, Ustavom obavezana da promoviše i unapredi očuvanje verskog i kulturnog nasleđa svih zajednica, kao sastavnog dela nasleđa Kosova. Republika Kosovo će imati posebnu dužnost da osigura efikasnu zaštitu lokaliteta i spomenika od kulturnog i verskog značaja za zajednice (član 58. stav 5.).

Član 58.6.

1. Zbog svega navedenog, neophodno je, u budućnosti, obezbediti zaštitu prava zajednica i njihovih pripadnika na celoj teritoriji Kosova, prema odredbama Ustava koji je utvrdio odgovornost države za dodatnu i posebnu zaštitu manjinskih zajednica. Naime, na ovim prostorima se mora obezbediti vođenje politike dugoročnih ciljeva uz prisustvo transparentne i odgovorne vlasti i stvarne zaštite ljudskih prava. Ne sme, ni u kom slučaju, doći do marginalizacije ljudskih prava, već se mora obezbediti poštovanje vladavine prava, kao i blagovremeno prevođenje usvojenih zakona na jezike manjina. Potrebno je, takođe, pojačati rad civilnog društva i ostvariti njegovo veće angažovanje, Republika Kosovo će, u tom smislu, biti dužna da preduzima efikasne mere protiv svih onih, koji podrivaju uživanje prava pripadnika zajednica. Republika Kosovo će se uzdržavati od politika ili praksi koje imaju za cilj asimilaciju lica, koja pripadaju zajednicama, protiv njihove volje, i dužna je da zaštiti ta lica od svakog postupka koji ima za cilj takvu asimilaciju (član 58. stav 6.).

Član 58.7.

1. Na kraju komentara ovog člana, treba reći da okolnosti, koje trenutno postoje na Kosovu, zahtevaju uspostavljanje skladnih odnosa i saradnje između različitih etničkih zajednica, tj. obezbeđivanje pune zaštite svih njihovih prava, a naročito prava manjina. Poštovanje manjinskih prava ima za cilj uspostavljanje društva u kojem će svako moći slobodno da govori svojim maternjim jezikom, upražnjava verska uverenja i neguje kulturu bez ikakvih posledica. To podrazumeva uspostavljanje integrisanih društava, bez krutih podela po osnovu etničke ili religijske pripadnosti. Najgore od svih, možda su upravo podele koje za posledicu imaju stvaranje jednonacionalnih teritorija. Gotovo bez izuzetka, prava manjinskih zajednica koje žive unutar takvih teritorija su ograničena.

2. Dugoročno gledano, stabilnost jednog društva temelji se na integraciji i poštovanju različitosti. Ovakav sistem zahteva efektivne mere za rešavanje diskriminacije i obezbeđivanje pristupa javnim službama i zapošljavanju svih društvenih grupa na ravnopravnoj osnovi. Zbog toga je Ustav utvrdio obavezu i odgovornost Republike Kosovo da obezbedi, na nediskriminatorskoj osnovi, da sve zajednice i njihovi pripadnici mogu da koriste svoja prava, koja su navedena u Ustavu (član 58. stav 7.). Prema tome, Ustav Republike Kosovo zabranjuje svaku nasilnu asimilaciju pripadnika manjinskih zajednica i propisuje da se zakonom uređuje zaštita pripadnika manjinskih zajednica od svake radnje usmerene ka njihovoj nasilnoj asimilaciji. Takođe, posebno se zabranjuje preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na područjima gde pripadnici manjinskih zajednica žive tradicionalno i u značajnom broju.
3. U tom cilju, Republika Kosovo je dužna da promoviše očuvanje verskog i kulturnog nasleđa svih zajednica i ima posebnu obavezu da osigura efikasnu zaštitu lokaliteta i spomenika od kulturnog i verskog značaja za zajednice, s obzirom da na ovim prostorima ima preko 1.000 spomenika materijalne kulture, koji svedoče o viševjekovnom životu pripadnika manjinskih zajednica (nažalost, mnogi od ovih spomenika su, trajno ili delimično, uništeni). Zbog toga, Republika Kosovo mora da preduzme efikasne mere protiv svih onih koji podrivaju uživanje prava pripadnika zajednica i da se uzdrži od politike ili prakse, koja ima za cilj asimilaciju pripadnika manjinskih zajednica i dužna je da zaštiti ta lica od svakog postupka koji ima takav cilj. Ono što je veoma značajno, jeste činjenica da je samim ustavnim odredbama predviđeno da će Republika Kosovo, na nediskriminatorskoj osnovi, obezbediti da sve zajednice i njihovi pripadnici mogu da koriste svoja prava, koja su navedena u Ustavu.

Član 59 [Prava zajednica i njihovih pripadnika]

Pripadnici zajednica imaju pravo, pojedinačno ili u okviru zajednice da:

- (1) **izražavaju, održavaju i razvijaju svoju kulturu i čuvaju suštinske elemente svog identiteta, odnosno veroispovest, jezik, tradiciju i kulturu;**
- (2) **stiču javno obrazovanje na jednom od zvaničnih jezika Republike Kosovo, po svom izboru na svim nivoima;**
- (3) **stiču predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na svom jeziku, u obimu koji je propisan zakonom, gde je temelj osnivanja posebnih razreda ili škola niži nego što je obično određeno za obrazovne institucije;**
- (4) **osnivaju i upravljaju sopstvenim privatnim obrazovnim i ustanovama za obuku, kojima se može odobriti finansijska pomoć, u saglasnosti sa zakonom i međunarodnim standardima;**
- (5) **slobodno koriste svoje jezik, kako privatno tako i u javnosti;**
- (6) **koriste svoj jezik i pismo u odnosima sa opštinskim vlasima ili lokalnim kancelarijama vlasti u oblastima u kojima predstavljaju dovoljan udeo u stanovništvu, u skladu sa zakonom. Troškove za usluge tumačenja ili prevodenja, snose nadležni organi;**

- (7) koriste i ističu simbole zajednice, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima;
- (8) lična imena pišu u izvornom obliku i pismu na svom jeziku, ka i da povrate izvorna imena koja su bila prinudno promenjena;
- (9) koriste lokalne nazive, nazive ulica i drugih topografskih oznaka koje odražavaju i uzimaju u obzir multietnički i multijezički karakter date oblasti;
- (10) imaju zagaranтовan pristup i posebnu zastupljenost u javnim medijima, kao i programe na svom jeziku, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima;
- (11) osnivaju i koriste svoje medije, uključujući pružanje informacija na svom jeziku, između ostalog putem dnevnih novina i kablovskih servisa i korišćenje rezervisanog broja frekvencija za elektronske medije, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima. Republika Kosovo će preduzeti sve mere koje su potrebne da bi se osigurao međunarodni plan frekvencija koji omogućava kosovskim Srbima pristup licenciranom nezavisnom televizijskom kanalu na srpskom jeziku na celoj teritoriji Republike Kosovo;
- (12) uživaju neometane međusobne kontakte u Republici Kosovo, i uspostavljaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte sa licima iz bilo koje države, a naročito sa onima sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički i verski identitet, ili zajedničko kulturno nasleđe, u saglasnosti sa zakonom i međunarodnim standardima;
- (13) uživaju neometane kontakte sa lokalnim, regionalnim i međunarodnim nevladinim organizacijama i učestvuju bez diskriminacije u njihovim aktivnostima;
- (14) osnivaju udruženja za kulturu, umetnost, nauku i obrazovanje, kao i školska i druga udruženja za izražavanje, negovanje i razvoj svog identiteta.

Član 59.

1. Ustav Republike Kosovo u svom članu 59. govori o pravima zajednica i njihovih pripadnika, nastojeći da u potpunosti obuhvati brojna prava manjina i manjinskih zajednica, koje žive na teritoriji Kosova, kako bi najvišim opštim aktom bilo zagaranтовano pravo na očuvanje njihove posebnosti. Naime, pripadnicima ovih manjina se garantuje pravo: na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja i jedinice lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje

i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom. U skladu sa Ustavom i odgovarajućim zakonima, mogu se ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina.

2. Pravo na očuvanje posebnosti (član 59.) obuhvata čitav niz prava čiji je smisao da obezbede garancije za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika manjinskih zajednica na teritoriji Kosova. Ustav taksativno navodi prava koja doprinose očuvanju posebnosti pripadnika ovih manjina. Tako se, pripadnicima manjinskih zajednica garantuje pravo, pojedinačno ili u okviru zajednice, da izražavaju izražavaju, održavaju i razvijaju svoju kulturu i čuvaju suštinske elemente svog identiteta, odnosno veroispovest, jezik, tradiciju i kulturu (tačka 1.), kao i da stiču javno obrazovanje na jednom od zvaničnih jezika Republike Kosovo, po svom izboru na svim nivoima (tačka 2.).
3. U cilju ostvarivanja svog, Ustavom garantovanog, prava na očuvanje posebnosti, pripadnicima manjinskih zajednica se garantuje sticanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanje na svom jeziku, u obimu koji je propisan zakonom (tačka 3.). Veoma značajno pravo zajednica i njihovih pripadnika, bez koga nema očuvanja njihove posebnosti, jeste Ustavom zajemčena mogućnost da mogu slobodno da koriste svoj jezik i to, kako privatno, tako i u javnosti (tačka 5.), kao i da koriste svoj jezik i pismo u odnosima sa opštinskim vlasima ili lokalnim kancelarijama vlasti u oblastima u kojima predstavljaju dovoljan udeo u stanovništvu, u skladu sa zakonom. (tačka 6.). Troškove za usluge tumačenja ili prevođenja, snose nadležni organi.
4. Posebno je značajno pravo pripadnika manjinskih zajednica da lična imena pišu u izvornom obliku i pismu na svom jeziku, da povrate izvorna imena koja su bila prinudno promenjena (tačka 8.) i da koriste lokalne nazive, nazive ulica i drugih topografskih oznaka, koje odražavaju i uzimaju u obzir multietnički i multijezički karakter date oblasti (tačka 9.). U okviru prava na očuvanje posebnosti, manjinskim zajednicama je zagantovano pravo na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, zagantovan im je pristup i posebna zastupljenost u javnim medijima (tačka 11.), kao i uređivanje programa na svom jeziku, u skladu sa odgovarajućim zakonskim propisima i međunarodnim standardima (tačka 10). Tu, svakako, veoma značajno mesto zauzima mogućnost osnivanja i korišćenja svojih medija, uključujući pružanje informacija na svom jeziku, između ostalog putem dnevnih novina i kablovskih servisa i korišćenje rezervisanog broja frekvencija za elektronske medije, a sve ovo u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima (tačka 11.). Da bi se ostvarivanje i uživanje ovih prava omogućilo manjinskim zajednicama, Ustavom je Republika Kosovo obavezana da preduzme sve mere koje su potrebne da bi se osigurao međunarodni plan frekvencija, koji omogućava kosovskim Srbima pristup licenciranom nezavisnom televizijskom kanalu na srpskom jeziku na celoj teritoriji Republike Kosovo.

5. Sva prava, navedena u prethodna dva pasusa, tiču se upotrebe jezika i sticanja javnog obrazovanja pripadnika manjinskih zajednica, koje žive na teritoriji Republike Kosovo. Međutim, za ostvarivanje prava na očuvanje posebnosti, veoma je značajno navesti da, u saglasnosti sa pozitivnim zakonskim propisima i usvojenim međunarodnim standardima, država može odobriti i finansijsku pomoć manjinskim zajednicama za osnivanje i upravljanje sopstvenim privatnim obrazovnim i ustanovama za obuku (tačka 4.). Takođe, manjinskim zajednicama i njihovim pripadnicima Ustavom je garantovano pravo da koriste i ističu simbole zajednice (tačka 7.), kao i da uspostavljaju neometane međusobne kontakte u Republici Kosovo i održavaju slobodne kontakte sa licima iz bilo koje države. Naime, polazeći od principa očuvanja posebnosti i sopstvenog identiteta, Ustav Republike Kosovo, posebno izdvaja pravo pripadnika manjinskih zajednica na udruživanje i saradnju sa svojim sunarodnicima u drugim državama, pa im se, otuda, garantuje da mogu da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja, koja dobrovoljno finansiraju.
6. Tako se ustavnim odredbama, pripadnicima manjinskih zajednica garantuje uživanje neometanih međusobnih kontakata u Republici Kosovo i uspostavljanje i održavanje slobodne i miroljubive saradnje sa licima iz bilo koje države, a naročito sa onima sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički i verski identitet ili zajedničko kulturno nasleđe, u saglasnosti sa zakonom i međunarodnim standardima (tačka 12.). Njima se, takođe, garantuje uživanje neometanih kontakata sa lokalnim, regionalnim i međunarodnim nevladinim organizacijama i učestvovanje bez diskriminacije u njihovim aktivnostima (tačka 13.), a da bi lakše ostvarili sva ova navedena prava, manjinskim zajednicama i njihovim pripadnicima na Kosovu, Ustavom je zagantovano i osnivanje njihovih udruženja za kulturu, umetnost, nauku i obrazovanje, kao i školskih i drugih udruženja za izražavanje, negovanje i razvoj svog identiteta (tačka 14.).

Član 60 [Konsultativno veće za zajednice]

- (1) **Konsultativno veće za zajednice će funkcionisati pod okriljem Predsednika Republike Kosovo, u kome će biti zastupljene sve zajednice.**
- (2) **Konsultativno veće za zajednice će, između ostalih, činiti predstavnici udruženja zajednica.**
- (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.**

Član 60.

1. Ovaj član utvrđuje da je za funkcionisanje Konsultativnog veća za zajednice, u kome treba da budu zastupljene sve zajednice, nadležan sam Predsednik Republike Kosovo, tj. da se funkcionisanje ovog Veća, vrši pod okriljem ove, najviše, političke institucije države. Ustavnim odredbama je, takođe, predviđeno i da u sastav Konsultativnog veća za zajednice ulaze predstavnici udruženja zajednica, koje tradicionalno postoji na teritoriji Republike Kosovo. Kao što ćemo podrobnije pričati i objasniti kada ce biti reci o cl 83 i 84 Ustava koji regulišu ulogu, položaj i nadležnosti Predsednika u ustavnom sistemu Kosova, osnovni razlog zbog kojeg je Konsultativno veće za zajednice pod nadležnošću Predsednika se sastoji u tome sam Predsednik oličuje ustavno-pravno jedinstvo naroda i građana Kosova bez obzira ne versku, nacionalnu, jezičku i drugu pripadnost.
2. Šef države u ustavnim demokratijama treba da predstavlja sve građane Kosova. Činjenica da ovaj organ stoji pod nadzorom Šefa Države služi ovom cilju, tj. omogućava Šefu Države Kosova da na uvid na simboličan oličava ustavno-pravno jedinstvo svih kosovskih građana. Konačno, sam Ustav utvrđuje i najvažnije nadležnosti ovog Veća, koje se sastoje u obezbeđivanju mehanizama za redovnu razmenu mišljenja između zajednica i Vlade Kosova, pružanju mogućnosti zajednicama da daju svoja mišljenja i komentare na određene inicijative (pre svega, zakonodavne i političke) Vlade, omogućavanju da njihovi stavovi i predlozi budu uvršćeni u odgovarajuće projekte, programe i slično.

Član 60.1.

1. Za ostvarivanje prava manjinskih zajednica i njihovih pripadnika, koji žive na teritoriji Kosova, veoma je važno postojanje odgovarajućih institucija, pa je tako, članom 60. Ustava Republike Kosovo, predviđeno uspostavljanje Konsultativnog veća za zajednice, koje funkcioniše pod okriljem predsednika Republike Kosovo (stav 1.).

Član 60.2.

1. Ovo Veće je tako struktuirano da u njemu budu zastupljene zajednice, radi zaštite i ostvarivanja sloboda i prava njihovih pripadnika (član 60. stav 2.), kao i poboljšanja učešća i konsultacija zajednica. Uz podršku Evropskog centra za pitanja manjina, Konsultativno veće je definisalo strateške i operativne ciljeve, razvilo pravila procedure i osnovalo radne grupe o obrazovanju i zakonskom priznanju zajednica. Ovo Veće se bavi specifičnim oblastima interesa zajednica, a na centralnom nivou, ono može obezbediti mogućnost za poboljšano učešće zajednica u javnom životu. Takođe, Konsultativno veće treba da obezbedi zastupljenost manjinskih zajednica, pravilno funkcionisanje, transparentnost i javno informisanje u vezi njihovih aktivnosti. U tom cilju, neophodno je obezbediti harmonizaciju i koordinaciju aktivnosti zajednica, jasnu raspodelu odgovornosti i transparentno odlučivanje.

Član 60.3.

1. Kada je reč o mandatu Konsultativnog veća za zajednice i njegovim najvažnijim zadacima, treba reći da ono treba da obezbedi, najpre, odgovarajuće mehanizme za redovnu razmenu mišljenja između zajednica i Vlade Republike Kosovo (član 60. stav 3. tačka 1.). Posebno je važna uloga ovog Veća u pružanju prilike zajednicama da u ranoj, tj. početnoj fazi daju svoje komentare na zakonodavne ili političke inicijative, koje može pripremiti Vlada, da daju predloge za ovakve inicijative i da traže da se njihovi stavovi unesu u relevantne projekte i programe (član 60. stav 3. tačka 2.). Naravno, ne treba posebno ukazivati na činjenicu mandat ovog veća obuhvata i sve druge odgovornosti i funkcije, u skladu sa zakonom (član 60. stav 3. tačka 2.).

Član 61 [Zastupljenost pri zapošljavanju u javnim institucijama]

Zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na pravičnu zastupljenost pri zapošljavanju u javnim organima i javnim preduzećima na svim nivoima, posebno u policijskoj službi u oblastima gde živi data zajednica, uz poštovanje pravila u pogledu sposobnosti i integriteta koja se primenjuju za javnu administraciju.

Član 61.

1. Radi ostvarivanja prava manjinskih zajednica, njihovi pripadnici imaju, pod istim uslovima kao ostali građani Republike Kosovo, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. Zbog toga se, prilikom zapošljavanja u državnim organima, javnim službama i jedinicama lokalne samouprave, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika manjinskih zajednica. Tako, prema odredbama člana 61. Ustava, zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na pravičnu zastupljenost pri zapošljavanju u javnim organima i javnim preduzećima na svim nivoima, posebno u policijskoj službi u oblastima gde živi data zajednica, uz poštovanje pravila u pogledu sposobnosti i integriteta koja se primenjuju za javnu administraciju. Ustavom su, takođe, određene specijalne odredbe kojima se obezbeđuje zastupljenost zajednica u javnim institucijama. Za neke institucije, kao što su javna služba i bezbednosne institucije, potrebno je da bude istaknuta multietnička priroda Republike Kosovo, a za mnoge druge institucije, minimalne potrebe za zastupljenost zajednica su posebno navedene.

Član 62 [Zastupljenost u javnim lokalnim organima]

- (1) U opštinama gde najmanje deset posto (10%) stanovnika pripada manjinskim zajednicama, koje u toj opštini ne čine većinu, mesto potpredsednika za zajednice biće rezervisano za jednog predstavnika iz redova tih zajednica.

- (2) Mesto potpredsednika zauzeće kandidat iz zajednice koja ne čini većinu, a koji je dobio najviše glasova na otvorenoj listi kandidata na izborima za Skupštinu opštine.
- (3) Potpredsednik za zajednice će unapređivati dijalog između zajednica i služice kao zvanično lice za rešavanje zabrinutosti i interesa zajednica koje ne čine većinu na sastancima Skupštine opštine i u njenom/njegovom radu. Potpredsednik je takođe odgovoran za preispitivanje pritužbi zajednica ili njihovih pripadnika, ukoliko akta ili odluke Skupštine opštine povređuju njihova Ustavom zagarantovana prava. Potpredsednik takva pitanja prosleđuje Skupštini opštine radi ponovnog preispitivanja akta ili odluke.
- (4) U slučaju da Skupština opštine odluči da ne razmotri ponovo svoj akt ili odluku, ili ukoliko potpredsednik smatra da rezultat, posle ponovnog razmatranja i dalje predstavlja povredu Ustavom zagarantovanih prava, onda on/ona može da podnese to pitanje direktno Ustavnom sudu, koji može da donese odluku da li će da prihvati taj predmet radi preispitivanja.
- (5) Zajednicama koje ne čine većinu u Republici Kosovo, je zagarantovana zastupljenost u izvršnim organima tih opština.

Član 62.

1. Ovaj član utvrđuje pravilo da je mesto potpredsednika rezervisano za zajednice u onim opštinama, u kojima je najmanje 10% stanovnika iz reda manjinskih zajednica, kako bi ove zajednice, koje u tim opštinama ne čine većinu, imale odgovarajuću zastupljenost u javnim i lokalnim organima. Naravno, ovo mesto potpredsednika dobija onaj kandidat koji je dobio najviše glasova na izborima za skupštinu opštine. Uloga takvog potpredsednika je veoma značajna za zajednice, s obzirom da je on nadležan za unapređivanje dijaloga između njih i predstavlja zvanično lice koje je ovlašćeno da rešava brojne probleme i interese zajednica (i njihovih pripadnika), koje ne čine većinu. On tu svoju ulogu vrši na sastancima skupštine opštine i u njenom svakodnevnom radu, a odgovoran je i za preispitivanje pritužbi zajednica ili njihovih pripadnika u slučajevima kada se aktima ili odlukama skupštine opštine povređuju njihova prava, koja su Ustavom zagarantovana. Njegova uloga se tu ne završava, s obzirom da ima mogućnost obraćanja direktno Ustavnom sudu, ukoliko skupština opštine ne razmotri ponovo svoj akt ili odluku ili ukoliko sam potpredsednik oceni da će Ustavom zagarantovana prava zajednica ili njihovih pripadnika biti povređena i posle ponovnog razmatranja.

Član 62.1.

1. Da bi predstavnici manjinskih zajednica mogli da ostvare i zaštite svoja, Ustavom zajemčena prava, neophodno je da im se obezbedi odgovarajuća zastupljenost u javnim lokalnim organima. Tako, u opštinama gde najmanje deset posto (10%) stanovnika pripada manjinskim zajednicama, koje u toj opštini ne čine većinu,

mesto potpredsednika je rezervisano za jednog predstavnika iz zajednice (član 62. stav 1. Ustava).

Član 62.2.

1. Ovo mesto potpredsednika, koje je rezervisano za jednog predstavnika iz redova manjinske zajednice, koja ne čini većinu, a koji je dobio najviše glasova na otvorenoj listi kandidata na izborima za skupštinu opštine (član 62. stav 2. Ustava Republike Kosovo).

Član 62.3.

1. Najvažniji zadatak potpredsednika za zajednice je unapređivanje dijaloga između zajednica i rešavanje njihovih problema zajednica (član 63. stav 3.). U uspostavljanju i unapređivanju dobrih odnosa između zajednica, uloga potpredsednika za zajednice je izuzetno značajna, jer je upravo on, po službenoj dužnosti i funkciji koju obavlja, zvanično lice koje treba da se bavi isključivo rešavanjem problema manjinskih zajednica i zaštitom njihovih interesa. Mogućnost da reši ove probleme i zaštiti interese navedenih zajednica, potpredsednik za zajednice ima na sastancima skupštine opštine. Takođe, on može da ovu svoju funkciju ostvaruje i u redovnom radu skupštine opštine van njenih sastanaka, kao i u njegovom radu, koji se obavlja nezavisno od održavanja zvaničnih skupštinskih sednica.
2. S obzirom da su zajednice manjinske, njihovi pripadnici veoma često upućuju skupštini opštine brojne pritužbe, pa je potpredsednik za zajednice odgovoran za preispitivanje ovih pritužbi, ukoliko se određenim aktima ili odlukama skupštine opštine povređuju Ustavom zagarantovana prava manjinskih zajednica i njihovih pripadnika. Otuda je uloga potpredsednika u ovom postupku veoma značajna, jer on ima mogućnost, zahvaljujući svojoj funkciji na kojoj se nalazi, da skupštini opštine prosledi takva sporna pitanja, radi ponovnog preispitivanja i donošenja odgovarajućeg rešenja, koje će zadovoljiti potrebe i interese manjinskih zajednica i njihovih pripadnika.

Član 62.4.

1. Međutim, može se desiti da skupština opštine odluči da ne razmotri ponovo svoj akt ili neku svoju prethodno donetu odluku. Takođe, može se desiti da potpredsednik za zajednice smatra da rezultat, posle ponovnog razmatranja određenog akta ili odluke od strane skupštine opštine, i dalje predstavlja povredu Ustavom zagarantovanih prava manjinskih zajednica i njihovih pripadnika. U takvim slučajevima, potpredsednik za zajednice može da podnese zahtev za rešavanje tih spornih pitanja direktno Ustavnom sudu Republike Kosovo. Ovaj Sud može da donese odluku da li će da prihvati takav predmet radi njegovog preispitivanja.

2. Dosad je Sud ima priliku da raspravlja o jednom jako vaznom slučaju koji je pokrenut na osnovu stava 4 cl. 62. U javnosti je poznat kao „Slučaj Grba Grada Prizrena“²⁴⁰. U ovom slučaju Potpredsednik za zajednice Grada Prizrena je podneo zahtev za ocenu ustavnosti odluke Skupštine Opštine Prizren kojom je bio usvojen cl. 7 Statuta Opštine Prizren a koji je bio predviđao da grb ovoga grada bude samo na albanskom, da ima kucu Prizrenske Lige s naznakom godine „1878“, tj. godine kada je održana Albanska Prizrenska Liga. Ovaj zahtev se sastojao u tome, kako je navedeno od strane Potpredsednika Qemajla Kurtishija, da grb kao takav je predstavljao samo većinsku albansku zajednicu uprkos suprostavljanja od svih ostalih nealbanskih zajednica prilikom usvojenja Statuta 11 septembra 2008 godine. Time aktom Skupštine Opštine je povredila ustavne odredbe o jednakosti sviju zajednica i prema tome naložilo Skupštini Opštine da usaglašava cl. 7 Statuta s Ustavom Kosova, sto je i kasnije učinjeno.
3. Još jedan vid kroz koji Ustav štiti prava i interese zajednica je kroz sistem decentralizacije, kroz koji je zajednicama garantovana široka autonomija na lokalnom nivou, pogotovo u oblastima gde zajednice čine većinsku populaciju. Na Kosovu, termin "decentralizacija" se koristi na dva različita načina. Prvo, on se u širem smislu odnosi na prenos izvršnih ovlašćenja sa centralnih na opštinske organe vlasti. Drugo, termin se takođe odnosi na proces definisanja teritorijalnih granica tih opština. Postoje dva ključna dela zakonodavstva kojima se upravlja decentralizacijom na Kosovu: prvi, Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim se uspostavlja zakonska osnova za održivu lokalnu samoupravu na opštinskom nivou; drugi, Zakon o administrativnim opštinskim granicama, koji reguliše teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave i određuje teritorijalne granice opština.
4. Republika Kosovo ima ekstenzivne zakonske propise po pitanju zaštite prava zajednica. Jedan od najvažnijih zakona po ovom pitanju je Zakon o unapređenju i zaštiti prava zajednica i njihovih članova na Kosovu. Međutim, uprkos unapređenim zakonskim propisima, manjinske zajednice na Kosovu se i dalje suočavaju sa ozbiljnim problemima, od kojih je većina tesno povezana sa nedostatkom dovoljnog pristupa javnim službama i prilikama za posao. Kosovske političke i javne institucije imaju mandat da osiguraju predstavljanje manjinskih zajednica. Zbog toga postoji velika potreba da se postojeći mehanizmi primene i pronađu dodatni načini za ostvarivanje veće uključenosti zajednica.
5. Dok su članovi manjinske zajednice na opštinskom nivou previše predstavljeni na pozicijama posvećenim povratku i zajednicama, oni su malo predstavljeni u svim drugim sektorima. Žene iz manjinskih zajednica su vrlo malo prisutne u civilnoj službi, posebno na višim pozicijama. Pristup administracijama za članove manjinskih zajednica se poboljšao, delimično zbog napretka i poboljšanja bezbednosne situacije, kao i zbog pritiska na opštinske administracije.

²⁴⁰ Vidi naročito stavove 26-56 *Presude Ustavnog Suda Republike Kosovo od 18 marta 2010 u slučaju KO 01/09. Podnosilac zahteva Qemajl Kurtishi protiv Skupštine Opštine Prizren.*

Ivan Čukalović

Član 62.5.

1. Ono što je vrlo značajno naglasiti, a što je primenjeno i kod formiranja Skupštine Republike Kosovo, jeste činjenica da se zajednicama, koje ne čine većinu u Republici Kosovo, garantuje zastupljenost u izvršnim organima opština (član 62. stav 5.). Ovo rešenje se vrlo često sreće u uporednoj ustavnoj praksi drugih zemalja, koje su multietničkog i multijezičkog karaktera.

Poglavlje IV: Skupština Republike Kosovo

Uvodna razmatranja

1. Prema organskoj podeli vlasti, skupština (parlament) je telo koje donosi zakone (zakonodavno telo). Naziv institucije potiče od latinske reči *parlare* – govoriti, pa je, otuda, prema osnovnoj sadržini svog rada, parlament stvarno "jedna organizovana diskusija", mesto i institucija gde se odvija razgovor. Ono što je bitno reći, jeste da je to skup sabran po izvesnom redu i na organizovan (a ne stihijski i slučajan) način, gde se zbori i govori.
2. Poreklo skupštine (parlamenta)²⁴¹ nalazimo, pre mnogo vekova, u zahtevu plemstva da i ono učestvuje u razrezivanju poreza, pa je tako skupština nastala iz razloga ograničenja fiskalnih prava monarha. Upravo tu leži koren ideje predstavništva, čiji su prvobitni oblik bile staleške skupštine, čija je osnovna funkcija bila finansijska. Tek kasnije, ove skupštine su dobile i sudsku funkciju, a na kraju i najvažniju - zakonodavnu²⁴². Prvi put je ova ideja ustavno uobličena u Ustavu SAD-a iz 1787. godine, a kasnije u Deklaraciji prava čoveka i građanina 1789. godine i u Ustavu Francuske iz 1791. godine. Danas se zakonodavstvo smatra najvažnijom, svojstvenom i isključivom nadležnošću parlamenta, mada skupština ne vrši *svu* zakonodavnu vlast u zemlji, niti je njena nadležnost *samo* zakonodavna vlast u zemlji. Zato bi najtačnije bilo reći da skupština daje samo poslednju reč o zakonu i da zakonodavna vlast skupštine ima svoju gornju i donju granicu – gornja granica je povučena u korist ustava, dok je donja povučena u korist uredbe. Zakonodavna vlast skupštine (parlamenta) znači da je taj organ u državi koji donosi izvorne propise, koji originerno reguliše društvene odnose.
3. Pod pojmom takve vlasti podvodi se i ustavotvorna vlast, koja je, u većini država, u celosti ili delom u nadležnosti parlamenta. To je zbog toga, što ustav u materijalnom smislu, nije ništa drugo do osnovni zakon zemlje²⁴³, a koliko je

²⁴¹ Prva institucija u procesu konstituisanja parlamentarizma je sam parlament, koji nastaje proširivanjem kraljevog saveta predstavnicima slobodnih staleža i ustaljivanjem zastupničke funkcije u proširenom (društvenom) savetu vladaoca, koji kasnije postaje opšte društveno predstavničko telo.

²⁴² Više kao istorijski kuriozitet, nego po značaju koji je odigrao u formiranju parlamenta kao zakonodavnog tela, pominje se činjenica da je najstariji parlament na svetu, onaj koji postoji na Islandu, neprekidno od 930. godine. Početak parlamenta u Engleskoj je bio Veliki savet (*Magnum Concilium*), koji je prerastao u Parlament – uzor (*Model Parliament*), sazvan 1295. godine. U Francuskoj su staleške skupštine bile raspuštene 1614. godine, da bi ih Luj XVI ponovo sazvaio tek posle 175 godina, 1789. godine, kada je izbila i poznata Francuska revolucija. Teorija o parlamentu kao zakonodavnom telu nastala je u XVIII veku, a njen tvorac je bio Monteskeje (njegovo poznato delo "Duh zakona" iz 1748. godine). Tek tada je parlament, umesto isključivo finansijske i sudske, dobio na vršenje i zakonodavnu funkciju.

²⁴³ To je potpuno tačno, jer i sam ustav jedna vrsta zakona, ali najviši, najznačajniji, najjači, osnovni zakon jedne zemlje. Tako se negde i zove, na primer, u Nemačkoj - "Osnovni zakon" (*Grundgesetz*).

zakonodavna funkcija dominantna u nadležnosti skupštine (parlamenta), najbolje se vidi po tome što je u nekim državama naziv za ovu instituciju, u celini ili za jedan od njenih domova – zakonodavno telo²⁴⁴. Tako je parlament vremenom, polako ali sigurno, "osvojio" pravo da donosi zakone u svim oblastima.

4. Međutim, ono što je karakteristično za savremene ustavne sisteme, jeste činjenica da uloga parlamenta slabi u ustavnom životu zemlje i to se izražava u sužavanju (negde, gotovo u iščezavanju) zakonodavne funkcije parlamenta²⁴⁵. Tome posebno doprinosi jačanje uloge egzekutive i sve neposredniji kontakti koji se uspostavljaju između vlasti i građana, ali ideja da je skupština ustanova koja realizuje (ostvaruje) ljudske slobode, još uvek nije dovedena u pitanje, pa je ona i danas institucija bez koje se ne može zamisliti demokratsko društvo. Skupština je organ koji je najkvalifikovaniji da vodi raspravu o stavovima i aktima vlasti, jer se u nju slivaju zahtevi najraznovrsnijih društvenih grupa u zemlji. Tako, zakonodavnoj funkciji skupštini pripada njena *funkcija donošenja budžeta i završnog računa* (budžet je specifičan finansijski zakon, koji se i donosi kao "zakon o budžetu"), kao i *ratifikovanje međunarodnih ugovora*, koje zaključuju vlada ili šef države (skupština to čini u formi zakona).
5. Skupštini (parlamentu), kao narodnom predstavništvu, pripadaju još neke nadležnosti koje su, kao i zakonodavna funkcija, tesno povezane sa suverenosti. To je *odlučivanje o ratu i miru i raspisivanje referenduma*. U državama sa parlamentarnim ili skupštinskim sistemom vlasti, ovoj ustanovi pripada još jedna značajna funkcija – *kontrola nad radom izvršne vlasti*, pre svega nad vladom (u takvim sistemima vlasti, parlament "stvara i uklanja vladu, bira je i razrešava")²⁴⁶. Funkciju političke kontrole nad radom vlade, pojedini savremeni autori vide kao funkciju parlamenta, koja se sastoji u pripremanju eventualne smene aktuelne vladajuće ekipe. Takođe, svuda u svetu, skupštine imaju i značajnu *izbornu funkciju*, koja zavisi od ustavom prihvaćenog sistema vlasti, u tom smislu, što ona više dolazi do izražaja u parlamentarnom i skupštinskom, nego u predsedničkom sistemu²⁴⁷.
6. Konačno, u jednom broju država, skupština je i kvazi-sudski organ, koji obavlja *kvazi-sudska ovlašćenja* (reč je o ovlašćenjima da ova ustanova sudi nosiocima

²⁴⁴ Tako se u Ustavu Francuske od 1793. godine, jednodomno predstavničko telo zvalo – zakonodavno telo, a i danas se u mnogim ustavima sveta parlament definiše pomoću zakonodavne funkcije, kao zakonodavna vlast.

²⁴⁵ Vise o tome, uporedi: Bradshaw, K., and Pring, D., *Parliament and Congress* (Quartet Books: London, 1972).

²⁴⁶ Kao institut parlamentarne kontrole, najčešće se pominje *poslaničko pitanje*, koje se, najpre, pojavilo u Engleskoj i čiji je značaj naročito porastao u engleskom parlamentarizmu tokom XIX veka. Zatim, tu spada i *interpelacija*, uvedena u Francuskoj, odlukom Konstituante od 1791. godine. Takođe, od sredstava za pokretanje političke odgovornosti vlade, klasično sredstvo u parlamentarizmu je *predlog za glasanje o nepoverenju vladi*.

²⁴⁷ To je zbog toga što u parlamentarnom i skupštinskom sistemu parlamenti, uglavnom, biraju nosioce izvršne vlasti (šef države, vlada i drugi), a u predsedničkom sistemu postoji stroga podela vlasti, pa samim tim opada mogućnost da nosioca izvršne vlasti bira parlament.

izvršne vlasti – predsedniku republike i članovima vlade). Pored funkcija skupštine (parlamenta) za ustavni položaj ove ustanove, od posebnog značaja je i njena struktura, koja zavisi od toga, da li se biračko telo shvata kao skup jednakopravnih birača (građana nosilaca jednakog prava glasa) ili kao skup građana međusobno različitih (u zavisnosti od pripadništva različitim teritorijalnim jedinicama, društvenim slojevima, profesijama i slično). Otuda su moguća dva rešenja: prvo, da parlament bude jednodomno telo (sastavljeno od jednog doma) i drugo, da parlament bude dvodomno telo, sastavljeno od dva doma. Pravilo je da parlament bude sastavljen od jednog doma, a sasvim su izuzetni slučajevi parlamenta sa više domova, mada su u bližoj i daljoj istoriji, bili poznati primeri takvih predstavničkih tela. Danas je to veoma redak slučaj, jer se smatra da je jednodomni parlament više u saglasnosti sa načelom narodne suverenosti. Jednodomno predstavništvo proizilazi iz teorije o suverenom narodu, čija je volja jedna i nedeljiva. Naime, narodna suverenost ne trpi nikakvo deljenje, jer je i narod jedan pa, prema tome, njegovo predstavništvo mora da jedno²⁴⁸. Kada je reč o Skupštini Republike Kosovo, ukazaćemo na činjenicu da je ovoj ustanovi posvećeno Poglavlje IV, koje u sebi ima 20 članova, a svaki član ima svoj rubrum.

Član 63 [Osnovne odredbe]

Skupština je najviša zakonodavna institucija Republike Kosovo, direktno izabrana od strane naroda i predstavlja narod Republike Kosovo.

Član 63.

1. Poziciju Skupštine Republike Kosovo u ustavnom sistemu određuje ustavna odredba, prema kojoj je ona najviše predstavničko telo i najviša zakonodavna institucija Republike Kosovo (član 63.). Kao institucija koja direktno izražava suverenost građana (član 2. stav 1.). Ona ima u svojim rukama ustavotvornu i zakonodavnu vlast (član 65. tačka 1.), jer je to organ vlasti koji izražava suverenost građana i koji je direktno izabran od strane naroda na neposrednim izborima, tajnim glasanjem (član 63. i član 66.). U sastavu Skupštine Kosova se, prema izričitoj odredbi Ustava, obezbeđuje ravnopravna zastupljenost polova (član 7. stav 2. i član 71. stav 2.), kao i odgovarajuća zastupljenost zajednica i njihovih pripadnika (član 64. stav 2.). Kao takva, Skupština predstavlja narod Republike Kosovo. Članovi Skupštine Republike Kosovo se ne nazivaju skupštinari, već poslanici Skupštine (u nekim parlamentima se oni nazivaju narodni poslanici, jer ih bira narod).
2. Naime, poslanici su lica koja je narod *poslao (izaslao)* da umesto njega i u ime njega obavljaju državne poslove. Naime, pošto nije moguće da se sav narod okupi

²⁴⁸ Dva doma su pravdana još iz doba Francuske revolucije. Prema tom gledištu, jedan dom je mašta, dok je drugi razum. Drugi dom se često upoređuje sa branom ili kočnicom, čija je svrha da zaustavlja narodni polet, koji dolazi do izražaja u domu koji je neposredno izabran od strane građana.

na jednom mestu i rešava o državnim poslovima, potrebno je da se odrede lica koja će uživati poverenje naroda i koja će moći da ga sa autoritetom zastupaju i predstavljaju. U današnjim državama demokratskog tipa kaže se da narod vlada, da je on izvor i nosilac svih vlasti, ali u prvom redu zakonodavne, kao najviše. Ali, narod ne može da vlada neposredno, nego posredno, jer današnja država, velika po obimu (teritoriji, stanovništvu i slično), može da organizuje samo posrednu ili reprezentativnu demokratiju²⁴⁹. Narod *šalje* i *opunomoćaja* lica od *poverenja* da umesto njega učestvuju u donošenju najviših državnih akata, da ga *zastupaju* i *predstavljaju* u javnim funkcijama (otuda se često upotrebljavaju izrazi kao sinonimi – narodni poslanik, narodni opunomoćenik, narodni zastupnik, narodni poverenik, narodni predstavnik).

3. Kad već narod ne može sam da učestvuje u upravi zemljom, onda treba da bude siguran da lica koja ga predstavljaju uživaju, zaista, njegovo iskreno *poverenje*. To je jedan princip koji je svuda usvojen. Ali, kako ga ostvariti? Poverenje se iskazuje naročitim izborom. Lica koja smatraju da su zaslužila narodno poverenje, traže ga od naroda, a to traženje poverenja se vrši kandidovanjem, dok se samo poverenje, pak, iskazuje odabiranjem, tj. izborom. Da bi ovo poverenje bilo nesumnjivo, treba tako organizovati izbore, da oni, uistinu, pokažu najtačniji rezultat i pravo raspoloženje naroda. Izbori, pre svega, treba da su slobodni, a zatim i da biračko pravo bude opšte, jednako, neposredno i tajno.

Član 64 [Struktura Skupštine]

- (1) Skupština ima sto dvadeset (120) poslanika koji su izabrani tajnim glasanjem, na osnovu otvorenih lista. Mesta u Skupštini su podeljena između svih partija, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata, proporcionalno broju važećih glasova dobijenih na izborima za Skupštinu.
- (2) U sklopu ove podele, dvadeset (20) od sto dvadeset (120) mesta je garantovano za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu, kao što sledi:
 1. partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su se izjasnili da zastupaju Srpsku zajednicu, imaće ukupan broj mesta u Skupštini, koja su osvojili na otvorenim izborima, sa najmanje deset (10) zagwarantovanih mesta, ukoliko je broj osvojenih mesta manji od deset (10);
 2. partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su izjavili da zastupaju ostale zajednice u Skupštini, imaće ukupan broj mesta koja su osvojili na otvorenim izborima, sa minimalnim brojem zagwarantovanih mesta, kao što sledi: zajednica Roma jedno (1) mesto; zajednica Aškalija jedno (1) mesto; zajednica Egipćana jedno (1) mesto; i jedno (1) dodatno mesto će se dodeliti zajednici Roma,

²⁴⁹ O ovome videti šire: Hirst, P., (1990), 'Representative Democracy and its Limits', Cambridge University Press: Cambridge.

Aškalija i Egipćana koja je dobila najviše glasova; zajednici Bošnjaka tri (3) mesta; zajednici Turaka dva (2) mesta i zajednici Goranaca jedno (1) mesto, ako je broj dobijenih glasova svake zajednice manji od broja garantovanih mesta.

Član 64.

1. Kao što smo već u uvodnom delu komentara posvećenom Poglavlju IV naveli, prema svojoj strukturi, nezavisno od sistema vlasti, Skupština može da bude jednodomno (monokameralno) ili dvodomno (bikameralno) predstavničko telo. U prvom slučaju, parlament je jedinstven, dok je u drugom narodno predstavništvo podeljeno na dva posebna dela, koja mogu da imaju (ali najčešće nemaju) ravnopravnu nadležnost. Sasvim izuzetno, skupština može da ima i više od dva doma. Tako su ranije postojale i skupštine sa 3, 4, pa čak i sa 5 domova, ali se danas, u najvećem broju zemalja sreću skupštine sa jednim ili dva doma, s tim što je jednodomnost pravilo (i, otuda, mnogo češći slučaj), dok je dvodomnost izuzetak (i, otuda, mnogo ređi slučaj).
2. Naime, kao što smo videli, u delu teorije se smatra da je samo jednodomni parlament saglasan sa načelom narodne suverenosti, a polazni stav za to je nedeljivost volje suverenog naroda, koja može biti samo jedna. To znači da narod ne može u isto vreme dva puta da bude predstavljen i to na različite načine – neposredno i posredno, pa bi postojanje dva doma, otuda, značilo suprotstavljanje jedinstvenoj i nedeljivoj narodnoj suverenosti. U prilog jednodomne strukture parlamenta, navode se i razlozi praktične primene, pre svega, efikasno odlučivanje zbog jednostavnije i relativno brže zakonodavne procedure. Štaviše, samo se duplira obavljanje državnih zadataka, znatno povećava broj službenika, a samim tim i nepotrebno trošenje državnih sredstava. Postojanjem drugog doma samo se, bez potrebe, usporava zakonodavni rad (mada je on, u tom slučaju, kvalitetniji, pre svega, zato što se od drugog doma očekuje da ispravlja greške prvog doma).
3. Kada je reč o broju poslanika, tj. članova skupštine kao predstavničkog tela, razlike među državama su izuzetno velike. Broj parlamentaraca zavisi, pre svega, od broja stanovnika države, ali ponekad i drugi razlozi mogu biti odlučujući. Taj broj može biti i nepromenljiv, tj. ustavom utvrđen (tzv. *numerus clausus*), ali može da bude i neodređen, kada se na određeni broj birača dodeljuje jedan parlamentarni mandat. Logično je da parlament mnogoljudnije države ima i veći broj poslanika, nego parlament države sa malim brojem stanovnika. Takođe, pravilo je i da prvi dom ima znatno veći broj članova od drugog doma, mada i tu ima izuzetaka²⁵⁰. Pored broja građana, odnosno birača, na broj članova parlamenta utiču i drugi razlozi, pre svega, demokratska tradicija, ekonomsko stanje države, geografski uslovi, politička situacija u zemlji, etnička struktura, jezička raznolikost, religiozne

²⁵⁰ Prema Ustavu Holandije iz 1983. godine, Prvi dom parlamenta ima svega 75 članova, a Drugi 150 članova, ali ova država, zapravo, nije pravi izuzetak, jer je u njoj, kao Drugi dom označen onaj dom, koji se u drugim državama naziva prvi dom.

zajednice, partijska struktura, kulturni nivo, kao i optimalne mogućnosti parlamenta za donošenje odluka.

4. Imajući sve ovo u vidu, ustavotvorci su prilikom pisanja Ustava Republike Kosovo, smatrali da Skupština Republike Kosovo treba da bude jednodomna, tako da ona ima 120 poslanika. Njihov izbor se zasniva na principima neposrednosti izbora i tajnosti glasanja (član 64. stav 1.), a izbore za poslanike Skupštine reguliše Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo (usvojen u Skupštini, 05.06.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-027-2008, 15.06.2008. godine). Svrha donošenja ovog Zakona je regulisanje: 1) izbornog sistema za izbore Skupštine Republike Kosovo; 2) finansiranje i održavanje izbora za Skupštinu Republike Kosovo; 3) priznavanje i zaštita prava na glasanje i uslova glasanja; 4) održavanje i obezbeđivanje ispravnosti biračkih spiskova; 5) registracija političkih partija i sertifikacija političkih subjekata i drugo. Ono što je karakteristično za Skupštinu Republike Kosovo, jeste da su poslanička mesta (mandati) raspodeljena između svih partija, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata proporcionalno broju važećih glasova, dobijenih na izborima za Skupštinu.
5. Kada je reč o broju članova skupštine (parlamenta), treba reći da u ovom predstavničkom telu ne mogu da budu predstavljene sve grupe i zajednice, ali je verovatno da će manja i socijalno homogena država imati manji parlament u odnosu na veću i socijalno heterogenu državu. Tako, na primer, najmanji prvi dom ima Lihtenštajn sa 15 članova, a najveći Nacionalni kongres Kine sa 2978 članova. Najmanji senat imaju Bahami – svega 16 članova, a najveći drugi dom, Dom lordova ima Velika Britanija – 1183 člana. Predstavnički dom američkog Kongresa (prvi dom, donji dom) ima 435 članova, a Senat (drugi dom, gornji dom) ima 107 članova, Bundestag u Nemačkoj²⁵¹ ima 656 članova, a Bundesrat 69, dok Nationalrat u Austriji ima 183, a Bundesrat 64 člana, ruska Duma 450, a Savet federacije 178 poslanika. Postoje parlamenti koji nemaju tačno određeni broj članova.
6. U nekim državama se broj parlamentaraca menja svake legislature, odnosno posle svakih opštih izbora, tako što se ustavom određuje da će se poslanički mandat dobiti na određeni broj birača ili određeni broj glasalih. U nekim ustavima se prepušta zakonu da odredi broj poslanika, s tim što ustav utvrđuje maksimalni i minimalni broj poslanika. Tako, prema Ustavu Španije, Kongres poslanika, kao prvi dom, ima najmanje 300, a najviše 400 članova, Ustav Grčke, takođe, prepušta zakonu određivanje broja poslanika koji, međutim, ne može biti manji od 200, niti veći od 300 poslanika.

²⁵¹ Videti više o ovome u Schick, R and Zeh, W., (1999), *The German Bundestag - Functions and Procedures*, Neue Darmstadter Verlagstalt, Rheinbreitbach: Berlin.

Član 64.1.

1. Kao što smo na početku komentara ovog člana naveli, Skupština Republike Kosovo ima 120 poslanika, što znači da je broj narodnih predstavnika u parlamentu fiksiran, unapred određen, i to Ustavnom odredbom člana 64. stav 1. Međutim, u sklopu podele poslaničkih mesta u Skupštini između partija, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata, dvadeset (20) mesta je garantovano za predstavnike zajednica, koje nisu većina na Kosovu.

Član 64.2.

1. U okviru ovog, Ustavom određenog, broja od 20 poslaničkih mesta, rezervisanih za predstavnike manjinskih zajednica na Kosovu, izvršena je odgovarajuća podela (član 64. stav 2. tačka 1.). Tako, navedene partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su se izjasnili da zastupaju srpsku zajednicu imaju ukupan broj mesta u Skupštini koji su osvojili na otvorenim izborima. Međutim, ukoliko je broj osvojenih mesta manji od 10, onda oni imaju najmanje 10 zagarantovanih mesta. To isto važi i za navedene učesnika izbora, koji su se izjasnili da zastupaju ostale zajednice u Skupštini. Naime, i oni će imati ukupan broj mesta koja su osvojili na otvorenim izborima, ali ako je broj dobijenih glasova svake zajednice manji od broja garantovanih mesta, onda će oni imati minimalan broj zagarantovanih mesta, i to prema redosledu određenom samim Ustavom. Tako će zajednice Roma, Aškalija, Egipćana imati po jedno (1) mesto, s tim što će jedno (1) dodatno mesto biti dodeljeno onoj zajednici, koja bude dobila najviše glasova, a zajednici Goranaca će, takođe, biti dodeljeno jedno (1) mesto. Preostalih pet (5) mesta u Skupštini biće raspodeljeni između zajednice Bošnjaka – tri (3) i zajednice Turaka – dva (2).
2. Kao što se iz navedenog može zaključiti, navedene ustavne odredbe imaju za cilj da, poznavajući demografsku situaciju na Kosovu i strukturu stanovništva koje živi na ovoj teritoriji, omoguće svim zajednicama i njihovim pripadnicima, srazmerno učešću u ukupnoj populaciji, dobijanje poslaničkih mesta u Skupštini, prema osvojenim rezultatima na izborima. Međutim, zbog njihovog, ne tako velikog učešća u biračkom telu, da ne kažemo, u nekim slučajevima i zanemarljivog uticaja na izbore i izborne rezultate, ustavnim odredbama je zagarantovano učešće predstavnika ovih zajednica u parlamentarnom životu Kosova, omogućavanjem bar jednog ili više poslaničkih mesta u Skupštini. To je učinjeno zbog toga, da bi predstavnici ovih, ne tako brojnih zajednica, mogli da zastupaju interese svojih sunarodnika, tj. zajednica, jer oni to najbolje mogu da obave u republičkom parlamentu, s obzirom da mnogo bolje poznaju problematiku zajednica, čiji su i oni sami pripadnici.

Član 65 [Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:

- (1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;
- (2) na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika menja Ustav, uključujući i dve trećine (2/3) svih poslanika koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu;
- (3) objavljuje referendum, u saglasnosti sa zakonom;
- (4) ratifikuje međunarodne sporazume;
- (5) usvaja budžet Republike Kosovo;
- (6) vrši izbor i razrešava Predsednika i potpredsednike Skupštine;
- (7) bira i može razrešiti Predsednika Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom;
- (8) bira Vladu i može izglasati nepoverenje iste;
- (9) vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini;
- (10) vrši izbor članova Sudskog saveta i Tužilačkog saveta Kosova, u saglasnosti sa ovim Ustavom;
- (11) predlaže sudije Ustavnog suda;
- (12) nadzire spoljnu i bezbednosnu politiku;
- (13) potvrđuje dekret Predsednika o objavljivanju vanrednog stanja;
- (14) odlučuje o pitanjima od opšteg interesa, utvrđenih zakonom.

Član 65.

1. Skupština Republike Kosovo je centralna predstavnička institucija ustavnog sistema Kosova. Kao kolektivni reprezentant narodne volje, ona se u sistemu parlamentarne vladavine mora smatrati, a još više i praktično potvrđivati, kao stožer vlasti i političkog odlučivanja. U delegatsko-skupštinskom sistemu vlasti, ona je nominalno imala više funkcija, ali je, faktički, njena uloga bila svedena samo na puko potvrđivanje, već unapred, donetih političkih odluka Komunističke partije. Pravi smisao narodnog predstavnništva je, međutim, konstituisanje slobodnog političkog procesa zasnovanog na jednakom političkom subjektivitetu, političkoj i pravnoj jednakosti građana i ravnopravnoj političkoj utakmici političkih partija.
2. Preko institucije narodnog predstavnništva trebalo bi da se izrazi legitimna, rešavajuća i kontrolna funkcija zajednice, koja time stiče obeležja demokratske, otvorene i slobodne zajednice. Stvarnom, a ne samo nominalnom ulogom Skupštine, uspostavlja se nadpersonalni kontinuitet vlasti, racionalno i demokratsko odlučivanje, vremensko i funkcionalno ograničenje vlasti, ali i efektivna kontrola i odgovornost nosilaca javne vlasti. Stoga je narodno predstavnništvo najvažniji oblik ostvarivanja suverenosti građana.

3. Skupština Republike Kosovo obavlja sve funkcije koje se, tradicionalno, smatraju "suverenim pravom parlamenta". Neke od njih, na primer, ustavotvornu funkciju, ona ne ostvaruje u punom obimu. U obavljanju svojih funkcija ona, ipak, mora da ostane u okvirima koja joj je postavio Ustav, utvrđivanjem njene nadležnosti. Prema tome, režim ustavne vladavine zahteva da centralna predstavnička institucija bude vezana najvišim opštim pravnim aktom države (Ustavom), odnosno da bude vezana principom ustavnosti. Ljudska prava i osnovne slobode, princip podele vlasti, vladavina prava, kao i drugi osnovni principi Ustava, predstavljaju za Skupštinu Republike Kosovo svojevrsnu granicu, koju ona ne sme da prekorači. Kontrolu ustavnosti zakona koje je donela Skupština vrši Ustavni sud.
4. Prva i najvažnija grupa poslova koje, u okviru svoje nadležnosti obavlja Skupština Republike Kosovo jeste njena normativna nadležnost, jer ona, kao centralno predstavničko i najviše zakonodavno telo, stvara pravo. Ona je nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti i, u tom svojstvu, obavlja svoju ustavotvornu funkciju, na taj način što odlučuje o promeni Ustava. Naime, za promenu Ustava je potrebna dvotrećinska (2/3) većina glasova svih poslanika Skupštine, uključujući i dve trećine (2/3) svih poslanika, koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu (član 64. stav 2. tačka 1. i 2.).
5. Druga, veoma važna funkcija Skupštine jeste zakonodavna, jer je ova ustanova nosilac zakonodavne vlasti, koja je, u izvesnom smislu, ograničena pravom suspenzivnog veta kojim raspolaže predsednik Republike (član 84. tačka 6.).
6. Naime, on ima pravo da vrati na ponovno razmatranje zakone koje smatra štetnim po legitimne interese Republike Kosovo ili jedne ili više zajednica i to pravo vraćanja zakona može iskoristiti samo jednom. Tako, prema članu 65. stav 1, Skupština Republike Kosovo usvaja zakone, ali pored njih, ona usvaja i druge opšte pravne akte. Zakonodavnu funkciju Skupština ostvaruje samostalno. Zakoni od vitalnog interesa, kao što su zakoni kojima se menjaju opštinske granice, zakoni o upotrebi jezika, zakoni o lokalnim izborima, zakoni o upotrebi simbola i drugi, ne mogu biti predmet odlučivanja na referendumu. Pravo raspisivanja republičkog referenduma o pitanjima iz nadležnosti Republike je nadležnost Skupštine (član 65. tačka 3.).
7. Rezolucije, deklaracije i preporuke, po pravilu, nemaju normativni karakter, dok odluke i zaključci imaju karakter pravnih akata. U svojstvu centralnog zakonodavnog tela, odnosno nosioca zakonodavne funkcije, ova Skupština, takođe, objavljuje referendum u saglasnosti sa zakonom (član 65. tačka 3.), ratifikuje međunarodne sporazume (član 65. tačka 4.), koji potom postaju sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka (član 19. stav 1.), usvaja budžet Republike Kosovo (član 65. tačka 5.), potvrđuje dekret predsednika o objavljivanju vanrednog stanja (član 65. tačka 13.). Izuzetak od pravila da samo Skupština donosi akte sa zakonskom snagom je ustavno ovlašćenje predsednika Republike da donese

odluku o proglašenju vanrednog stanja u saradnji sa premijerom, kao i da donosi dekrete u saglasnosti sa ovim Ustavom. Da su u pitanju akti kojima se derogiraju postojeći zakoni, potvrđuje ustavna zapovest da se ovi akti podnose na potvrdu Skupštini, po prestanku vanrednog stanja (član 65. tačka 13.). Kada je reč o aktima koje predsednik Republike donosi za vreme vanrednog stanja, ne postoji izričita ustavna zapovest da i oni podležu naknadnoj skupštinskoj potvrdi. Što se tiče opštih akata Vlade, Ustav je apsolutno isključio mogućnost da oni dobiju zakonsku snagu, tako da se uvek pojavljuju kao akti izvršenja zakona, a ne izvršenja Ustava.

8. Utvrđujući da zakone donosi Skupština Republike Kosovo, Ustav ne određuje pojam zakona, s obzirom na njegov sadržaj, nego ima u vidu njegova formalna obeležja. U njemu se ne nalazi zapovest da zakoni moraju biti opšti, što znači da se oni mogu odnositi na konkretan slučaj ili lice (tzv. individualni zakon).
9. Među nadležnostima Skupštine Republike Kosovo su i izbori i razrešenja. Prema važećem Ustavu, izborna funkcija Skupštine obuhvata, ne samo nosioce izvršne vlasti, nego i nosioce sudske vlasti. Deo ovih nadležnosti vezan je za izbor drugih organa vlasti na nivou republike, a deo na unutar skupštinske izbore. Tako, ova Skupština:
 - 1) vrši izbor i razrešava predsednika i potpredsednike Skupštine;
 - 2) vrši izbor i može razrešiti predsednika Republike Kosovo, u saglasnosti sa Ustavom;
 - 3) bira Vladu i može joj izglasati nepoverenje;
 - 4) vrši izbor članova Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova, u saglasnosti sa Ustavom.
10. U okviru izbornih nadležnosti koje se odnose na samu Skupštinu, Ustav reguliše samo izbor predsednika i potpredsednika Skupštine. Poslovnik o radu Skupštine, objavljen 29.04.2010. godine, reguliše izbor drugih funkcionera u Skupštini, pre svega ombudsmana, sekretara Skupštine, predsednika i članova radnih tela. Kada je reč o sudijama Ustavnog suda, treba ukazati na činjenicu i jednu vrlo interesantnu situaciju da, u ovom smislu, Skupština ima predlagačku funkciju, jer predlaže sudije Ustavnog suda (član 65. stav 11.), dok predsednik Republike imenuje sudije Ustavnog suda na predlog Skupštine.
11. Skupština Republike Kosovo, takođe, obavlja i kontrolu (nadzor) nad radom Vlade, drugih javnih institucija i ostalih organa i funkcionera, koji su joj odgovorni u skladu sa Ustavom i zakonom (član 65. tačka 9.), i na osnovu kojih oni podnose izveštaj Skupštini. Pored toga, ova Skupština nadzire i spoljnu i bezbednosnu politiku (član 65. tačka 12.). Predsednik Republike je politički odgovoran Skupštini, jer ga ona bira tajnim glasanjem (član 86. stav 1.), dvotrećinskom (2/3) većinom svih poslanika (član 86. stav 4.). Predsednik Republike Kosovo se može razrešiti odlukom Skupštine, onda kada je kažnjen za neko krivično delo ili kada nije u stanju da obavlja dužnost ove funkcije zbog nesposobnosti ili teške bolesti, kao i u slučaju kada Ustavni sud smatra da je predsednik izvršio tešku povredu Ustava. Otuda, Skupština može da pokrene postupak njegovog opozivanja, tj.

razrešenja. Pravo da inicira opoziv predsednika Republike, ipak podrazumeva da Skupština ocenjuje ustavnost i zakonitost njegovog delovanja. Procedura razrešenja Predsednika se inicira putem jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine, koji potpisuju peticiju sa objašnjavanjem razloga njegovog razrešenja. Ukoliko peticija navodi nesposobnost ili tešku bolest, Skupština će zahtevati mišljenje lekara o stanju predsednika, a ukoliko peticija navodi kršenje Ustava, ista se mora odmah podneti Ustavnom sudu, koji donosi odluku u roku od 7 dana od dobijanja peticije. Ukoliko se utvrdi da su razlozi navedeni u peticiji tačni, Skupština može razrešiti predsednika sa dve trećine (2/3) svojih poslanika.

Član 66 [Izbor i mandat]

- (1) Skupština Kosova se bira na mandat od četiri godine, počevši od dana konstitutivnog sastanka, koji se održava u roku od trideset (30) dana od dana službenog objavljivanja rezultata izbora.**
- (2) Redovni izbori za Skupštinu se održavaju najkasnije trideset (30) dana pre isteka mandata, a u slučaju raspuštanja Skupštine ne kasnije od četrdeset pet (45) dana od raspuštanja.**
- (3) Predsednik Republike Kosovo saziva prvu sednicu Skupštine. U slučaju nemogućnosti Predsednika Republike Kosovo da sazove prvu sednicu, Skupština će se sastati bez prisustva Predsednika.**
- (4) Mandat Skupštine Kosova se može produžiti samo u slučaju vanrednog stanja radi uvođenja hitnih mera za zaštitu od agresije ili opasnosti po ustavni red ili javnu bezbednost Republike Kosovo, i samo dok vanredno stanje traje, kao što je i propisano ovim Ustavom.**
- (5) Uslovi, izborna područja i procedure izbora se regulišu zakonom.**

Član 66.

1. Ustav Republike Kosovo reguliše samo osnovna i najvažnija pitanja izbora poslanika Skupštine Republike Kosovo (na primer, aktivno i pasivno biračko pravo, koje se stiče sa navršenih 18 godina života – član 45. stav 1. i član 71. stav 1, broj poslanika, koji iznosi 120 – član 64. stav 1, raspisivanje izbora, koje je u nadležnosti predsednika Republike – član 84. tačka 3, vreme u kojem izbori moraju biti održani, tj. redovni izbori najkasnije 30 dana pre isteka mandata Skupštine, a u slučaju njenog raspuštanja, ne kasnije od 45 dana od raspuštanja – član 66. stav 2, trajanje mandata, koji iznosi 4 godine – član 66. stav 1, priroda poslaničkog mandata, tj. nespojivost funkcije poslanika sa poslom u državnoj administraciji ili nekom drugom javnom preduzeću – stav 72.). Izbor poslanika reguliše Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo. Odluku o raspisivanju izbora za Skupštinu donosi predsednik Republike (član 84. tačka 3. Ustava).
2. Prema navedenom Zakonu, nakon konsultacija sa političkim partijama, predsednik Republike Kosovo objavljuje datum izbora za Skupštinu Kosova (član 4. stav 1. Zakona), s tim da se ovi izbori uvek održavaju u nedelju, svake četvrte godine.

Izbori se ne mogu održati ranije od šezdeset (60) dana i nikako kasnije od trideset (30) dana pre isteka mandata (član 4. stav 2. Zakona). Na osnovu ustavnih ovlašćenja datih predsedniku Republike, njegov dekret, kojim određuje datum izbora, objavljuje se, najranije šest (6), a najkasnije četiri (4) meseca pre dana izbora, s tim što ovaj dekret treba da sadrži i datum održavanja izbora. Odluka o raspisivanju izbora se mora objaviti u "Službenom listu Kosova".

Član 66.1.

1. Skupština Kosova se bira na mandat od četiri (4) godine, počevši od dana konstitutivnog zasedanja, koji se treba održati najkasnije trideset (30) dana od dana službenog objavljivanja rezultata izbora (član 66. stav 1. Ustava). Redovni mandat parlamenta okončava se završetkom njegovog izbornog perioda. Pre njegovog redovnog okončanja, mandat parlamenta može prestati njegovim raspuštanjem od strane izvršne vlasti. Uporedno ustavno pravo i parlamentarna praksa predviđaju različite situacije koje mogu dovesti do raspuštanja parlamenta.
2. Jedan od čestih slučajeva je nemogućnost da se u razumnom roku obrazuje vlada, što je izraz krajnje heterogene političke strukture parlamenta, koju bi novi izbori trebalo da prevaziđu. Raspuštanje može da ima razlog i u prekidu saradnja između parlamenta i vlade, uzastopnim izglasavanjem nepoverenja vladi u kratkim rokovima, učestalom odbijanju predloga vlade i slično. Takođe, razlog raspuštanja skupštine može da bude i blokada u parlamentarnom odlučivanju zbog opstrukcije parlamentarne opozicije i drugo. Nije isključeno ni da vlada, koja uživa poverenje parlamenta, pristupa njegovom raspuštanju, kako bi posle novih izbora obezbedila podršku stabilnije parlamentarne većine.
3. Treba razlikovati *kolektivni*, odnosno *opšti* i *pojedinačni* prestana (gubitak) mandata. Prevremeni kolektivni gubitak mandata nastupa usled raspuštanja Skupštine. Izbori koji tada nastaju su opšti, ali za razliku od izbora koji nastaju posle pune legislature, tj. posle isteka punog legislaturnog perioda (tzv. *redovnih izbora*), ovo su *vanredni izbori*. Ako skupština koja proističe iz vanrednih izbora ostane u funkciji ceo četvorogodišnji period, onda će sledeći izbori biti opet redovni. Pojedinačni gubitak mandata nastupa u slučajevima kada, na primer, poslanik izgubi biračko pravo, ako se dobrovoljno odrekne mandata (zahvali se na dodeljenom mandatu ili da ostavku na poslaničku funkciju), ako bude kažnjen pravosnažnom odlukom suda za krivično delo koje ga čini nedostojnim vršenja poslaničke funkcije i slično. Posle prestanka pojedinačnog mandata dolazi na mesto poslanika, koji je izgubio mandat, njegov zamenik, a ako zamenika nema, pristupa se naknadnim izborima. Ti izbori su pojedinačni, a ne opšti, jer se bira samo jedan poslanik ili nekolicina, ali nikad više, nego što ima praznih mesta. Pored ovih vrsta izbora pojavljuju se još i *ponovni izbori*, i to kao pojedinačni. Ponorovni izbori se vrše u jednoj izbornoj jedinici ili samo na jednom glasačkom mestu, ako se nisu mogli u određeni dan pravilno obaviti.

Član 66.2.

1. Prema članu 66. stav 2. Ustava Republike Kosovo, redovni izbori za Skupštinu se održavaju najkasnije trideset (30) dana pre isteka mandata, a u slučaju raspuštanja Skupštine ne kasnije od četrdeset pet (45) dana od raspuštanja. Nakon raspuštanja Skupštine Kosova, Predsednik raspisuje vanredne izbore, najkasnije deset (10) dana od dana raspuštanja Skupštine. Vanredni izbori se ne mogu održati ranije od trideset (30) niti kasnije od četrdeset pet (45) dana od dana raspuštanja Skupštine. Vanredni izbori uređuju se zakonima i pravilima centralnih izbora, kao i ostalih izbora, s tim što Centralna izborna komisija može da izmeni vremenske okvire, u zavisnosti od potrebe i u saglasnosti sa okolnostima (član 4. stav 5. Zakona).

Član 66.3.

1. Ustavom Republike Kosovo je predviđeno da se Skupština Republike Kosovo konstituiše na prvoj (konstitutivnoj) sednici, koja se održava nakon izbora. Ovu sednicu saziva predsednik Republike Kosovo, a u slučaju nemogućnosti da on sazove prvu sednicu, Skupština će se sastati bez njegovog prisustva (član 66. stav 3.). Kao što smo već naveli, mandat Skupštine iznosi 4 godine i on se računa počevši od dana konstitutivne sednice (ova sednica mora da se održi u roku od 30 dana, od dana službenog objavljivanja rezultata izbora). Na konstitutivnoj sednici se potvrđuju (verifikuju) mandati poslanika

Član 66.4.

1. Međutim, ovaj Ustavom predviđeni mandat se može produžiti samo u slučaju proglašenja vanrednog stanja, koje je neophodno radi uvođenja hitnih mera za zaštitu od agresije ili opasnosti po ustavni red ili javnu bezbednost Republike Kosovo. O saglasnosti objavljivanja vanrednog stanja i mera preduzetih tokom istog sa Ustavom, na zahtev Skupštine Kosova, predsednika Republike Kosovo i Vlade, odlučuje Ustavni sud (član 113. stav 3. tačka 3.). Naravno, to produženje mandata može da traje samo dok traje i vanredno stanje (član 66. stav 4.).

Član 66.5.

1. Poslednjom odredbom, sadržanom u stavu 5. člana 66, Ustav propisuje da se regulisanje uslova, izbornih područja i procedura izbora prepusti zakonu. Što se tiče uslova izbora odredbama Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo, predviđeno je glasanje na Kosovu i van Kosova. Naime, lice koje je navršilo 18 godina, ima pravo da glasa na Kosovu na dan izbora i u okrugu u kojem je registrovano, pod uslovom da njegovo ime postoji u Centralnom registru građana ili da je registrovano kao građanin Kosova, na dan koji je odredila Centralna izborna komisija, dok lice sa pravom glasa koje se privremeno nalazi van zemlje ili je raseljeno sa Kosova, ima pravo glasa na izborima u saglasnosti sa pravilima i u roku koji je u skladu sa ovim Zakonom.

2. Ono što je karakteristično za izborna područja, jeste činjenica da, prema zakonskim odredbama, nijedno biračko mesto u okviru biračke jedinice ne prelazi 750 glasača, a odstupanje od ovog pravila može dozvoliti jedino Centralna izborna komisija (član 82. stav 1.). Pored toga, svako biračko mesto mora da bude dovoljno veliko da obezbedi pravilno izvođenje glasanja, tajnost glasanja, slobodan pregled i kontrolu kutija sa glasačkim listićima, kao i neometani pristup posmatrača. Posebno je značajno ostvariti bezbednost biračkog mesta, tj. miran tok i bezbedno glasanje unutar svakog biračkog mesta, tako da će se, u slučajevima ozbiljnijih narušavanja reda unutar ili u neposrednoj blizini biračkog mesta, zahtevati momentalna pomoć policije.
3. Uslovi i procedure izbora su predviđeni odredbama navedenog Zakona i to, pre svega, pravo na glasanje i tajnost glasanja. Naime, članom 89. stav 1. ovog Zakona, predviđeno je da lice koje ima pravo glasa, može to svoje pravo da iskoristi, ako je registrovano na Kosovu ili je uspešno apliciralo za glasanje van Kosova. Posebno je značajna odredba da niko ne sme da spreči ili pokuša da spreči glasača u korišćenju svog prava glasa, niti bilo kome može biti dozvoljeno da glasa u ime drugog glasača²⁵². Tajnost glasanja je veoma važna u ovom izbornom procesu, tako da svaki glasač mora da obeleži svoj listić iza glasačkog paravana i da tom prilikom bude potpuno samo²⁵³. Takođe, Glasanje na istim izborima više od jednog puta predstavlja krivično delo i kažnjivo je u skladu sa Krivičnim zakonom Kosova, a procedure o regularnom glasanju uspostavlja Centralna izborna komisija (član 91. stav 1.), koja utvrđuje i pravila u skladu sa kojima moraju da budu procedure brojanja glasova.
4. Kako bi izašao na izbore, politički subjekat treba da bude certifikovan za to od strane Centralne izborne komisije, posle blagovremeno podnete aplikacije (član 15. stav 1. Zakona). Registrovana politička partija, koja je podnela kompletnu aplikaciju, odmah se certifikuje, a ona politička partija koja to ne želi, dužna je da obavesti Kancelariju da ne želi da učestvuje u izborima. Prema članu 110. stav 3. Zakona, svaki certifikovani politički subjekat će se pojaviti na "otvorenoj listi".
5. Kosovo će se smatrati jedinstvenim, višečlanim izbornim okrugom. Politički subjekti podnose listu kandidata u saglasnosti sa procedurom uspostavljenom Zakonom o opštim izborima u Republici Kosovo i pravilima Centralne izborne komisije. U skladu sa načelima ravnopravnosti žena i muškaraca (član 7. stav 2. Ustava Republike Kosovo), ovaj Ustav utvrđuje princip ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca. Naime, svaka lista kandidata treba da se sastoji od najmanje 30% kandidata suprotnog pola (član 110. stav 2. Zakona).

²⁵² Od ove zakonske odredbe postoji izuzetak, predviđen članom 89. stav 5, koji utvrđuje da glasaču koji je hendikepiran u meri da nije sposoban da obeleži ili ubaci listić ili je nepismen, može se pomoći od strane druge osobe koju izabere glasač, ako oni traže takvu pomoć. Takva osoba može samo pomoći jednom glasaču i ne sme biti član biračkog odbora ili akreditovani posmatrač.

²⁵³ Izuzetak od ovog pravila postoji, samo kada je glasaču potrebna pomoć druge osobe, kao što je predviđeno članom 89. stav 5.

Član 67 [Izbor predsednika i potpredsednika]

- (1) Skupština Kosova iz svojih redova bira predsednika i pet (5) potpredsednika.
- (2) Predsednika Skupštine predlaže najveća parlamentarna grupa i bira se većinom glasova svih poslanika Skupštine.
- (3) Tri (3) potpredsednika predložena iz tri najveće parlamentarne grupe, se biraju većinom glasova svih poslanika Skupštine.
- (4) Dva (2) potpredsednika predstavljaju zajednice koje ne čine većinu u Skupštini i oni se biraju većinom glasova svih poslanika. Jedan potpredsednik će biti iz redova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovanja mesta za srpsku zajednicu, a drugi iz redova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za ostale zajednice koje ne čine većinu.
- (5) Predsednik i potpredsednici Skupštine se mogu razrešiti većinom od dve trećine (2/3) celokupnog broja poslanika.
- (6) Predsednik i potpredsednici čine Predsedništvo Skupštine. Predsedništvo je odgovorno za administrativno funkcionisanje Skupštine, na način koji je propisan Poslovníkom o radu Skupštine.
- (7) Predsednik Skupštine:
 1. predstavlja Skupštinu;
 2. određuje dnevni red, saziva i predsedava sednicama;
 3. potpisuje akta usvojena od strane Skupštine;
 4. vrši i ostale funkcije na osnovu ovog Ustava i Poslovníka o radu Skupštine.
- (8) U slučaju odsustva ili nemogućnosti vršenja funkcije, predsednika Skupštine zamenjuje jedan od potpredsednika.

Član 67.

1. Svaka skupština (parlament) ima pravo da organizuje svoj rad i da bira svoje funkcionere, organe i pomoćna radna tela. Unutrašnja organizacija skupštine se uređuje njenim poslovníkom, mada u nekim državama veći značaj imaju pravila napisane prirode.
2. Kada je reč o pravu skupštine na samoorganizovanje, javlja se nekoliko grupa pitanja, od čijeg rešavanja zavisi način funkcionisanja skupštine i skupštinskog života uopšte. Prva se tiče statusa i ovlašćenja onih lica, koja upravljaju samim tokom parlamentarnog procesa i predstavljaju parlament u odnosima sa drugim državnim organima, tj. *parlamentarnih funkcionera*. Druga grupa pitanja se odnosi na zasedanja i sednice parlamenta, tj. vremensko organizovanje parlamentarnog rada. Treće područje unutrašnje organizacije skupštine, obuhvata organizovanje i funkcionisanje pomoćnih radnih tela, skupštinskih odbora i komisija, koja bi trebalo da olakšaju i ubrzaju proces skupštinskog odlučivanja. Ovaj poslednji krug pitanja organizacije parlamenta, proizilazi iz političkog raščlanjivanja ovog

predstavničkog tela na parlamentarne grupe koje, zapravo, presudno utiču na rad parlamenta, ali i poslanika koji mu pripadaju.

3. što smo već napomenuli, prva grupa ovih pitanja se odnosi na parlamentarne funkcionere, koji predstavljaju visoke zvaničnike parlamenta, izabrane iz reda poslanika na plenarnoj sednici parlamenta ili jednog od parlamentarnih domova. U red parlamentarnih funkcionera spadaju predsednik parlamenta, njegov zamenik ili zamenici (potpredsednik ili potpredsednici), predsednici parlamentarnih odbora i komisija, sekretar i drugi. Izbor ovih funkcionera je neophodan, pre svega, zbog toga što je parlament (skupština) jedan kolegijalni organ sa velikim brojem članova, zadacima koje parlament ima i odnosima koje uspostavlja sa drugim državnim organima. Kako je parlamentarni postupak dosta složen, za donošenje odluke je neophodna rasprava, koja može da traje danima. Zbog toga je neophodno da postoje lica koja će upravljati ovim postupkom i to, kako na plenarnoj sednici parlamenta, tako i na sednicama pomoćnih i radnih tela parlamenta.
4. Parlamentarni (skupštinski) funkcioneri se biraju iz reda poslanika, ali je za njihov izbor odlučujuća pripadnost parlamentarnoj grupi, odnosno poslaničkom klubu. Prirodno je da predsednik parlamenta ili parlamentarnog doma (ako parlament ima dva ili više domova), dolazi na ovu funkciju kao kandidat parlamentarne većine, mada izvestan broj potpredsednika parlamenta ili predsednika odbora može da bude biran i iz redova parlamentarne manjine, srazmerno njenoj reprezentativnoj jačini. Parlamentarni funkcioneri su visoki zvaničnici u parlamentu, koji to svoje znanje stiču na osnovu svojstva parlamentarca i njih u to zvanje biraju parlamentarci na plenarnim sednicama parlamenta, odnosno njegovih domova. Nužnost takvih funkcionera u svakom parlamentu (skupštini) proizilazi iz prirode predstavničkog tela kao kolegijalnog organa, koji ima nekoliko desetina ili, čak, stotina članova. Kako se odluke u parlamentu donose na sednicama, to je neophodno da postoji lice zaduženo za sazivanje sednice, predsedavanje na sednicama, vođenje sednica, uspostavljanje reda na sednicama i slično. Takvi funkcioneri su predsednik parlamenta i predsednici domova, njihovi potpredsednici, predsednici parlamentarnih odbora i drugi.
5. Najznačajniji parlamentarni funkcioner je, svakako, predsednik skupštine, odnosno predsednici skupštinskih domova. Predsednik skupštine je, po pravilu, predsedavajući na parlamentarnim sednicama, ali postoji i tip predsednika sa samostalnim ovlašćenjima, koji čak ima ovlašćenja posebnog organa. Najoriginalniji i najpoznatiji predsednik parlamenta, odnosno domova parlamenta, jeste *spiker* (*speaker*) britanskog Doma komuna (donjeg doma), koji je poslužio kao uzor za oblikovanje predsednika parlamenta u mnogim državama. Ovaj funkcioner se, formalno, predstavlja kao sluga Doma komuna, ali je, ustvari, on glavni funkcioner ovog parlamentarnog doma, čiji je položaj (spikera, kao sluge Doma komuna) ustanovljen još 1642. godine²⁵⁴. Od polovine XIX veka on je

²⁵⁴ Naime, tada je Čarls I ušao u parlament da uhapsi njegovih 5 članova i upitao spikera gde se parlamentarci nalaze, na šta mu je ovaj odgovorio: "Ako mi dopusti Vaše Veličanstvo, ja ovde nemam ni oči da vidim, ni jezik da govorim, osim ako mi ovaj Dom, čiji sam sluga, ne naredi".

vanstranačka ličnost i mora da bude politički neutralan (iako, prethodno mora da bude izabran za poslanika), pa zato, odmah pošto se izabere na taj visoki položaj, on mora da podnese ostavku na članstvo u stranci, koja ga je kandidovala na izborima.

Član 67.1.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 67. stav 1. utvrđuje da Skupština Kosova iz svojih redova bira predsednika i 5 potpredsednika. Oni pomažu predsedniku u vršenju poslova iz njegovog delokruga. Potpredsednici se biraju po istom postupku po kome se bira i predsednik Skupštine, pa je zato predviđen i isti način njihovog razrešenja, tj. dvotrećinskom većinom (2/3) ukupnog broja poslanika.
2. Izbor predsednika i potpredsednika Skupštine regulisan je članom 12. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosova. Naime, na konstitutivnoj sednici, Skupština iz svojih redova bira ove funkcionere, koji čine Predsedništvo Skupštine. Ovde treba naglasiti da, ni Ustav Republike Kosovo, ni Poslovnik o radu Skupštine Kosova, ne sadrže izričitu odredbu o tome ko saziva prvu konstitutivnu sednicu posle završenih opštih izbora, niti ko predsedava ovom sednicom Skupštine do izbora predsednika i potpredsednika. Prema parlamentarnoj praksi nekih država to može da bude, kada je u pitanju sazivanje prve, tj. konstitutivne sednici, predsednik skupštine iz prethodnog saziva, a kada je u pitanju predsedavanje, do izbora predsednika skupštine, to može da bude najstariji poslanik, kome pomažu dva najmlađa poslanika – svi iz novog skupštinskog saziva. Poslanici stiču prava i dužnosti u Skupštini Republike Kosovo danom potvrđivanja njihovog mandata, a danom verifikacije njihovog mandata, kao novih poslanika, prestaje funkcija starih poslanika, čiji mandat ističe. Potvrđivanje mandata poslanika vrši se na osnovu uverenja o izboru i izveštaja Centralne izborne komisije o sprovedenim izborima.
3. Predsednik Skupštine bira se većinom glasova svih poslanika Skupštine. Kvorum (neophodan broj poslanika za punovažno odlučivanje Skupštine) i glasanje na sednicama Skupštine regulisani su članom 51. Poslovnika. Naime, Skupština Republike Kosovo ima kvorum kada je prisutno više od polovine poslanika Skupštine, što znači da je potrebno da sednici prisustvuje najmanje 61 poslanik. Odluke sa sednica Skupštine su važeće, ukoliko je za vreme njihovog donošenja, u sali bilo prisutno više od polovine ukupnog broja poslanika, a zakoni, odluke i ostala akata Skupštine smatraju se usvojenim, ukoliko za njih glasa većina prisutnih poslanika. Izuzetak čine slučajevi kada se Ustavom Republike Kosova predviđa drugačije. Prisustvo poslanika na sednici verifikuje se elektronskim sistemom glasanja, dizanjem ruku ili prozivkom. O načinu verifikacije prisustva poslanika, odlučuje predsedavajući sednice. Glasanje se vrši na sledeći način: a) javnim glasanjem, dizanjem ruku "za", "protiv" ili "uzdržan"; b) tajnim glasanjem; c) registrovanim glasanjem, koje obuhvata elektronsko glasanje; d) glasanjem prozivkom poslanika ponaosob.

To znači, da bi ovaj parlamentarni funkcioner mogao u potpunosti da se posveti parlamentu i da mu služi, on ne sme da ima nikakav interes koji bi bio iznad parlamenta.

Član 67.2.

1. Odredba stava 2. člana 67. Ustava, propisuje da predsedavajući konstitutivne sednice zahteva od najveće parlamentarne grupe da predloži kandidata za predsednika Skupštine. Naime, kada kandidata za predsednika Skupštine predloži najveća parlamentarna grupa u skupštini, pristupa se njegovom izboru. On je izabran, ako je dobio većinu glasova svih poslanika Skupštine.

Član 67.3.

1. Prema odredbi stava 3. navedenog člana Ustava, predsedavajući konstitutivne sednice zahteva od tri najveće parlamentarne grupe da predlože po jednog kandidata za potpredsednike Skupštine. Ova tri potpredsednika se biraju većinom glasova svih poslanika Skupštine. Predsedavajući konstitutivne sednice, objavljuje rezultat glasanja za izbor predsednika i potpredsednika Skupštine. Novoizabranog predsednika Skupštine poziva da zauzima svoje mesto (član 12. stav 6. Poslovnika).

Član 67.4.

1. Ustavna odredba stava 4. člana 67. Ustava predviđa da dva potpredsednika Skupštine predstavljaju zajednice koje ne čine većinu u Skupštini. Saglasno toj odredbi, predsedavajući konstitutivne sednice zahteva od poslanika koji drže garantovana mesta za srpsku zajednicu i od poslanika koji drže garantovana mesta za ostale zajednice koje nisu većinske, da predlože po jednog kandidata za potpredsednika Skupštine. I ovi potpredsednici se, kao što je slučaj sa predsednikom i tri potpredsednika predložena od tri najveće parlamentarne grupe, biraju većinom glasova svih poslanika Skupštine.

Član 67.5.

1. Kao što smo već napred naveli, prilikom komentarisanja ovog člana, predsednik i potpredsednici Skupštine se razrešavaju na isti način, jer se na isti način i biraju, ali je ovde bitno da napomenemo da za njihov izbor i razrešenje nije predviđena ista većina (član 67. stav 5.). Naime, dok je za izbor predsednika i svih pet potpredsednika predviđena neophodna većina glasova svih poslanika Skupštine, dotle je za njihovo razrešenje predviđena dvotrećinska (2/3) većina svih poslanika Skupštine!?

Član 67.6.

1. Parlamentarno pravo mnogih zemalja ne predviđa institucije tipa predsedništva parlamenta ili konferencije predsednika. Kod njih ne postoji institucionalizovani parlamentarni organ u kome bi bili predstavljeni predsednici parlamentarnih grupa, mada u praksi predsednik skupštine sa njima obavlja konsultacije o pojedinim pitanjima rada samog parlamenta. Međutim, to nije slučaj i sa parlamentarnim

pravom Republike Kosovo, jer je Ustavom predviđeno da predsednik i potpredsednici čine Predsedništvo Skupštine (član 67. stav 6.). U skladu sa ustavnim okvirom, Predsedništvo se sastaje svake nedelje, kada zaseda i Skupština, radi razmatranja i pripremanja dnevnog reda Skupštine za sednicu naredne nedelje, kao i privremenog dnevnog reda za naredne dve nedelje. Predsedništvo obezbeđuje da se svaki sadržajni predlog koji se podržava od šest ili više poslanika Skupštine, uvrsti u dnevni red plenarnog zasedanja Skupštine, u toku tri radne nedelje od kad je dobijena podrška. Predsedništvo donosi odluke konsenzusom. U slučaju da nema konsenzusa, Predsedništvo odlučuje većinom glasova prisutnih članova, izuzev u određenim slučajevima.

2. Ovde je karakteristično napomenuti da je došlo do izmene sastava Predsedništva. Naime, Predsedništvo Skupštine, do kraja mandata III saziva, sastojalo se od devet članova, i to: a) dva člana iz partije ili koalicije koja je dobila najveći broj glasova na izborima za Skupštinu; b) dva člana iz druge partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; c) jedan član iz treće partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; d) jedan član iz četvrte partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; e) jedan član iz pete partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; f) jedan član iz partija koje su se izjasnile da zastupaju srpsku zajednicu na Kosovu, i g) jedan član iz partija koje su se izjasnile da zastupaju ostale zajednice (osim albanske i srpske zajednice). Nakon završetka trećeg mandata, Predsedništvo IV saziva je izabrano februara meseca 2011. godine na osnovu člana 67. Ustava Republike Kosova i člana 12. Poslovnika, tako da sada ima šest članova, sastavljeno od predsednika Skupštine i pet potpredsednika. Predsedništvo je odgovorno za administrativno funkcionisanje Skupštine, na način koji je propisan Poslovníkom o radu Skupštine Kosova.
3. U sastavu Predsedništva i ostalim radnim telima Skupštine poštuje se polni sastav Skupštine, a mandat predsednika Skupštine i članova Predsedništva je u skladu sa mandatom Skupštine. Skupština obustavlja rad jedan dan pre početka predizborne kampanje, ali tokom izborne kampanje, Predsedništvo nastavlja svoj rad, u cilju očuvanja kontinuiteta rada Skupštine. Poslovníkom o radu Skupštine (član 15.), utvrđeni su zadaci Predsedništva, koje na početku svog izbornog mandata, u dogovoru sa parlamentarnim grupama, predlaže broj i strukturu skupštinskih komisija, o kojima odlučuje Skupština, a takođe, i u toku mandata, u dogovoru sa parlamentarnim grupama, kada je to potrebno, Skupštini može da predlaže formiranje novih funkcionalnih komisija. Pored toga, Predsedništvo priprema program rada Skupštine, razmatra i priprema dnevni red za narednu sednicu Skupštine, razmatra predloge Vlade i usklađuje ih sa programom rada Skupštine, bira sekretara Skupštine (na osnovu konkursa), koji je direktno odgovoran Predsedništvu, usvaja Nacrt budžeta Skupštine i odlučuje o finansijskim sredstvima, potrebnim za rad i funkcionisanje Skupštine, njenih poslanika, administracije članova Predsedništva i članova parlamentarnih grupa.

Član 67.7.

1. Ustavni položaj, zadaci i odgovornost predsednika Skupštine utvrđeni su članom 67. stav 7. Naime, prema ovom članu predsednik Skupštine Republike Kosovo: a) predstavlja Skupštinu; b) predlaže dnevni red sednica Skupštine; c) saziva i predsedava sednicama; d) potpisuje akta usvojena od Skupštine; e) stara se o redu u Skupštini i obavlja druge funkcije, prema Ustavu i Poslovniku o radu Skupštine.
2. Predsednik vrši konačno tumačenje Poslovnika u toku plenarne sednice. Takođe, predsednik Skupštine, obavlja funkciju predsednika Republike Kosova, ukoliko predsednik privremeno nije u stanju da obavlja ustavne dužnosti. Naime, privremeni izostanak predsednika i njegova sprečenost da obavlja svoju dužnost, regulisani su članom 90. Ustava Republike Kosovo, tako da on može dobrovoljno da prenese svoje dužnosti na predsednika Skupštine (koji će biti vršilac dužnosti predsednika Republike Kosovo – stav 1.). Međutim, ukoliko ne postoji dobrovoljni prenos dužnosti, Skupština Republike Kosovo može dvotrećinskom (2/3) većinom svih poslanika Skupštine, posle konsultacija sa lekarskim konzilijumom, da donese odluku o tome da predsednik, privremeno, ne može da obavlja svoju dužnost (ne duže od 6 meseci) i da će tu dužnost vršiti predsednik Skupštine (stav 2.).

Član 67.8.

1. Obavljanje dužnosti predsednika Skupštine predviđeno je Ustavom i Poslovníkom, tako da u rukovođenju i predsedavanju sednicama Skupštine, predsedniku pomaže jedan od članova Predsedništva Skupštine, prema redosledu određenom od Predsedništva. U slučaju njegove odsutnosti ili na njegov zahtev, predsednika Skupštine zamenjuje jedan od članova Predsedništva, odnosno jedan od potpredsednika (član 67. stav 8. Ustava). U slučajevima kada je predsednik odsutan, posebnim ovlašćenjem se određuje koji će član Predsedništva, odnosno potpredsednik, obaviti njegovu funkciju, a u nemogućnosti obavljanja dužnosti predsednika Skupštine, zamenjuje ga član Predsedništva Skupštine iz iste partije.

Član 68 [Sednice]

- (1) **Sastanci Skupštine Kosova su javni.**
- (2) **Na zahtev predsednika Republike Kosovo, premijera ili jedne trećine (1/3) poslanika, u slučajevima određenim uredbom o radu Skupštine, sastanci mogu biti zatvoreni. Odluka se usvaja na transparentan i otvoren način i zahteva glas dve trećine (2/3) prisutnih poslanika.**

Član 68.

1. Skupština se uvek bira za određeni vremenski period, najčešće na četiri ili pet godina i taj period, u kome skupštinski sastav ima mandat, naziva se legislatura ili izborni period. On počinje istekom mandatnog perioda prethodnog parlamentarnog

sastava, a redovno se okončava konstituisanjem novoizabranog parlamenta. Zato se često govori o prvoj, drugoj, trećoj... legislaturi. Naravno, ovde treba napomenuti da pre isteka redovnog mandatnog perioda, legislatura može da se okonča raspuštanjem parlamenta, a pravo njegovog raspuštanja imaju drugi ustavni organi, tj. nosioci egzekutive – vlada ili šef države, odnosno vlada i šef države zajedno. Ovo pravo egzekutive prema legislativi je vrlo karakteristično i ono se smatra nekom vrstom simetrije prava skupštine da izglasa nepoverenje vladi.

2. Pored toga, kada je reč o mandatu skupštine, treba reći da postoje i države u kojima predstavničko telo može da donese odluku o skraćanju svog mandata, tj. o samoraspuštanju. Međutim, u takvim zemljama postoji mogućnost od manipulacije i destabilizacije parlamenta, pa bi zato, takvoj odluci trebalo da prethodi "kvalifikovano" glasanje poslanika o samoraspuštanju skupštine, čiji su oni članovi. To je obično dvotrećinska većina, mada se negde, u formi običnog zakona, pre isteka redovne legislature, može doneti odluka o sopstvenom samoraspuštanju (na primer, Nacionalno veće u Austriji). Ustav bivše Savezne Republike Jugoslavije, tačnije Amandman 1. na ovaj Ustav, predviđao je mogućnost samoraspuštanja Savezne skupštine na osnovu odluke o prestanku mandata saveznim poslanicima pre isteka vremena na koje su izabrani. Za ovu odluku bilo je potrebno da glasa 2/3 poslanika u oba skupštinska doma.
3. Takođe, skupštinski mandat može da prestane pre isteka legislaturnog perioda i po sili ustava (*ex constitutione*). U uporednoj ustavnosti postoje različiti slučajevi kada može doći do takve situacije, pa se kao mogući razlozi, najčešće, navode:
 - 1) ako se u roku od nekoliko meseci (na primer, 90 dana) od početka postupka ne izabere vlada;
 - 2) ako se u predviđenom roku (koji, takođe, može biti u trajanju od nekoliko meseci) ne donese budžet;
 - 3) ako se za vreme privremene primene nekog zakona (do koje dolazi kada u dvodomnom parlamentu veća nisu usvojila zakon u istom tekstu, a postupak usaglašavanja nije uspeo), taj zakon ne usvoji u oba veća, u skladu sa ustavom, u unapred predviđenom roku (na primer, rok od godinu dana);
 - 4) ako birači ne opozovu predsednika republike, pošto je skupština pokrenula postupak za njegov opoziv;
 - 5) ako skupština ne izabere vladu u predviđenom roku (na primer, 60 dana) od dana kada predsednik republike predloži kandidata za predsednika vlade.
4. Govoreći o trajanju legislature, tj. perioda u kome skupština vrši svoj mandat i skupštinskih zasedanja, tj. perioda u kome se sastaje i odlučuje, treba ukazati na sledeću razliku. Naime, trajanje legislature je utvrđeno ustavom ili zakonom i ono se poklapa sa trajanjem mandata poslanika, dok skupština, kao autonomna politička institucija, sama utvrđuje trajanje svojih zasedanja. Otuda, tu može doći do različitih situacija, tako da je u nekim državama, skupština u stalnom zasedanju i to je, najčešće, bio slučaj u socijalističkim državama. U drugim državama skupština zaseda, onda kada je sazove šef države i to je, obično, u monarhijama. Međutim, u najvećem broju država, i početak, i kraj zasedanja se utvrđuju ustavom

(negde se utvrđuje samo početak). Najčešće se dešava da se redovno zasedanje održava dva puta godišnje (po pravilu, jedno - prolećno i drugo - jesenje), dok se vanredna zasedanja skupštine održavaju po naročito hitnoj potrebi (na primer, u slučaju proglašenja vanrednog stanja). Parlamentarni (skupštinski) saziv predstavlja vreme od kada se parlament sastane, pa sve do dana kada zaključi svoj rad, dok odlaganje zasedanja skupštine predstavlja prekid rada koji nastane u toku jednog saziva. Redovna zasedanja skupštine su vezana za određen dan u mesecu, dok su vanredna ona koja ovlašćeni predlagač predloži u vremenu između redovnih zasedanja i koja se u tom vremenu održavaju. Tako, na primer, prema nekim ustavima, prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u februaru ili martu, a drugo prvog radnog dana u septembru ili oktobru, dok se vanredno zasedanje održava na zahtev najmanje trećine broja poslanika u jednom veću (ako je parlament sastavljen iz dva doma) ili ukupnog broja poslanika, kao i na zahtev vlade sa unapred utvrđenim dnevnim redom. Obično se predviđa da redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana.

5. Kao što smo u prethodnom pasusu naveli, period u kome parlament vrši svoj mandat, tj. legislatura, poklapa se sa mandatom poslanika, ali se ovaj period razlikuje u pojedinim državama. Tako se legislatura kreće od dve godine, kao što je, na primer, slučaj sa mandatom članova Predstavničkog doma u SAD-u, pa sve do pet godina, kao što je, pa primer, mandat članova Doma komuna u Engleskoj. Ista legislatura u trajanju od pet godina je i za članove francuske Nacionalne skupštine. Oba mandata imaju, i prednosti, i nedostatke. Tako, ukoliko je mandat kraći, to ima dobru osobinu što se vrše češći izbori, a to omogućava veću zamenu članova parlamenta, tj. njihovu rotaciju. Ukoliko je mandat duži, on omogućava nesmetani rad parlamentaraca i bolje ostvarivanje programa za koji su mandat dobili i veću mogućnost za ostvarivanje obećanja datih u predizbornoj kampanji.
6. Naravno, mandat skupštine se može i produžiti, ali samo u vanrednim prilikama koje ustavi predviđaju. To su ratno ili vanredno stanje (tzv. stanje državne nužde) i mandat članovima parlamenta se u takvim situacijama se produžava, ali samo dok traju takve vanredne okolnosti. Treba napomenuti da trajanje mandata parlamenta (legislaturni period), ne sme biti ni suviše kratko, ni suviše dugo. Argumenti za kraći mandat, vezani su za pružanje mogućnosti građanima da u češćim vremenskim intervalima biraju svoje predstavnike, dok se argumenti za duže trajanje mandata parlamenta vezuju za potrebu da se članovi parlamenta potpuno posvete svome radu, bez ikakvog opterećenja i političkog udvaranja biračima, radi pripreme za nove izbore, kao što je to praksa u slučaju kratkog mandata. S druge strane, mandat parlamenta ne bi smeo biti ni suviše kratak, jer u takvom slučaju njegovi članovi ne bi imali mogućnosti da učine bilo šta trajno i korisno za državu i narod. Ako je mandat parlamenta suviše dug, gubi se bliska veza između naroda i njegovih predstavnika. Otuda, da bi se izbegli nedostaci suviše kratkog ili suviše dugog legislaturnog perioda, najčešće se primenjuje srednje rešenje.
7. Međutim, s obzirom da je skupština najvažnije predstavničko telo koje vrši brojne nadležnosti, koje su od najvećeg značaja za funkcionisanje jedne države,

neophodno je da postoji kontinuitet u njenom radu (ukoliko dođe do prevremenog raspuštanja skupštine, odmah se zakazuju izbori i vrši se konstituisanje novog saziva). Zbog toga se izbori za nov parlamentarni saziv održavaju uvek pre isteka izbornog perioda postojeće skupštine. Tako na primer, ukoliko dođe do raspuštanja Donjeg doma parlamenta u Nemačkoj, tj. Bundestaga, Ustav Savezne Republike Nemačke (Grundgesetz), izbori se održavaju u roku od 60 dana, dok se prema istom Ustavu, novoizabrani parlament sastaje, najkasnije, 30 dana od izbora. Ukoliko dođe do raspuštanja skupštinskih domova u Italiji, izbori novih poslanika se vrše u roku od 70 dana od raspuštanja prethodnih domova, dok se prva sednica parlamenta održava najkasnije 20 dana od dana izbora.

8. Takođe, treba napomenuti da u pojedinim državama, za razliku od potpunog obnavljanja skupštine (o kome je napred bilo reči), postoji delimično obnavljanje i to obično važi za drugi dom. Naime, to je slučaj kada je mandat članova ovog drugog (gornjeg) doma duži, kao što je to slučaj u američkom ili francuskom Senatu, gde je mandat poslanika šest, odnosno devet godina. Da ne bi došlo do koncentracije zakonodavne vlasti u rukama poslanika, predviđena je njihova rotacija, tako da svake dve, odnosno tri godine, dolazi do izbora jedne trećine (1/3) senatora.
9. Održavanje sednica je veoma značajno za svaku skupštinu, jer ona na taj način vrši najveći deo svojih nadležnosti u okviru skupštinskog saziva, odnosno legislature. Skupštinskim poslovnikom se određuje ko može da sazove sednicu skupštine, utvrđivanje dnevnog reda, vreme njenog početka i završetka, neophodan kvorum za rad i odlučivanje, odlaganje i prekidanje sednice, pozivanje na sednicu, tok rasprave na njoj, učesnike sednice i redosled govornika, upravljanje sednicom i održavanje reda, način glasanja i slično.
10. Sednicu skupštine saziva njen predsednik i on to može da učini, samostalno ili na inicijativu vlade, odnosno određenog broja poslanika. Na početku sednice se utvrđuje dnevni red, ali je pre toga neophodno utvrditi da li na sednici postoje uslovi za punovažno raspravljavanje i odlučivanje, tj. da li postoji kvorum za rad (minimalni broj poslanika da bi skupština mogla nesmetano da radi i donosi odluke). Ovaj kvorum za rad može da bude različito određen, ali je to najčešće polovina od ukupnog broja poslanika. Ovaj broj se negde može smanjiti i na trećinu, a u cilju onemogućavanja opstrukcije skupštinskog rada. Naravno, treba naglasiti da u slučaju razlikovanja kvoruma za odlučivanje i kvoruma za raspravljavanje, prvi je uvek veći od polovine ukupnog broja poslanika.
11. Skupština efektivno radi na svojim sednicama, ali je osnovno pitanje na svakoj sednici, pitanje njenog dnevnog reda. Naime, članovi parlamenta ne mogu na sednicama da govore o svemu i svačemu, kao i da svi govore u isto vreme. Zbog toga se tačno mora utvrditi redosled tema o kojima će se na sednici raspravljati, kao i raspored izlaganja pojedinih članova parlamenta. U sistemima u kojima se podela vlasti ostvaruje u obliku izolacije vlasti, tj. čvrste (rigidne, stroge) podele vlasti, kao što je slučaj u predsedničkom sistemu, sam parlament odlučuje o

dnevnom redu. Ta funkcija se, obično, neformalno poverava telu koje sačinjavaju predsednik parlamenta, predsednici parlamentarnih odbora i komisija i predstavnici svih parlamentarnih stranaka. U sistemima u kojima postoji gipka (elastična) podela vlasti, kao što je slučaj u parlamentarnom sistemu, pravo da učestvuje u utvrđivanju dnevnog reda ima i vlada, naravno, sa ograničenim uticajem na ovo utvrđivanje, što je u interesu autonomije parlamenta. Danas su rešenja, u tom pogledu različita, ali je očigledna tendencija sve većeg uticaja vlade na utvrđivanje dnevnog reda parlamenta.

12. Odluke o pojedinim tačkama dnevnog reda se donose glasanjem na sednicama parlamenta, koje može biti javno i tajno. Ako je glasanje javno, onda se glasa dizanjem ruke ili, u slučaju elektronskog glasanja, pritiskom na dugme koje se nalazi na klupi parlamentarca. U slučaju da je glasanje tajno, onda se glasa putem glasačkih listića, koji se, posle obavljenog glasanja, ubacuju u glasačku kutiju. Međutim, nezavisno od tehnike glasanja, osnovno pitanje kod odlučivanja glasanjem jeste - kada je donesena odluka, odnosno koja je većina potrebna za donošenje odluke. Kada ne postoji drugačija odredba o tome, obično je dovoljna tzv. kvorumska većina, tj. većina glasalih od kvoruma prisutnih. Ali, za odlučivanje o određenim pitanjima, ustav može zahtevati tzv. kvalifikovanu većinu (u ta pitanja spadaju, na primer, glasanje o nepoverenju vladi, glasanje o promeni ustava i slično). Tada je reč o apsolutnoj većini članova koji čine parlament, tj. o većini koja se ne izračunava prema kvorumu prisutnih, nego prema, ustavom utvrđenom, broju članova parlamenta. Zbog toga, to nije *kvorumska*, nego *ustavna većina* i ona iznosi polovinu od ukupnog broja članova parlamenta plus jedan. Takođe, može se zahtevati i dvotrećinska (2/3) većina, većina od tri petine (3/5) i slično, ukupnog broja članova parlamenta.

Član 68.1.

1. Ustav Republike Kosovo je član 68. posvetio samo jednoj jedinoj temi, koja se odnosi na sednice Skupštine Republike Kosovo – javnosti njenog rada. Stav 1. ovog člana potvrđuje da su sastanci Skupštine Republike Kosovo javni. Ono što je bitno naglasiti za rad, kako svake skupštine, tako i Skupštine Republike Kosovo, jeste činjenica da postoje dva oblika rada parlamenta, i to: 1) u plenumu (na sednicama); 2) u parlamentarnim komisijama, tj. odborima (na njihovim sednicama). O radu parlamentarnih komisija biće reći prilikom komentarisanja člana 77. i 78. Ustava Republike Kosovo, koji su posvećeni njihovom osnivanju, ovlašćenjima i procesu rada.
2. Plenarne sednice Skupštine su javne, osim kada Skupština odlučuje drugačije. Sednice se, u skladu sa odlukom Predsedništva Skupštine, prenose putem medija, a snimaju se i elektronski. Svaka diskusija se registruje na jeziku, na koji je učinjena. U zapisniku se unose tačke dnevnog reda, sažete diskusije i odluke koje donosi Skupština (član 43. stav 1. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo). Zapis, tj. transkripti sa sednica se, shodno stavu 1. ovog člana Poslovnika: čuvaju u arhivi Skupštine, objavljuju na elektronskoj stranici Skupštine, dostavljaju

poslanicama i stavljaju na raspolaganje javnosti, u skladu sa zakonom (član 43. stav 2. Poslovnika).

Član 68.2.

1. Međutim, od ove, Ustavom proklamovane i garantovane javnosti sednica Skupštine Republike Kosovo, može se u određenim slučajevima odstupiti, tako da navedene sednice (sastanci), budu zatvoreni za javnost. Naime, do toga može doći samo u slučajevima određenim Poslovníkom o radu Skupštine i to na zahtev predsednika Republike Kosovo, premijera ili jedne trećine (1/3) poslanika. Odluka o izuzeću javnosti se usvaja na transparentan i otvoren način i zahteva dvotrećinsku (2/3) većinu prisutnih poslanika (član 68. stav 2.).

Član 69 [Raspored sastanaka i kvorum]

- (1) **Skupština Kosova se sastaje u dva redovna zasedanja godišnje.**
- (2) **Prolećno zasedanje počinje trećeg ponedeljka januara meseca, a jesenje drugog ponedeljka septembra meseca.**
- (3) **Skupština postiže kvorum onda kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine.**
- (4) **Skupština Kosova se, na zahtev predsednika Republike, premijera ili jedne trećine (1/3) poslanika, saziva na vanredno zasedanje.**

Član 69.

1. Trajanje perioda u kojem skupština vrši svoj mandat, tj. legislatura, utvrđuje se, po pravilu, ustavom. Zbog toga ovo trajanje ne zavisi od volje skupštine. Međutim, to nije slučaj i sa zasedanjima skupštine, jer ona, u načelu, slobodno utvrđuje svoja zasedanja, koja predstavljaju period u kome se parlament sastaje, tj. u kome radi (bilo preko svojih radnih tela, bilo na plenarnim sednicama). U nekim državama, parlament je u stalnom zasedanju, dok u drugim zaseda kad ga sazove, po pravilu, šef države, koji to čini kada su ispunjeni određeni uslovi ili prema svom nahođenju. U jednom broju država, početak i kraj zasedanja (ili samo početak zasedanja) fiksirani su samim ustavom i u takvim slučajevima se izražava autonomija zakonodavne vlasti (legislative) u odnosu na izvršnu vlast (egzekutivu), a to je sve u saglasnosti sa načelom podele vlasti.
2. Zasedanja skupštine mogu da budu redovna i vanredna. Redovna su vezana za tačno određen dan u mesecu, dok su vanredna ona koja ovlašćeni predlagač predloži u vremenu između redovnih zasedanja i koja se u tom vremenu održavaju. Po pravilu, postoje dva redovna zasedanja i to: jedno prolećno i drugo jesenje. U ustavnoj parlamentarnoj praksi srećemo različita rešenja po ovom pitanju, tako da redovno prolećno zasedanje može početi, na primer, prvog radnog u februaru, prvog radnog dana u martu i slično, dok redovno jesenje zasedanje može početi, na primer, prvog radnog dana u septembru, prvog radnog dana u oktobru i slično. I u

slučaju vanrednog stanja postoje različita rešenja po pitanju ovlašćenih predlagača koji to mogu zahtevati, ali se najčešće, u tom svojstvu, mogu pojaviti, na primer, najmanje jedna trećina (1/3) od ukupnog broja poslanika, vlada (sa unapred utvrđenim dnevnim redom), šef države, a u slučaju proglašenja vanrednog stanja, skupština se sastaje bez poziva.

3. Svaki ustav, po pravilu, utvrđuje tzv. *kvorum*, tj. broj članova skupštine, odnosno svakog skupštinskog doma, koji mora biti prisutan da bi skupština, odnosno njen dom, mogao punovažno da rešava. Ovaj naziv dolazi od latinske reči *quorum* (kojih - a to je, opet, fragment od rečenice "*quorum contione agitor*", tj. oni kojih ili čije je prisustvo potrebno). Da nema ove odredbe, morali bi pri svakom rešavanju da učestvuju svi članovi skupštine, odnosno njenih odbora, koji svi zajedno sačinjavaju jedno "telo". Zbog toga, da se za telo smatra jedan manji broj članova u datim prilikama, potrebno je da to odredi ista norma koja telo organizuje, što znači da se ova odredba mora nalaziti u samom ustavu. Naravno, kvorum može biti različito određen, tako da je, s obzirom na garantovanu autonomiju skupštine, ovaj broj članova potreban za punovažno odlučivanje, negde određen na trećinu članova, negde na polovinu + jedan, a negde na tri četvrtine članova skupštine, odnosno njenih domova.
4. Kada se traži prisustvo trećine članova, misli se najmanje jedna trećina, pa tako, ako je ukupan broj poslanika jednog parlamenta 120, onda je kvorum 40 i više. Ako ukupan broj nije deljiv sa tri, njemu se dodaje, a ne oduzima, onoliko jedinica koliko mu je potrebno da bi se mogao deliti sa tri. Tako, na primer, ako skupština broji 305 poslanika, kvorum za punovažno odlučivanje iznosi 102, jer broj od 101 poslanika, ne bi dostigao trećinu. Razlomak se određuje prema *legalnom*, a ne *stvarnom* broju članova skupštine, odnosno svakog doma. U konkretnom slučaju, kvorum će iznositi 102, pa makar 100 poslanika stalno apstiniralo i ne položilo zakletvu (tada bi stvaran broj poslanika iznosio 205). Otuda je za skupštinu to lako odrediti, jer se legalan broj poslanika uvek može utvrditi.
5. O kvorumu se detaljnije govori u poslovniku o radu skupštine, kao i u poslovnicama o radu skupštinskih domova (ukoliko skupština nije jednodomna). Kada je reč o glasanju, treba reći da razlikujemo, najčešće, javno (dizanjem ruku "za", "protiv" ili "uzdržan") i tajno. Takođe, u novije vreme se primenjuje i tzv. registrovano glasanje (ono obuhvata elektronsko glasanje), kao i glasanje prozivkom poslanika ponaosob. Javno glasanje se može pojaviti u dve varijante: sedenjem i ustajanjem (na primer, "ko je za neka sedi, ko je protiv neka ustane") i poimence, tj. prozivkom poslanika po imenu, da se javno i glasno izjasni da li je za predlog ili protiv njega. Javno glasanje je pravilo, a tajno glasanje izuzetak. Kvorum je neophodno potreban prilikom rešavanja, a to znači prilikom glasanja, ali strogo uzevši, ne bi se ni diskusije u parlamentu mogle voditi bez kvoruma. Pitanje kvoruma može da postavi predsednik skupštine, predsednik skupštinskog doma ili član skupštinskog doma (potpomognut od strane određenog broja poslanika). Predsednik skupštine ili skupštinskog doma će postaviti pitanje kvoruma, ako posumnja u dovoljan broj članova skupštine, odnosno doma i on

tada može narediti "prozivku" ili "prebrojavanje", dok član doma može tražiti ustanovljavanje kvoruma pre glasanja. Poslovníkom se može propisati i obaveza poslanika da se ne smeju udaljavati iz sale, ako je pokrenuto pitanje kvoruma, pa se može doneti i propis sledeće sadržine: "Ako to, pak, učine, smatra se da su prisutni i da su glasali protiv". Ovakav propis ima za cilj suzbijanje opstrukcije, tj. ometanja parlamentarnog reda, pada pojedini teoretičari sumnjaju da je ovakav propis saglasan sa ustavom.

Član 69.1.

1. Skupština Republike Kosovo u toku jedne kalendarske godine obavlja svoj rad u dva redovna zasedanja, i to: prolećno zasedanje i jesenje zasedanje (član 69. stav 1. Ustava Republike Kosovo). Ovaj raspored sednica je, takođe, utvrđen Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo – član 37. stav 1.).

Član 69.2.

1. Ustav precizira i vreme u kome se odvijaju redovna zasedanja Skupštine, pa tako, prvo redovno zasedanje (prolećno) počinje trećeg ponedeljka u januaru, a drugo redovno zasedanja (jesenje) počinje drugog ponedeljka u septembru (član 69. stav 2. Ustava). Shodno članu 37. stav 3. Poslovníka, predsednik Skupštine informiše poslanike o datumu početka i završetka sesije rada Skupštine. Red na sednicama Skupštine predviđen je članom 39. Poslovníka o radu Skupštine Republike Kosovo, koji utvrđuje da najviše predstavničko telo Kosova odvija svoj rad na plenarnim sednicama i u komisijama (stav 1.).
2. Skupština odvija rad na osnovu kalendara predloženog od Predsedništva u konsultaciji sa Vladom, sa predsednicima parlamentarnih grupa i predsednicima skupštinskih komisija. Kalendar se usvaja od strane Skupštine, dok Predsedništvo Skupštine određuje datum i odlučuje o dnevnom redu sednice Skupštine. Plenarne sednice Skupštine se, obično, održavaju dva puta mesečno, a plenarna nedelja, obično, počinje u četvrtak. Predsedništvo, u saradnji sa predsednicima parlamentarnih grupa, može odstupati od ovog dnevnog reda, kada to smatra potrebnim.

Re: Član 69.3.

1. U opštim napomenama o članu 69. koji je sada predmet našeg komentara, govorili smo o kvorumu, kao neophodnom broju poslanika za punovažno odlučivanje Skupštine. Kada je reč o Skupštini Republike Kosovo, treba reći da ona postiže kvorum, kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine. S obzirom da ova Skupština ima 120 poslanika, kvorum iznosi 61 (član 69. stav 3. Ustava).

Član 69.4.

1. Vanredno zasedanje Skupštine Republike Kosovo je drugi oblik njenog rada. U vanredno zasedanje ona može biti sazvana, samo kada su ispunjeni određeni

uslovi, koje propisuje sam Ustav (član 69. stav 4.). Prema članu 38. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo, Predsedništvo može da saziva vanredno zasedanje Skupštine da bi razmatralo jedno ili više hitnih pitanja. Ovde je veoma važno ukazati na činjenicu, ko su ovlašćeni predlagači za sazivanje takve sednice Skupštine. Naime, vanrednu sednicu mogu da sazovu: a) predsednik Republike Kosovo; b) predsednik Vlade Republike Kosovo (premijer), c) jedna ili više parlamentarnih grupa, koje predstavljaju ne manje od jedne trećine poslanika, odnosno četrdeset (40) poslanika Skupštine. Takav zahtev za sazivanje vanredne sednice Skupštine Republike Kosovo, mora da sadrži pitanje (ili pitanja), koje će se razmatrati, kao i obrazloženje zašto se smatra hitnim i značajnim. To znači da se vanredna sednica najvišeg predstavničkog tela Kosova, može sazvati samo ako su ispunjena dva uslova: jedan, koji se odnosi na subjekte, koji mogu da traže vanredno zasedanje i drugi, koji se odnosi na sadržaj rada. Dnevni red vanrednih zasedanja mora biti unapred određen i ne može se menjati na sednici.

Član 70 [Mandat poslanika]

- (1) **Poslanici Skupštine su predstavnici naroda i ne podležu nikakvom imperativnom mandatu.**
- (2) **Mandat poslanika Skupštine počinje na dan potvrđivanja službenih rezultata izbora.**
- (3) **Mandat poslanika ističe ili se proglašava nevažećim kada:**
 1. **ne podnese zakletvu;**
 2. **da ostavku;**
 3. **se imenuje za člana Vlade Kosova;**
 4. **istekne mandat Skupštine;**
 5. **neopravdano odsustvuje šest (6) meseci u kontinuitetu sa sastanaka Skupštine. Skupština Kosova, može, u posebnim slučajevima, odlučiti drugačije.**
 6. **je kažnjen pravosnažnom odlukom suda za krivično delo koje je kažnjivo zatvorom sa jednom ili više godina;**
 7. **u slučaju njegove/njene smrti.**
- (4) **Slobodna mesta poslanika Skupštine, se odmah popunjavaju, u saglasnosti sa ovim Ustavom i zakonom.**

Član 70.

1. Skupština je predstavničko telo sačinjeno od poslanika koji su predstavnici naroda. Otuda je svaka skupština (parlament) predstavnički organ i nosilac najvažnije funkcije državne vlasti – ustavotvorne i zakonodavne, ali nije nosilac suverenosti, niti je iznad ustava. Naime, u demokratijama, nosilac suverenosti je narod, a parlament je, kao i sve državne vlasti, pod ustavom i u svom radu mora da se kreće u granicama utvrđenim ustavom²⁵⁵. Otuda je pravo jače od parlamenta, koji je,

²⁵⁵ Više o tome, uporedi: R. C. Van Caengem, *An Historical Introduction to Western Constitutional Law* (Cambridge University Press: Cambridge, 1995), narocito glava 8 (“The

ustvari, njegov formalni stvaralac, a to se postiže, tako što se parlament podvodi pod ustav. Jedina brana od zakonodavne premoći parlamenta, jeste ustav, dok se uprava i sudstvo nalaze pod zakonom.

2. Smisao ustavnosti je, pored ostalog i u tome, da nijedna državna vlast ne može urediti sebe samu, svojom voljom, nego da sve vlasti budu uređenje tuđom autoritativnom voljom. Zato ustavi detaljno regulišu samo organizaciju i rad zakonodavne vlasti (skupštine), dok ista pitanja u vezi sa upravom i sudstvom, uređuju samo u osnovi, prepuštajući zakonima da ih izlože u tančine. U tome je, kada je reč o skupštini, smisao podvođenja vlasti pod objektivno pravo i ograničavanja samovolje vlasti. Jedino je od svih državnih vlasti, ustavotvorna vlast pravno suverena, slobodna i nevezana pravom. U vršenju svojih nadležnosti, Skupština je dužna da se pridržava i ranijih zakona koje je donela, sve dok ih po propisanoj proceduri ne bude izmenila (ovde se primenjuje poznato pravilo rimskog prava *dura lex, sed lex* – strog je zakon, ali je zakon)²⁵⁶.
3. Skupština, kao najvažnije predstavničko telo, predstavlja ugaoni kamen političkog režima, koji je, svojevremeno ustanovila pobedonosna buržoazija i, otuda, on predstavlja simbol novog poretka koji je ona stvorila i, istovremeno, odlazećeg feudalnog poretka. Skupština je nastala da bi se suprotstavila neograničenoj vlasti apsolutnog monarha, da bi tako, koliko je to moguće, zaustavila njegovu apsolutnu vlast. Međutim, ovde treba ukazati na jednu karakterističnu pojavu i tendenciju. Naime, sve negde do Prvog svetskog rata, parlament je smatran centralnom predstavničkom institucijom, ali danas se centar predstavništva, polako ali sigurno, prebacuje se legislative na egzekutivu. Postoji težnja da ovaj centar postane organ izvršne vlasti, pogotovo tamo gde za osnovu ima većinsku stranku u parlamentu.
4. Kada je reč o mandatu poslanika (članova) skupštine, onda treba reći da je odnos narodnih predstavnika i birača jedno od centralnih pitanja u teoriji predstavnitva i da, u tom odnosu, poslanici ne podležu nikakvom prinudnom mandatu. Naime, tu postoje dva krajnja shvatanja. Prema prvom, predstavnici su nezavisni od birača, dok su prema drugom, oni odgovorni svojim biračima. Prvo shvatanje je sastavni deo *teorije o slobodnom ili predstavničkom mandatu* i shvatanja o biračkom pravu kao funkciji, dok je drugo izraz *teorije o vezanom ili imperativnom mandatu* i biračkog prava, kao individualnog prava građana. Tako, prema prvoj teoriji, predstavnici birača dobijaju izborom punomoćstvo od celog naroda, a ne od birača svoje izborne jedinice. U momentu glasanja, uloga birača se iscrpljuje, tako da je posle tog momenta, izabrani predstavnik slobodan sve do isteka svog predstavničkog mandata. Zato, opoziv predstavnika od strane birača ne dolazi u obzir, jer smeta funkcionisanju predstavničkog sistema i nije saglasan sa njim. Prema drugoj teoriji, birači nisu izborom svojih predstavnika preneli na njih

Bourgeois Nation State”) i glava 9 (“The Liberal Model Transformed or rejected”).

²⁵⁶ O odnosu skupštine i demokratije, videti šire u: Roger D. Congleton, *Perfecting Parliament: Constitutional Reform, Liberalism and the Rise of Western Democracy* (Cambridge University Press: Cambridge, 2010).

vrhovnu vlast, već su i dalje titulari suverenosti. Zato oni mogu u svako doba da opozovu svog predstavnika, koji se ne pridržava izbornog programa ili čijim radom nisu zadovoljni. Tu se, znači, veza između birača i njihovih predstavnika ne prekida aktom njihovog izbora.

5. Otuda, kada je reč o opozivu poslanika, treba reći da je ovaj institut vezan za imperativni mandat, dok pravo na slobodni mandat isključuje opoziv. Naime, institut opoziva počiva na shvatanju da poslanik reprezentuje građane koji su ga izabrali, pa oni imaju pravo, ne samo da biraju svoje poslanike, nego i da ocenjuju njihovu aktivnost i da izraze nezadovoljstvo njihovim radom. Oni, znači, imaju pravo da, prema postupku propisanom ustavom i zakonom, smene svoje izabrane predstavnike, koji postupaju izvan okvira imperativnog mandata. Opoziv se u parlamentarnim sistemima veoma retko primenjuje, jer se protivi načelu slobodnog mandata, a pretnja opozivom bi bila instrument pritiska na poslanike, koji bi, na taj način, bili prinuđeni da zastupaju samo uske interese birača koji su ih izabrali.
6. *Imperativni (vezani) mandat* predstavlja pravnu vezanost predstavnika za volju njihovih birača i on se primenjivao, najpre, u feudalnom društvu, u kome su postojale, tzv. staleške skupštine. Ovaj mandat se, znatno kasnije, primenjivao i u SSSR-u i zemljama narodne demokratije, koje su svoje ustavno uređenje bazirale na sovjetskom ustavnom modelu²⁵⁷. Imperativni mandat karakterišu tri osnovna obeležja, i to: 1) birači imaju pravo da daju uputstva svojim predstavnicima; 2) predstavnici imaju obavezu da svojim biračima podnose izveštaj o svom radu; 3) birači mogu da opozovu svoje predstavnike i pre isteka roka na koji su izabrani.
7. *Slobodni (predstavnički) mandat* nastao je posle imperativnog i to znatno kasnije (tokom XIX i XX veka), u zemljama u kojima je uveden višestranački parlamentarni sistem. Prema teoriji koja se zalagala za slobodan mandat, predstavnici u predstavničkom telu ne predstavljaju pojedinačne birače (oni ih izborom samo uvode u njihovu funkciju), nego nedeljivu naciju. Funkcija predstavnika je utvrđena ustavom i zakonima i njeno vršenje ne zavisi od volje birača. Mada se, u novije vreme, pojavom političkih stranaka, poslanici vezuju političkim programom svoje stranke i gube slobodu (potčinjavaju se stranačkoj disciplini i postaju poslušnici svojih vođa), ipak ostaje bitno obeležje slobodnog mandata da između birača i predstavnika ne postoji pravna, nego politička veza²⁵⁸.
8. Posle svakih parlamentarnih (skupštinskih) izbora, redovnih ili prevremenih, vrši se konstituisanje novoizabranog parlamenta. Da bi se skupština konstituisala, potrebno je da se izvrši verifikacija mandata poslanika i da se skupština organizuje izborom svojih funkcionera, koji će rukovoditi njenim radom. Prvu, konstitutivnu sednicu skupštine, posle završenih opštih izbora, po pravilu saziva njen predsednik iz prethodnog saziva i to narednog dana od dana podnošenja izveštaja centralne izborne komisije o sprovedenim izborima (naravno, rešenja u ovom pogledu mogu

²⁵⁷ U ove zemlje spada i Druga (komunistička) Jugoslavija (1945-1992).

²⁵⁸ Otuda su predstavnici potpuno nezavisni od birača, glasaju i govore po svojoj volji, a ne po volji birača.

da budu i drugačija). Sednicom, najčešće, predsestava (do izbora predsestnika skupštine), najstariji poslanik, a njemu u radu pomaže jedan ili više najmlađih poslanika (nastojanje da se spoji mladost i iskustvo), kao i stručno lice koje profesionalno radi u skupštini – sekretar skupštine.

9. Na prvoj sednici se potvrđuju mandati poslanika, biraju se predsestnik i potpredsestnici skupštine, kao i članovi njenih radnih tela i imenuje sekretar. Ustavom svake države se tačno utvrđuje do kog roka, najkasnije, moraju da budu održani izbori za narodne poslanike. Odmah posle sprovedenih izbora za skupštinu, odnosno njene domove (ako ih ima), birački odbori svake izborne jedinice predaju punomoćstva izabranim predstavnicima naroda, na određenom formularu koji, najčešće, propisuje ministar unutrašnjih poslova. To *punomoćstvo* ili *mandat* (prema čemu se i sama služba, odnosno funkcija zove mandat) važi privremeno. Ono podleže kontroli s obzirom na pravilnost i valjanost akta čiji je rezultat (izbornog akta). Ispitivanje i potvrđivanje valjanosti (u ustavu može da stoji i urednosti) mandata, naziva se verifikacija ili overavanje mandata (punomoćstva). U teoriji je sporno da li je overavanje mandata akt sudske ili zakonodavne vlasti. Ako je akt sudske vlasti, onda bi ga trebalo prepustiti sudovima (naročito ustavnom sudu, ako ga ima). Najveći broj ustava stoji na stanovištu da je overavanje punomoćstva članova skupštine, jedan prethodan, ali neophodan uslov za rad zakonodavne vlasti, tj. da je to osnovni akt konstituisanja zakonodavnog tela. Verifikacija mandata ostaje parlamentarni (skupštinski) posao, ali ga (ako ima dva ili više domova) domovi ne vrše zajedno, već svaki dom za svoje članove posebno.
10. Danom verifikacije mandata novih poslanika (članova skupštine), kao narodnih predstavnika, prestaje funkcija poslanika, čiji mandat ističe. Skupština sama odlučuje o *overavanju poslaničkih punomoćstava*, čime ona, konačno, odlučuje o zakonitosti izbora, a poslanici stižu u skupštini prava i dužnosti danom potvrđivanja njihovih mandata. Ovo potvrđivanje se vrši na osnovu uverenja o izboru i izveštaja centralne izborne komisije o sprovedenim izborima i mora da se okonča u određenom roku (na primer, to može da bude rok od 30 dana od dana održavanja izbora). Skupština na konstitutivnoj sednici bira komisiju (najčešće od tri člana), koja podnosi skupštini izveštaj o tome da li su podaci iz uverenja o izboru svakog poslanika istovetni sa podacima iz izveštaja centralne izborne komisije i da li su uverenja izdata od nadležnih organa. Na osnovu njenog izveštaja, lice koje predsestava konstitutivnom sednicom skupštine, konstatuje da je centralna izborna komisija podnela izveštaj o sprovedenim izborima, kao i o tome koja su uverenja o izboru u saglasnosti sa izveštajem. Na taj način se *potvrđuje (verifikuje) mandat* tim poslanicima, a skupština može da radi kada je potvrđen mandat više od polovine poslanika. U daljem toku postupka konstituisanja, skupština bira svoje funkcionere i članove svojih radnih tela.
11. Detaljne odredbe o postupku verifikacije poslaničkih mandata nalaze se u zakonu o izborima i poslovniku o radu skupštine. Novoizabrana skupština ispituje valjanost mandata svih svojih članova. Samo se verifikuju mandati izabranih poslanika, a

ukazi o njihovom imenovanju se prosto pročitaju u skupštini i primaju k znanju. Imenovani poslanik polaže, zatim, zakletvu i preuzima funkciju poslanika. Činjenica je da kod imenovanja poslanika ne može biti tzv. objektivnih nepravilnosti (kao što je, na primer, nepravilnost izborne radnje), ali može biti i subjektivnih nedostataka imenovanog lica (na primer, ono ne ispunjava uslove za poslanika).

Član 70.1.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 70. stav 1. utvrđuje da su poslanici skupštine predstavnici naroda i da ne podležu nikakvom imperativnom mandatu. Naime, demokratija u svom izvornom smislu predstavlja vladavinu naroda, a moderna politička misao je tu osnovnu ideju demokratije izrazila principom suverenosti naroda u odnosu na bilo koju vladu, organizaciju ili bilo koji poseban grupni interes. Da bi narod zaista mogao vladati neposredno, u mesnim i radnim organizacijama i posredno, preko svojih izabranih predstavnika u političkim ustanovama celog društva, mora da bude ukinut svaki monopol moći. To iziskuje da politički sistem mora da bude tako izgrađen da nijedna politička partija ne može trajno da podredi državu svojim posebnim partijskim interesima. Postojanje političke opozicije je, prema tome, normalno stanje slobodne političke zajednice, što dalje znači da nijedna politička organizacija ili društvena grupa ne sme da ima monopol moći nad kulturnim ustanovama i sredstvima masovne komunikacije²⁵⁹.
2. Iz navedenog sledi da je demokratija neophodna, ne samo u politici, već i u oblastima privrede i kulture, i to kao posredna ("predstavnička") i neposredna ("participativna"). Predstavnička demokratija je nezaobilazna tekovina savremene civilizacije, što podrazumeva izbornost i smenjivost državne vlasti. Predstavnici naroda u Skupštini Republike Kosovo, koji nose odgovornost za donošenje osnovnih političkih odluka, biraju se slobodnim, tajnim i neposrednim izborima. Oni su odgovorni svojim biračima i mogu biti opozvani kada zloupotrebljavaju vlast ili je koriste za posebne sebične interese. Ta njihova odgovornost je regulisana Kodeksom ponašanja poslanika Skupštine (Prilog br. 3), koji je sastavni deo Poslovnika o radu Skupštine Kosova.
3. Naime, poslanici su dužni da se pridržavaju zakona i da u svim prilikama deluju u skladu sa poverenjem naroda koje im je dato, vodeći posebno računa o sledećim načelima: samoodricanja, moralnog integriteta, objektivnosti, odgovornosti, poštenja i rukovodeće sposobnosti. Poslanici donose odluke koje su samo od javnog interesa, a ne mogu da donose odluke od finansijske ili druge materijalne koristi za sebe, njihove porodice ili prijatelje. Poslanici moraju biti moralni u obavljanju svoje funkcije, pa otuda, ne smeju da imaju bilo kakve finansijske obaveze prema pojedincima ili organizacijama, koje mogu uticati na obavljanje

²⁵⁹ O značaju demokratije za opstanak jednog društva, uslovima za obezbeđivanje i njenim oblicima, videti šire: David Held, *Models of Democracy* (Stanford University Press: Stanford, 2006);

njihovih službenih zadataka. Objektivnost i odgovornost su načela kojih se poslanici u obavljanju svoje, izuzetno značajne funkcije za državu i građane koje predstavljaju, moraju pridržavati i iste poštovati. Tako, poslanici treba da odlučuju objektivno, tj. samo na osnovu zasluga i javnog interesa i odgovorno, tj. da snose odgovornost za svoje odluke. Od poslanika se, takođe, traži da u vršenju svoje funkcije predstavnika naroda budu poštteni, tj. da se neposredno izjasne i prijave svaki svoj privatni interes, koji može da bude od značaja za njihove javne dužnosti, a kroz rukovođenje i konkretnim primerima, poslanici treba da obezbede podršku ovih načela.

4. Da bi se sprečila prevelika koncentracija vlasti, ona se deli na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Kao bi se obezbedila puna nezavisnost sudske vlasti, sudije se biraju na duže razdoblje ili doživotno, a mešanje u njihov rad tretira se kao krivično delo. Da bi svi politički izbori bili zaista slobodni, neophodna je mogućnost isticanja većeg broja kandidata. To pretpostavlja slobodno udruživanje građana u političke partije, pokrete, saveze i najrazličitije druge političke organizacije, slobodu štampe, javnog okupljanja i govora. Politički predstavnik naroda jeste onaj ko na legitimnim izborima ima većinsku podršku. O kako važnom pitanju se radi, svedoči i činjenica da nema stabilne demokratije, ukoliko se ne bude uvažavalo ono što narod izabere, jer demokratija traži da se vrednuje glas naroda.
5. Naime, Ustavom Republike Kosovo je, na samom početku, utvrđeno da suverenitet Kosova potiče od stanovništva, da pripada istom i da se sprovodi u saglasnosti sa Ustavom, preko izabраниh predstavnika. Ono što je na više mesta u najvišem opštem aktu Republike Kosovo naglašeno, jeste činjenica da ovaj akt zasniva na poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda i da se ljudska prava i slobode utvrđene najvažnijim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantuju samim Ustavom Republike Kosovo. Takođe se naglašava da se ova ljudska prava i slobode direktno primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i da imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. Iz navedenog se može zaključiti da ustavotvorac nastoji da ukaže na težnju Republike Kosovo da svoju organizaciju vlasti zasniva na pripadnosti evropskim principima i vrednostima. Evropske vrednosti karakteriše, upravo, slobodan (predstavnički), a ne vezani (imperativni) mandat poslanika²⁶⁰, jer je slobodan mandat, jedan od nespornih principa parlamentarne reprezentacije, koji se u Evropskoj uniji smatra standardom demokratije i parlamentarnog prava.
6. Ustavotvorac, znači, odredbom da poslanici ne podležu nikakvom imperativnom (vezanom) mandatu, nije doveo u sumnju slobodan mandat u koliziju sa proklamovanim ustavnim načelom, po kome suverenost potiče od stanovništva, pripada njemu i sprovodi se preko slobodno izabраниh predstavnika. Sloboda poslanika u slobodnom mandatu predstavlja, u stvari, nezavisnost poslanika od bilo

²⁶⁰ Dešava se, međutim, da se u pojedinim državama, slobodan mandat dovodi pod oštru kontrolu stranaka, tj. stranačkih lidera i time, u samoj ustavnoj praksi, ovaj "evropski" princip se pretvara u ustavno-pravni fosil.

čije volje, osim volje građana. Naravno, ovde treba reći da slobodan mandat ne daje "slobodu" poslaniku da izabere način na koji će raspolagati mandatom. Naime, poslanik mandat dobija da predstavlja građane, a da ostvaruje lične političke ciljeve. Mandatni odnos kao relacija građani-predstavnik, ne podrazumeva pravo poslanika da svojom voljom menja karakter tog odnosa. Otuda je ustavotvorac samom formulacijom ustavne odredbe da su "poslanici Skupštine predstavnici naroda i ne podležu nikakvom imperativnom mandatu", stanovništvo učinio nosiocima suverenosti, a lišio toga stranke, što znači da nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac (dakle, ni poslanik), ne može prisvojiti suverenost od stanovništva, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje stanovništva, a još manje je preneti na stranku, bilo onu sa čije je liste izabran, bilo neku drugu.

7. To znači da političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi, jer parlamentarna reprezentacija počiva na tome što građani daju mandat poslanicima, a oni donose odluke u zakonodavnom telu, koje obavezuju sve građane i političku zajednicu. Da je suprotno postupio, tj. da je proklamovao vezani (imperativni) mandat, ustavotvorac bi otvorio prostor da stranke, koje inače dominiraju političkim životom, uzurpiraju suverenost, preuzmu ulogu biračkog tela, a time realno potčine vlast sebi, tako da bi ustavna odredba o suverenosti građana, više predstavljala ustavni ukras, nego osnovni princip predviđen članom 2. stav 1. Ustava Republike Kosovo.
8. Slobodan, a ne imperativan mandat, osnovna je pretpostavka za nesmetano obavljanje poslaničke funkcije, koji utvrđuju i međunarodni standardi i dokumenti (na primer, Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Dokument KEBS-a iz Kopenhaga). Status poslanika kao reprezentanta građana i člana Skupštine, kao zakonodavnog tela, počiva na slobodnom mandatu, jer poslanici nisu vezani instrukcijama svojih birača, već odlučuju slobodno i na osnovu svog uverenja. Vrednost slobodnog mandata se ogleda, pre svega u tome što on štiti najvažnija prava poslanika, i to: slobodu govora i slobodu odlučivanja u Skupštini. Poslanik reprezentuje sve građane, a ne samo glasače koji su za njega glasali²⁶¹. Otuda, poslanik ima pravo na nesmetano uživanje svog mandata, koje mu omogućuje da ostvaruje svoja poslanička prava i ispunjava svoje dužnosti i štiti ga od samovoljnog i nezakonitog ograničenja i oduzimanja mandata.

²⁶¹ Za razliku od slobodnog mandata, imperativni mandat postoji u slučaju kada su poslanici dužni da prilikom odlučivanja postupaju po instrukcijama onih koji su ih izabrali, jer im u protivnom pretilo opoziv. Zbog toga, brojni ustavi garantuju slobodan mandat, a neki izričito utvrđuju ništavost imperativnog mandata. Tako, na primer, član 27. Ustava Francuske predviđa da je "svaki imperativni mandat ništav", dok član 96. Ustava Norveške, predviđa da "poslanici (Donjeg doma) nisu vezani mandatom i glasaju bez instrukcija". Takođe, član 38. Osnovnog zakona Nemačke (Grundgesetz) utvrđuje da su "poslanici Bundestaga zastupnici celog naroda. Oni nisu vezani naložima i uputstvima i potčinjeni su jedino svojoj savesti." Slične odredbe o slobodnom mandatu, odnosno o zabrani imperativnog mandata, predviđaju i ustavi Švajcarske, Danske, Španije, Italije i drugih država.

9. Slobodan mandat predviđen je Zakonom o pravima i odgovornostima poslanika (usvojen u Skupštini 04.06.2010. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo, br. DL-029-2010, dana 05.07.2010. godine). Naime, ovaj Zakon utvrđuje da je poslanik predstavnik građana i za vreme svog mandata podleže samo svojoj savesti (član 3. stav 1.). Takođe, odredbama ovog Zakona, predviđeno je da poslanik obavlja svoje zadatke u skladu sa ustavnim odredbama, zakonom i Poslovníkom Skupštine (član 3. stav 2.). Poslaniku se mora garantovati slobodno iznošenje mišljenja u raspravi u skupštini (narodnom predstavništvu), kao i sloboda u odlučivanju i glasanju, što je u skladu i sa eksplicitnom ustavnom garancijom materijalnog imuniteta. Materijalni imunitet, tj. imunitet neodgovornosti, štiti poslanika od pozivanja na krivičnu ili bilo kakvu drugu odgovornost za mišljenje koje je izneo ili glas koji je dao prilikom odlučivanja, kada su oni vezani za obavljanje poslaničke funkcije. Ustav Republike Kosovo to izričito utvrđuje ustavnom odredbom sadržanom u stavu 1. člana 75, koja je posvećena imunitetu poslanika, propisujući da "poslanici Skupštine uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za postupke i odluke tokom vršenja svoje poslaničke funkcije".

Član 70.2.

1. Ustav Republike Kosovo u stavu 2. člana 70. utvrđuje da mandat poslanika Skupštine počinje na dan potvrđivanja službenih rezultata izbora. Period za prigovore i potvrđivanje se odnosi na period nakon objavljivanja izbora od strane predsednika Kosova, tokom kojeg glasači mogu uložiti prigovore, u skladu sa postupcima utvrđenim pravilima Centralne izborne komisije, na bilo kakve nepravilnosti ili propuste koji se nalaze na biračkom spisku. Centralna izborna komisija se prema koaliciji odnosi kao prema pojedinačnom političkom subjektu, od dana certifikacije koalicije, pa sve do potvrđivanja rezultata izbora. Politička partija se ne može povući iz koalicije, onda kada je ista certifikovana, dok god se ne potvrde rezultati izbora (Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo član 18. stav 2.). Akreditovani posmatrač²⁶² ima pravo da nadzire pripremanje i sprovođenje izbora bez ikakvog ometanja, objavljivanje rezultata izbora i potvrđivanje kandidata koji su pobedili.
2. Ustav Republike Kosovo garantuje najvažnija statusna prava poslanika, među kojima su dve grupe prava posebno značajne. To su prava vezana za poslanički mandat i prava na imunitetsku zaštitu poslanika. Mandat poslaniku traje 4 godine, što znači da se Skupština bira na četvorogodišnji mandat. On počinje da teče od konstitutivne sednice (koja se održava u roku od 30 dana od dana proglašenja zvaničnih rezultata izbora), tj. od dana verifikacije mandata (potvrđivanja službenih rezultata izbora). Poslanički mandat tekućeg saziva Skupštine Republike

²⁶² Akreditovani posmatrač može biti predstavnik certifikovanog političkog subjekta, nevladinih, vladinih i međuvladinih organizacija, međunarodnih organizacija specijalizovanih i uključenih u zaštitu ljudskih prava, stranih zemalja ili medija koji su podneli zahtev da nadgledaju izbore i kojima je data dozvola od strane Centralne izborne komisije, u skladu sa pravilima Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo i pravilima Centralne izborne komisije.

Kosovo prestaje sa verifikacijom mandata novoizabranih poslanika i isti se može produžiti samo u slučaju vanrednog stanja radi uvođenja hitnih mera za zaštitu od agresije ili opasnosti po ustavni poredak ili javnu bezbednost Republike Kosovo i samo dok vanredno stanje traje (član 66. stav 4. Ustava Republike Kosovo).

3. Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo predviđeno je da su pripreme za konstitutivnu sednicu saziva Skupštine u odgovornosti predsednika iz prethodnog saziva (član 8. stav 1.). Predsednik i Predsedništvo, ne manje od pet dana pre održavanja konstitutivne sednice saziva Skupštine, sazivaju zajedničku sednicu sa predsednicima stranaka koja su dobila mesta u Skupštini, radi pripremanja predloga dnevnog reda za konstitutivnu sednicu saziva Skupštine, za određivanje mesta poslanika, odnosno političkih snaga u sali, shodno političkoj snazi koju imaju, prema broju poslanika svake političke snage. Dnevni red konstitutivne sednice saziva treba da sadrži formiranje Privremene komisije za verifikaciju kvoruma, mandata, izbor predsednika i pet (5) potpredsednika Skupštine (član 8. stav 4. Poslovníka). Radom konstitutivne sednice saziva Skupštine, do izbora predsednika i potpredsednika Skupštine, predsedava najstariji poslanik, potpomognut od najmlađeg poslanika po godinama starosti, a ukoliko ovi poslanici odsustvuju na konstitutivnoj sednici saziva ili odbijaju predsedavanje, u tom slučaju se angažuju poslanici koji, po godinama starosti, dolaze odmah iza njih. Predsedavajući konstitutivne sednice saziva Skupštine, nakon otvaranja sednice i predavljanja dnevnog reda, traži od političkih stranaka zastupljenih u Skupštini da odrede po jednog predstavnika u Privremenoj komisiji za verifikaciju kvoruma i mandata (član 9. stav 3. Poslovníka). Ova privremena komisija razmatra odgovarajuću dokumentaciju izbora i podnosi Skupštini izveštaj o važećim mandatima poslanika Skupštine i verifikuje kvorum na konstitutivnoj sednici saziva Skupštine.
4. Prilogom broj 4 uz Poslovník o radu Skupštine Republike Kosovo, predviđena su prava poslanika, tako da u trenutku verifikacije mandata poslanika, poslanik uživa sva prava koja treba da ima kao poslanik, dakle i dodatna prava, u cilju obezbeđivanja uslova za uspešno obavljanje funkcije koju ima, u skladu sa zakonom. Ova prava uključuju: a) pravo na materijalnu nadoknadu na mesečne prihode; b) pravo na dodatnu nadoknadu prihoda; c) pravo na pokrivanje troškova boravka i putnih troškova poslanika unutar i van zemlje po službenoj dužnosti; d) pravo korišćenja usluga Skupštine; e) pravo na informisanje; f) pravo na raspolaganje identifikacione dokumentacije poslanika.
5. Posebno ćemo ukazati na pravo poslanika da nesmetano uživa svoj poslanički mandat i ono se štiti eksplicitnim utvrđivanjem osnova po kojima ovaj mandat prestaje, kao i uređivanjem postupka po kome se odlučuje o njegovom prestanku. Ova pitanja su veoma značajna za status poslanika i autonomiju samog parlamenta, pa je, zbog toga, njihovo garantovanje predviđeno i odgovarajućim narodnim aktima. Tako, na primer, tačka 7.9 Dokumenta iz Kopenhagena utvrđuje obavezu država potpisnica da obezbede uslove, kako bi "kandidati koji dobiju potreban broj glasova... na vreme preuzeli dužnost, kao i da im se dozvoli da ostanu na toj

dužnosti dok im mandat ne istekne ili dok se ne okonča na drugi način propisan zakonom". Upravo zbog tog značaja, koji imaju za obezbeđivanje slobodnog mandata, razlozi za njegov prestanak utvrđuju se u samom ustavu (Švedska, Austrija, Norveška, Irska, Mađarska, Bugarska i druge) – raspuštanje parlamenta, ostavka poslanika, odricanje od mandata, smrt, osuda na kaznu lišenja slobode za krivično delo, gubitak biračkog prava i slično²⁶³. Otuda se posebna pažnja poklanja i odlučivanju o razlozima za prestanak mandata (Nemačka, Austrija, Švedska, Mađarska i druge) – u Austriji odlučuje Ustavni sud, u Švedskoj posebna tela, u Mađarskoj parlament na predlog poslanika ili sud. Naravno, za sve to je propisana posebna procedura po kojoj se utvrđuje nastupanje razloga za prestanak mandata.

6. Na kraju našeg izlaganja o tome koji su sve mogući razlozi za prestanak poslaničkog mandata u komparativnoj legislaturi i uporednoj ustavnoj praksi, ukazaćemo na jednu, vrlo interesantnu činjenicu. Naime, kao razlog za prestanak mandata poslanika ne navodi se prestanak članstva u političkoj stranci na čijoj listi je kandidovan kao poslanik, bez obzira da li je ovaj prestanak nastao voljom birača ili isključenjem poslanika iz političke stranke. Takođe, ni prelazak poslanika iz jedne u drugu političku stranku, nije predviđen kao osnov za gubitak poslaničkog mandata, već se suprotno tome, na izričit način u pojedinim razvijenim parlamentarnim demokratijama (na primer, u Nemačkoj, Austriji i drugim zemljama), propisuje da prestanak članstva u političkoj stranci (zbog napuštanja stranke, prelaska u drugu političku stranku ili isključenja iz političke stranke) nije razlog zbog koga poslanik može da izgubi mandat²⁶⁴. To se čini, pre svega zbog toga, da se na taj način zaštiti slobodan mandat i da se jasno definiše odnos poslanika prema političkoj stranci koja ga je kandidovala na svojoj listi. Naime, između stranke i kandidata ne postoji pravni odnos, nego samo politički odnos i to je vrlo značajno za proporcionalne izborne sisteme u kojima sticanje statusa poslanika zavisi od nominacije na kandidatskoj listi određene političke stranke (zbog toga se često, bez osnova, zaključuje da mandatima poslanika raspolaže politička stranka, jer izbor poslanika vrše birači, od čijih glasova, u krajnjoj liniji, zavisi njihov izbor, pa navedeno isključivanje iz partije ili prelazak iz jedne partije u drugu, ne može biti razlog za gubitak poslaničkog mandata, tj. prestanak statusa poslanika).
7. Prema tome, tokom trajanja predstavničkog mandata mogu se pojaviti okolnosti koje za sobom povlače prestanak predstavničkog mandata i ovi slučajevi se, kao osnovi i razlozi prestanka predstavničkog mandata, utvrđuju ustavom i zakonom. Ovi razlozi se mogu podeliti u nekoliko grupa, tako da najčešće razlikujemo četiri

²⁶³ U nekim ustavnim sistemima, pored navedenih razloga, poslanički mandat može prestati i iz drugih osnova, kao što su, na primer, zabrana političke stranke od strane ustavnog suda (u Nemačkoj), odbijanje poslanika da položi zakletvu i duže neopravdano odsustvovanje sa sednica parlamenta (u Austriji), krivica za kupovinu glasova, prodaju glasova ili glasanje na više od jednog glasačkog mesta (u Norveškoj). Međutim, treba naglasiti da navedeni razlozi za prestanak poslaničkog mandata nisu tipični i ređe se sreću u parlamentarnoj praksi.

²⁶⁴ Naravno, izuzetak od ovoga je, kao što smo napred naveli, zabrana rada političke stranke od strane Ustavnog suda u Nemačkoj.

takve grupe. Jedan broj ovih razloga vezan je za uslove za sticanje biračkog prava, pa prestankom nekih od tih uslova, prestaje i pogodnost koja je stečena na osnovu biračkog prava (na primer, gubljenjem državljanstva, lišenjem poslovne sposobnosti poslanika pravosnažnom sudskom odlukom, prestankom prebivališta poslaniku na teritoriji države u čijem je parlamentu izabran za poslanika i drugo). Druga grupa razloga prestanka predstavničkog mandata, vezana je za pravne ili političke odluke koje utiču na status poslanika, kao narodnog predstavnika (na primer, raspuštanjem skupštine čiji je poslanik, osudom poslanika pravosnažnom sudskom odlukom na kaznu zatvora bezuslovno u određenom trajanju – najčešće 6 meseci, preuzimanjem posla ili funkcije koji su, prema odgovarajućem izbornom zakonu, nespojivi sa funkcijom poslanika i slično). Treća grupa razloga je strogo lične prirode (na primer, podnošenjem ostavke i u slučaju nastupanja smrti poslanika). Četvrta grupa razloga je vezana za pripadanje predstavnika političkim strankama i posledica je primene sistema srazmernog predstavnništva kod raspodele predstavničkog mandata (na primer, ako prestane veza između predstavnika i političke stranke posredstvom čije izborne liste je poslanik dobio predstavnički mandat na parlamentarnim izborima, zatim ukoliko za vreme trajanja tog mandata politička stranka prestane da postoji, kao i ako dođe do zabrane delovanja političke stranke, odnosno registrovane koalicije sa čije liste je poslanik izabran, odnosno, ako ta stranka, tj. koalicija bude izbrisana iz registra političkih organizacija).

Član 70.3.

1. Ustav Republike Kosovo predviđa da mandat poslanika ističe ili se proglašava nevažećim iz nekoliko razloga (član 70. stav 3.). Tako, kao prvi razlog prestanka statusa poslanika Skupštine, navodi se nepolaganje zakletve. Naime, nakon verifikacije mandata, poslanici svečano polažu zakletvu, čiji tekst glasi: "Ja, poslanik Skupštine Republike Kosova, zaklinjem se da ću časno i privrženo obaviti svoj zadatak i dostojanstveno predstavljati narod, da ću raditi u interesu Kosova i svih njegovih građana, da ću se angažovati za zaštitu i poštovanje ustavnosti i zakonitosti, za zaštitu teritorijalne celovitosti i institucionalnog integriteta Kosova, za garantovanje sloboda i prava čoveka, u skladu sa zakonima zemlje i evropskim standardima". Tekst zakletve čita predsedavajući sednice. Poslanici se zaklinju, izgovarajući na kraju izjave reč "Zaklinjem se!". Svaki poslanik potpisuje tekst zakletve. Poslanik, koji ne prisustvuje konstitutivnoj sednici, kada se polaže zakletva, zakletvu polaže na prvoj narednoj sednici (član 10. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo).
2. Drugi razlog za prestanak statusa poslanika Skupštine Republike Kosovo, odnosno gubitak poslaničkog mandata, predstavlja podnošenje ostavke od strane izabranog predstavnika građana. Naime, poslanik ima pravo da podnese ostavku, jer poslaničku funkciju u republičkom parlamentu obavlja na osnovu svog slobodnog pristanka. O tome govori i podatak da je za validnost kandidature potrebno priložiti pismenu izjavu kandidata o prihvatanju kandidature. Zakon o pravima i odgovornostima poslanika (član 4.) predviđa da, prilikom kandidovanja za poslanički mandat, niko ne može biti sprečen da se kandiduje ili obavlja funkciju

poslanika, osim u zakonom predviđenim slučajevima. Takođe, s obzirom da je mandat poslanika slobodan, on ima pravo da podnese ostavku na svoj položaj. Ostavka je lični čin i predstavlja jedan od razloga za prestanak mandata poslanika²⁶⁵.

3. Analizirajući komparativnu legislaturu pojedinih zemalja (kao što su, na primer, Austrija, Nemačka, Francuska, Švedska i druge), može se uočiti da ove zemlje brižljivo uređuju navedeni razlog za prestanak mandata (ostavku poslanika). Naime, legislature ovih zemalja predviđaju naročit postupak podnošenja ostavke, kao što su, na primer, pismena forma, podnošenje pred predsedništvom parlamenta, saglasnost parlamenta i slično. Posebno je značajno napomenuti da se poslovnicima o radu parlamenata ovih zemalja eksplicitno utvrđuje da postavke, naročito one unapred potpisane ili podnete političkoj stranci, ne proizvode pravno dejstvo. Takve ostavke se smatraju pravno ništavim. Međutim, kada je reč o Ustavu Republike Kosovo, Poslovniku o radu Skupštine Republike Kosovo, Zakonu o opštim izborima u Republici Kosovo, Zakonu o pravima i odgovornostima poslanika i drugim aktima, moramo konstatovati da ovaj razlog za prestanak mandata nije uređen na način kako je to učinjeno u drugim razvijenim zemljama sa dugogodišnjom parlamentarnom tradicijom. Smatramo da je tome trebalo posvetiti više pažnje u navedenim aktima Republike Kosovo.
4. Sledeći razlog za gubitak poslaničkog mandata u Skupštini Republike Kosovo predviđen je članom 70. stav 3. tačka 3, a tiče se imenovanja za člana Vlade Kosova. Naime, i sam Ustav u članu 72. predviđa nespojivost funkcija odredbom da "poslanik Skupštine Kosova ne može raditi u državnoj administraciji ili nekom drugom javnom preduzeću, niti može obavljati neku drugu izvršnu funkciju". Nespojivost sa izvršnim funkcijama utvrđuje i Zakon o pravima i odgovornostima poslanika (član 6. stav 1.), propisujući da poslanik istovremeno ne može biti premijer, zamenik premijera, ministar ili zamenik ministra. Isti član Zakona u stavu 2. predviđa da u slučaju imenovanja pojedinog poslanika na neku od navedenih funkcija, mandat poslanika prestaje na dan njegovog naimenovanja.
5. Istek mandata Skupštine Republike Kosovo predstavlja sledeći razlog za prestanak mandata poslanika (član 70. stav 3. tačka 4. Ustava Republike Kosovo). Naime, Ustavom je predviđeno da se Skupština bira na mandat od 4 godine i da isti počinje da teče od konstitutivne sednice, koja se održava u roku od trideset (30) dana od dana proglašenja zvaničnih rezultata izbora. Ovaj mandat Skupštine se može produžiti samo u slučajevima predviđenim članom 66. stav 4. Ustava Republike Kosova, o kome smo već napred pisali. Prema tome, istekom četvorogodišnjeg mandata Skupštine, ističe i mandat poslanika koji su njeni članovi.
6. Sledeći razlog, usled koga poslanik Skupštine Republike Kosovo može da izgubi mandat, predviđen je članom 70. stav 3. tačka 5, a nastupa u slučaju neopravdanog odsustvovanja poslanika šest (6) meseci u kontinuitetu sa sastanaka Skupštine,

²⁶⁵ Iako je ostavka lični čin poslanika, neki ustavni sistemi, kao što je slučaj u Švedskoj, zahtevaju da parlament prihvati ostavku poslanika. Tako, član 7. stav 1. Odeljka 4. Instrumenta vladavine Švedske predviđa da "poslanik ne može podneti ostavku bez saglasnosti Riksdaga".

mada Skupština Kosova može, u posebnim slučajevima, da odluči i drugačije. Naime, s obzirom da je ovde reč o slobodnom mandatu, kao što smo već napomenuli, birači nemaju pravo opozivanja, tj. nemaju pravo da opozovu jednom izabranog poslanika. Takođe, u ustavnoj parlamentarnoj praksi, zauzet je stav da ni skupština nema pravo da oduzima mandat poslanicima. Među disciplinskim kaznama postoji, istina, i kazna isključenja, ali poslanik može biti isključen samo privremeno, ali ne trajno. Postoje i mišljenja pojedinih autora – konstitucionalista, da "ni onaj poslanik, koji nikako ne dolazi na skupštinske sednice, ne bi mogao biti isključen zauvek". Međutim, kao što smo već naveli, Ustav Republike Kosovo predviđa mogućnost gubitka mandata, ukoliko poslanik neopravdano odsustvuje navedeni period od 6 meseci u kontinuitetu.

7. Pravne dužnosti poslanika proističu iz njegovog članstva u parlamentu. Naime, parlament je organ vlasti, tj. institucija ustanovljena ustavom, čije su nadležnosti i način rada propisani pravnim propisima (ustavom, zakonom i poslovníkom). Otuda, poslanik, kao član ovog kolegijalnog tela i sam mora da deluje na osnovu prava i u granicama prava, pa je zato dužan da se pridržava navedenih pravnih propisa (ustava, zakona i poslovníka). Kršenje ovih pravila je pravno sankcionisano, tako da poslanik podleže pravnoj odgovornosti i odgovarajućim sankcijama, ukoliko prekrši navedene propise. Ta odgovornost za povredu njegovih pravnih dužnosti je disciplinska i o njoj odlučuje sam parlament čiji je poslanik član (disciplinsku meru ne može izreći nijedan drugi organ vlasti, osim parlamenta). Samo izuzetno, sankcija može da bude i prestanak mandata poslanika.
8. Ovde treba napomenuti da je dužnost prisustvovanja sednicama parlamenta pravna obaveza poslanika, koja je vrlo značajna za rad parlamenta, tj. predstavlja uslov za njegovo normalno funkcionisanje. Zato, ako poslanici ne bi poštovali ovu svoju obavezu, parlament bi bio blokiran i ne bi mogao da vrši svoju funkciju, jer je za punovažan rad i odlučivanje parlamenta potrebno odgovarajući kvorum, tj. prisustvo određenog broja poslanika. Ta dužnost prisustvovanja sednicama poslanika odnosi se, kako na prisustvovanje plenarnom zasedanju parlamenta, tako i na prisustvovanje sednicama radnih tela parlamenta, čiji je poslanik član. Rad ovih tela je takođe veoma značajan za funkcionisanje parlamenta, jer pripremaju njegove sednice, omogućavaju i olakšavaju ostvarivanje parlamentarnih nadležnosti. Ukoliko dođe do kršenja ovih obaveza, parlament izriče odgovarajuće sankcije, od kojih je najčešća sankcija gubitak poslaničke naknade, dok u nekim parlamentarnim sistemima sankcija za duže kršenje ove dužnosti može biti i gubitak poslaničkog mandata. Tako, na primer, ukoliko poslanik neopravdano odsustvuje sa sednica Nacionalnog veća Austrije, i to samo u vremenu od najmanje 30 dana, sankcija za neispunjavanje pravne dužnosti poslanika jeste gubitak poslaničkog mandata.
9. Takođe, treba navesti da, ukoliko je poslanik sprečen i ne može da prisustvuje sednici parlamenta ili radnog tela čiji je član, dužan je da o razlozima svog odsustvovanja obavesti predsednika parlamenta, odnosno predsednika odgovarajućeg radnog tela. On je dužan da to uradi pre održavanja sednice. Sva ova, kao i

druga, pravila parlamentarnog reda uređuju se skupštinskim poslovnikom, a njihovo poštovanje od strane poslanika predstavlja neophodan uslov za nesmetani rad parlamenta. To su pravne obaveze poslanika kao člana parlamenta, tako da je njihovo kršenje sankcionisano disciplinskim sankcijama. Ukoliko član parlamenta ne poštuje pravila parlamentarnog reda, predsednik parlamenta ili parlament mogu prema njemu da preduzmu odgovarajuće disciplinske mere, koje mogu biti različite prirode. Naime, takav poslanik može biti pozvan na red i poštovanje pravila parlamentarnog reda, može mu biti izrečena opomena ili oduzeta reč. Konačno, takav poslanik može biti udaljen sa sednice parlamenta ili radnog tela i to na kraći ili duži vremenski period.

10. Zakonom o pravima i odgovornostima poslanika, predviđene su parlamentarne obaveze poslanika, kao i sankcije za njihovo neizvršavanje. Tako je članom 40. ovog Zakona, predviđeno da je poslanik dužan da prisustvuje plenarnim sednicama i sednicama pomoćnih tela Skupštine²⁶⁶, čiji je član (stav 1.). Poslanik koji ne može da prisustvuje sednicama Skupštine ili sednicama pomoćnih organa Skupštine čiji je član, treba blagovremeno da obavesti predsednika Skupštine, odnosno predsednika/zamenika predsednika tog pomoćnog organa iznoseći, takođe, razloge za njegovo odsustvovanje (stav 3.). Takođe, poslanik ne može da odbije članstvo ili učešće u radu pomoćnih tela Skupštine bez prihvatljivog objektivnog opravdanja (član 42.).
11. Neispunjavanje poslaničkih obaveza predviđeno je članom 41. Zakona, tako da ako poslanik ne prisustvuje radu plenarnih sednica ili pomoćnih organa Skupštine, u kojima je član, osnovna plata i dodatna naknada se umanjuju (stav 1.)²⁶⁷. Ovome treba dodati vrlo interesantnu odredbu Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo (član 25. stav 1e.), kojom je regulisano šestomesečno kontinuirano odsustvovanje, tj. neučestvovanje poslanika ni na jednoj sednici Skupštine. Naime, ukoliko takav poslanik ne dokaže ubedljive činjenice po pitanju svog odsustvovanja predsedniku Skupštine, predsednik traži preporuku Komisije za mandat, imunitet i Poslovnik. Nakon preporuke Komisije, predsednik predlaže Skupštini mirovanje funkcije poslanika, a Skupština odlučuje o tom predlogu na svojoj narednoj sednici.
12. Poslanik, kao član Skupštine Republike Kosovo, gubi svoj poslanički mandat iz jednog veoma važnog razloga, a to je izrečena kazna pravosnažnom odlukom suda za krivično delo koje je kažnjivo zatvorom od jedne ili više godina (član 70. stav 3. tačka 6.). Treba napomenuti da je ovo pitanje različito regulisano u pojedinim zemljama, tako da se u pojedinim ustavnim sistemima predviđa gubitak poslaničkog mandata i zbog osude na kraću vremensku kaznu. Najčešće je to osuda na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje 6 meseci, mada se ovaj osnov razlikuje od jedne do druge zemlje.

²⁶⁶ Pomoćni organi Skupštine su svi stalni ili *ad hoc* organi koji se formiraju odlukom Skupštine

²⁶⁷ Iz ovog umanjavanja izuzimaju se slučajevi kada je poslanik službeno odsutan u okviru svoje parlamentarne funkcije.

13. Kao poslednji razlog za prestanak statusa poslanika, Ustav Republike Kosovo u članu 70. stav 3. tačka 7. navodi smrt poslanika. Ovu pravnu činjenicu predviđaju svi ustavi kao razlog za prestanak poslaničkog mandata. Naime, pravne norme određuju činjenice na osnovu kojih dolazi do nastanka, promene (prenosa) i prestanka građanskih subjektivnih prava. Te činjenice nazivaju se pravnim činjenicama. Prema tome, pravne činjenice su činjenice iz života za koje pravo vezuje nastanak, promenu ili prestanak građanskih subjektivnih prava²⁶⁸. Subjektivna prava ne nastaju postojanjem jedne pravne činjenice, nego se, najčešće, za njihov nastanak zahteva postojanje skupa pravnih činjenica, koje moraju nastati ili istovremeno ili sukcesivno. Izuzetno, jedna pravna činjenica može dovesti do nastanka pravnih posledica, kao što su, na primer, rođenje ili smrt, koje dovode do nastanka, odnosno prestanka subjektiviteta.
14. Pravne činjenice se mogu razvrstati po različitim merilima i u pravnoj teoriji ne postoji jedinstveno gledište o njihovoj podeli. Tako se činjenice mogu podeliti na unutrašnje i spoljašnje. Unutrašnje činjenice nastaju u čovekovom umu (u njegovom unutrašnjem životu), dok spoljašnje činjenice nastaju u spoljašnjem svetu. Jedna od nespornih i, ujedno, najznačajnija podela pravnih činjenica, jeste podela na prirodne događaje i ljudske radnje. Prirodni događaji nastaju delovanjem prirodnih sila ili na drugi način, bez volje čoveka ili ne samo njegovom voljom. Prirodni događaji mogu proizvesti različita dejstva, pa se, tako, rođenjem stiče pravni subjektivitet, a između deteta i roditelja uspostavlja se roditeljski odnos. Smrću, čovek gubi subjektivitet i prestaje njegova pravna, deliktna i poslovna sposobnost, prestaje brak, otvara se nasleđe itd. Tako prestaje i status poslanika, koji je on stekao za vreme svog života.

Član 70.4.

1. Poslednjim stavom ovog člana koji je predmet našeg komentara (član 70. stav 4. Ustava Republike Kosovo), predviđeno je da se slobodna mesta poslanika Skupštine odmah popunjavaju u saglasnosti sa ovim Ustavom i zakonom. Naime, prestanak mandata poslanika na koje su izabrani, povlači za sobom nepotpun sastav parlamenta. Upraznjena mesta predstavnika građana u parlamentu, moraju se popuniti novim predstavnicima i to popunjavanje se može vršiti po različitim postupcima, zavisno od toga da li su izbori sprovedeni i predstavnički mandati raspodeljeni po većinskom ili po sistemu srazmernog predstavnštva. Tako, na primer, ako predstavniku koji je izabran po većinskom sistemu, prestane mandat pre isteka vremena na koji je izabran, tada se raspisuju **dopunski izbori** po većinskom sistemu. Ovi izbori se vrše na način i po postupku koji su predviđeni i za redovne izbore. Međutim, ako je reč o predstavniku koji je izabran po sistemu srazmernog predstavnštva, onda mandat pripada predlagачu sa čije je izborne liste izabran poslanik kome je prestao mandat i taj mandat se dodeljuje kandidatu na izbornoj listi (obično se kaže "kandidatu koji je sledeći po redosledu na izbornoj

²⁶⁸ Pravne činjenice se razlikuju od pravnih normi (objektivnog prava), jer na osnovu pravnih normi nastaje subjektivno pravo, dok za pravnu činjenicu pravna norma vezuje nastanak, promenu ili prestanak tog prava.

listi"), za kojeg predlagač nije dobio mandat. Ukoliko na izbornoj listi sa koje je poslanik bio izabran nema kandidata za koje predlagač nije dobio mandat, tada mandat pripada predlagaču koji ima sledeći najveći količnik, a za njega nije dobio mandat. Mandat novog poslanika traje do isteka mandata poslanika kome je prestao mandat. Od kandidata za novog poslanika se pre potvrđivanja mandata pribavlja pismena saglasnost da prihvata mandat.

2. Od raspisivanja dopunskih izbora, odnosno dodeljivanja mandata novom poslaniku u slučaju prestanka mandata poslaniku pre isteka vremena na koje je izabran, treba razlikovati *prevremene izbore*. Ovi izbori se raspisuju u slučaju raspuštanja skupštine, prestanka mandata skupštine pre vremena, kao i u slučaju donošenja odluke same skupštine o prestanku mandata poslanicima (ukoliko postoji takva mogućnost predviđena ustavom za samoraspuštanje skupštine, tj. za donošenje odluke od strane same skupštine o skraćivanju mandata, odnosno o prestanku mandata poslanicima pre isteka vremena na koje su izabrani). Prevremene izbore u tim slučajevima raspisuje predsednik republike, a sprovode se na način i po postupku koji su izbornim zakonom utvrđeni za sprovođenje izbora.
3. Postupak zamene poslanika Skupštine Republike Kosovo predviđen je članom 112. Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo. Naime, imajući u vidu da je članom 70. stav 1. predviđeno da poslanici Skupštine, kao predstavnici naroda, ne podležu nikakvom imperativnom (vezanom), već slobodnom mandatu, mesta dodeljena u skladu sa ovim Zakonom su lična mesta koja drži kandidat, a ne politički subjekat. Mandat poslanika ne može biti promenjen ili ukinut pre isteka vremena na koji je izabran, izuzev postojanja razloga koji su predviđeni članom 70. stav 3. tačke 1-7. Poslaniku Skupštine Republike Kosovo, kome mandat prestane zbog postojanja navedenih razloga, biće zamenjen na sledeći način: a) sledećim kvalifikovanim kandidatom istog pola koji je dobio najveći broj glasova na listi kandidata političkog subjekta, u čije ime je kandidat nastupio na poslednjim izborima; b) ukoliko nema drugog kvalifikovanog kandidata istog pola na listi kandidata, sledećim kvalifikovanim kandidatom suprotnog pola; c) ukoliko nema drugih kvalifikovanih kandidata na listi kandidata, sledećim kvalifikovanim kandidatom sa liste kandidata političkog entiteta, koji je imao sledeći najveći procentualni ostatak glasova po formuli izloženoj u članu 111. stav 4. ovog Zakona²⁶⁹ na prethodnim izborima iste vrste; i d) ukoliko je poslanik nezavisni kandidat, sledećim kvalifikovanim kandidatom sa liste kandidata političkog subjekta, koji je imao najveći procenat ostatka glasova po formuli navedenoj u članu 111. stav 4. ovog Zakona (član 112. stav 2. Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo). Nakon što poslaničko mesto postane upražnjeno, predsednik Skupštine Republike Kosovo će poslati zahtev u pisanoj formi predsedniku Centralne izborne komisije, radi popunjavanja upražnjenog poslaničkog mesta. Takav zahtev mora da sadrži i objašnjenje o tome kako je mesto ostalo upražnjeno.

²⁶⁹ Svi glasovi koje je dobio kandidat čije se ime nalazi na otvorenoj listi političkog subjekta, brojaće se pojedinačno. Glas dat političkoj stranci smatra se glasom dobijenim za prvog kandidata na listi kandidata političke stranke. Izvršiće se reorganizacija liste na osnovu opadajućeg niza, sve u skladu sa brojem glasova koji je dobio svaki kandidat.

Nakon dobijanja ovog zahteva, predsednik Skupštine će, ukoliko je priloženo objašnjenje zadovoljavajuće, zahtevati od Centralne izborne komisije da predloži ime lica koje će popuniti prazno mesto u Skupštini. Centralna izborna komisija je dužna da u roku od pet (5) radnih dana od prijema zahteva, obezbediti predsedniku Skupštine Republike Kosovo, ime sledećeg kvalifikovanog kandidata u skladu sa odgovarajućim propisima Zakona o opštim izborima.

Član 71 [Kvalifikacije i polna jednakost]

- (1) **Svaki državljanin Republike Kosovo, koji ima osamnaest (18) ili više godina i ispunjava zakonske uslove, može biti kandidat za poslanika.**
- (2) **Sastav Skupštine Kosova će poštovati polnu jednakost, koja je u saglasnosti sa prihvaćenim međunarodnim principima.**

Član 71.

1. Nosilac suverene vlasti je biračko telo, ali s obzirom da tu svoju vlast ne može da vrši neposredno, ono bira svoje predstavnike koji obrazuju predstavničko telo – parlament (skupštinu). Ovo predstavničko telo, umesto biračkog tela, odnosno **u njegovo ime i u njegovom interesu**, vrši državnu vlast u određenom vremenskom intervalu. Zavisno od toga, kako je organizovana vlast u državi, tj. koje je načelo organizacije vlasti prihvaćeno, narodno predstavništvo dobija različite nadležnosti. Tako, prema teoriji podele vlasti, parlament (skupština) obavlja najvažniju, zakonodavnu funkciju, dok prema teoriji jedinstva vlasti, ovom organu se dodeljuju u nadležnost i neke druge državne funkcije.
2. Biračko telo čine građani koji imaju **biračku sposobnost**, tj. ustavom i zakonom garantovano pravo da biraju svoje predstavnike. Međutim, pored ove sposobnosti, razlikujemo i **predstavničku (poslaničku) sposobnost**, tj. sposobnost da se bude biran od strane birača i da se ti birači predstavljaju u parlamentu. Sadržinu biračkog prava čine, upravo, ove dve sposobnosti. Kao takvo, biračko pravo predstavlja osnov formiranja predstavničkog tela, a samim tim i učešća građana u obavljanju državnih poslova. Bez njega nema demokratije i narodne vladavine i zato se kaže da ono predstavlja njihov "kamen temeljac".
3. Kada je reč o biračkom pravu, osnovno pitanje koje se postavlja u vezi sa njim jeste – ko je njegov nosilac, tj. ko ima aktivno biračko pravo (pravo učestvovanja u formiranju biračkog tela) i pasivno biračko pravo (pravo da izborom od strane drugih postane član predstavničkog tela). Osnovni kriterijum za odgovor na ovo pitanje jeste krug građana kome je dozvoljeno uživanje ovog prava, tako da se razlikuju dve osnovne vrste biračkog prava: opšte i ograničeno.
4. **Opšte biračko pravo** ne znači da su njegovi nosioci svi građani, već da ne postoji bilo kakva diskriminacija po osnovu socijalnih, a ne političkih kriterijuma, pa se zbog toga uskraćuje pojedincima samo iz razloga vezanih za njegovu ličnost. Za

uživanje opšteg biračkog prava traže se određene kvalifikacije, koje se kod opšteg prava glasa svode na određene uslove, u koje spadaju: državljanstvo, punoletstvo i posedovanje poslovne sposobnosti, tj. sposobnosti da se sopstvenim delovanjem zasnivaju prava i obaveze (sposobnost za samostalno obavljanje radnji).

5. **Ograničeno biračko pravo** postoji kada se iz njegovog uživanja isključuju čitave kategorije građana koje, inače, ispunjavaju uslov neophodan za opšte biračko pravo, tj. da poseduju poslovnu sposobnost. Do takvog ograničenja, odnosno isključenja od uživanja biračkog prava, može doći iz različitih razloga, koji svi vezuju biračko pravo za posedovanje nekih dodatnih kvalifikacija, tako da su svi oni građani koji te kvalifikacije nemaju, isključeni iz uživanja ovog prava. To može, na primer, biti imovinski cenzus, tj. plaćanje poreza u određenom iznosu, cenzus po poreklu i boji kože, cenzus po polu, cenzus obrazovanosti, starosni cenzus i slično. Otuda ima slučajeva da se čitave profesije isključuju iz uživanja biračkog prava (aktivnog i pasivnog ili samo pasivnog biračkog prava) i tu, najčešće, spadaju: sluge, činovnici, tj. državni službenici, vojna lica, zatvorenici i drugi.
6. Ovakvo ograničavanje biračkog prava je ostatak prošlosti i predstavlja izuzetak, dok je, u gotovo svim državama sveta, biračko pravo opšte, u tom smislu da ga uživaju svi punoletni građani koji poseduju poslovnu sposobnost i nisu odlukom suda, zbog izvršenog krivičnog dela, privremeno lišeni njegovog uživanja. U većini savremenih država punoletstvo se stiče sa navršenih 18 ili sa navršenom 21 godinom, pa su to, istovremeno, i godine sa kojima se u tim državama stiče i biračko pravo. U nekim državama, međutim, godine starosti koje se traže za pasivno biračko pravo, nisu izjednačene sa godinama starosti koje se traže za aktivno biračko pravo (za uživanje pasivnog biračkog prava traži se viši starosni cenzus). To nije u skladu sa demokratskim višestranačkim izborima, pa se smatra da je rešenje u izjednačavanju uslova za sticanje oba ova oblika biračkog prava.
7. Kada je reč o ograničavanju biračkog prava, prilika je da se na ovom mestu kaže da su, kao što smo u prethodnom pasusu naveli, ranije, čitave kategorije ljudi bile iz uživanja ovog prava. Tako, na primer, ženama je vekovima ograničavano ovo pravo. U nekim državama je to ograničavanje prestalo početkom XX veka, između dva svetska rata, posle Drugog svetskog rata, krajem XX veka ili tek nedavno, mada postoje još uvek neke zemlje u svetu, u kojima žene ne uživaju aktivno i pasivno biračko pravo ili jedno od njih. Takođe, ranije, a i danas, mada vrlo retko, bilo je odredaba koje su propisivale da pripadnici vojske "ne mogu vršiti biračko pravo". Naime, njima se biračko pravo ne oduzima, nego ga oni samo ne mogu vršiti. Njima to pravo pripada, ali kako se to u teoriji kaže, ono miruje ili počiva, a u pripadnike vojske najčešće se ubrajaju aktivni oficiri, podoficiri (nesumnjivo aktivni), vojnici koji služe vojni rok, kao i oni koji su mobilisani. Razlozi za ograničavanje biračkog prava pripadnicima vojske su brojni, ali najčešće se kao opravdanje za to navodila težnja da se vojska ne meša u politički život države i da vojna vlast, eventualno, ne zloupotrebi svoje pravo pozivanja na vežbe, manevre i druge vojne aktivnosti, jer bi se tako biračko pravo ograničavalo u praksi. Naravno, ovakvi oblici kršenja osnovnih ljudski prava (u konkretnom slučaju,

političkog prava na izbor i učešće) su, danas, veoma retki i predstavljaju izuzetke u uporednoj ustavnosti.

8. Na kraju ovog izlaganja o ograničavanju biračkog prava, ne možemo, a da ne ukažemo na činjenicu da se ranije veoma često dešavalo, a i danas je to slučaj u pojedinim zemljama sveta, da određene kategorije stanovništva, privremeno ili trajno, gube biračko pravo. U te kategorije, najčešće, spadaju: 1) lica koja su osuđena na kaznu zatvora u određenom vremenskom trajanju (na primer, duže od godinu dana); 2) lica koja su osuđena na gubitak časti (za vreme dok ta kazna traje); 3) lica koja su pod stečajem; 4) lica koja su pod starateljstvom; 5) lica koja su presudom izgubila biračko pravo na izborima zbog izbornih krivica. Iako se biračko pravo u teoriji smatra kao jedna funkcija, kao javna dužnost, ipak ga ustavi i zakoni pojedinih zemalja, i dan-danas, tretiraju kao jedno naročito pravo čiji gubitak ima da se shvati kao specijalna kazna. U takvim slučajevima gubitka biračkog prava prethodi jedan akt sudske vlasti, koji izriče gubitak prava ili na osnovu koga se taj gubitak vrši.
9. Upravna vlast nije u stanju sama da proglasi jedno biračko pravo za izgubljeno, pa makar i privremeno. Tamo gde postoji ovakva sankcija (mada se vrlo retko sreće u ustavnoj parlamentarnoj praksi), najčešće traje samo privremeno, što znači da traje neko vreme, ali treba znati koliko je to vremena. Za pojedine vrste, to određuju ustav i zakoni, a za neke slučajeve treba tumačenjem odrediti vreme trajanja gubitka biračkog prava. Ukoliko su neka lica izgubila biračko pravo, pa makar to bilo i privremeno, brišu se iz biračkih spiskova, a kada to pravo povrate, moraju biti ponovo uvedeni u biračke spiskove.
10. Međutim, da bi biračko pravo bilo demokratski određeno, nije dovoljno da ono bude samo opšte, nego je potrebno i da bude jednako (da se uživa i vrši prema načelu "jedan čovek, jedan glas"). **Jednako biračko pravo** znači da svaki birač ima samo jedan glas na jednim izborima, kao i da glas svakog birača ima jednaku vrednost, tj. da ima jednak uticaj na formiranje predstavničkog tela. **Nejednako biračko pravo** postoji u slučaju kada pojedine kategorije građana raspolažu većim brojem glasova od ostalih građana. Ova nejednakost biračkog prava može biti dvostruka, i to: *izričita (otvorena, neprikrivena)* i *prikrivena (faktička) nejednakost*. Kada je reč o prvoj vrsti nejednakog biračkog prava, treba reći da razlikujemo tri oblika nejednakosti, i to: 1) pluralni votum – pojedine kategorije birača, formirane na osnovu imovnog stanja ili stepena obrazovanja, imale su dva ili više glasova, dok su ostali birači imali samo jedan glas; 2) mnogostruki (umnoženi) votum – svi birači su formalno imali jedan glas, ali su pojedine kategorije birača mogle da glasaju na istim izborima u više izbornih jedinica; 3) porodični votum – šef porodice je imao veći broj glasova, srazmeran veličini porodice. Međutim, i ovo je ostatak prošlosti, tako da se navedeni votumi (nejednakosti biračkog prava) danas ne primenjuju. Prvi se primenjivao u Belgiji od 1893. do 1919. godine, a drugi u Velikoj Britaniji do 1948. godine²⁷⁰.

²⁷⁰ O korišćenju biračkog prava i proceduri glasanja, videti šire: Dummet, M., *Voting procedures* (Oxford University Press: Oxford, 1984).

11. Na kraju, treba reći da se u teoriji i praksi razlikuje i tzv. prikrivena (faktička) nejednakost biračkog prava, a tako se zove, što se do nje dolazi posredno, iako, pravno posmatrano, svi birači imaju jednako biračko pravo. Do toga dolazi u slučajevima kada izborne jedinice sa različitim brojem birača biraju jednak broj predstavnika ili kada izborne jedinice sa istim brojem birača biraju različit broj predstavnika. U takvim slučajevima dolazi do nejednakosti predstavljanja, tj. nejednakost se ustanovljava u korist određenih izbornih jedinica. Suptilniji oblik nejednakosti biračkog prava od ovog, predstavlja tzv. krojenje izbornih jedinica, koje ima za cilj favorizovanje određenih političkih tendencija, tj. određenog političkog opredeljenja birača. Tu je reč o izornoj geometriji koja se u SAD-u naziva "džerimandering" (Gerrymandering), a ovaj naziv je nastao prema nekadašnjem guverneru države Masačusets (njegovo ime je bilo Gerry), koji je izborne jedinice skrojio po političkim merilima (da bi obezbedio nesrazmeran uticaj na izborne rezultate stranci čiji je bio član) i koje su imale dosta čudan izgled, nalik na daždevnjaka (salamandera). Tako je kombinacijom imena Gerry i Mander, dato ime poduhvatu "Gerrymander".

Član 71.1.

1. Ustav Republike Kosovo u svom članu 71. stav 1. predviđa potrebne kvalifikacije, tj. uslove koje jedno lice mora da ima da bi moglo biti kandidat za poslanika. S obzirom da je Ustavom predviđeno opšte biračko pravo, a ne ograničeno i da postoji jednako biračko pravo, a ne nejednakost biračkog prava (u bilo kom obliku), za kandidovanje na funkciju poslanika potrebno je da se ispune sledeći uslovi: 1) državljanstvo – samo državljanin Republike Kosovo može se kandidovati za poslanika; 2) punoletstvo – samo lice koje ima 18 ili više godina može biti poslanički kandidat; 3) poslovna sposobnost – za kandidaturu je neophodno posedovanje sposobnosti da se sopstvenim delovanjem zasnivaju prava i obaveze, tj. sposobnosti da se radnje samostalno obavljaju. To znači da su za sticanje tzv. *poslaničke sposobnosti* potrebni određeni uslovi, jer ova sposobnost predstavlja skup uslova koje pojedinac mora ispuniti da bi mogao da bude kandidat. To su, ujedno, i uslovi sticanja pasivnog biračkog prava, pa otuda, poslanik može da bude samo ono lice koje ispunjava ove uslove. Naravno, ovde treba napomenuti da svaki građanin ima subjektivno pravo da zahteva jednake mogućnosti za sticanje prava na kandidovanje, kao i garanciju za jednakim uslovima, pod kojima nominovani kandidat ulazi u izbornu trku, koja pruža jednake mogućnosti za njegov izbor.
2. U međunarodnom pravu, brojne konvencije (kao što je, na primer, Pakt o građanskim i političkim pravima), a u unutrašnjem pravu ustavi i zakoni, zajemčuju pasivno biračko pravo, kao jedan od oblika ostvarivanja osnovnog prava građana da "bez diskriminacije i neumesnih ograničenja, učestvuje u vođenju javnih poslova, bilo neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika".
3. Sam pojam "kandidat" se odnosi na kandidata za poslanika Skupštine Kosovo, koji se kandiduje u ime političke partije ili građanske inicijative, dok se pojam

"nezavisni kandidat" odnosi na kandidata za poslanika Skupštine Kosovo, koji ne pripada nijednoj političkoj partiji ili građanskoj inicijativi i ne učestvuje ispred bilo kojeg političkog subjekta. Političke partije imaju ključnu ulogu u sprovođenju izbora i popunjavanju predstavničkih mesta u parlamentu. To je, naročito, karakteristično za višestranačke sisteme, u kojima je kandidovanje za izbore postalo monopol političkih partija, jer pojedinci ili grupe građana, kao nosioci kandidatura, nemaju mogućnosti za postizanje uspeha. O tome, koliko je velika uloga političkih partija, veoma slikovito govori Moris Diverže, konstatujući da "pre nego što birači izaberu poslanika, njega bira stranka". To znači da birači, ustvari, samo potvrđuju taj izbor. "To je jasno vidljivo u jednostranačkom sistemu" – nastavlja dalje Diverže, "koji biračima ne dopušta izbor.

4. U višestranačkom sistemu je isto, mada manje vidljivo. Birač, doduše, može da bira između više kandidata, ali je svakoga od njih prethodno odredila stranka". Politička stranka je organizacija lica koja su se dobrovoljno udružila na osnovu zajedničkih ideja, interesa ili stavova, u svrhu uticaja na izbor svojih kandidata, dok se pod političkim subjektom podrazumeva politička partija, koalicija, građanska inicijativa ili nezavisan kandidat. Kada je reč o nezavisnom kandidatu, treba reći da on može biti certifikovan da se kandiduje na izborima, pod uslovom da je podoban kao kandidat, na osnovu člana 73. Ustava Republike Kosovo i člana 29. Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo i samo ukoliko je registrovan kao birač. Nezavisni kandidat ne može na istim izborima, tražiti certifikaciju za političku partiju, koaliciju ili građansku inicijativu. Ono što je bitno reći za kandidate koji ne spadaju u grupu nezavisnih kandidata, jer ih kandiduje politička stranka, jeste činjenica da ovi kandidati, pošto znaju da su kandidaturu dobili zahvaljujući stranci, kada budu izabrani za predstavnike, osećaju veću obavezu prema njoj, nego prema biračima.
5. Ustav Republike Kosovo u Poglavlju II, posvećenom pravu i osnovnim slobodama, proklamuje načelo opšteg biračkog prava odredbom da "svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio 18 godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda" (član 45. stav 1. – Pravo na izbor i učešće). Otuda je ustavotvorac smatrao da treba samim Ustavom postaviti uslove za sticanje tog prava, tzv. biračke uslove. Kada bi to Ustav u potpunosti prepustio zakonu, moglo bi doći do toga da zakon postavlja druge uslove ili da ih pooštrava, tako da od opšteg stvori ograničeno biračko pravo. Ustav je postavio dva osnovna biračka uslova, i to: državljanstvo i navršenu osamnaestu godinu života. Izborni zakon, tj. Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo ne ponavlja ove uslove i isti se ne mogu naći u zakonskom tekstu, s tim što u članu 29. stav 1. ovog Zakona izričito stoji odredba da je svako lice, čije se ime pojavljuje na biračkom spisku, podobno da se certifikuje kao kandidat za poslanika, osim u slučajevima taksativno navedenim u tačkama ovog stava od a) do s).
6. U stavu 1. člana 71. Ustava Republike Kosovo, koji je predmet našeg komentara, državljanstvo se, kao birački uslov, ne kvalifikuje izbliže, već Ustav pravo biranja

priznaje svakome ko je državljanin Republike Kosovo. I, zaista, nema nikakve potrebe pobliže opredeljavati i klasifikovati državljanstvo. Biračko pravo, kao eminentno biračko pravo, pripada svim državljanima bez razlike. Državljanstvo podrazumeva jednu tesnu zakonsku vezu između države Kosovo i jedne osobe iz koje proizilaze obostrana prava i obaveze. Državljanin Republike Kosova može biti i državljanin jedne ili više drugih država. Dobijanje ili držanje drugog državljanstva ne prouzrokuje gubljenje državljanstva Republike Kosova. Ovde ćemo ukazati na mogućnost dobijanja državljanstva Republike Kosovo, predviđenu članom 5. Zakona o državljanstvu Kosova, i to: 1) rođenjem; 2) usvajanjem; 3) naturalizacijom ("naturalizacija" podrazumeva, dobijanje državljanstva Republike Kosova na osnovu zahteva strane osobe koja nije građanin Kosova); 4) na osnovu međunarodnog sporazuma. Takođe, Zakonom o državljanstvu Kosova (član 16.) predviđeni su i načini gubljenja državljanstva Republike Kosovo, i to: 1) oslobađanjem od državljanstva; 2) oduzimanjem prava od državljanstva; 3) na osnovu međunarodnog dogovora.

7. Izbor poslanika se odvija, kako prema opštim, tako i prema posebnim pravilima. Na ovim prvim, tj. na opštim pravilima počiva reprezentovanje građana u parlamentu, ali na sastav parlamenta utiču i ova druga, tj. posebna pravila, koja se nazivaju *merama afirmativne akcije*. Naime, u dosadašnjoj parlamentarnoj praksi se pokazalo da može doći do diskriminacije po osnovu pola, ukoliko je sastav parlamenta izabran samo po opštim merilima. Činjenica je da je, čak i danas, u brojnim zemljama, a ranije posebno, postojala manja zastupljenost žena u parlamentu u odnosu na muškarce²⁷¹. Ranije je ženama bilo u potpunosti uskraćeno biračko pravo, a dana, iako ustavi garantuju ovo političko pravo bez diskriminacije na osnovu pola, najveći procenat ženskog biračkog tela efektivno koristi samo aktivno, a ne i pasivno biračko pravo. Taj problem nije pojedinačan, nego opšti, tj. globalan i zbog toga se ne rešava parcijalno (lokalno), nego na opšti način, tj. na međunarodnom planu. Brojni međunarodni dokumenti (deklaracije, konvencije, povelje i slično) ustanovljavaju različite standarde koji treba da doprinesu ravnomernoj zastupljenosti žena i muškaraca u parlamentu. U najznačajnije akte koji se bavi ovom, izuzetno značajnom, problematikom spadaju, pre svega, Konvencija o političkim pravima žena iz 1952. godine, Deklaracija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1967. godine, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine, Deklaracija o ravnopravnosti između žena i muškaraca iz 1988. godine, Deklaracija Saveta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca iz 1997. godine, Univerzalna deklaracija o demokratiji iz 1997. godine i drugi akti²⁷².

²⁷¹ Videti više o tome u: Julie A. Mertus and Nancy Flowers, *Local Action/Global Change: A Handbook on Women's Rights* (Paradigm Publishers: Boulder, Colorado, 2008); Mary Wollstonecraft, *A Vindication of the Rights of Woman* (Flipside Publishing: Philippines, 2013).

²⁷² O ovome je dosta opširno pisala: Michalska, A., "Primjena međunarodnih paktova o pravima čovjeka", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 17, 1980, str. 157-170. Samuel Issacharkopp, Karlan, S. Pamela and Pildes, H. Richard (2007), 'The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process', Foundation Press: New York, NY

8. S obzirom da se danas u velikom broju zemalja izuzetna pažnja posvećuje međunarodnom pravu, da spoljna politika mnogih zemalja počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava, da opštepriznati principi i pravila međunarodnog prava predstavljaju ustavom propisani okvir i osnov na kome počiva spoljna politika tih zemalja, na sastav parlamenta utiču i navedeni međunarodni standardi, koje ustavi pojedinih zemalja prihvataju. Naime, ustavi ovih zemalja propisuju mogućnost preduzimanja tzv. mera afirmativne akcije, upravo radi otklanjanja svake vrste diskriminacije (neposredne ili posredne) i radi ostvarivanja ravnopravnosti polova. Ovakvu direktnu primenu međunarodnih sporazuma i instrumenata predviđa svojim odredbama i Ustav Republike Kosovo, propisujući da su ljudska prava i slobode, koja su utvrđena najznačajnijim međunarodnim sporazumima i instrumentima²⁷³, garantovana ovim Ustavom i da se direktno primenjuju na celoj teritoriji Republike Kosovo i da imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija (član 22.).
9. Kada je reč o obezbeđivanju ravnopravnosti žena i muškaraca u popunjavanju predstavničkog tela i otklanjanju, bilo neposredne, bilo posredne diskriminacije, treba reći da se odgovarajućim zakonima o izborima bliže uređuje sadržaj ovih mera afirmativne akcije. Ove mere mogu biti različite prirode, što zavisi od tipa izbornog sistema koji se primenjuje, tj. da li je u pitanju većinski ili proporcionalni izborni sistem. Ako je u pitanju prvi tip izbornog sistema, koji se primenjuje u jednomandatnim izbornim jedinicama, i pored primenjivanja brojnih mera afirmativne akcije u korist žena, ipak se teže postiže ravnomerna zastupljenost polova u sastavu parlamenta. Naime, proporcionalni izborni sistemi koji se primenjuju u izbornim jedinicama sa više mandata, lakše se postiže ova, toliko tražena u poslednje vreme, ravnomerna zastupljenost oba pola u sastavu parlamenta. Kada su u pitanju ovi izborni sistemi, treba reći da se kandidovanje vrši po listama i da se vrši izbor više mandata, tj. izbor većeg broja poslanika u jednoj istoj izornoj jedinici, pa uvođenje navedenih mera (afirmativne akcije) obezbeđuje eliminisanje diskriminacije polova u sastavu parlamenta.
10. Međutim, kada je reč o ovim merama, treba reći da je, nesumnjivo, najefikasnija ona koja određuje *kvote za manje zastupljeni pol na listi kandidata*. Tako, na primer, najčešće se propisuje da na svakoj listi kandidata mora da bude nominovano najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. To se propisuje zakonom i, otuda, predstavlja zakonski uslov za punovažnost liste. Naravno, pored propisanih kvota na listama, kao i tehnička glasanja, propisuju se i druge mere afirmativne akcije, kao na primer, posebna materijalna sredstva koja se dodeljuju političkoj stranci za izbornu kampanju kandidata manje zastupljenog pola (to su, najčešće, žene), oslobađanje plaćanja depozita za kandidatkinje koje se kandiduju

²⁷³ U te sporazume i instrumente spadaju, na primer: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste, Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste, Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina, Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije i druge.

nezavisno itd. Praksa je pokazala da primena ovih mera daje dobre rezultate i da je danas sve veći broj žena u parlamentima.

Član 71.2.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 71. stav 2. govori o polnoj jednakosti članova najvišeg predstavničkog tela, odredbom da će "sastav Skupštine Kosova poštovati polnu jednakost, koja je u saglasnosti sa prihvaćenim međunarodnim principima." Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo propisuje uslove o polnoj jednakosti, utvrđujući da sve liste kandidata političkih subjekata treba da se sastoje od najmanje 30% muškaraca i najmanje 30% žena, sa po jednim kandidatom svakog pola, koji je uključen najmanje jednom u svakoj grupi od tri kandidata, počevši od prvog kandidata na listi (član 27. stav 1.). Ovaj stav se ne odnosi na liste koje se sastoje od jednog ili dva kandidata (član 27. stav 2.).
2. Neformalna grupa žena poslanica Skupštine Kosova, u saradnji sa američkom ambasadom, organizovale su septembra 2010. godine, okrugli sto posvećen implementaciji zakona koji se odnose na ravnopravnost polova, podnošenju amandmana na Zakon o izborima, kao i jačanju položaja žena u društvu. Najbolja iskustva SAD-a i u svetu pokazuju da učešće žena u parlamentarnom životu i ostalim delatnostima daju veliki doprinos u toku rada parlamenta. Doprinos žene se oseća i u borbi protiv negativnih pojava, kao što su nasilje u porodici, korupcija i slično. Isto tako, taj doprinos se primećuje i u prevazilaženju političkih i ostalih podela, kao i u prevazilaženju konflikata radi postizanja kompromisa. Svuda u svetu žene se suočavaju sa raznim preprekama, ali one moraju biti odlučne u savladavanju istih i pružanju podrške jedna drugoj, naročito u predizbornoj kampanji i izbornoj trci. Samo čvrstom voljom i dobrom organizacijom američke žene su ušle u Kongres, i to sa učešćem od 1% pre 25 godina, koje danas iznosi 17%. I žene poslanice, tj. članice Skupštine Republike Kosovo, postigle su značajne rezultate, što ih ohrabruje na dalje uspehe i obavezuje da budu jednoglasne za ojačavanje uloge žena u parlamentarnom životu i u bilo kom drugom segmentu društva. Naime, položaj kosovske žene u odlučivanju, i uopšte u društvu, je u znatnom poboljšanju. Tako, danas, u Skupštini Republike Kosovo, žene imaju zagarantovano učešće od 30%, u Vladi Republike Kosovo su predstavljene sa 14%, dok u opštinskim institucijama to učešće iznosi 34%. Međutim, žene na Kosovu moraju da čine napore da njihov položaj ne zavisi od određenih izbornih kvota, nego da one same obezbede mesto u Skupštini, Vladi, biznisu i ostalim oblastima i da svojim glasom i doprinosom učestvuju u svakom segmentu institucionalnog i društvenog života.

Član 72 [Nespojivost funkcija]

Poslanik Skupštine Kosova ne može raditi u državnoj administraciji ili nekom drugom javnom preduzeću, niti može obavljati neku drugu izvršnu funkciju, kao što je i određeno zakonom.

Član 72.

1. Za nesmetani rad parlamenta veoma je bitno da njegovi članovi, tj. poslanici, budu potpuno nezavisni u obavljanju svoje funkcije, pa se u cilju obezbeđivanja ove nezavisnosti ustavom, kao najvišim opštim pravnim aktom, propisuje da je mandat poslanika zaštićen imunitetom (o čemu će biti reči nešto kasnije). Međutim, da bi se obezbedila potpuna nezavisnost poslanika, kao i nepristrasno vršenje njegove funkcije, neophodno je da njegov poslanički mandat bude podređen izvesnim ograničenjima. Ova ograničenja se odnose na vršenje nekih javnih ili privatnih delatnosti poslanika, jer njegove pojedine vanparlamentarne aktivnosti mogu znatno da utiču na nezavisnost poslanika. Takođe, od izuzetnog značaja je i da se onemogućavanjem vršenja određenih aktivnosti poslanika van parlamenta, tj. propisivanjem parlamentarne inkompatibilnosti (nespojivosti), sprečavaju moguće zloupotrebe u vršenju poslaničke funkcije. Tu se, naime, radi o tome da se poslanicima zabranjuje istovremeno vršenje parlamentarnog mandata sa funkcijama ili položajima koje su obavljali pre izbora ili koje su stekli posle parlamentarnih izbora i dobijanja poslaničkog mandata.
2. Parlamentarna inkompatibilnost, tj. nespojivost funkcija znači sprečavanje kumulacija mandata sa određenim službama i aktivnostima, kao i ograničavanje mogućnosti njihovog gomilanja u rukama jednog poslanika. Zato ova parlamentarna nespojivost obavezuje, tj. primorava poslanika da se opredeli između dobijenog poslaničkog mandata i funkcije koja je nespojiva sa ovim mandatom (bez uticaja na ovu njegovu odluku je činjenica da li je ta funkcija stečena pre ili posle dobijanja mandata). Otuda, parlamentarna inkompatibilnost ne može da bude smetnja za učešće na parlamentarnim izborima (o tome će biti reči u narednom članu 73. Ustava, koji govori o nemogućnosti kandidovanja, tj. o neizbornosti), već je ona smetnja za dalje vršenje mandata, jer je osnovni cilj nespojivosti zaštita nezavisnosti poslanika, a ne zaštita birača. Ono što je karakteristično za nespojivost funkcija (kako to navodi i sam Ustav Republike Kosovo u svom članu 72.), jeste činjenica da se izabrani poslanik mora opredeliti za jednu od dve opcije: ili zadržati dobijeni parlamentarni mandat, ili se opredeliti za funkciju koja je nespojiva sa ovim mandatom (ukoliko se opredeli za ovu funkciju, njegov parlamentarni mandat se gasi).
3. Kada je reč o nespojivosti funkcija, tj. o parlamentarnoj inkompatibilnosti, treba reći da se ona primenjuje, pre svega, u onim ustavnim sistemima koji svoju organizaciju vlasti²⁷⁴ zasnivanju na načelu podele vlasti²⁷⁵. Kao nezaobilazan

²⁷⁴ Kada je reč o organizaciji vlasti, treba reći da razlikujemo horizontalnu i vertikalnu organizaciju vlasti. Prva se može definisati kao ustavom utvrđen položaj i odnos između državnih organa, koji vrše određene državne funkcije (zakonodavne, izvršne i sudske) na horizontalnom nivou. Vertikalna podela vlasti predstavlja raspodelu poslova državne vlasti između centralnih organa vlasti, organa autonomnih pokrajina i organa lokalne samouprave.

²⁷⁵ Načelo podele vlasti je danas pravilo i primenjuje se u demokratskim zemalja sveta, dok je načelo jedinstva (kumulacije) vlasti, kao princip na kome se vrši organizacija vlasti u pojedinim zemljama, danas izuzetak.

element pravne države, vladavine prava i konstitucionalizma²⁷⁶, ovaj princip je jedan od uslova koji garantuje poštovanje ljudskih sloboda i prava²⁷⁷. U ovim sistemima, koji prihvataju navedeno načelo²⁷⁸, glavno pitanje jeste odnos zakonodavne i izvršne vlasti, tj. odnos legislative i egzekutive. S obzirom da su ovo političke funkcije, a da je sudska vlast, tj. judikativa stručna funkcija, kumulacija ovih funkcija je unapred isključena, jer sudska vlast treba da bude potpuno nezavisna u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast (u vršenju svoje funkcije, donošenju odluka i slično, izuzev prilikom izbora). U protivnom, ovo načelo podele vlasti bi bilo potpuno dezavuisano i izgubilo bi svoj značaj. Međutim, u parlamentarnom sistemu je veoma značajan odnos između vlade i parlamenta²⁷⁹, tj. funkcija dobijenih i kontrolisanih od vlade i poslaničke funkcije. Naime, s obzirom da se vlada i njeni članovi biraju od strane parlamenta, koji kontroliše njihov rad, da odgovaraju parlamentu za svoj rad i da od parlamenta može biti izglasano nepoverenje vladi, sasvim je normalno da poslanici kritikuju, traže izveštaj i kontrolišu vladu. Zato je potrebno da ove dve funkcije budu razdvojene, da se ne bi desilo da poslanici sami sebe kontrolišu i sami sebi daju glas.

4. Pored toga, razlog nespojivosti (inkompatibilnosti) jeste zaštita parlamentarca od pritisaka koji dolaze sa strane egzekutive, kao i obezbeđivanje stabilnosti vlade, mada je najprirodniji razlog za njeno uvođenje teškoća, pa slobodno možemo reći i fizička nemogućnost da poslanik vrši istovremeno dve ili više funkcija. Kao što smo napred naveli, funkcija parlamenta je, posebno u parlamentarnom režimu, izbor, kontrola, pretres i kritika rada i aktivnosti vlade. Međutim, član parlamenta ne može da ima takvu slobodu kritike vlade, ako on istovremeno pripada i državnoj upravi, jer njegov status u državnoj upravi zavisi baš od vlade. Zato bi u javnosti, prilikom glasanja takvih poslanika za vladu, uvek bilo sumnje da su svoj glas dali, ili iz straha, ili iz interesa.
5. Upravo zbog toga i Ustav Republike Kosovo izričito utvrđuje da poslanik Skupštine Republike Kosovo ne može da radi u državnoj administraciji ili nekom drugom javnom preduzeću, s obzirom da izbor, nadzor nad radom, kontrolu akata, obezbeđivanje finansijskih sredstava, kao i uskraćivanje poverenja vrši Vlada, kao najvažniji nosilac izvršne funkcije, pored predsednika Republike. Takođe, poslanik Skupštine Kosova ne može da obavlja neku drugu izvršnu funkciju, kao što je to i

²⁷⁶ Za detaljnu analizu u istoriskoj evulaciji ova tri institute od srednjeg veka do danšnjih dana vidi više u: Vile, M.C.J., (1967), *'Constitutionalism and the Separation of Powers'*, Oxford University Press: Oxford, dhe Fridrih, K., (1996), *'Konstitucio-nalizam' ograničavanje i kontrola vlasti*, CID: Podgorica.

²⁷⁷ Anson, W.R., *The Law and Custom of the Constitution*, (The Clarendon Press: Oxford, 1907) str. 85.

²⁷⁸ Ovo načelo predstavlja demokratski instrument delovanja protiv koncentracije vlasti, pa otuda, podela vlasti predstavlja načelo organizacije moderne ustavne države. Naime, princip podele vlasti ima nespornu demokratsku vrednost, jer onemogućavanjem koncentracije vlasti, podela vlasti uspostavlja vladavinu prava.

²⁷⁹ Andrews, W.G., *Constitutions and Constitutionalism*, (Van Nostrand: Princeton, New Jersey, 1963) str. 161-165.

određeno zakonom, jer bi to bilo u suprotnosti sa odredbom člana 4. stav 1. Ustava Republike Kosovo, koja utvrđuje da je Kosovo demokratska republika zasnovana na načelu podele vlasti. Ukoliko se to ne bi poštovalo, došlo bi do razaranja suštine ovog načela, koje je danas pravilo u organizaciji vlasti savremenih demokratskih država.

Član 73 [Nemogućnost kandidovanja]

- (1) **Sledeća lica se ne mogu kandidovati niti izabrati za poslanika Skupštine, bez davanja ostavke:**
 1. **sudije i tužioci;**
 2. **pripadnici Kosovskih bezbednosnih snaga;**
 3. **pripadnici Policije Kosova;**
 4. **pripadnici Carinske službe Kosova;**
 5. **pripadnici Kosovske obaveštajne agencije;**
 6. **rukovodioci nezavisnih agencija;**
 7. **diplomatski predstavnici;**
 8. **predsednici i članovi Centralne izborne komisije.**
- (2) **Ne mogu se kandidovati za poslanike ni lica koja su lišena poslovne sposobnosti konačnom odlukom suda.**
- (3) **Ne mogu se izabrati za poslanike Skupštine, ni predsednici opština, ni ostali službenici koji na opštinskom nivou zauzimaju izvršne funkcije, dok ne daju ostavku na iste.**

Član 73.

1. U prethodnom članu smo govorili o nespojivosti funkcija, tj. inkompatibilnosti (nemogućnosti kumulacije, združivanja) parlamentarnog mandata sa položajima koje je poslanik zauzimao pre izbora ili koje je stekao posle izbora na navedenu funkciju. Ono što je bitno reći, jeste da ova nespojivost ne može biti smetnja za učešće na parlamentarnim izborima, nego može biti smetnja daljeg vršenja mandata. Zato se u teoriji pravi razlika (i na nju se često ukazuje) između **nespojivosti** (inkompatibilnosti) i **nepodobnosti za izbor** (neizbornosti) i ta razlika je veoma jasna. Naime, nepodobnost za izbor je pravna smetnja koja postoji pre izbora i koja taj izbor čini nemogućim. Kakve su posledice toga, objasnićemo na sledećem primeru. Recimo, ako je kandidat za poslanika bilo lice koje je nepodobno za izbor i ako je to lice dobilo potrebnu većinu glasova, smatra se da je njegov izbor ništav, pa se, otuda, taj izbor mora poništiti i takvo lice ne može da uđe u parlament. Sa nespojivošću, tj. inkompatibilitetom je drugačija situacija. Naime, ako takvo dobije potrebnu većinu glasova, tj. ako bude izabrano, ući će u parlament i njegov će izbor da bude potvrđen, ali su posledice inkompatibilnosti sledeće: takvo lice ne može da sačuva položaj koji je sa njime nespojiv.
2. Kao što smo naveli prilikom komentarisanja prethodnog člana 72. Ustava Republike Kosovo, nemogućnost kandidovanja, tj. neizbornost ima za cilj da

zaštiti birače. Ovaj princip neizbornosti štiti birače od pritisaka poslaničkih kandidata sa pozicija vlasti i obezbeđuje fer, korektnu i ravnopravnu izbornu utakmicu, pa zato, da bi ova lica učestvovala na izborima, moraju najpre da napuste dotadašnje javne funkcije. Ono što je značajno naglasiti jeste da nemogućnost kandidovanja, tj. neizbornost, ima apsolutni karakter i može se pojaviti, kako pre izbora, tako i posle izbora. Ukoliko se pojavi pre izbora, ona predstavlja neotklonjivu smetnju za kandidovanje (zabranjuje izbor određenog lica na poslaničku funkciju), a ukoliko se pojavi posle izbora, ona predstavlja osnov za gubitak poslaničkog mandata (vodi oglašavanju izbora ništavim, odnosno lišavanju parlamentarnog mandata, nezavisno od volje izabranog poslanika). U prvom slučaju, smetnje za kandidovanje pripadaju izbornom pravu, dok u drugom slučaju, ove smetnje su od značaja za parlamentarno pravo.

3. Nemogućnost kandidovanja, znači, postavlja poslaničke uslove i proglašava nesaglasnom službu poslanika i službu nosilaca određenih funkcija vlasti. Ta nesaglasnost je takve prirode, da se unapred onemogućuje spajanje tih službi. Ne samo što nosioci takvih funkcija vlasti ne mogu biti poslanici, nego se i ne mogu kandidovati. Zato, takvi činovnici, tj. nosioci određenih funkcija, ako hoće da se kandiduju, moraju svoje činovničko svojstvo, tj. svojstvo nosioca određenih funkcija vlasti "likvidirati" još pre postavljene kandidature. To znači da se ne sme potvrditi nijedna kandidatska lista, na kojoj takvo lice figurira kao kandidat, a to je lako konstatovati, jer svakom kandidatu mora da se označi zanimanje i ne bi smela da se potvrdi lista na kojoj je označeno takvo "sporno" zanimanje kandidata. Ako bi se, kojim slučajem, takva kandidatska lista, ipak, potvrdila ili ako bi zanimanje bilo lažno navedeno, mandati tako izabranih poslanika morali bi biti poništeni prilikom akta verifikacije.
4. Ustavi koji ostaju dosledni načelu podele vlasti (kao što je to slučaj i sa Ustavom Republike Kosovo), zabranjuju da se spajaju funkcije sudskog, odnosno administrativnog organa sa funkcijama zakonodavnog organa. Ustav Republike Kosovo je mogao da traži od izabranih činovnika da se "zahvale" na sudsku, odnosno administrativnu službu i da, na taj način, ne dođe do kumuliranja raznorodnih funkcija. On je, međutim, zabranio i samo kandidovanje ovih činovnika, bojeći se (opravdano) da oni ne vrše pritisak na birače prilikom izbora. Tako se onemogućuje stupanje činovnika, odnosno ustavom izričito navedenih nosilaca funkcija javne vlasti u parlament. To se čini, pre svega, kako bi se načelo podele vlasti striktno primenilo, a u cilju zaštite opštih interesa. Na taj način je ovim licima zabranjeno kandidovanje i, time, oduzeto pasivno biračko pravo, ali oni, s druge strane, uživaju aktivno biračko pravo u potpunosti, izuzev naravno, diplomatskih predstavnika, koji ne mogu imati "pravo na izbor i učešće" garantovano članom 45. stav 1. Ustava Republike Kosovo, s obzirom da je odredbom ovog stava propisano da svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio 18 godine, ima pravo da bira i da bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda (a diplomatski predstavnici nisu državljani Republike Kosovo, pa zato nemaju, ni pasivno, ni aktivno biračko pravo).

5. Ovaj institut nemogućnosti kandidovanja, tj. parlamentarne nepodobnosti, znači ograničava mogućnost efektivnog korišćenja prava na kandidovanje. Naime, na strani kandidata ne smeju da postoje ustavom i zakonom utvrđene pretpostavke za sticanje i ostvarivanje poslaničke funkcije. Kao što smo već napomenuli, ovaj institut parlamentarne nepodudarnosti počiva na načelu podele vlasti, koje ne dopušta da se neke profesionalne delatnosti (kao što su, na primer, sudije, javni tužioci, profesionalni vojnici, pripadnici profesionalne policije, ombudsman, tj. "narodni advokat" ili zaštitnik građana i drugi), nosioci javnih i političkih funkcija (na primer, ministri, visoki funkcioneri državne uprave, članovi skupština – regionalnih ili lokalnih) obavljaju istovremeno sa poslaničkom funkcijom. Takvi poslovi, tj. profesionalne delatnosti ili javni položaji, koji su nespojivi sa poslaničkom funkcijom, navode se u ustavu ili se uređivanje ovog pitanja prepušta zakonu, a ustav samo načelnom (opštom, apstraktnom) normom, utvrđuje nespojivost poslaničkog mandata sa drugim profesionalnim delatnostima ili javnim funkcijama.

Član 73.1.

1. U vezi sa ustavnim rešenjima koja se odnose na regulisanje sukoba interesa i nespojivost funkcije poslanika sa drugim položajima i poslovima, ukazujemo na činjenicu da je članom 73. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Kosovo utvrđeno da se od kandidovanja za poslaničku funkciju izuzimaju, pre svega, sudije i tužioci²⁸⁰, tj. ova lica se ne mogu kandidovati, niti izabrati za poslanika Skupštine Republike Kosovo, bez davanja ostavke (to se odnosi i na sva ostala lica taksativno nabrojana u članu 73. stav 1. tačka 2-8, kao i lica navedena u stavu 2. istog člana, koja se ne mogu kandidovati za poslanika ako su lišena poslovne sposobnosti i lica navedena u stavu 3. ovog člana, koja se ne mogu izabrati za poslanike, ako se nalaze na funkciji predsednika opština ili ostalih službenika na opštinskom nivou, koji vrše izvršnu funkciju, dok ne daju ostavku na iste). Ustav izričito ne propisuje da je sa

²⁸⁰ Ovdje je interesantno ukazati na činjenicu da član 29. stav 1. Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo proširuje krug lica na koje se odnosi nemogućnost kandidovanja, tj. parlamentarna ne podudarnost (ne izbornost), propisana članom 73. stav 1. Ustava Republike Kosovo. Naime, prema navedenoj odredbi ovog Zakona, nemogućnost kandidovanja se utvrđuje tako što se kaže da je svako lice, čije se ime pojavljuje na biračkom spisku, podobno da se certifikuje kao kandidat, osim ukoliko je isto: a) sudija ili tužilac na Kosovu ili negde drugde; b) pripadnik Bezbednosnih snaga Kosova; c) pripadnik Kosovske policijske službe; d) pripadnik Carinske službe Kosova; e) pripadnik Bezbednosne agencije Kosova; f) šef nezavisne agencije; g) diplomatski predstavnik; h) predsedavajući ili član Centralne izborne komisije; i) član Izborne komisije za molbe i žalbe; j) član opštinske izborne komisije; k) pripadnik oružanih snaga bilo koje države; l) pripadnik policijskih snaga ili sličnih organa; m) služi kaznu izrečenu od strane Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju; n) pod istragom Tribunala i koje nije ispoštovalo naredbu za pojavljivanje pred Tribunalom; o) lišeno biračkog prava, pravosnažnom odlukom suda; p) lišeno prava kandidovanja, pravosnažnom odlukom suda, uključujući i odluke Izborne komisije za molbe i žalbe; q) osuđeno za krivično delo, pravosnažnom odlukom suda u poslednje tri (3) godine; r) nije platilo kaznu izrečenu od strane Izborne komisije za molbe i žalbe ili Centralne izborne komisije; s) nije ispoštovalo naređenje Izborne komisije za molbe i žalbe.

funkcijom narodnog poslanika, kao i sa samom mogućnošću da se kandiduje na ovu funkciju, nespojiv položaj funkcionera u organima pravosuđa, kao i položaj zamenika tužilaca, ali se to iz načelne, opšte norme, da je sudijama i tužiocima zabranjena kandidatura, može zaključiti da se ova zabrana odnosi i na navedene funkcionere, odnosno zamenike. Naime, sudije i tužioci (kao i funkcioneri u organima pravosuđa i zamenici tužilaca) su nosioci pravosudnih funkcija, tj. predstavnici sudske vlasti, tako da je mešanje (sjedinjavanje, kumulacija, spajanje, združivanje) zakonodavne, tj. poslaničke i sudske funkcije *a priori* isključeno.

2. Pored toga, navedenim stavom 1. tačka 2. člana 43. Ustava Republike Kosovo, nemogućnost kandidovanja za poslaničku funkciju, predviđene i za pripadnike Kosovskih bezbednosnih snaga (član 126. Ustava), koje predstavljaju nacionalne bezbednosne snage Republike Kosovo i štite građane i zajednice Kosova, na osnovu zakonom određenih nadležnosti. Vrhovni komandant ovih snaga je predsednik Republike Kosovo, jer one uvek podležu kontroli civilnih vlasti, izabranih na demokratski način. Skupština Republike Kosovo, predsednik, premijer i ministar za Kosovske bezbednosne snage čine lanac civilnog nadzora nad ovim snagama, u skladu sa Ustavom, Zakonom o kosovskim bezbednosnim snagama i drugim relevantnim zakonskim aktima. Vlada Republike Kosovo ima pravo i obavezu da vrši transparentnu, demokratsku i civilnu kontrolu nad Kosovskim bezbednosnim snagama i odgovorna je Skupštini Republike Kosova.
3. Kosovske bezbednosne snage su profesionalne, održavaju etničku raznolikost stanovnika Republike Kosovo, a svoj sastav popunjavaju regrutovanjem iz redova državljana Republike Kosovo. Komandanta ovih snaga imenuje predsednik Republike Kosovo, na preporuku Vlade, dok se njihovo unutrašnje organizovanje reguliše Zakonom o Kosovskim bezbednosnim snagama (usvojen u Skupštini, 13.03.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-012-2008, 15.06.2008. godine). Kao instrument bezbednosti, ove snage imaju misiju pružanja podrške Vladi Republike Kosova, lako su naoružane i nemaju teško naoružanje, kao što su tenkovi, teška artiljerija ili ofanzivni vazdušni kapaciteti. Navedenim Zakonom je utvrđena politička nepristrasnost, integritet i standardi ponašanja Kosovskih bezbednosnih snaga, koje se ne mogu koristiti u političke svrhe ili za aktivnosti političkih partija. Otuda, pripadnici ovih snaga ne mogu biti članovi političkih partija, niti mogu otvoreno iskazivati podršku bilo kojoj političkoj partiji, ne mogu se kandidovati, niti biti izabrani za poslanike, ali to ne utiče na pravo svakog pojedinačnog pripadnika Snaga da glasa. Takođe, pripadnici Kosovskih bezbednosnih snaga moraju poštovati kodeks ponašanja koji donosi ministar za Kosovske bezbednosne snage.
4. Takođe, članom 73. stav 1. tačka 3. utvrđena je nemogućnost kandidovanja, kao i izbor za poslanika, ako se radi o pripadnicima Policije Republike Kosovo, koja je odgovorna za očuvanje javnog reda i mira na celoj teritoriji Republike i kao profesionalna služba, zadužena za održavanje etničke raznolikosti stanovništva Republike Kosovo. Premijer, u konsultaciji sa Vladom i u skladu sa zakonom, imenuje direktora Policije Republike Kosovo, dok se njena unutrašnja organizacija

reguliše Zakonom o policiji (usvojen u Skupštini, 20.02.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-003-2008, 15.06.2008. godine).

5. Tako, član 59. ovog Zakona utvrđuje da policijski službenici uživaju ista civilna i politička prava, kao i drugi građani, bivajući podložni samo ograničenjima predviđenim ovim Zakonom, koja su neophodna za efektivno obavljanje njihovih policijskih ovlašćenja i dužnosti u demokratskom društvu. Takođe, oni uživaju ista socijalna i ekonomska prava, kao i drugi javni službenici, ali nemaju pravo stupanja u štrajk (imaju pravo jedino da izraze svoja nezadovoljstva, posredstvom demonstracija koje organizuje i kojima rukovode predstavnički organi). Za naš komentar su vrlo značajne odredbe člana 62. navedenog Zakona, koje regulišu sukob interesa, propisujući da policijski službenik ne može da prihvati radno mesto ili obavezu, kao i da ne može da učestvuje ni u kakvoj funkciji ili aktivnosti, koja dovodi do sukoba interesa sa službenim policijskim dužnostima. Naime, radna mesta i aktivnosti koje izazivaju ovaj sukob uključuju: a) imenovanje ili izbor za obavljanje javne dužnosti ili neke druge funkcije u Vladi; b) učešće u predizbornim kampanjama za izbor na javnu funkciju (pre svega, na funkciju poslanika); c) zapošljavanje ili učešće u bilo kakvoj poslovnoj aktivnosti za određenu nadoknadu, sem u slučaju prethodnog dobijanja dozvole za isto od strane generalnog direktora Policije Republike Kosovo; d) aktivno učešće u bilo kojoj političkoj partiji; e) izvršavanje uputstava dobijenih od bilo koje političke partije, prilikom obavljanja policijskih dužnosti; f) pojavljivanje u policijskoj uniformi na bilo kom političkom skupu, izuzev kada je na službenoj policijskoj dužnosti (obično članstvo u političkoj partiji ne predstavlja sukob interesa); g) davanje javnih izjava ili komentara u vezi sa radom Policije, osim u slučajevima kada je isto dozvoljeno od strane starešine na osnovu odgovarajućeg ovlašćenja.
6. Ustav Republike Kosovo u članu 73. stav 1. tačka 4. utvrđuje da se za poslanika ne mogu, ni kandidovati, ni izabrati i pripadnici Carinske službe Kosova. Ova služba je osnovana sa ambicijom da, kao i druge carinske službe na Zapadnom Balkanu, uspostavi evropske standarde kao svoj prioritet, u korist društva i svog naroda. U svetu, koji se brzo menja, gde globalna trgovina postaje veoma važna, najvažnije je da Carinska služba Kosova radi dve stvari, i to: 1) da omogućava zakonitu trgovinu, koja pomaže izgradnji čvrste ekonomije; 2) da obezbeđuje efikasno sprovođenje zakona, kojim se suzbija i otkriva ilegalna trgovina. Borbom protiv ilegalne trgovine u saradnji sa drugim ustanovama za sprovođenje zakona se, takođe, pomaže borba protiv terorizma i organizovanog kriminala, kao i zaštita prava na intelektualnu svojinu.
7. Kriterijume koje treba da ispunjava svaki kandidat koji konkuriše za zapošljavanje u Carinskoj službi Kosova, osim opštih kriterijuma, određuju se na osnovu posebnih kriterijuma u konkursima za radna mesta. Kandidati tokom intervjuisanja treba da dokažu sposobnost za rad u Carinskoj službi. Zakonik o carini i akcizama na Kosovu (usvojen u Skupštini, 10.11.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-054-2008, 10.11.2008. godine) propisuje ovlašćenja za obavljanje carinskih i drugih zadatih dužnosti (član 9.), dok je odredbom člana 4.

tačka 3. istog Zakona propisano da carina podrazumeva Carinsku službu Kosova, koja je zadužena, pored ostalog, i za primenu carinskog zakonodavstva. Naime, Carinska služba je jedina institucija na Kosovu koja može da obavlja carinske poslove, a sve carinske dažbine i porezi na uvoz i izvoz koje naplaćuje ova služba deponuju se u budžet Kosova. Carinska služba Kosova poseduje pravni subjektivitet, a njeni pripadnici nemaju pasivno biračko pravo, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, koje spada u grupu političkih prava. Nemogućnost kandidovanja i izbora za poslanike Skupštine Republike Kosovo, ustanovljena za pripadnike Carinske službe Kosova, izričito je propisana samim Ustavom Republike Kosovo.

8. Ustav Republike Kosovo istim članom 73. stav 1. tačka 5. utvrđuje nemogućnost kandidovanja za funkciju poslanika Skupštine Republike Kosovo, kao i nemogućnost izbora na ovu funkciju i za pripadnike Kosovske obaveštajne agencije. Kosovska obaveštajna služba je sredinom juna 2008. godine prestala da postoji, a umesto nje je formirana Kosovska obaveštajna agencija. Skupština Republike Kosovo je usvojila zakon o formiranju Kosovske obaveštajne agencije 21.05.2008. godine, koji je proglašen dekretom Predsednika br. DL-020-2008, 15.06.2008. godine. Ova Agencija je osnovana radi prikupljanja, analiziranja i prosleđivanja obaveštajnih podataka na energičan i odgovoran način, kao agencija za bezbednost i obaveštajne poslove na Kosovu. Njen rad je regulisan navedenim Zakonom, u skladu sa Ustavom Republike Kosovo i drugim odgovarajućim pozitivnim zakonskim propisima. Kosovska obaveštajna agencija prikuplja podatke koji se odnose na pretnje po bezbednost Kosova, pod kojima se smatra ugrožavanje teritorijalnog integriteta, integriteta institucija, ustavnog poretka, ekonomske stabilnosti i razvoja, kao i pretnje globalnoj bezbednosti na štetu Kosova. Zakonom su predviđeni posebni uslovi za radno osoblje ove Agencije, pored opštih uslova za zapošljavanje.
9. Članom 17. navedenog Zakona, predviđeni su slučajevi zabranjenog ponašanja radnog osoblja Kosovske obaveštajne agencije, tako da pripadnici ove Agencije ne mogu biti članovi političkih partija, niti primati uputstva od političkih partija, organizacija ili pokreta ili lica van Agencije. Takođe, oni ne mogu obavljati aktivnosti za novčanu nadoknadu i javnu i profesionalnu dužnost, koja nije u skladu sa radom Kosovske obaveštajne agencije, već su dužni da zatraže odobrenje direktora Agencije, pre nego što stupe u bilo koju organizaciju ili grupu. U protivnom se mogu stvoriti osnovi za suspenziju ili otpuštanje zaposlenog u Agenciji. Zaposleni u Agenciji nemaju pravo na kolektivan prekid ili bilo kakvu drugu kolektivnu obustavu rada, kao i da daju izjave za javnost ili na drugi način komentarišu rad Agencije (pružaju informacije neovlašćenim licima o podacima, dokumentima, kontaktima, namerama, znanju ili osoblju Agencije).
10. Sledeća grupa lica koja se ne mogu kandidovati, niti izabrati za poslanike Skupštine Republike Kosovo, dok ne daju ostavku na svoju funkciju, jesu rukovodioci nezavisnih agencija Republike Kosovo, koje predstavljaju institucije, koje je osnovala Skupština na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje,

funkcionisanje i ovlašćenja ovih agencija. Ono što je bitno reći za njihov položaj, jeste da ove agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo, da imaju svoj budžet (kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom), dok je svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo, obavezna da saraduje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom (član 142. Ustava Republike Kosovo).

11. Nezavisne agencije na Kosovu su ustavna kategorija i deo institucionalnog i demokratskog sistema. Skupština Republike Kosova, na osnovu ustavnih i zakonskih ovlašćenja, osnovala je, do sada, znatan broj ovih agencija i obezbedila odgovarajući i savremeni zakonski okvir za njihovo funkcionisanje. Osnivanje, funkcionisanje, nadležnosti i uzajamni odnosi između Skupštine i nezavisnih agencija su uređeni zakonom. One uživaju zakonsku zaštitu u obavljanju svojih funkcija, bez uticaja ili mešanja politike, državnih organa ili bilo kakvih autoriteta, nezavisne su u finansijskom pogledu (same raspolazu svojim budžetskim fondovima, ali naravno, na osnovu budžetskog planiranja), ali su ipak dužne da polože račune o potrošnji novca. One podležu zakonima, kao što je Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (usvojen u Skupštini, 13.03.2008. godine, a proglašen Dekretom predsednika br. DL-014-2008, 15.06.2008. godine) ili Zakon o javnim nabavkama u Republici Kosovo (usvojen u Skupštini, 30.09.2010. godine, a proglašen Dekretom predsednika Republike Kosovo br. DL-057-2010, 25.10.2010. godine), kao i svaka druga budžetska agencija. Takođe, one moraju biti i nadgledane, a nadgledanje ovih institucija predstavlja dužnost i obavezu Skupštine Kosova, koja prati sprovođenje zakona i razmatra njihove obavezne izveštaje.
12. Nezavisne agencije, na osnovu zakonskih obaveza, izveštavaju Skupštinu Republike Kosova o svom radu, a njihovi izveštaji se prvo razmatraju od strane skupštinskih komisija, uvek poštujući autonomiju odlučivanja koju imaju. Skupština daje preporuke ovim agencijama u cilju poboljšanja upravljanja i procesa odlučivanja, ali vodi računa da, pritom, ne ugrozi njihovu nezavisnost u odlučivanju. Skupština Republike Kosovo se zalaže za zakonsko funkcionisanje i institucionalno osnaživanje nezavisnih agencija i zaštitu njihove nezavisnosti, jer osim praktične uloge ovih agencija, one utiču na stanje demokratije u Republici Kosovo i približavanje evropskim standardima. Odluke ovih agencija su izvršne i poštuju se u smislu njihovog sprovođenja. Ustav izričito ne navodi spisak nezavisnih agencija, niti se tačan broj taksativno navedenih agencija može naći u nekom drugom dokumentu. Zato ćemo, na ovom mestu, navesti samo nekoliko najvažnijih, čiji se rukovodioci, bez davanja ostavke na tu funkciju, ne mogu kandidovati, niti izabrati za poslanike Skupštine Republike Kosovo. U te agencije spadaju, na primer: Kosovska agencija za imovinu, Agencija protiv korupcije, Kosovska obaveštajna agencija, Agencija za privatizaciju, Kosovska agencija za forenziku, Kosovska agencija za zaštitu od zračenja i nuklearnu bezbednost i druge.

13. Diplomatski predstavnici su sledeća kategorija za koje je predviđena nemogućnost kandidovanja i izbora za funkciju narodnog predstavnika, tj. republičkog poslanika (član 73. stav 1. tačka 7. Ustava Republike Kosovo). Naime, složenost i dinamičnost međunarodnih odnosa oduvek je pratila i potreba odgovarajuće regulacije - uređivanja međunarodnih odnosa normama međunarodnog prava. U najvažnije funkcije (zadatke) diplomatije spadaju: predstavljanje države, zaštita njenih interesa, zaštita interesa njenih državljana, pregovaranje, prikupljanje podataka i izveštavanje, unapređivanje odnosa među državama na svim područjima i slično, a kao glavne oblike diplomatije razlikujemo: bilateralnu, multilateralnu, vojnu, ekonomsku, kulturnu, javnu i druge. Pod diplomatskim odnosima se podrazumevaju službeni odnosi između država, posebno odnosi koji uključuju međusobno uspostavljanje diplomatskih predstavništava, odnosno međusobno akreditovanje šefova diplomatskih predstavništava. Međutim, da bi došlo do uspostavljanja diplomatskih odnosa između određenih država, neophodno je da, prethodno, dođe do uzajamnog priznavanja, koje predstavlja jedan politički čin sa značajnim pravnim posledicama.
14. Pod diplomatskim predstavništvom (diplomatskom misijom) podrazumeva se stalno zastupništvo jednog međunarodnog subjekta (države pošiljaoca), koje kod drugog međunarodnog subjekta (države primaoca) obavlja diplomatske poslove. Diplomatski predstavnici su lica koja na osnovu dobijenog punomoćja predstavljaju i zastupaju svoju državu u drugoj državi. Tu, pre svega, razlikujemo šefove diplomatskih predstavništava, u koje spadaju: ambasadori, njihovi pomoćnici, verski predstavnici i ministri akreditovani kod šefova stranih država, otpravnici poslova akreditovani kod ministra spoljnih poslova i drugi. Šefovi diplomatskih predstavništava, akreditovani u istom mestu, sačinjavaju tzv. diplomatski kor (franc. *Corps diplomatique*), koga predvodi doajen (franc. *doyen*), tj. onaj šef diplomatskog predstavništva u dotičnoj državi, koji je po rangu najstariji. Doajen istupa pred državom primaocem u ime diplomatskog kora u prilikama ceremonijalnog karaktera, ali i brani interese diplomatskog kora, kao celine. Članovima diplomatskog osoblja diplomatskog predstavništva nazivaju se još i: stalni otpravnik poslova, privremeni otpravnik poslova, opunomoćeni ministar, ministar savetnik, savetnik, prvi, drugi i treći sekretar, kao i ataše.
15. U poslednju grupu lica, predviđenu članom 73. stav 1. tačka 8, koja se ne mogu, ni kandidovati, ni izabrati za poslanike Skupštine Republike Kosovo, spadaju predsednici i članovi Centralne izborne komisije. Prema članu 139. Ustava Republike Kosovo, Centralna izborna komisija, sastavljena od 11 članova, je stalni i nezavisni organ koji priprema, nadzire, upravlja i verifikuje sve radnje koje se tiču procesa izbora i referenduma i objavljuje njihove rezultate, u skladu sa Zakonom o opštim izborima u Republici Kosovo. Saglasno članu 61. stav 8. ovog Zakona, član Centralne izborne komisije ne može biti lice koje je: a) poslanik Skupštine Kosova; b) odbornik skupštine opštine na Kosovu; c) kandidat za javnu funkciju na Kosovu; d) poslanik javno izabrane skupštine van Kosova; e) vršilac više javne ili partijske funkcije; f) član javne izborne komisije na Kosovu ili van Kosova; g) pripadnik Kosovskog zaštitnog korpusa; h) pripadnik policije ili slične

službe; i) osoba koja ne može da glasa na Kosovu; j) osoba koja služi kaznu izrečenu od strane Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju ili je pod istragom Tribunala i nije se pojavila pred istim; k) član nevladine organizacije koja nadzire izbore; l) osoba koja je osuđena za krivično delo pravosnažnom odlukom suda; m) pripadnik obaveštajnog ili bezbednosnog organa na Kosovu ili u inostranstvu, poslednjih 5 godina; n) ukoliko je izbačeno sa javne funkcije zbog kršenja zakona. Međutim, ono što je još važnije i što je suština komentara navedene tačke 8. stav 1. član 73. Ustava Republike Kosovo, jeste činjenica da predsednici i članovi Centralne izborne komisije moraju da poštuju načelo nemogućnosti kandidovanja, koje predstavlja rubrum navedenog člana 73. koji je predmet našeg komentara. To znači da se navedena lica, dok vrše svoje funkcije u ovoj Komisiji, ne mogu, ni kandidovati, niti mogu biti izabrani za poslanike Skupštine Republike Kosovo, ukoliko pre toga ne podnesu ostavku.

Član 73.2.

1. Nemogućnost kandidovanja predviđena je i stavom 2. člana 73. Ustava Republike Kosovo, koji predviđa da se za poslanike ne mogu ni kandidovati lica koja su lišena poslovne sposobnosti konačnom odlukom suda. Pitanje lišavanja poslovne sposobnosti predstavlja važan korak u realizaciji ljudskih prava, jer ovo lišavanje predstavlja gubljenje svih građanskih i političkih prava i, uopšte, ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava. U vezi toga, a radi sprečavanja svake vrste diskriminacije invalidnih lica, doneta je Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (usvojena na 61. zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 13. decembra 2006. godine u Njujorku). Da bi Konvencija stupila na snagu, neophodno je da je ratifikuje 20 država, a do danas je istu potpisalo 119 država, dok ju je 12 i ratifikovalo. Države koje su ratifikovale Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, time su preuzele međunarodnu obavezu usklađivanja svojih nacionalnih zakonodavstava, kao i obavezu reforme unapređenja prava osoba sa invaliditetom. Tako su, u ovim zemljama, istovremeno, stvoreni uslovi za otpočinjanje dijaloga i debate o ovom, veoma značajnom, pitanju, imajući u vidu načela proklamovana Poveljom Ujedinjenih nacija, koja priznaju urođeno dostojanstvo i jednaka i neotuđiva prava svih članova ljudske zajednice, kao osnovu slobode, pravde i mira u svetu. Takođe, Ujedinjene nacije su Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i međunarodnim paktovima o pravima čoveka, proklamovale i potvrdile da svako ima pravo na uživanje osnovnih prava i sloboda proklamovanih pomenutim aktima, bez ikakve razlike.
2. Svrha ove Konvencije je da promoviše, štiti i osigura puno i ravnopravno uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane svih osoba sa invaliditetom i da promoviše poštovanje njihovog urođenog dostojanstva. Osobe sa invaliditetom obuhvataju osobe koje imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće ovih osoba u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.

3. Poslovna sposobnost ima veliki značaj u životu svake osobe. Mogućnost da biramo mesto gde živimo, osobu sa kojom živimo, fakultet koji studiramo, stranku za koju glasamo, da li ćemo stupiti u brak ili ne, da li ćemo imati decu ili nećemo, kojim ćemo se poslom baviti – većina ljudi bez invaliditeta nikada ne preispituje, a još manje razmišlja o tome da su neke takve jednostavne i uobičajene stvari uskraćene, dok je s druge strane, većina osoba sa invaliditetom suočena sa ovim i sličnim problemima. Za komentarisanje odredbe navedenog stava 2. člana 73. Ustava Republike Kosovo, korisno je znati u pravu postoje dve vrste sposobnosti koje se razlikuju – pravna i poslovna sposobnost.
4. **Pravna sposobnost** je šira i označava sposobnost da jedna osoba bude nosilac prava i obaveza. Ova sposobnost se stiče rođenjem, a gasi se smrću i ne postoji način na koji bi mogla da se ograniči ili oduzme. U ranijim periodima razvoja društva (npr. u starom Rimu) to nije bio slučaj, pravna sposobnost je bila privilegija određenih grupa ljudi, ali u savremenim zakonodavstvima svi imaju opštu i potpunu pravnu sposobnost, bez obzira na pol, uzrast, nacionalnu, rasnu ili versku pripadnost, duševno stanje ili invaliditet. Međutim, ovo nije nikakvo prirodno stanje stvari, već je rezultat napretka i stepena razvoja društva.
5. **Poslovna sposobnost** označava sposobnost samostalnog odlučivanja o pravima i obavezama, odnosno, sposobnost jedne osobe da sopstvenim izjavama volje preuzima određena prava, prihvata određene obaveze, ulazi u različite pravne odnose i slično. Ova sposobnost se, po pravilu, stiče punoletstvom. U praksi pravna sposobnost znači da osoba može da poseduje neku nepokretnost i pre 18. godine života (na primer, dete može da nasledi roditelja koji je preminuo, ali dete nema mogućnost da bilo šta sa tom nekretninom uradi, sve dok ne napuni 18 godina i postane punoletno i, tek od tog momenta se stiče poslovna sposobnost, što znači da osoba može da odluči samostalno šta će uraditi sa nekretninom koju ima – može da je koristi, proda, pokloni ili iznajmi).
6. Ovo je posledica zakonske pretpostavke da svaka osoba koja donosi neke odluke (npr. prodaja kuće) i preduzima radnje koje imaju obavezujuću pravnu snagu (npr. potpisivanje ugovora) mora da bude u odgovarajućem mentalnom stanju, kao i da mora da poseduje sposobnost da razume odluke koje donosi, da razmotri sve mogućnosti i sagleda posledice svojih odluka, a takođe i da ima sposobnost da svoju odluku saopšti. U većini zemalja važi pretpostavka da se sve ove sposobnosti stiču punoletstvom.
7. Važeće zakonodavstvo Kosova predviđa i neke izuzetke od ovog pravila. Punoletna osoba može biti potpuno lišena poslovne sposobnosti ako ima mentalne ili intelektualne smetnje usled kojih je „nesposobna za normalno rasuđivanje“ i nije u stanju da se stara o zaštiti svojih prava i interesa. Pored ovoga, predviđeno je i delimično lišavanje poslovne sposobnosti – ukoliko punoletna osoba ima smetnje mentalnog zdravlja ili intelektualne smetnje i svojim postupcima neposredno ugrožava sopstvena prava i interese ili prava i interese drugih osoba. Nesposobnost punoletne osobe da shvati značaj svojih postupaka nije jedan od uslova za

delimično lišavanje poslovne sposobnosti. Lica lišena poslovne sposobnosti se stavljaju pod starateljstvo – o čemu će biti reči dalje u tekstu. Značajno je napomenuti da je delimično lišavanje poslovne sposobnosti vrlo retko na Kosovo, iako ga zakon predviđa, a da je pravilo da se osobe potpuno lišavaju poslovne sposobnosti – što je u suprotnosti sa modernim zakonskim rešenjima u svetu, kao i sa UN Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom.

8. Jedan od načina lišavanja poslovne sposobnosti, odnosno, sprečavanja sticanja poslovne sposobnosti je i produžavanje roditeljskog prava. Roditeljsko pravo se može produžiti i posle punoletstva deteta ako je dete zbog bolesti ili smetnji u psiho-fizičkom razvoju nesposobno da se samo o stara o sebi i o zaštiti svojih prava odnosno interesa ili ako svojim postupcima ugrožava sopstvena prava i interese.
9. Na ovom mestu je još važno ukazati na jednu nelogičnost. Naime, Ustav Republike Kosovo propisuje da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki i da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (član 24. stav 1.). Takođe, Ustav garantuje svakome pravnu sposobnost, dok se punoletstvom stiče sposobnost samostalnog odlučivanja o pravima i obavezama. U pogledu ograničenja prava i osnovnih sloboda, ustavi najčešće garantuju da ljudska i manjinska prava, koja oni zajemčuju, mogu zakonom biti ograničena, ako to ograničenje dopuštaju oni sami, i to u svrhe radi kojih ga dopuštaju, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Ustavom Republike Kosovo je predviđeno da se prava i osnovne slobode, koje on garantuje, jedino mogu ograničiti zakonom, i to samo do onih mera, koje su neizbežne, kako bi se ispunio cilj radi kojeg je dozvoljeno ograničenje. Takođe, kao i većina ustava otvorenih i demokratskih društava, i Ustav Republike Kosovo predviđa da se ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda, ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih u koje su određena. Međutim, Ustavom Republike Kosovo nije predviđeno (niti dopušteno) bilo kakvo ograničenje poslovne sposobnosti, odnosno sposobnosti samostalnog odlučivanja o pravima i obavezama. Iz ovoga sledi logično pitanje - koji je osnov lišavanja poslovne sposobnosti punoletnih osoba u Republici Kosovo?
10. Odluka kojom se nekome oduzima poslovna sposobnost ima dalekosežne praktične, pravne, društvene i psihičke posledice. Osoba kojoj je oduzeta poslovna sposobnost se dovodi u sličan položaj, koji se u starom Rimu zvao "građanska smrt". Ona više ne može da donosi odluke u svoje ime, već će neko drugi odlučivati za nju, na bazi pretpostavke da staratelj zna šta je u najboljem interesu te osobe. Osobe lišene poslovne sposobnosti gube politička prava, uključujući i pravo glasa, a gube i pravo na parničnu sposobnost. Takođe, one ne mogu da se zaposle, tj. gube pravo na rad. U slučaju delimičnog lišavanja poslovne sposobnosti, mogu da zaključe ugovor o radu uz pristanak staratelja i odobrenje organa starateljstva. Osobe lišene poslovne sposobnosti gube većinu imovinskih prava, osim kada su u pitanju stvari manje vrednosti, nemaju pravo na brak, zasnivanje porodice i izbor mesta stanovanja, lišene su prava na učlanjenje u udruženja i političke partije.

Osobe koje su u potpunosti ili delimično lišene poslovne sposobnosti ne mogu čak ni da volontiraju, nemaju pravo da sačine testament, a mogu biti doživotno smeštene u ustanovu socijalne zaštite, bez saglasnosti i bez mogućnosti žalbe. S druge strane, ove osobe nisu prihvaćene u društvu, vrlo često su izložene visokom stepenu stigmatizacije, tj. žigosanja (javnog obeležavanja).

11. Ovakva zakonska rešenja koja postoje u nekim zemljama su prilično prevaziđena i neusklađena sa međunarodnim pravnim okvirima i standardima, pa je, otuda, neophodno da se izvrše promene svih takvih pozitivnih pravnih propisa, u cilju poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom i kvaliteta njihovih života. S obzirom da i Ustav Republike Kosovo u navedenom članu 73. stav 2. predviđa nemogućnost kandidovanja za poslanike lica koja su, konačnom odlukom suda, lišena poslovne sposobnosti, neophodno je ovom pitanju posvetiti mnogo više pažnje i uskladiti ustavne zakonske odredbe sa važećim međunarodnim aktima. To je posebno značajno uraditi i popuniti navedenu pravnu prazninu koja postoji u Ustavu Republike Kosovo, s obzirom da ovaj Ustav, s jedne strane, garantuje jednakost svih pred zakonom, dok s druge strane, licima lišenih poslovne sposobnosti (konačnom odlukom suda), uvodi zabranu kandidovanja i izbora na funkciju poslanika, iako ni on, a ni odgovarajući pozitivni zakonski propisi, ne predviđaju osnove lišavanja ove sposobnosti punoletnih osoba.

Član 73.3.

1. Konačno, poslednjim stavom (stav 3.) člana koji je predmet našeg komentara (član 73. Ustava Republike Kosovo) predviđena je nemogućnost izbora za poslanike Skupštine Republike Kosovo, kako za predsednike opština, tako i za ostale službenike na opštinskom nivou, koji zauzimaju izvršne funkcije (oni mogu biti izabrani za člana najvišeg predstavničkog tela u Republici, tj. republičkog parlamenta, samo ukoliko daju ostavku). Naime, svaki funkcioner, posmatrano uopšte, tj. ne vezujući se ni za jedan ustavni sistem, dužan je da javnu funkciju vrši tako da ne dođe do kumulacija određenih funkcija koje su nespojive, kao i da javni interes ne podredi privatnom, niti da među njima izazove eventualni sukob. Ovaj sukob javnog i privatnog interesa postoji kad funkcioner ima privatni interes, koji utiče ili može uticati na vršenje njegove javne funkcije.
2. Kao javna funkcija smatra se funkcija koju lice (funkcioner), vrši na osnovu izbora, postavljenja ili imenovanja u državne organe (republičke ili pokrajinske, ako ih ima), organe grada, opštine i u organe javnih preduzeća čiji je osnivač država, republika, pokrajina, grad, opština i slično²⁸¹. Za sprovođenje odgovarajućeg zakona, koji reguliše materiju sukoba interesa, osniva se, najčešće, odbor, agencija, komisija ili neki drugi organ, nadležan za rešavanje o sukobu interesa. Takav organ je samostalan i nezavisan, a sredstva za njegov rad se,

²⁸¹ U većini ustavnih sistema, sukob interesa pri vršenju funkcija sudija ustavnog suda, sudija, sudija za prekršaje, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca uređuje se posebnim zakonima. Posebnim zakonima se, takođe, uređuje i sukob interesa funkcionera imenovanih u organe ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač država, republika, pokrajina, grad ili opština.

najčešće, obezbeđuju iz budžetskih sredstava. Funkcioner je dužan da se povinuje propisima, koji uređuju njegova prava i obaveze, da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije. Funkcioner ne sme biti ni u kakvom odnosu zavisnosti prema licima koja bi mogla uticati na njegovu nepristrasnost u obavljanju javne funkcije, niti koristiti javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice²⁸².

3. Ono što je bitno ovde naglasiti, jeste da izabrani funkcioner može prihvatiti drugu javnu funkciju samo uz saglasnost organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na javnu funkciju, ako se to ne protivi zabranama iz važećeg zakona o sprečavanju sukoba interesa ili nekog drugog zakona. U većini ustavnih sistema funkcioner može da se bavi naučnom, nastavnom i kulturnom delatnošću i da stiče prihode od autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualne svojine. Nadležni odbor, agencija, komisija ili neki drugi organ koji rešava o sukobu interesa, donosi uputstva, propisuje obrasce i daje mišljenja potrebna za sprovođenje odgovarajućeg zakona, vodi registar imovine funkcionera, odlučuje o tome da li je činjenje ili nečinjenje funkcionera prouzrokovalo povredu zakona i, ako jeste, izriče mere i vrši druge poslove iz svoje nadležnosti. Svi funkcioneri su dužni da takvom organu, na njegov zahtev, odmah dostave potrebne podatke i obaveštenja.
4. Kada je reč o Republici Kosovo, treba reći da ovu materiju reguliše Zakon o sprečavanju sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija (usvojen u Skupštini, 02.11.2007. godine, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2008/32, 14.06.2008. godine). Prema članu 7. ovog Zakona, sukob (konflikt) interesa je stanje neslaganja između javne dužnosti i privatnog interesa jednog funkcionera (službenika), kada prilikom obavljanja svoje funkcije on ima privatne (lične) interese koji, direktno ili indirektno, utiču ili mogu da utiču na pravilno obavljanje javne funkcije. Otuda je funkcioner (službenik) ograničen u obavljanju drugih delatnosti, u tom smislu što tokom obavljanja svoje javne funkcije ne može da obavlja drugu funkciju, izuzev ukoliko dobije saglasnost institucije koja ga je izabrala ili imenovala i ukoliko ta funkcija nije u suprotnosti sa odredbama navedenog Zakona o sprečavanju sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija ili nekog drugog zakona.
5. Članom 13. ovog Zakona, predviđeno je obavljanje drugih delatnosti od strane izabраних funkcionera (službenika), koji na opštinskom nivou zauzimaju određene izvršne funkcije. Naime, oni, kao predstavnici svoje političke stranke mogu u njoj obavljati određene funkcije (ako posebnim zakonom nije drukčije predviđeno), a tokom vršenja javnih funkcija mogu obavljati poslove iz oblasti nauke, sporta, obrazovanja, i humanitarnih delatnosti i ostvarivati zaradu na osnovu autorskog prava, patenta i slično. Pored toga, ovi funkcioneri (službenici), kao nosioci

²⁸² Povezanim licem se, u najvećem broju zakonodavstava, smatraju: bračni ili vanbračni drug funkcionera, krvni srodnik funkcionera u pravoj liniji, u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojilac i usvojenik, tazbinski srodnik zaključno sa prvim stepenom srodstva i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se, prema drugim osnovama i okolnostima, može opravdano smatrati interesno povezanim s funkcionerom.

izvršnih funkcija na opštinskom nivou, nisu lišeni članstva u nevladinim organizacijama, s obzirom da mogu biti članovi upravnih organa nevladinih organizacije iz oblasti humanitarnog rada, kulture, sporta i slično, ali bez prava na bilo kakvu zaradu, izuzev nadoknade za putne i druge opravdane troškove (član 14.). Ono što je vrlo značajno napomenuti prilikom komentarisanja poslednjeg stava člana koji je predmet naše analize (stav 3. člana 73. Ustava Republike Kosovo), jeste činjenica da sam Zakon o sprečavanju sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija u Republici Kosovo, predviđa određene dužnosti funkcionera (službenika) u vezi sprečavanja sukoba interesa (član 15. Zakona). Naime, samim činom izbora ili imenovanjem, funkcioner (službenik) je dužan da spreči svaku vrstu sukoba interesa. Takođe, svaki pretpostavljeni (ili pretpostavljena institucija) mora da preduzme sve potrebne mere u vezi sprečavanja i rešavanja eventualnih slučajeva sukoba interesa. U slučaju kada starešina određene institucije ili sama institucija nisu sigurni u činjenicu postojanja sukoba interesa, imaju pravo i dužnost da se obrate Agenciji za razmatranje sukoba interesa, koja donosi rešenje za svaki pojedinačni slučaj.

6. Navedeni Zakon o sprečavanju sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija u Republici Kosovo ima, kao jedan od glavnih ciljeva, borbu protiv korupcije, jer istovremeno obavljanje više javnih funkcija, uključujući i funkcije narodnih poslanika i gradonačelnika, odnosno predsednika opština, kao i svih ostalih opštinskih službenika koji su nosioci izvršnih funkcija, predstavlja sukob interesa. Otuda, njihovo istovremeno vršenje od strane jednog lica nije moguće, tako da će se ova lica, ukoliko budu izabrana na poslaničku funkciju (Ustav im ne zabranjuje kandidovanje, ali samo kaže da se ne mogu izabrati za poslanike, ukoliko ne daju ostavke na dotadašnje izvršne funkcije u opštini), morati da opredele. To znači njihov izbor da zadrže poslaničke mandate ili, pak, da ostanu u predsedničkim foteljama u svojim sredinama, odnosno da ostanu i dalje nosioci izvršnih funkcija kao službenici na opštinskom nivou.

Član 74 [Vršenje funkcije]

Poslanici Skupštine Kosova vrše svoju funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo i u saglasnosti sa ovim Ustavom, zakonima i poslovnikom o radu Skupštine.

Član 74.

1. Poslanik je termin koji u demokratskim društvima označava osobu koja predstavlja celokupno stanovništvo određene oblasti, koju biraju građani te oblasti. Oni ga biraju kao svog opunomoćenika, da raspravlja u njihovo ime sa drugim poslanicima o vođenju društva i države. Poslanička funkcija se dobija opštim glasanjem, a dužnost poslanika, kao nosioca ove, izuzetno značajne i odgovorne predstavničke funkcije, jeste da ozbiljno proučava sva postavljena pitanja i sva predložena rešenja. Kada je ponuđeno rešenje u skladu sa njegovim ubeđenjem, on

treba da glasa za njega, a ako ga, s druge strane, njegovo ubeđenje osuđuje, treba da glasa protiv. Ako prihvata naloge drugih, on izdaje svoju punomoć. Poslanici su dužni, takođe, da poštuju dostojanstvo države i poslanika, da se jedni drugima obraćaju učtivim rečima i sa uvažavanjem, bez korišćenja uvredljivih izraza ili iznošenja činjenica i ocena iz privatnog života poslanika i drugih lica.

2. Prema tome, pored prava poslanika, koja su garantovana ustavom, zakonom i skupštinskim poslovníkom, zakonom i poslovníkom parlamenta se uređuju i odgovarajuće dužnosti ovih narodnih predstavnika. Kao što se vidi, dužnosti poslanika se razlikuju od njihovih prava, pre svega, prema aktima kojima se utvrđuju. Dužnosti poslanika proističu iz prirode poslaničkog mandata, njegove veze sa biračima, veze sa političkom strankom koja ga je kandidovala i veze sa drugim poslanicima u parlamentu, kao kolektivnom telu čiji je poslanik član. Tako razlikujemo, prema svojim svojstvima, dve vrste poslaničkih dužnosti: 1) moralne; 2) pravne. Kršenje prve grupe dužnosti (etičkih obaveza) dovodi do sankcija u vidu političke odgovornosti poslanika, dok kršenje druge grupe obaveza (pravnih obaveza), može da dovede do određenih sankcija u vidu ograničavanja pojedinih prava poslanika, u koja spada i prestanak mandata.
3. Kada je reč o prvoj grupi, tj. o moralnim dužnostima poslanika, treba reći da se one manifestuju u odnosu poslanika prema biračima, na osnovu čijih glasova je taj poslanik izabran na navedenu funkciju i u odnosu prema političkoj stranci koja ga je kandidovala za funkciju narodnog predstavnika u parlamentu. Naime, kao reprezentant građana, on reprezentuje sve građane, a ne samo one koji su mu poklonili svoje poverenje i glasali za njega. Zato on mora da zastupa interese svih građana, što očigledno predstavlja njegovu najznačajniju obavezu, ali u moralnom smislu, jer to nije i njegova pravna obaveza. To znači da poslanik, kao narodni predstavnik u parlamentu, ne može da bude pozvan na odgovornost, niti može da bude opozvan ukoliko ne ispunjava ovu svoju dužnost, jer se odnos između predstavnika i birača ne zasniva na vezanom (imperativnom), nego na slobodnom (predstavničkom) mandatu. Ukoliko bi takva mogućnost postojala (pozivanje poslanika na odgovornost, opozivanje zbog neispunjavanja dužnosti, prinuđivanje na ispunjavanje navedene obaveze i slično), onda bi to bilo u protivrečnosti sa načelom slobodnog mandata, kome se daje prednost u odnosu na, takođe, poednako značajno načelo parlamentarizma – načelo reprezentovanja. S obzirom da je ovo moralna obaveza poslanika, njegova odgovornost za nezastupanje interesa birača samo politička i realizuje se na sledećim izborima u obliku političke sankcije, koja znači gubitak poverenja birača i njihovo uskraćivanje davanja svojih glasova takvom poslaniku, koji nije ispunio ovu moralnu dužnost²⁸³.

²⁸³ Kao član političke stranke koja ga je kandidovala na izborima za funkciju poslanika, takav narodni predstavnik, koji je dobio poverenje i postao član parlamenta ima, takođe, moralne dužnosti. Ove dužnosti se sastoje u zastupanju političkog programa stranke čiji je član, ali njihovo kršenje ne podleže pravnim sankcijama (iako je do sada bilo brojnih pokušaja da se ova veza poslanika sa političkom strankom i pravno uspostavi, kao i da se pravno sankcioniše kršenje dužnosti poslanika da u parlamentu zastupa politički program stranke koja ga je kandidovala i na čijoj izbornoj listi je dobio poslanički mandat). I to je posledica izričitog

4. Za razliku od ovoga, u sistemima u kojima postoji imperativni mandat, poslanik ne zastupa interese svih građana (ne reprezentuje sve građane), nego reprezentuje samo one birače koji su za njega glasali. Zato on ima obavezu da reprezentuje samo interese birača koji su ga izabrali i to je njegova pravna obaveza, koja je sankcionisana prestankom poslaničkog mandata, ukoliko opoziv poslanika zatraže njegovi birači, koji su mu taj mandat dali na izborima²⁸⁴.
5. Imajući navedeno u vidu, član 74. Ustava Republike Kosovo utvrđuje da poslanici Skupštine Kosova imaju obavezu da vrše svoju funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo. Takođe, ovaj član utvrđuje da se vršenje ove poslaničke funkcije mora odvijati u saglasnosti, pre svega, sa Ustavom Republike Kosovo, a zatim i sa odgovarajućim zakonima i Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo, jer svi ovi opšti pravni akti, bez obzira na svoju pravnu snagu, utvrđuju prava, ali i obaveze poslanika, kao članova republičkog parlamenta, da vrše svoju funkciju najbolje što mogu i u interesu Republike u čijoj Skupštini reprezentuju sve građane države čiji su državljani. Na to ih obavezuje i sama zakletva koju oni daju posle verifikacije mandata u Skupštini, da će časno i pošteno obavljati svoje obaveze i dostojanstveno predstavljati sve građane, tj. celokupan narod i da će raditi u interesu Republike Kosovo i svih njenih građana. Takođe, poslanike Skupštine Republike Kosovo na dužnost vršenja svoje funkcije u najboljem interesu svoje države, obavezuje i zakletva da će se u svom radu, kao narodni predstavnici u parlamentu, angažovati za zaštitu i poštovanje ustavnosti i zakonitosti, za zaštitu teritorijalne celovitosti i institucionalnog integriteta Republike Kosovo, kao i za garantovanje sloboda i prava čoveka, u skladu sa zakonima zemlje i evropskim standardima²⁸⁵.

Član 75 [Imunitet]

- (1) **Poslanici Skupštine uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za postupke i odluke tokom vršenja svoje poslaničke funkcije. Imunitet ne ometa krivično gonjenje poslanika Skupštine za postupke koje je počinio van vršenja svoje poslaničke funkcije.**
- (2) **Poslanik Skupštine se ne može uhapsiti niti pritvoriti dok obavlja svoju funkciju poslanika Skupštine, bez saglasnosti većine svih poslanika Skupštine.**

ustavnog garantovanja slobodnog mandata poslanika, a ustavnog propisivanja pravne ništavosti vezanog, tj. imperativnog poslaničkog mandata.

²⁸⁴ Za postojanje demokratije je, u svakoj državi, od presudnog značaja poštovanje biračkog prava svakog građanina i obezbeđivanje zaštite ovog prava, u slučaju njegove povrede. O odnosu demokratije i navedenog političkog prava, videti šire: Kasapović, M., Šiber, I, Zakošek, N., *Birači i demokratija*, (Alinea: Zagreb, 1998).

²⁸⁵ Uporedi stavove 61-82 *Presude Ustavnog suda Republike Kosovo od 8 decembra 2011 u slučaju Br. KO 119/10. Podnosilac zahteva Ombudsperson Republike Kosovo. Ocena ustavnosti člana 14 stav 1.6, člana 22, člana 24, člana 25 i člana 27 Zakona o Pravima i Dužnostima Poslanika Br. 03/L111, od 4 juna 2010 godine.*

Član 75.

1. Unutrašnja organizacija parlamenta obuhvata nekoliko oblasti koje se sastoje od posebnih institucija regulisanih ustavnim i drugim normama (pravnim ili običajnim). Tu, pre svega, mislimo na oblast koja se tiče položaja parlamentaraca (predstavnik naroda), koji treba da obezbeđuje njihovu nezavisnost u odnosu na spoljne pritiske, s jedne strane i nezavisnost i institucije parlamentarca, s druge strane. Institut koji služi prvoj svrsi jeste parlamentarni imunitet²⁸⁶, a drugoj parlamentarni inkompatibilitet.
2. Kada govorimo o parlamentarnom imunitetu, treba reći da on označava neprikosnovenost poslanika kao člana parlamenta i da se osnovi ovog imuniteta nalaze u načelu narodne suverenosti (poslanik je narodni predstavnik, tj. izraz narodne suverenosti, pa je, otuda, kao i sama ta suverenost i on neprikosnoven) i načelu podele vlasti (kako zakonodavnu vlast vrši parlament koji se sastoji od poslanika, ovo načelo uključuje nezavisnost i neprikosnovenost poslanika u odnosu na izvršnu i sudsku vlast).
3. Razlikujemo dva osnovna oblika imuniteta poslanika, i to: **imunitet neodgovornosti** (deluje automatski i štiti poslanika kada on vrši parlamentarnu funkciju) i **imunitet nepovredivosti** (deluje samo ako se poslanik na njega pozove i štiti poslanika kada on ne vrši parlamentarnu funkciju). Punu slobodu vršenja poslaničke funkcije omogućuje samo istovremeno postojanje oba ova imuniteta.
4. **Imunitet neodgovornosti** štiti poslanika za govor, izraženo mišljenje i dat glas u parlamentu, što znači da se njome pokrivaju akti parlamentarca koji su učinjeni u vršenju njegovih funkcija. Zato se za njega kaže da je on suštinski, tj. materijalni imunitet, koji štiti poslanika od pozivanja na krivičnu i bilo koju drugu odgovornost, za mišljenje koje je izneo u parlamentu ili glasanje prilikom obavljanja poslaničke funkcije. Međutim, poslanik je za svoje govore i mišljenja date izvan parlamenta odgovoran kao i svaki drugi građanin.²⁸⁷ Suština ovog imuniteta se sastoji u obezbeđivanju slobode pretresa u parlamentu, koji predstavlja jedno telo u kome se do rešenja o opštim državnim interesima, najčešće dolazi kroz jedan organizovani sukob, često, dosta suprotnih ličnih shvatanja i mišljenja. Ono što je bitno naglasiti, jeste da je to mišljenje, kao i glasanje o određenoj stvari, izraženo u vršenju poslaničkog poziva i da je učinjeno u samom parlamentu (bez značaja je za postojanje ovog imuniteta, da li se rad parlamenta

²⁸⁶ U cilju obezbeđivanja nezavisnosti parlamentaraca u odnosu na spoljne pritiske, primenjuje se i institut parlamentarne naknade, ali o njemu na ovom mestu nećemo govoriti, s obzirom da je predmet našeg komentara samo parlamentarni imunitet.

²⁸⁷ Sud je zaključio kako nije prihvatljivo da član parlamenta izbjegne optužbu zbog klevete u predmetu u kojem je spor nastao izvan političkog konteksta, a imunitet proistekao iz odluke koju je usvojio sam parlament i kada nije bilo drugih sredstava na raspolaganju koja bi se mogla iskoristiti da se ispravi šteta nanescena navodnom klevetom (*Cordova protiv Italije* (br. 1 i 2) (2003.)).

obavlja u zgradi parlamenta ili na nekom drugom mestu, već je bitno da se mišljenje i glasanje odnosi na predmete koji spadaju u parlamentarnu nadležnost).

5. Prema tome, parlamentarac je zaštićen za svoje govore, izjave, data mišljenja i slično, bez obzira na njihovu sadržinu i stepen društvene opasnosti, ali kao što smo već napomenuli, to važi samo ako ih je poslanik, kao narodni predstavnik i član parlamenta, dao i izrazio unutar tog istog parlamenta, odnosno njegovih organa i to samo za vreme trajanja sednice. Pre i posle sednice, kao i za vreme pauze, izjave parlamentaraca nisu zaštićene imunitetom neodgovornosti²⁸⁸. Ono što je, na ovom mestu, bitno napomenuti jeste i to da je ova neodgovornost apsolutna, s obzirom da ona važi dok mandat parlamentarca traje, kao i posle isteka mandata, jer se samo tako može obezbediti potpuna sloboda govora. U suprotnom, tj. kada poslanik ne bi bio trajno, tj. doživotno neodgovoran i kada bi postojalo naknadno pozivanje na odgovornost, on ne bi uživao punu slobodu izražavanja i to bi sigurno uništilo celu instituciju ovog imuniteta. Koliko je značajan ovaj imunitet, može se videti iz činjenice da je on privilegija javno-pravnog karaktera, koja je data svakom parlamentarcu, kao nosiocu javno-pravne funkcije, a ne kao privatnoj ličnosti. To znači da se ova neodgovornost zajemčuje parlamentarcu, ne radi zaštite njegovih ličnih interesa, nego zaštite interesa i nezavisnosti samog parlamenta (pre svega, od arbitrarnog postupanja uprave i sudstva), pa se, zbog toga, parlamentarac ne može odreći te privilegije²⁸⁹.
6. **Imunitet nepovredivosti**, za razliku od imuniteta neodgovornosti, odnosi se na akte koji su izvršeni van obavljanja parlamentarne funkcije i njime se, otuda, štiti celokupna vanparlamentarna delatnost poslanika. S obzirom da ovaj imunitet sprečava primenu opšteg prava na narodnog predstavnika, za njega se može reći da je to, ustvari, proceduralni imunitet, jer bez pristanka parlamenta, poslanik kao njegov član, ne može da bude lišen slobode, niti protiv njega može da bude poveljen krivični postupak. Kao što je svrha imuniteta neodgovornosti omogućavanje slobode izražavanja (najvažniji element sadržine ovog imuniteta je sloboda govora), tako je svrha imuniteta nepovredivosti garantovanje slobode od hapšenja. Zato se on može ukinuti samo odlukom parlamenta.
7. Takođe, ovde treba ukazati na to da se imunitet nepovredivosti odnosi isključivo na pokretanje krivičnog postupka (za razliku od imuniteta neodgovornosti), pa otuda, ovom vrstom imuniteta članovi parlamenta nisu obuhvaćeni ukoliko je reč o građansko-pravnoj, upravnoj i disciplinskoj odgovornosti. Ono što treba naglasiti

²⁸⁸ Međutim, treba ukazati na činjenicu da postoje i takvi ustavi koji, na neki način, u određenom stepenu (manjem ili većem) ograničavaju slobodu govora parlamentaraca. Tako, na primer, prema Osnovnom zakonu Nemačke (Grundgesetz) iz 1949. godine, zaštita za glasanje i mišljenje članova parlamenta tokom parlamentarnog rada (ovu zaštitu obezbeđuje imunitet neodgovornosti) je, donekle, sužena. Naime, ova zaštita ne važi za tzv. "besramne uvrede", što je predviđeno članom 46. ovog Zakona, koji je, ustvari, najviši opšti pravni akt Savezne Republike Nemačke, tj. Ustav.

²⁸⁹ O pravima javno-pravnog karaktera, pisao je Georg Jellinek još krajem XIX veka. Videti više: Jellinek, G., System der subjektiven öffentlichen Rechte (Mohr: Freiburg, 1892).

jeste upoređivanje ova dva imuniteta po obimu i dejstvu. Naime, kada je reč o obimu, treba reći da je imunitet nepovredivosti širi od imuniteta neodgovornosti, s obzirom da potencijalno obuhvata daleko veći broj krivičnih dela²⁹⁰, ali je po svom dejstvu slabiji, jer on, ustvari, predstavlja samo vremensko odlaganje krivičnog gonjenja²⁹¹ i štiti parlamentarca samo za vreme trajanja parlamentarnog mandata (posle isteka ovog mandata član parlamenta je krivično odgovoran). On, znači, predstavlja samo jednu procesnu smetnju za vođenje krivičnog postupka, dok narodni predstavnik, kao član parlamenta, uživa imunitet. Tako je zaštita koja se pruža imunitetom nepovredivosti samo privremena²⁹², a ne apsolutna (kao što je to slučaj kod imuniteta neodgovornosti), što znači da ukoliko parlament odbaci zahtev za pokretanje krivičnog postupka protiv njegovog člana, samim tim ne prestaje i pravo progona uopšte. Međutim, treba reći da ova nepovredivost, po pravilu, slabi krivičnu odgovornost člana parlamenta, jer očigledno nije isti efekat pokretanja krivičnog postupka neposredno posle izvršenja krivičnog dela i pokretanja istog postupka posle proteka vremena od dve do četiri godine²⁹³. Naravno, imunitet nepovredivosti ne važi ukoliko je član parlamenta zatečen u vršenju krivičnog dela (tzv. flagrantni delikt), pa se tada redovno izuzima od zaštite ovog imuniteta²⁹⁴, jer bi u takvom slučaju, odstupanje od načela jednakosti svih građana pred zakonom bilo isuviše veliko.

8. Na kraju ovog izlaganja o parlamentarnom imunitetu, pre nego što počnemo komentar člana 75. Ustava Republike Kosovo, čiji rubrum nosi naziv "Imunitet", naglasice da je nepovredivost nužan korelat neodgovornosti i da samo ova imuniteta omogućavaju potpunu slobodu obavljanja parlamentarne funkcije. Osnov

²⁹⁰ Imunitet neodgovornosti se odnosi samo na krivična dela koja su izvršena govorom, tj. datom izjavom ili izraženim mišljenjem (glasanjem), a ne i na krivična dela koja su učinjena nekom činidbom, tj. delanjem.

²⁹¹ Imunitet nepovredivosti predstavlja vremensko odlaganje krivičnog gonjenja parlamentarca dok se parlament ne izjasni, a najduže dok traje mandat parlamentarca.

²⁹² U nekim zemljama imunitet nepovredivosti traje samo za vreme zasedanja parlamenta, a ne kao u većini zemalja, dok traje parlamentarni mandat (to znači da je u ovim, doduše ne tako brojnim zemljama, imunitet nepovredivosti još više ograničen, što je manje u saglasnosti sa idejom nepovredivosti).

²⁹³ Iako veoma retka, bolje reći usamljena (izuzetna) ustavna rešenja, treba reći da postoje i države koje garantuju potpuni imunitet nepovredivosti, što nesumnjivo pruža mogućnost za potpuno isključenje krivične odgovornosti člana parlamenta (to, očigledno, predstavlja odstupanje od načela jednakosti građana pred zakonom). Tako, na primer, prema Ustavu Republike Češke iz 1992. godine, "poslanik ili senator ne može biti podvrgnut krivičnom postupku bez odobrenja doma čiji je član, a ako odgovarajući dom odbije da da saglasnost, taj krivični postupak postaje nemoguć zauvek" (član 27.), dok Ustav Republike Slovačke iz 1992. godine, takođe, predviđa da "poslanici ne mogu biti krivično, ni disciplinski gonjeni, niti lišeni slobode bez saglasnosti Nacionalnog veća Republike Slovačke, a u slučaju da Nacionalno veće odbije da da saglasnost, postupak se trajno obustavlja" (član 78.).

²⁹⁴ Ovo ograničenje u nekim ustavima je još vidljivije, pa tako, Osnovni zakon Nemačke iz 1949. godine, propisuje da ovaj imunitet nepovredivosti, ne samo da ne važi kada je član parlamenta uhvaćen na delu, nego i tokom sledećeg dana. Takođe, postoje i ustavi po kojima ovaj imunitet ne važi za određena krivična dela parlamentarca, na primer, za uvrede, klevete ili zločine.

imuniteta neodgovornosti se nalazi u načelu narodne suverenosti, prema kome je nosilac suverenosti narod, a ostvaruje je preko svojih predstavnika ili neposredno, dok se osnov imuniteta nepovredivosti nalazi u načelu podele vlasti i osnovna sadržina ovog imuniteta se sastoji u zabrani od hapšenja poslanika van parlamenta, pre nego što to odobri sam parlament, čiji je poslanik član.

9. Međutim, treba reći i da postoje zemlje koje ne poznaju imunitet nepovredivosti, a kao najpoznatiji primeri za to se mogu navesti Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija. Naime, Kongres u SAD-u (američki parlament) ima veoma široku disciplinsku vlast nad svojim članovima (što je slučaj i sa britanskim parlamentom), tako da ih može lišiti slobode i može im oduzeti mandat dvotrećinskom većinom u odgovarajućem domu parlamenta (Predstavničkom domu ili Senatu). To znači da pravo SAD-a ne poznaje imunitet nepovredivosti, dok imunitet neodgovornosti važi samo prema spolja. Kada je reč o pravu Velike Britanije situacija je potpuno ista (s tim što britanski parlament ne može oduzeti mandat poslaniku), tako da su poslanici, kao članovi parlamenta, odgovorni za krivična dela pred redovnim sudovima, kao i svi ostali građani. Otuda mogu biti lišeni slobode, suđeni i kažnjavani bez ikakve prethodne dozvole britanskog parlamenta, tj. domova čiji su članovi.

Član 75.1.

1. Analizirajući odredbe člana 75. Ustava Republike Kosovo, možemo reći da su oba navedena imuniteta, kao sastavni delovi imuniteta parlamentaraca, garantovani najvišim opštim pravnim aktom Republike Kosovo, tj. Ustavom. Naime, stav 1. navedenog člana garantuje poslanicima Skupštine Republike Kosovo imunitet neodgovornosti, dok stav 2. istog člana garantuje narodnim predstavnicima imunitet nepovredivosti. To znači da prvi stav ovog člana štiti poslanike od svake vrste krivičnog gonjenja, svih vrsta građanskih tužbi ili eventualnih razrešenja za postupke i odluke u Parlamentu (održan govor, izraženo mišljenje, dat glas i slično), tokom vršenja svoje poslaničke funkcije. Iz toga proizilazi da ovim parlamentarnim imunitetom poslanici republičke Skupštine nisu zaštićeni od krivičnog gonjenja za postupke učinjene van vršenja njihove poslaničke funkcije²⁹⁵.
2. Imunitetsko pravo poslanika Skupštine Republike Kosovo nastaje danom izbora, odnosno verifikacije njihovih mandata. Ovaj član, koji je predmet našeg komentara (član 75.) statuirá **imunitet** (neodgovornost i nepovredivost) članova narodnog predstavništva. Sama reč imunitet potiče od latinske reči *immunis* (oprošten od

²⁹⁵ Uporedi stavove 51-135 *Presude UStavnog suda Republike Kosovo od 20 septembra 2011 u slučaju Nr. K098/11. Podnosilac zahteva Vlada republike Kosovo u vezi imuniteta poslanika Skupštine Kosova, Predsednika Republike i članova Vlade Republike Kosovo*. U ovom slučaju, Sud je ocenio da postoji samo funkcionalni imunitet, tj. samo za dela i akte preduzete u okviru funkcije kao poslanici, ministri vlade i premijer iste, i kao predsednik države, a ne i za ona dela i akte koji su preduzete van delokruga nadležnosti i u cilju izvršenja tih nadležnosti od strane gore navedenih funkcionera države Kosovo.

tereta, oslobođen, razrešen). *Imunitet neodgovornosti* ili kako se drugačije naziva *materijalni imunitet*, štiti najznačajnija prava poslanika Skupštine Republike Kosovo, vezana za njihov status u parlamentu – sloboda govora i sloboda glasanja. To je njihovo individualni pravo kojim oni slobodno raspolažu, tako da za govor u republičkom Parlamentu ili za glas dat prilikom odlučivanja, poslanici ne mogu odgovarati. Ukoliko njima to pravo ne bi bilo zagantovano, ne bi postojali ni uslovi u kojima bi oni mogli nesmetano da obavljaju svoju parlamentarnu funkciju. S obzirom da je dejstvo ovog materijalnog imuniteta apsolutno, tj. isključuje odgovornost poslanika i posle prestanka mandata (za mišljenje izneto u parlamentarnoj debati i glas dat prilikom donošenja parlamentarne odluke), ovaj imunitet se još naziva i parlamentarna neodgovornost (član 75. stav 1. Ustava Republike Kosovo).

3. Ova vrsta mandata je poslanicima garantovana i članom 22. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo. Naime, prema odredbama ovog člana poslanik uživa imunitet u skladu sa Ustavom za usmene ili pismene izjave i ostale postupke, izvršene u svojstvu poslanika Skupštine, a ovaj imunitet, kao i *procesni imunitet* ili *imunitet nepovredivosti* počinje danom verifikacije mandata i završava se završetkom njegovog mandata. Međutim, izuzetno od odredbe sadržane u tački 4. ovog člana, Skupština može poslaniku oduzeti imunitet pre završetka mandata. Zahtev za oduzimanje imuniteta poslaniku podnosi nadležni organ za krivično gonjenje, a odluku o oduzimanju imuniteta poslaniku donosi Skupština, u skladu sa preporukama Komisije za mandate, imunitet i Poslovnik.

Član 75.2.

1. Analizirajući dalje član 75. Ustava Republike Kosovo, koji je posvećen parlamentarnom imunitetu poslanika Skupštine, na početku komentara stava 2. ovog člana, ukazaćemo da je odredba ovog stava posvećena tzv. *procesnom imunitetu*, tj. *imunitetu nepovredivosti*. Naime, prema odredbi navedenog stava, poslanik Skupštine Republike Kosovo ne može da bude uhapšen, niti se može pritvoriti sve dok obavlja svoju funkciju poslanika, ukoliko ne postoji saglasnost većine svih poslanika Skupštine čiji je on član. Garantovanje ovog imuniteta posebno štiti ličnu slobodu poslanika i predstavlja njegovo individualno pravo, tako da, ukoliko želi da ga koristi, poslanik mora da se pozove na ovaj imunitet. Treba naglasiti da, iako je procesni imunitet lično pravo poslanika, pored njega, na imunitet se može pozvati i parlament čiji je on član, a odluku o procesnom imunitetu donosi sam parlament. Ovo nalaže načelo podele vlasti, prema kome status poslanika u parlamentu mora da bude posebno zaštićen, što se naročito odnosi na uticaj izvršne i sudske vlasti. Tako, ako bi aktima navedenih vlasti (izvršne ili sudske) lična sloboda poslanika Skupštine Republike Kosovo bila ugrožena, bilo bi ugroženo i nesmetano obavljanje same poslaničke funkcije, koju poslanik, kao narodni predstavnik, vrši za vreme trajanja parlamentarnog mandata. Ovaj procesni imunitet obezbeđuje zaštitu lične slobode poslanika, ne samo u odnosu na njegove aktivnosti preduzete u samom parlamentu, nego i za aktivnosti koje nisu neposredno vezane za njegov rad u parlamentu.

2. *Procesni imunitet* (imunitet nepovredivosti) zajemčen poslanicima Skupštine Republike Kosovo, isključuje mogućnost njihovog hapšenja, krivičnog gonjenja, vođenja sudskog postupka i preduzimanja drugih mera prema ličnoj slobodi poslanika²⁹⁶. Međutim, dejstvo ovog imuniteta je relativno (a ne apsolutno, kao što je to slučaj sa materijalnim imunitetom, tj. imunitetom neodgovornosti) i od njega je moguće odstupiti pod uslovima utvrđenim u Ustavu. Tako, na primer, ukoliko je poslanik zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora od 5 i više godina, on može biti lišen slobode, uz uslov da se o tome odmah obavesti Parlament, koji u tom slučaju, odlučuje o imunitetu poslanika. Protiv takvog poslanika se može voditi sudski postupak ukoliko Parlament odluči da skine imunitetsku zaštitu i tako omogući vođenje postupka. Zaštita koju pruža procesni imunitet, kao što smo napred naveli, deluje samo za vreme dok traje poslanički mandat i sa njegovim prestankom, prestaje i dejstvo ovog imuniteta, tako da se prema poslaniku kome je mandat prestao, može preduzeti krivično gonjenje ili voditi sudski postupak.
3. Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo, poput Ustava, u svom članu 22. utvrđuje da poslanik uživa imunitet u odnosu na mere zadržavanja, lišenja slobode, krivičnog gonjenja, dok Skupština ne donesi odluku o oduzimanju njegovog imuniteta. Takođe, mera zadržavanja ili lišenja slobode može se preduzeti prema poslaniku i bez prethodnog oduzimanja imuniteta od strane Skupštine, u slučaju kada poslanik čini teško krivično delo, koje je kažnjivo sa 5 i više godina zatvora. Članom 24. ovog Poslovnika predviđena je procedura koja se preduzima u slučaju kada je poslanik zadržan ili lišen slobode. Naime, u slučaju kada je poslanik zadržan ili lišen slobode bez oduzimanja imuniteta, nadležni organ gonjenja je dužan da odmah informiše predsednika Skupštine, posle čega on saziva Komisiju za mandat, imunitet i Poslovnik i dostavlja obaveštenje uz ostala prateća dokumenta nadležnog organa gonjenja. Predsednik je ovlašćen da zatraži od Komisije hitno razmatranje tog pitanja, koja u roku od dva dana nakon informisanja od predsednika Skupštine, razmatra slučaj poslanika koji je zadržan ili lišen slobode. Komisija, radi saslušanja, poziva nadležni organ gonjenja i poslanika koji je zadržan ili lišen slobode. Posle podnošenja izveštaja od strane Komisije, predsednik Skupštine Republike Kosovo saziva sednicu u roku od dva dana, na kojoj Skupština odlučuje tajnim glasanjem o imunitetu poslanika. U slučajevima kada se poslaniku ne oduzme imunitet, isti se oslobađa od zadržavanja ili lišenja slobode.
4. Prema tome, odredba stava 2. navedenog člana, koji je predmet našeg komentara (član 75. Ustava), odnosi se na one radnje koje poslanici učine van svoje funkcije i kada ih vrše, oni se ne pojavljuju kao poslanici, nego kao obični građani. Zato, ako su te radnje protivpravne, oni će odgovarati kao i sva druga lica koja bi te radnje izvršila. Samo, za njihovo gonjenje potrebno je ispuniti jedan uslov, a to je da Skupština Republike Kosovo dâ ovlašćenje za pokretanje postupka. Ta privilegija

²⁹⁶ Neki ustavi, kao što je to, na primer, slučaj sa Ustavom Italije, izričito isključuju vršenje ličnog pretresa poslanika, zatim pretres njegovog stana, kao i povredu tajnosti pisama (i drugih vidova komunikacije).

nije priznata narodnim predstavnicima da bi se oni oslobodili odgovornosti, već samo za to da bi se zaštitili od "tendencioznog optuživanja". Prema duhu gornjih odredaba, tj. napred navedenog u vezi procesnog imuniteta (imuniteta nepovredivosti), Skupština Republike Kosovo ne bi smela da uskrati ovlašćenje za pokretanje krivičnog postupka protiv poslanika za koga je uverena da optužba ima osnova i da nije tendenciozna. U tom cilju, Skupština ima pravo da se bliže upozna sa predmetom (preko Komisije za mandat, imunitet i Poslovnik), može zahtevati od sudova objašnjenja, pošiljku potrebne dokumentacije, određenih akata i slično.

Član 76 [Poslovnik o radu]

Poslovnik o radu Skupštine se usvaja sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine.

Član 76.

1. Kada je reč o unutrašnjoj organizaciji parlamenta, treba reći da je parlamentarni poslovnik najznačajniji pravni akt kojim se ona uređuje. To je specifičan opšti pravni akt koji, pored unutrašnje organizacije parlamenta, uređuje i prava poslanika, kućni red i parlamentarne procedure. Parlament autonomno uređuje sopstvenu unutrašnju organizaciju i procedure po kojima se odvija njegov rad. U parlamentima sa dva ili više domova, svaki dom donosi svoj poslovnik. Pod unutrašnjom organizacijom parlamenta podrazumevamo nekoliko oblasti, koje se tiču posebnih institucija.
2. **Prva oblast** se odnosi na *položaj parlamentaraca* (pravila kojima se utvrđuju prava i dužnosti svih učesnika parlamentarnog postupka, pre svega, poslanika i predlagača akata koje parlament treba da usvoji). **Druga oblast** obuhvata *materiju zasedanja i sednica parlamenta* (parlamentarni proces raspravljanja i donošenja pravnih i političkih odluka, ustavotvorni i zakonodavni postupak, ratifikovanje međunarodnih ugovora, usvajanje budžeta i završnog računa, postupak donošenja značajnih akata parlamenta, kao što su rezolucije, deklaracije, preporuke, zaključci i slično, detaljno regulisanje zasedanja parlamenta i rada na njegovim sednicama, počev od sazivanja sednica, raspravljanja i glasanja, pa sve do zaključenja sednica, kao i sva druga pitanja parlamentarne procedure u koja spadaju regulisanje odnosa parlamenta prema drugim državnim organima – na primer, postupak izbora i razrešenja vlade, postupak izbora predsednika republike, sudija ustavnog suda, postupak interpelacije i drugo). Najzad, **treća oblast** se odnosi na *parlamentarna radna tela i na parlamentarne radne funkcionere* (unutrašnja, radna i politička organizacija, utvrđivanje organa parlamenta i načina njihovog izbora, unutrašnjih radnih tela, odbora i komisija, tehničkih organa parlamenta, kao što su službe, sekretarijati, biro i slično).

3. Ova unutrašnja organizacija, kao i način rada parlamenta, uređuju se ne samo parlamentarnim poslovnikom, nego i ustavom i zakonom o parlamentu, pri čemu ustav uređuje najvažnija pitanja iz ove oblasti (tu spadaju, na primer, pitanja kao što su: struktura parlamenta, tj. broj njegovih domova, broj poslanika, periodi u kojima se održava redovno zasedanje parlamenta, uslovi koji su potrebni da bi se sazvalo vanredno zasedanje parlamenta, status i izbor predsednika parlamenta, kvorum, tj. većina parlamentaraca potrebna za punovažan rad parlamenta, zatim većina poslanika potrebna za usvajanje zakona itd.). S obzirom da je ustav svake zemlje najopštiji, najapstraktniji i najnačelniji opšti pravni akt, zakon o parlamentu i, naročito, poslovnik o njegovom radu, ova pitanja dalje konkretizuju i uređuju u potpunosti.
4. Međutim, treba naglasiti da svaki parlamentarni saziv ima pravo da za svoj mandatni period na koji su poslanici izabrani, tj. za period svoje legislature, utvrdi pravila po kojima će postupati. To znači da parlament ima pravo da uredi sopstvenu unutrašnju organizaciju i način svoga rada, pre svega parlamentarnim poslovnikom koji predstavlja najvažniji i specifičan opšti pravni akt, koji sadrži navedena pravila o unutrašnjoj organizaciji parlamenta, kao i o pravima poslanika, parlamentarnim procedurama, kućnom redu i slično. Naravno, tumačenje pravila poslovnika mora da se oslanja i na parlamentarnu tradiciju i praksu, koja se formirala tokom istorijskog i političkog razvoja. Upravo zbog značaja koji poslovnik ima u radu parlamenta, neke zemlje svojim ustavima izričito predviđaju da je potrebno obezbediti kvalifikovanu većinu poslanika u parlamentu, koja bi glasala za usvajanje poslovnika. To mora da bude eksplicitno navedeno u ustavu i u te zemlje spadaju, na primer: Italija, Austrija, Slovenija i druge. U nekim drugim zemljama, ustavom se predviđa da je za usvajanje poslovnika potrebna apsolutna, a u nekim čak dvotrećinska većina glasova poslanika. Naravno, ukoliko je reč o parlamentima sa dva ili više domova, onda svaki od domova donosi samostalno svoj poslovnik²⁹⁷.
5. Kada je reč o tome da li parlament treba da bude jednodoman ili dvodoman, tj. sastavljen iz više domova, u ustavnoj teoriji²⁹⁸ ne postoji saglasnost, tako da su mišljenja dosta podeljena, a zastupnici jednog ili drugog mišljenja uvek ističu određene argumente u prilog svojih tvrdnji. Tako, za postojanje jednodomnog parlamenta se zalažu pristalice načela narodnog suvereniteta, koje ističu da građani, neposrednim izborom svojih predstavnika učestvuju u legislativi, tj. zakonodavnoj vlasti i da samo takav parlament može da obezbedi demokratski princip narodnog suvereniteta. Međutim, zastupnici mišljenja da parlament ne treba da bude jednodoman, nego sastavljen od dva ili više domova, smatraju da ovakva struktura parlamenta ne predstavlja nikakvu prepreku ostvarivanja načela

²⁹⁷ Ukoliko analiziramo komparativnu ustavnu praksu, uočićemo da preovlađuju dvodomni parlamenti. Tako, među evropskim državama možemo navesti samo nekoliko ustavnih sistema koji predviđaju jednodomne parlamente i tu spadaju: Švedska, Finska, Danska, Luksemburg, Grčka, Mađarska, Portugalija, Slovačka, Bugarska, Srbija, Hrvatska, kao i Republika Kosovo.

²⁹⁸ Videti opširnije o tome u iscrpnoj analizi kod : Marshall, G., *Constitutional Theory* (Clarendon Press: Oxford, 1971).

narodnog suvereniteta, na kome insistiraju njihovi neistomišljenici. Oni to pravdaju činjenicom da poslanike donjeg doma (prvog doma), tj. doma građana, uvek biraju građani, a prednost parlamenta sa više domova oni vide, pre svega, u tome što se, na taj način, obezbeđuje odgovornije ostvarivanje zakonodavnih nadležnosti, eventualno ispravljanje grešaka koje bi u svom radu mogao da napravi donji dom (za donji dom se obično kaže da on predstavlja "maštu", a gornji dom "razum"), da ovakva struktura omogućava da u parlamentu kao narodnom predstavništvu budu zastupljeni interesi, ne samo građana, tj. birača, nego i interesi drugih subjekata, kao što su na primer federalne jedinice. Otuda, parlament u federacijama uvek ima dva doma, od kojih je jedan dom građana (predstavlja birače), a drugi dom federalnih jedinica (predstavlja federalne jedinice). Naravno, moramo naglasiti da ovakva dvodomna struktura parlamenta nije karakteristična samo za federalne države, nego i za veliki broj unitarnih država, samo su razlozi za uvođenje dvodomnosti u njima različiti (u federacijama su ovi razlozi za uvođenje drugog doma istovrsni).

6. Na kraju ovog izlaganja o parlamentarnom poslovniku, njegovoj prirodi i značaju uopšte, treba ukazati na činjenicu da je on izuzetno značajan akt parlamenta i zato postoji opravdana pretpostavka da samo kvaliteta poslovnika može da omogući kvalitetan rad parlamenta. Naime, od poslovnika zavisi, u velikoj meri, da li će parlament redovno i blagovremeno da obavlja svoje ustavom i zakonom predviđene nadležnosti, tj. da li će on, kao opšti pravni akt, moći da onemogući parlamentarnu opstrukciju poslanika i poslaničkih grupa opozicije (naravno, pritom se očekuje da parlamentarni poslovnik ni u kom slučaju ne ograniči njihova osnovna prava). Takođe, iako je nesporan značaj poslovnika parlamenta među pravnim teoretičarima, ipak u pravnoj teoriji ne postoji jedinstveno gledište o njegovoj pravnoj prirodi i pravnom dejstvu, odnosno njegovoj obaveznosti. Tako, postoji mišljenje da je poslovnik parlamenta njegov isključivo unutrašnji, statutarni akt, tj. unutrašnji akt domova parlamenta, pa otuda, on kao "unutrašnje pravo" obavezuje samo parlament koji ga je doneo (a ne građane i druge državne organe). Suprotno ovom mišljenju, poslovnik se shvata kao akt koji ima dejstvo i izvan parlamenta (a to znači, i prema građanima i drugim organima) i ovo mišljenje je bliže istini, s obzirom da parlamentarni poslovnik sadrži niz pravila koja se (neposredno ili posredno) odnose i na druge državne organe – pre svega, na vladu i predsednika republike, naročito ako i šefa države, a ne samo vladu, bira parlament.
7. Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo se usvaja dvotrećinskom (2/3) većinom glasova svih poslanika Skupštine. Upravo iz ovakvog načina usvajanja Poslovnika, vidimo koliki je njegov značaj za rad i funkcionisanje Parlamenta, jer se najvažniji akti, sporazumi i političke institucije Republike Kosovo usvajaju, tj. biraju i razrešavaju kvalifikovanom, dvotrećinskom (2/3) većinom svih glasova poslanika Skupštine. Tako se, na primer, međunarodni sporazumi koji se tiču najvažnijih pitanja (teritorija, mir, savez, politička i vojna pitanja, prava i osnovne slobode, članstvo Republike Kosovo u međunarodne organizacije, preuzimanje odgovornosti nad finansijskim obavezama od strane Republike Kosovo) ratifikuju sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine (član 18. stav 1. Ustava

Republike Kosovo). Takođe, prema članu 65. tačka 2. Ustava, Skupština Republike Kosovo na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika menja Ustav, uključujući i dve trećine (2/3) svih poslanika koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu. Konačno, izbor predsednika Republike Kosovo (član 86. stav 4.) i njegovo razrešenje (član 91. stav 3.), kao i predsednika i potpredsednika Skupštine (član 67. stav 5.), vrši se dvotrećinskom (2/3) većinom ukupnog broja poslanika.

8. Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo utvrđuje organizovanje i funkcionisanje Skupštine, njenih organa i radnih tela, kao i prava i obaveze poslanika, dok se pitanja koja se odnose na rad Skupštine, a koja nisu uređena ovim Poslovnikom, utvrđuju odlukom ili drugim aktom Skupštine, u skladu sa ovim Poslovnikom i Ustavom Republike Kosova. U najznačajnija pitanja koja se uređuju Poslovnikom o radu Skupštine Republike Kosovo spadaju:

- nadležnosti Skupštine (član 6.);
- sazivanje i rukovođenje konstitutivnom sednicom (član 7.);
- izbor predsednika i potpredsednika Skupštine (član 12.);
- izbor, mandat, zadaci i sednice Predsedništva (član 13-16.);
- predsedavanje sednicama Skupštine (član 19.);
- prava i dužnosti poslanika Skupštine (član 21.);
- imunitet i postupak oduzimanja imuniteta poslanika Skupštine (član 22-23.);
- prestanak statusa poslanika Skupštine (član 25.);
- izbor i razrešenje predsednika Republike Kosova (član 27-28.);
- izbor predsednika Vlade i Vlade (član 29.);
- zahtev za izglasavanje nepoverenja predsedniku Vlade (član 30.);
- predlog predsednika Vlade za izglasavanje nepoverenja Vladi (član 31.);
- predlog sudija Ustavnog suda i iniciranje pitanja pred Ustavnim sudom (član 32-33.);
- izbor i razrešenje Narodnog advokata (član 36.);
- odvijanje plenarnih sednica Skupštine (član 37-38.);
- rad u skupštini (član 39-52.);
- zakonodavna procedura (član 53-61.);
- skupštinske komisije (član 62-73.);
- međuparlamentarna saradnja (član 74-75.);
- pitanja evropskih integracija (član 76-77.);
- upotreba jezika u Skupštini (član 78-79.);
- skupštinska administracija (član 80.);
- izmene i dopune Poslovnika Skupštine (član 81-82.);
- raspuštanje Skupštine (član 83.).

Imajući u vidu da Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine, u daljem tekstu našeg komenatar ukazaćemo na činjenicu da ova unutrašnja organizacija obuhvata tri značajne oblasti.

9. **Prva oblast** se odnosi na položaj poslanika, kao članova Skupštine Republike Kosovo. Poslanik Skupštine je predstavnik naroda, ne podleže nikakvoj drugoj

obavezi i postupa po svom ubedeđu i savesti. Poslanik, osim prava da inicira nacrt zakona, rezolucije, da postavlja pitanja članovima Vlade, da glasa o predloženim odlukama Skupštine, ima pravo i da učestvuje u diskusijama, pod jednakim uslovima sa ostalim poslanicima Skupštine. Poslanik u skladu sa ovim Poslovníkom, može da prisustvuje sednicama komisija, u kojima nije član, bez prava glasa. Da bi valjano obavljao svoju funkciju on ima pravo pristupa podacima, zvaničnim materijalima i dokumentima, koja su neophodna za vršenje njegove funkcije, da bude informisan ili da traži objašnjenje o pitanjima koja se tiču vršenja njegove funkcije i slično. Posebno treba naglasiti da svaki poslanik Skupštine Republike Kosovo uživa imunitet u skladu sa Ustavom, za usmene ili pismene izjave i ostale postupke, izvršene u svojstvu poslanika Skupštine, u odnosu na mere zadržavanja, lišenja slobode, krivičnog gonjenja, dok Skupština ne donese odluku o oduzimanju njegovog imuniteta. Međutim, da bi poslanik uživao sva ova prava, on mora da poštuje svoje dužnosti, kao i Kodeks ponašanja, koji je dat u Prilogu br. 3. uz Pravilnik o radu Skupštine Republike Kosovo. Sve je ovo regulisano Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo u odredbama članova 21-26.

10. **Druga oblast** koju obuhvata unutrašnja organizacija parlamenta, odnosi se na materiju zasedanja i sednica Skupštine Republike Kosovo. Tu, pre svega, mislimo na proces raspravljanja i donošenja pravnih i političkih odluka, zatim sazivanje konstitutivne sednice, predsedavanje sednicama Skupštine, zakonodavnu proceduru, podnošenje predloga nacrt zakona od strane ovlašćenih predlagača, u koje spadaju predsednik Republike Kosova iz svog delokruga rada, Vlada, poslanici Skupštine, parlamentarna komisija, parlamentarna grupa i najmanje 6 poslanika, 10.000 glasača, na zakonom utvrđen način. Takođe, Poslovníkom su predviđeni i uslovi za podnošenje nacrt zakona, tj. detaljno je propisano, šta nacrt zakona koji se podnosi u Skupštini mora da sadrži, kao i ceo zakonodavni postupak, uključujući i podnošenje amandmana na nacrt zakona, potpisivanje i proglašenje konačno usvojenih zakona. Posebno značajno pitanje regulisano Poslovníkom, jeste ratifikacija međunarodnih sporazuma, koje vrši Skupština Republike Kosova, shodno članu 18. Ustava Republike Kosovo.
11. Poslovníkom je, u okviru ove oblasti, detaljno regulisan odnos republičkog Parlamenta prema drugim državnim organima. Tu, pre svega, mislimo na izbor predsednika Republike Kosovo, koga bira Skupština tajnim glasanjem, dvotrećinskom (2/3) većinom glasova svih poslanika Skupštine, kao i na njegovo razrešenje, koje se vrši na isti način, tj. navedenom kvalifikovanom većinom. Takođe, Poslovník sadrži odredbe o izboru predsednika Vlade (predsednik Republike predlaže Skupštini kandidata za predsednika Vlade) i cele Vlade Republike Kosovo (kandidat imenovan za predsednika Vlade u roku od 15 dana podnosi Skupštini sastav Vlade i program Vlade za usvajanje), a ona je izabrana ukoliko dobije većinu glasova svih poslanika Skupštine. Sledeće pitanje iz ove oblasti odnosi se na predlog sudija Ustavnog suda, koji podnosi Skupština, na osnovu člana 114. i 152. Ustava i člana 6. Zakona o Ustavnom sudu, kao i na

pokretanje pitanja pred Ustavnim sudom od strane Skupštine i poslanika, što je utvrđeno članom 113. Ustava Republike Kosovo.

12. Pored ovih izbornih nadležnosti i odnosa sa drugim državnim organima, veoma značajna pitanja iz ove oblasti, koje obuhvata unutrašnja organizacija Skupštine Republike Kosovo, odnosi se na sednice Skupštine, njena zasedanja (redovna – prolećno i jesenje i vanredna - za razmatranje nekog hitnog pitanja), utvrđivanje dnevnog reda, odvijanje rada Skupštine (na plenarnim sednicama i u komisijama), održavanje reda na sednicama Skupštine, određivanje kalendara koji usvaja Skupština (na predlog Predsedništva, u konsultaciji sa Vladom, sa predsednicima parlamentarnih grupa i predsednicima skupštinskih komisija). Vrlo značajno pitanje iz ove oblasti jeste podnošenje zahteva za interpelaciju (ovlašćeni predlagači su jedna parlamentarna grupa ili najmanje 6 poslanika za razmatranje određenog pitanja, koje se odnosi na rad Vlade ili određenog ministarstva) i upućivanje poslaničkih pitanja Vladi za usmeni ili pismeni odgovor, kao i podnošenje proceduralnih predloga. Poslovníkom su predviđeni kvorum (Skupština ima kvorum kada je prisutno više od polovine poslanika Skupštine) i glasanje na sednicama Skupštine (odluke sa sednica su važeće, ukoliko je za vreme njihovog donošenja, u sali bilo prisutno više od polovine poslanika Skupštine, a one se smatraju usvojenim, ukoliko za njih glasa većina prisutnih poslanika). Konačno, skupštinski Poslovník Republike Kosovo reguliše i saradnju sa parlamentima drugih zemalja, razmatranje izveštaja Vlade o procesu Evropskih integracija, kao i upotrebu jezika u Skupštini i jezika dokumentacije, tj. izrade svih zvaničnih dokumenata Skupštine. Navedena pitanja, koja spadaju u materiju zasedanja i sednica Skupštine Republike Kosovo, regulisana su članovima 7, 19, 27-29, 32-33, 37-61, 74-79.
13. *Treća oblast* koju obuhvata unutrašnja organizacija parlamenta, odnosi se na parlamentarna radna tela i na parlamentarne radne funkcionere. Tako, član 12. Poslovníka reguliše izbor predsednika i potpredsednika Skupštine, koji čine devetočlano Predsedništvo Skupštine, čije sednice saziva i istim predsedava predsednik Skupštine. Veoma značajnu ulogu u radu svakog parlamenta imaju unutrašnja radna tela, tj. odbori i komisije, pa otuda i Poslovník reguliše način izbora, rada, vrste (stalne i funkcionalne) i funkcije brojnih komisija, koje postoje u Skupštini Republike Kosovo, imenovanje predsednika i potpredsednika komisija, održavanje sednica komisija. Delokrugu rada i odgovornosti parlamentarnih komisija, zbog njihovog značaja, posvećen je i Prilog br. 2. uz Poslovník kao poseban dodatak. Na kraju, treba reći da je članom 80. Poslovníka uređen rad skupštinske administracije, koja pruža profesionalnu, administrativnu i tehničku podršku za potrebe Skupštine, Predsedništva, komisija, parlamentarnih grupa i poslanika Skupštine.

Član 77 [Komisije]

- (1) **Skupština Kosova imenuje stalne, funkcionalne i ad-hoc komisije koje odražavaju politički sastav Skupštine.**
- (2) **Skupština na zahtev jedne trećine (1/3) svih svojih poslanika, osniva komisiju za posebna pitanja, uključujući i istražni postupak.**
- (3) **Najmanje jedan potpredsednik svake parlamentarne komisije mora da bude iz različite zajednice u odnosu na zajednicu kojoj pripada predsednik.**
- (4) **Ovlašćenja i procedure komisija se uređuju Poslovníkom o radu Skupštine.**

Član 77.

1. Kao što smo naveli u prethodnom članu 76. Ustava Republike Kosovo, koji je bio posvećen analizi Poslovníka o radu Skupštine Republike Kosovo, treći krug pitanja iz oblasti unutrašnje organizacije parlamenta obuhvata parlamentarna radna tela i parlamentarne funkcionere. Upravo su ta pitanja najtešnje vezana za unutrašnju organizaciju parlamenta i ustavi, po pravilu, o njima sadrže samo najnačelnije odredbe, prepuštajući parlamentarnom poslovníku da na načelu samoorganizovanja parlamenta, bliže uredi ta pitanja. Naime, dva su oblika rada parlamenta, i to: u plenumu, tj. na sednicama i u parlamentarnim odborima i komisijama, na njihovim sednicama.
2. Parlamentarne komisije su pomoćna radna tela parlamenta, koja pomažu parlamentu u radu i doprinose efikasnosti tog rada, jer se u njima pretresaju pitanja i pripremaju predlozi za donošenje odluka na parlamentarnim sednicama, tj. u plenumu. To se čini da bi parlament mogao efikasnije da radi, a ponekad se, zbog obimnosti posla kojima se parlament bavi i sporosti parlamentarne procedure, parlamentarnim komisijama može poveriti odlučivanje o pitanjima koja su u nadležnosti parlamenta. U takvim slučajevima, parlamentarna komisija od tela zaduženog za pripremni rad parlamenta, postaje organ koji raspolaže ovlašćenjima vlasti²⁹⁹, mada je to izuzetak. Pravilo je da se u komisijama, kao radnim telima, priprema plenarni rad parlamenta, dok organi parlamenta upravljaju njegovim radom. Njihov sastav, uloga i funkcija u parlamentarnom procesu detaljno se uređuju parlamentarnim poslovníkom.
3. U parlamentarnim komisijama se raspravljaju sva pitanja i predlozi koji će biti konačno rešeni na sednici parlamenta. Kao što smo u prethodnom pasusu naveli, samo u određenim slučajevima, tj. izuzetno, o pojedinim pitanjima komisije mogu da donose konačne odluke, tj. mogu biti ovlašćene na izglasavanje zakona³⁰⁰. U

²⁹⁹ U parlamentarnoj istoriji je prvi put takav sistem komisija (odbora) sa ovlašćenjima vlasti bio primenjen u periodu vladavine Konventa za vreme Francuske revolucije.

³⁰⁰ Ovakav slučaj predviđa, na primer, Ustav Italije, koji dozvoljava da se Poslovníkom italijanskog parlamenta propišu slučajevi i način izglasavanja zakonskih nacрта od strane komisija, kao i stalnih komisija, koje su sastavljene tako da su u njima parlamentarne grupe proporcionalno predstavljene.

oblasti zakonodavstva, parlamentarne komisije razmatraju podnete predloge i preko izvestioca komisije daju mišljenje parlamentu o predlogu zakona i podnetim amandmanima. Sastav ovih komisija je, kao što je poznato, rezultat ili, bolje reći, odraz stvarnog odnosa političkih snaga u parlamentu. Imajući to u vidu, komisijska manjina ima pravo da izloži plenumu parlamenta svoje mišljenje o podnetim predlozima. Pored ove uloge komisija u oblasti zakonodavstva, one imaju značajnu funkciju usmerenu na područje egzekutive, koja se manifestuje kao specifična kontrola rada organa izvršne vlasti (pre svega, vlade). Naime, parlamentarne komisije se, obično, obrazuju kao specijalizovana radna tela za određena područja, koja se poklapaju sa područjima ministarskih resora, pa se, na taj način, olakšava kontrola parlamenta nad pojedinim ministarstvima, kao i nad vladom u celini.

4. Kada je reč o parlamentarnim komisijama, treba reći da postoje razne klasifikacije, prema različitim kriterijumima. Međutim, najčešće se prihvata podela komisija na stalne i privremene (negde se nazivaju povremene), specijalizovanog ili opšteg delokruga. Stalne komisije deluju do isteka legislature (one rade kontinuirano u toku parlamentarnog zasedanja i obrazuju se za određene oblasti iz domena standardnih ovlašćenja parlamenta, kao što su, na primer, ustavna pitanja, finansije, spoljna politika, bezbednost, poljoprivreda, zdravstvo, prosveta, zaštita životne sredine i drugo), a privremene do utvrđenog roka ili okončanja zadatka koji im je poveren (obrazuju se odlukom parlamenta u slučaju kada se za to ukaže potreba, tako da, kada okončaju povremeni posao, one prestaju sa radom)³⁰¹. Tako, na primer, komisija koja sprovodi parlamentarnu istragu, formira se u cilju prikupljanja činjenica i podataka o nekom važnom problemu od javnog interesa ili o nekom pitanju vezanom za rad izvršne vlasti (na primer, šefa države, vlade i slično).
5. Parlamentarna istraga se poverava posebnom radnom telu (komisiji), koju obrazuje parlament od poslanika, ali tako da se u njegovom sastavu obezbeđuje srazmerna zastupljenost parlamentarnih stranaka. Takođe, postoje i mešovite komisije za rešavanje sukoba domova parlamenta i one se formiraju kada nastupi situaciju u kojoj parlament ne može da donese zakon zbog nesaglasnosti među domovima (do toga dolazi kada se zakon donosi u ravnopravnoj nadležnosti oba doma, pa je za usvajanje zakona potrebna njihova saglasnost). Ukoliko saglasnost domova izostane (ili domovi izglasaju zakon u različitim tekstovima), parlament obrazuje mešovitu komisiju sastavljenu od jednakog broja poslanika iz svakog doma, sa jednim zadatkom da iznađe rešenje prihvatljivo za poslanike u oba parlamentarna

³⁰¹ Posebnu vrstu privremenih radnih tela parlamenta predstavljaju anketne komisije, kao tela koja se obrazuju u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, kao i mešovite komisije za rešavanje sukoba između domova parlamenta. Anketna komisija se obrazuje odlukom parlamenta, sa zadatkom da ispita neko pitanje koje parlament smatra značajnim za odluku koju treba da donese. Odlukom o formiranju anketne komisije određuje se njen sastav, delokrug rada, pitanje koje treba da prouči i određuje se rok u kome treba da se obavi povereni posao. Kada završi rad, anketna komisija sastavlja svoj izveštaj i podnosi ga parlamentu na usvajanje, a posle toga prestaje sa svojim radom.

doma. Kada završi svoj rad, komisija podnosi parlamentu svoj predlog za rešavanje spornog pitanja.

6. Specijalizovane komisije se osnivaju za određena područja državne uprave, ali u nekim državama komisije mogu imati opšti delokrug, što znači da pokrivaju sva područja državne uprave (ovakvih primera je manje, ali tamo gde je to slučaj, svaka komisija može da raspravlja o svim pitanjima o kojima parlament odlučuje)³⁰². Pravilo je da članovi komisije mogu biti samo poslanici, ali ima slučajeva da to mogu biti i lica koja ne pripadaju parlamentu. Međutim, ono što je bitno napomenuti, jeste da, u svakom slučaju, sastav komisije mora da odgovara političkom sastavu parlamenta, što znači da su u njoj reprezentovane poslaničke grupe, srazmerno svojoj jačini. Otuda se može reći da komisija, prema svom sastavu, predstavlja svojevrsni "mini parlament", pri čemu se poslaničke grupe, određujući svoje članove, rukovode njihovom sposobnošću za stručni rad u odgovarajućoj komisiji (kao i njihovom izraženom željom da budu članovi određene komisije, u kojoj bi, po njihovom ličnom mišljenju, mogli da daju najbolje rezultate i najveći doprinos radu parlamenta, a ujedno reprezentujući svoju poslaničku grupu na najbolji mogući način).
7. Prema tome, kvalitetnijem radu parlamenta doprinosi bolje poznavanje oblasti za koju je obrazovano radno telo, jer se, kao što smo već naveli, prilikom izbora poslanika u radna tela, vodi računa da u njihov sastav budu izabrani poslanici koji najbolje poznaju tu oblast. Pored toga, u radu parlamentarnih radnih tela (komisija), mogu da učestvuju i stručnjaci iz odgovarajućih oblasti što može da doprinese kvalitetu rada parlamenta. Stručnjaci koji učestvuju u radu ovih tela imaju pravo da učestvuju u raspravi, ali nemaju prava da učestvuju u odlučivanju. Otuda, komisijama kao parlamentarnim radnim telima pripada značajno mesto u donošenju zakona, posebno u delu zakonodavnog postupka, koji prethodi plenarnom zasedanju parlamenta. U njima se razmatra predlog zakona i amandmani koji su podneti na predlog zakona, vodi se rasprava o predlogu zakona, diskutuju se predložena rešenja i amandmani podneti na predlog zakona itd.
8. Parlament na svojim plenarnim sednicama bira članove komisije i to za mandatni period za koji je i sam izabran. Predsednik odgovarajuće komisije je, najčešće, samo predsedavajući u njoj i bez posebnih sopstvenih ovlašćenja. Njega bira ili sama komisija ili ga imenuje parlament, odnosno odgovarajući dom, a o stavovima i mišljenjima komisije, plenum ne izveštava predsednik te komisije, nego poseban izvestilac iz reda članova komisije. Osnovna dužnost ovog izvestioca, jeste da na sednicama parlamenta objašnjava i brani stav i mišljenje komisije. Posebna je situacija kada je reč o dvodomnom parlamentu, gde svaki dom ima sopstvenu mrežu komisija. Između ovih komisija postoji puni paralelizam, ali pored komisija domova, postoje i zajedničke komisije parlamenta (za parlament kao celinu), koje su, najčešće, sastavljene prema načelu pariteta, tj. jednake predstavljenosti oba

³⁰² Tako, na primer, francusko parlamentarno pravo razlikuje tri kategorije parlamentarnih komisija: 1) stalne, 2) specijalne i 3) anketne. Sve ove komisije imaju različita ovlašćenja, ali je princip srazmerne reprezentacije parlamentarnih grupa za sve komisije isti.

doma. Tako, na primer, stalne komisije parlamenta u Italiji, sastavljene su tako da su u njima parlamentarne grupe proporcionalno predstavljene³⁰³.

Član 77.1.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 77. stav 1. utvrđuje da Skupština Kosova imenuje *stalne, funkcionalne* i *ad-hoc* komisije, koje odražavaju politički sastav Skupštine, tj. odnos političkih snaga, a to znači da su, kako u Skupštini, tako i u njenim komisijama, reprezentovane političke partije, odnosno poslaničke grupe, srazmerno svojoj snazi i uticaju, dobijenim na opštim izborima za ovo predstavničko telo. Istu ovakvu odredbu sadrži član 69. stav 1. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo. Delokrug rada i odgovornost komisija se utvrđuju Prilogom br. 2, koji je sastavni deo ovog Poslovnika. Predsednik Skupštine može da imenuje za članove komisija i poslanike nezavisno od parlamentarne grupe kojoj on pripada, ali bez prava glasa. Predsedništvo Skupštine predlaže broj članova za svaku komisiju, s tim što poslanik Skupštine, u načelu, može da bude član samo jedne komisije. Skupština Republike Kosovo utvrđuje broj stalnih i funkcionalnih komisija.
2. U *stalne komisije* spadaju:
 1. Komisija za budžet i finansije - razmatra sva pitanja koja se odnose na budžet i finansije na Kosovu;
 2. Komisija za prava i interesa zajednica - razmatra sva pitanja koja se odnose na prava i interese zajednica;
 3. Komisija za zakonodavstvo i sudska pitanja - razmatra pravni i ustavni osnov za donošenje svakog zakona Skupštine Kosova;
 4. Komisija za evropske integracije - razmatra i nadgleda proces usaglašavanja svakog usvojenog zakona u Skupštini sa zakonodavstvom Evropske unije.
3. Kao *funkcionalne komisije* Poslovník navodi sledeće:
 1. Komisija za spoljne poslove - izgrađuje saradnju sa parlamentima država i promovise učlanjivanje Skupštine u regionalnim i međunarodnim parlamentarnim organizacijama;
 2. Komisija za obrazovanje, nauku, tehnologiju, kulturu, omladinu i sport - razmatra sva pitanja koja se odnose na osnovno, srednje i visoko obrazovanje na Kosovu, zatim sva pitanja razvoja i afirmacije kulture i sporta na Kosovu, kao i pitanja položaja omladine u društvu;
 3. Komisija za privredu, trgovinu, industriju, energetiku, transport i telekomunikacije - razmatra sva pitanja koja se odnose na privredu, industriju, drumski, vodeni i vazdušni saobraćaj na Kosovu i svim pitanjima telekomunikacije, poštanske službe, interneta, frekvencija i televizijskog i radio prenosa i sa svim drugim pitanjima telekomunikacije;
 4. Komisija za poljoprivredu, šumarstvo, seoski razvoj i prostorno planiranje - razmatra sva pitanja koja su u vezi sa poljoprivredom, šumarstvom, ruralnim razvojem, životnom sredinom i prostornim planiranjem;

³⁰³ Član 72. stav 2. Ustava Italije.

5. Komisija za zdravstvo, rad i socijalno staranje - razmatra sva pitanja koja se odnose na zdravstvom, radom i socijalnim staranjem;
 6. Komisija za javnu administraciju, lokalnu vlast i medije - razmatra sva pitanja koja se odnose na funkcionisanjem civilnih službi, lokalne administracije i medija;
 7. Komisija za unutrašnje poslove i bezbednost - razmatra sva pitanja koja se odnose na unutrašnju bezbednost;
 8. Komisija za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica i peticije - razmatra sva pitanja koja se nadovezuju sa ljudskim pravima, praćenjem i sprovođenjem principa ravnopravnosti polova sa zakonodavstvom i podnetim peticijama od jednog ili više građana;
 9. Komisija za nadgledanje javnih finansija - nadgleda zakonitost potrošnje javnog novca na osnovu godišnjih i periodičnih izveštaja i pregleda i iste podvrgava reviziji;
 10. Komisija za nadgledanje Bezbednosnih snaga Kosova - razmatra strategije, zakone i dokumente Ministarstva za kosovske snage bezbednosti i priprema ih za debatu u Skupštini, razmatra kontinuirani desetogodišnji plan Bezbednosnih snaga Kosova, pre nego što bude iznet Skupštini za usvajanje i istražuje sva pitanja, koja se tiču organizovanja, finansiranja, popunjavanja osobljem i opremanja Bezbednosnih snaga Kosova;
 11. Komisija za nadgledanje Kosovske obaveštajne agencije - nadgleda zakonitosti rada ove Agencije, razmatra i usvaja budžet Agencije, razmatra izveštaje direktora Kosovske obaveštajne agencije, izveštaje Generalnog inspektora i slično;
 12. Komisija za mandat, imunitet i Poslovnik Skupštine - razmatra sva pitanja koja se nadovezuju za sprovođenje Poslovnika Skupštine, za mandate i imunitete.
4. Shodno odredbama člana 71. Poslovnika o radu, u Skupštini Republike Kosovo može biti formirana i *ad-hoc komisija*, koja ima ovlašćenja funkcionalne komisije (i ovu komisiju formira sama Skupština, u čijoj odluci o formiranju treba da bude obuhvaćen sastav komisije, koji mora biti u skladu sa članom 63. ovog Poslovnika). Ad-hoc komisija (Parlamentarna istražna komisija i ostale komisije) je privremena komisija, koja se bavi razmatranjem posebnog pitanja. Kada Skupština identifikuje jedno pitanje od posebne važnosti, ovlašćuje *ad-hoc* komisiju da poziva svakog zvaničnika Kosova, koga smatra opravdanim, da svedoči pred Komisijom. Skupština utvrđuje: proceduru, vreme trajanja funkcionisanja ove Komisije, kao i moguće troškove njenog rada. Parlamentarna istraga se uređuje posebnim aktima procedure, koje usvaja Skupština dvotrećinskom većinom (2/3) glasova prisutnih poslanika. Kada Skupština smatra opravdanim, može da formira i druge *ad-hoc* komisije za obavljanje zadataka u okviru njenih ovlašćenja.
5. Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo detaljno reguliše imenovanje funkcionera navedenih komisija, tj. predsednika i potpredsednika komisija (član 63.), sazivanje i rad sednica komisija, njihove izveštaje i slično. Predsedništvo Skupštine može da zahteva od svake parlamentarne grupe koja je zastupljene u

Skupštini, da predlaže svoje kandidate za ova mesta, kao i za članove komisije. Međutim, odredbama ovog člana se posebno naglašava činjenica da, zbog izbegavanja sukoba interesa, član Predsedništva ne može da bude predsednik parlamentarne komisije, da jedan poslanik ne može da bude predsednik u više od jedne komisije, kao i da ministar ili zamenik ministra ne može da bude član skupštinske komisije. Ova inkompatibilnost (nespojivost) istovremenog vršenja navedenih poslova propisana je, u prva dva slučaja, kako u okviru zakonodavne vlasti, tj. u okviru Skupštine, kao najvažnijeg nosioca zakonodavne funkcije u okviru ove vlasti, ne bi došlo do kumulacije funkcija u rukama jednog lica, tj. člana predsedništva, odnosno poslanika. U trećem slučaju, ova nespojivost se predviđa zbog poštovanja principa podele vlasti, kako ne bi nastala situacija da predstavnik izvršne vlasti bude, istovremeno i član neke skupštinske komisije, koja je sastavni deo Skupštine, kao zakonodavnog organa.

6. S obzirom da je politička stranka, kao politička organizacija, oblik političkog organizovanja ljudi i da ona obuhvata ljude sa istom političkom ideologijom, a sa osnovnim ciljem potpunog ili delimičnog osvajanja vršenja državne vlasti demokratskim putem, na osnovu izbora, to je sasvim normalno da će se ulaskom predstavnika pojedinih stranaka u parlament (njihovim izborom za poslanike), te stranke uključiti u parlamentarni život. Naime, cilj udruživanja u političke stranke i jeste osvajanje i vršenje vlasti legalnim, demokratskim putem, tj. učešćem na izborima i dobijanjem većine glasova biračkog tela. Ljudi se udružuju u političke stranke, pre svega, zato što imaju zajedničku ideologiju, iste poglede na svet, ali i zajedničke interese koje udruživanjem žele da reše, posredstvom jedne čvrste organizacije, sa ciljem da utiču na donošenje odluka o političkom pravcu razvoja zemlje³⁰⁴. Otuda parlamentarne grupe koriste svoje pravo da mogu da predlažu predsednike komisija, u skladu sa postignutim dogovorom na Predsedništvu, koje u skladu sa postignutim dogovorom za raspodelu funkcija, vodi računa o proporcionalnosti snaga parlamentarnih grupa, tj. njihovom uticaju u Skupštini,

³⁰⁴ Upravo po ovom, najvažnijem konstitutivnom elementu (težnja da se učestvuje u funkcionisanju političkih institucija i da se osvoji vlast, kako bi se omogućila prevaga ideja i interesa svojih članova), političke stranke se razlikuju od srodnih institucija koje postoje u sistemu predstavničke demokratije. Tako se političke stranke razlikuju od *interesnih grupa*, po tome što imaju političku ideologiju i što je njihov cilj da osvoje i vrše državnu vlast, dok interesne grupe, umesto političke ideologije imaju konkretne materijalne ili ideološke interese, ali njihov cilj nije osvajanje i vršenje državne vlasti. Slična je situacija i sa *političkim pokretima*, od kojih se stranke razlikuju po jedinstvenoj političkoj ideologiji, jer politički pokreti imaju za cilj odbranu vrlo širokih i relativno neodređenih opštenarodnih interesa, koji se ne mogu obuhvatiti nikakvom posebnom ideologijom u pravom smislu te reči. I, konačno, razlika postoji i u odnosu na *oružane grupe*, koje kao organizacije, takođe, imaju za cilj osvajanje i vršenje državne vlasti, ali rušenjem postojećih institucija vlasti, bez respektovanja ustanovljenog javnog poretka u zemlji i bez poštovanja načina osvajanja vlasti, propisanog ustanovljenim javnim poretkom. To znači da ove grupe teže osvajanju i vršenju državne vlasti nelegalnim, nedemokratskim putem, neučestvovanjem na izborima i bez dobijanja većine na izborima. A to je, upravo, suprotno od onoga što je glavna karakteristika i što predstavlja konstitutivni element političkih stranaka.

koji proizilazi iz broja osvojenih poslaničkih mesta i dobijenih glasova na izborima.

7. Zbog izuzetno velikog značaja komisija za rad Skupštine, one se sastaju najmanje dva puta mesečno i sednice ovih komisija su, u načelu, otvorene, izuzev u unapred predviđenim i taksativno navedenim slučajevima. Zbog poboljšanja kvaliteta svog rada, komisija može da angažuje savetnike (stručnjake), kao i da pozove predstavnike institucija i civilnog društva da učestvuju na sednicama komisija da bi izneli činjenice i predočili značajna dokumenta. U cilju povećanja efikasnosti rada, komisija može da održi zajedničke sednice sa ostalim komisijama, pri čemu jedna komisija pruža informacije ili dokumenta ostalim komisijama, ako one od nje to zahtevaju. Kada je to potrebno, radi dobijanja određenih informacija o pitanjima čije je razmatranje u toku, komisija može da organizuje javnu raspravu sa stručnjacima javnih organizacija, predstavnicima interesnih grupa i drugim licima. Komisija za Skupštinu sastavlja pismeni izveštaj, koji treba da sadrži preporuke uz odgovarajuće obrazloženje.

Član 77.2.

1. Ustav Republike Kosovo u stavu 2. ovog člana utvrđuje da Skupština na zahtev jedne trećine (1/3) svih poslanika, formira komisiju rešavanje posebnih pitanja, uključujući i istražni postupak. S obzirom da takva komisija nije stalna, kada završi svoj posao, odnosno reši pitanje u vezi koga je i formirana, ona prestaje sa radom.

Član 77.3.

1. Prema stavu 3. člana 77. Ustava Republike Kosovo, najmanje jedan potpredsednik svake parlamentarne komisije, mora da bude iz različite zajednice u odnosu na zajednicu kojoj pripada predsednik. Sličnu odredbu sadrži i član 69. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo u stavu 8, prema kojoj sve komisije treba da imaju po dva zamenika predsednika - prvog zamenika predsednika i drugog zamenika predsednika, koji pripadaju različitim parlamentarnim grupama, a najmanje jedan od zamenika predsednika mora da bude iz druge zajednice u odnosu na predsednikovu. Predsedništvo predlaže Skupštini imenovanje predsednika i zamenika predsednika komisija, shodno odredbama člana 63. Poslovnika, vodeći računa o interesima, zastupljenosti i uticaju parlamentarnih grupa u Skupštini (izuzetak predstavlja Komisija za prava i interese zajednica). Ovo je predviđeno zbog činjenice da je Republika Kosovo multietnička sredina, tako da pripadnici zajednica imaju pravo da slobodno izražavaju, neguju i razvijaju svoj identitet i svojstva svoje zajednice. U tom smislu, Ustav Republike Kosovo vodi računa o tome da u svim političkim institucijama Republike Kosovo, pa tako i u komisijama Skupštine, budu zastupljeni predstavnici odgovarajućih zajednica koje žive na teritoriji Kosova.

Član 77.4.

1. Poslednji stav ovog člana Ustava (član 77. stav 4.) propisuje da se ovlašćenja i procedure komisija uređuju Poslovníkom o radu Skupštine. Imajući u vidu značaj Poslovníka za funkcionisanje i rad Skupštine, kao najznačajnijeg predstavničkog tela u Republici Kosovo i veliku ulogu komisija u pripremanju, olakšavanju i omogućavanju nesmetanog i efikasnog rada Skupštine, ovim pitanjima smo posvetili znatan deo komentara Ustava Republike Kosovo. Zbog svega toga, a posebno zbog činjenice da navedene komisije često puta imaju specifične zadatke, svaka od ovih komisija za obavljanje tih zadataka, svojim članovima može formirati podkomisije (formiranje jedne podkomisije mora da bude podržano od dve trećine članova komisije), s tim što o formiranju ovih podkomisije i o spisku njenih članova, treba obavestiti Predsedništvo Skupštine. Za pitanja od zajedničkog interesa, dve ili više komisija mogu da formiraju zajedničku podkomisiju, što treba da se usvoji, kasnije, na Predsedništvu. Članove podkomisija imenuju parlamentarne grupe, ali je i ovde, kao i u svim drugim telima Skupštine Republike Kosovo, primenjen princip proporcionalnosti, tj. uzima se u obzir odnos snaga parlamentarnih grupa. Podkomisija obavlja aktivnosti koje su u nadležnosti komisije i na osnovu ovlašćenja koja daje komisija, a svom radu izveštava nadležnu komisiju.

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 zagarantovana za srpsku zajednicu i jedne trećine (1/3) poslanika koji predstavljaju grupu poslanika Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarantovana 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.**

Član 78.

1. Za obezbeđivanje i zaštitu prava i interesa zajednica i njihovih pripadnika, Ustav predviđa formiranje stalne Komisije Skupštine Republike Kosovo. Najvažniji zadatak ove Komisije jeste poštovanje prava zajednica i očuvanje multietničnosti, tako da je njena uloga veoma značajna u očuvanju i osiguravanju prava i interesa pripadnika zajednica na teritoriji Republike Kosovo. U tom smislu, predviđena je i mogućnost predlaganja zakona i ostalih akata od strane Komisije o pravima i interesima zajednica, pod uslovom da su ovi akti u okviru nadležnosti republičke Skupštine.

Član 78.1.

1. Skupština Republike Kosovo imenuje članove komisija na osnovu predloga Predsedništva Skupštine. Međutim, izuzetak od ovog pravila je Komisija o pravima i interesima zajednica (član 78. stav 1. Ustava Republike Kosovo), čiji je sastav, zbog specifičnosti same Komisije i njenog značaja za očuvanje multietničnosti i poštovanja prava i interesa zajednica na Kosovu, regulisan Ustavom Republike Kosovo. Ova Komisija spada u grupu stalnih komisija Skupštine i ima vrlo karakterističan sastav, s obzirom da se sastoji od 1/3 članova, koji predstavljaju grupu poslanika Skupštine Republike Kosovo, koji zauzimaju mesta rezervisana ili garantovana za srpsku zajednicu. Drugu trećinu ove Komisije čine poslanici, koji predstavljaju grupu poslanika ove Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili garantovana za ostale zajednice koje ne čine većinu. Treću trećinu Komisije čine poslanici iz većinske zajednice koja je zastupljena u Skupštini.
2. Imajući u vidu značaj ove Komisije, koji se projektuje i kroz sam njen sastav, Prilogom br. 2, koji predstavlja sastavni deo Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo, predviđena je nadležnost, koja obuhvata veliki broj poslova, zadataka i ovlašćenja. Tako, Komisija u okviru svog delokruga rada i odgovornosti, razmatra sva pitanja koja se odnose na prava i interese zajednica, pa delokrug rada ove Komisije obuhvata:
 - razmatranje nacrt zakona sa aspekta prava i interesa zajednica;
 - odlučivanje većinom glasova njenih članova u vezi sa nacrtom zakona, u cilju pravilnog i odgovarajućeg adresiranja prava i interesa zajednica;
 - predlaganje nacrt zakona i drugih sličnih mera u okviru odgovornosti Skupštine, kad god smatra potrebnim da tretira probleme zajednica;
 - podnošenje amandmana na nacrt zakona (odluka o podnošenju amandmana donosi se većinom glasova članova Komisije);
 - davanje savetodavnog mišljenja, na zahtev Predsedništva Skupštine;
 - razmatranje nacrt budžeta i preispitivanje budžeta ministarstva odgovarajućeg resora;
 - predlaganje Komisiji za budžet i finansije da razmotri i usvoji nacrt budžeta u Skupštini, uključujući i amandmane;
 - nadgledanje primene zakona iz njenog delokruga rada;

- razmatranje drugih pitanja, utvrđenih Poslovnikom i pitanja, koja se posebnom odlukom Skupštine, prenose ovoj Komisiji.
3. U obavljanju njenih funkcija, Komisija saraduje sa ministarstvom dotičnog resora i sa svim drugim ministarstvima, od kojih može da zatraži konkretne podatke, uključujući i neposredne izveštaje ministara ili drugih odgovornih lica, kada se to traži od Komisije. Poslovnik o radu Skupštine (član 63. stav 6.), predviđeno je da za funkciju predsednika Komisije za prava i interese zajednica, predlog ide od parlamentarne grupe jedne zajednice, osim većinske zajednice.

Član 78.2.

1. Navedeni član 78. Ustava Republike Kosovo u stavu 2. predviđa mogućnost da bilo koji član Predsedništva Skupštine³⁰⁵ može da podnese zahtev da se svaki predloženi zakon (ovlašćeni predlagači su predsednik Republike Kosovo, Vlada Republike Kosovo, poslanici Skupštine Republike Kosovo i najmanje 10.000 građana) podnese Komisiji o pravima i interesima zajednica. To je predviđeno zbog toga što se, na taj način, omogućava zaštita prava i interesa građana koji pripadaju različitim zajednicama³⁰⁶. Zbog značaja zakonodavnog postupka, a posebno neophodnosti zaštite prava i interesa pripadnika određene zajednice, Komisija je dužna da po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 2 nedelje, većinom glasova svojih članova, donese odluku o tome da li će dati preporuke u vezi sa predloženim zahtevom.

Član 78.3.

1. S obzirom da se zaštititi prava i interesa pripadnika različitih zajednica posvećuje posebna pažnja i da je zbog toga i formirana Komisija o pravima i interesima zajednica (član 78. Ustava Republike Kosovo), da bi se obezbedila adekvatna zaštita ovih prava i interesa, Komisija može da daje odgovarajuće preporuke drugim nadležnim komisijama ili samoj Skupštini (stav 3.). To je neophodno radi sveobuhvatnijeg sagledavanja svakog predloženog zakona, imajući u vidu osetljivost problema koje regulišu i značaj očuvanja dobrih odnosa između zajednica koje postoje na Kosovu. Očuvanju tih odnosa, upravo, doprinosi adekvatna zaštita prava i interesa svih pripadnika zajednica, koji imaju pravo da slobodno izražavaju, neguju i razvijaju svoj identitet i svojstva svoje zajednice. Zbog toga, korišćenje ovih prava stvara obavezu Skupštini Republike Kosovo, a

³⁰⁵ Predsedništvo Skupštine Republike Kosovo ima ukupno 9 članova i čine ga: a) dva člana iz partije ili koalicije koja je dobila najveći broj glasova na izborima za Skupštinu; b) dva člana iz druge partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; c) jedan član iz treće partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; d) jedan član iz četvrte partije ili koalicije, po najvećem broju glasova; e) jedan član iz pete partije ili koalicije, najvećem broju glasova; f) jedan član iz partija koje su se izjasnili da zastupaju srpsku zajednicu na Kosovu, i g) jedan član iz partija koje su se izjasnili da zastupaju ostale zajednice, osim albanske zajednice i srpske zajednice.

³⁰⁶ Zajednica predstavlja istu nacionalnu ili etničku, jezičku ili versku grupu, koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova.

posebno Komisije o pravima i interesima zajednica da postupaju u skladu sa Ustavom i zakonima Republike Kosovo, a sve u cilju izbegavanja bilo kakve diskriminacije i onemogućavanja uskraćivanja prava drugih lica.

Član 78.4.

1. Imajući u vidu napred navedeno, Komisija o pravima i interesima zajednica ima specifične i brojne nadležnosti, kao što su, na primer: razmatranje nacrt zakona sa aspekta prava i interesa zajednica, predlaganje nacrt zakona i drugih sličnih mera; podnošenje amandmana na nacrt zakona, davanje savetodavnog mišljenja i slično. Međutim, stavom 4. člana koji je predmet našeg komentara (član 78. Ustava), predviđeno je da Komisija može, ne samo na zahtev Skupštine ili Predsedništva, da daje određena mišljenja i predloge, nego može i samoinicijativno da predloži donošenje određenih zakona i drugih akata, čije je donošenje u nadležnosti Skupštine Republike Kosovo. Komisija o pravima i interesima zajednica može to da učini na svoju inicijativu, ako smatra da je donošenje tih zakona i drugih akata iz nadležnosti Skupštine, neophodno radi očuvanja prava i zaštite interesa zajednica. Pritom je, navedenim stavom, predviđeno da članovi Komisije mogu i pojedinačno da izlaži svoje mišljenje.

Član 78.5.

1. Konačno, stavom 5. navedenog člana, predviđena je još jedna mogućnost dobijanja potrebnog mišljenja ili saveta u postupku donošenja zakona, kao i drugih sličnih akata, koji se odnose na prava i interese pripadnika određenih zajednica. Naime, s obzirom da je stavom 2. ovog člana predviđeno da svaki član Predsedništva Skupštine može da podnese zahtev da se svaki predloženi zakon uputi Komisiji o pravima i interesima zajednica, Predsedništvo Skupštine može, radi zauzimanja odgovarajućeg stava i donošenja adekvatne odluke, tražiti mišljenje ili savet od neke druge komisije ili grupe poslanika Skupštine Republike Kosovo, koja broji najmanje 10 narodnih predstavnika.

Član 79 [Zakonodavna inicijativa]

Inicijativu o predlogu zakona može pokrenuti predsednik Republike Kosovo, u sklopu svoje funkcije, Vlada, poslanici Skupštine i najmanje deset hiljada građana, na zakonom propisan način.

Član 79.

1. Zakonodavni postupak se pokreće putem **zakonodavne inicijative** i **podnošenjem predloga zakona**. Pravo zakonodavne inicijative i pravo predlaganja zakona se, često, poistovećuju, tj. identifikuju, iako su u pitanju dva, i po sadržaju, i po dejstvu, različita prava. Naime, ova dva prava se razlikuju prema subjektima koji imaju aktivnu legitimaciju, tj. ovlašćenje da podnesu zakonodavnu inicijativu i

ovlašćenje da predlože donošenje određenog zakona, zatim prema sadržaju navedenih prava, postupanju sa inicijativom, odnosno predlogom, pravnom dejstvu i posledicama korišćenja navedenih prava, kao i formi u kojoj se ova prava izražavaju. Tako, na primer, ako se posmatraju subjekti koji imaju aktivnu legitimaciju, može se reći da je pravo zakonodavne inicijative (njime raspolaže svaki građanin i svako pravno lice) šire od prava na predlaganje zakona (njime raspolaže samo precizno utvrđen krug subjekata). Takođe, prema sadržaju navedenih prava, zakonodavna inicijativa je šira (ona predstavlja oblik ostvarivanja ustavnog prava građana da se obraćaju organima vlasti putem peticija, molbi, predloga i slično) u odnosu na predlaganje zakona (ono se odnosi samo na zakone, a ne i na druge predloge upućene parlamentu). Navedena prava se razlikuju i prema postupku, tako da se inicijativa upućena parlamentu razmatra u prethodnom postupku u matičnom radnom telu, dok se predlog za donošenje zakona ne razmatra u prethodnom postupku. Konačno, i dejstvo ovih prava je različito, jer podnošenjem inicijative ne započinje zakonodavni postupak, dok podnošenjem predloga, zakonodavni postupak počinje da teče.

2. Zakonodavni postupak i donošenje zakona predstavlja najvažniju funkciju svakog parlamenta. Kao uobičajene etape zakonodavnog procesa, svuda se najčešće izdvajaju zakonodavna inicijativa, raspravljanje i odlučivanje o predlogu zakona od strane organa skupštine (parlamenta), njegovo potvrđivanje ili eventualno vraćanje Skupštini na ponovno odlučivanje, zatim proglašavanje (promulgacija) i, konačno, objavljivanje zakona. Obično se ustavnim odredbama propisuje i zabrana retroaktivnosti zakona i svih drugih opštih akata, tj. zabranjuje se njihovo povratno dejstvo, s obzirom da je retroaktivnost izuzetak, jer stvara pravnu nesigurnost građana. Izuzetno, samo pojedini odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju samog zakona (odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo, samo ako je blaža za učinioce krivičnog dela). Potvrđivanje (sankcija) zakona, ulaganje suspenzivnog veta, tj. vraćanje zakona parlamentu na ponovno odlučivanje, kao i proglašenje, tj. promulgacija zakona, spadaju u nadležnosti šefa države u zakonodavnom postupku.
3. Glavni zadatak narodnog predstavništva jeste **donošenje zakona**, ali po jednom utvrđenom postupku, po unapred utanačenom redu. Praksom je ustanovljeno, svuda u svetu, da se telu koje donosi zakone, najpre podnosi **zakonski predlog** (kaže se još, zakonski projekat, nacrt zakona, zakonska osnova i slično). To je, ustvari, pun tekst zakona, kako ga zamišljaju i kako bi voleli da bude rešen oni koji ga predlažu. Narodno predstavništvo može da u predlogu učini određene izmene, može da izbaci pojedine delove, tj. članove, može da mu doda nešto što nalazi za shodno, da izvrši drugačiji raspored odredaba i slično. Ali, čim radi na osnovu jednog zakonskog projekta (pod uslovom da se taj projekat ne odbaci u potpunosti, na samom početku), nešto od njega uvek ostane. Onaj ko ima pravo da podnosi zakonske projekte, nesumnjivo vrši uticaj na sam zakonski tekst. On je saradnik na donošenju zakona, istina prethodni, ali ipak uticajan.

4. Za organ koji ima pravo da podnosi zakonske predloge, kaže se da ima **zakonodavnu inicijativu** (od reči *initium* - početak), od njega počinje zakonodavni postupak, tako da je samim ustavnim tekstom predviđeno ko su ovlašćeni predlagači zakona, tj. koji organi imaju zakonodavnu inicijativu. Ona je priznata i egzekutivnim (izvršnim) i legislativnim (zakonodavnim) organima, ali ne svima, već tačno određenim organima. Od egzekutivnih organa, zakonodavna inicijativa, najčešće, pripada šefu države i vladi kao celini (u nekim ustavnim sistemima i ministrima pojedinačno, ali na osnovu posebnog ovlašćenja šefa države, koje se daje ukazom na predlog onog ministra, koji će i zakonski projekat podneti na dalji zakonodavni postupak). Od organa legislative, zakonodavnu inicijativu imaju skupština kao celina, grupa poslanika (tačno predviđen broj narodnih predstavnika) ili svaki narodni poslanik pojedinačno. Ovde su rešenja različita, tako da je u ustavnoj praksi bilo primera (a i danas ih ima), da pravo zakonodavne inicijative može vršiti svaki član ponaosob, što može da dovede do situacije da zakonodavna tela budu prepravljena od zakonskih projekata.
5. Treba unapred znati da zakonski predlog ima bar malo šansi na uspeh, pa da se uzme u postupak. Za vladine projekte to se pretpostavlja, jer iza vlade, obično, stoji većina narodnog predstavništva. Za poslaničke projekte biće izgleda da mogu proći, ako ih pomogne jedan ozbiljan deo kolega, tj. poslanika. Naime, zakonodavna inicijativa potiče, u takvim slučajevima, stvarno od jednog člana narodnog predstavništva i ideja o zakonu se rađa, najpre kod njega. On sam (ili uz pomoć nekoga) sastavlja i tekst zakonskog projekta, ali da bi se taj projekat uzeo u postupak, potrebno je da on bude poduprt saglasnošću određenog broja poslanika. Naime, isto onako kao što je za ministrov zakonski projekat (u sistemima gde je to predviđeno), potrebno ovlašćenje šefa države, za poslanički projekat je potrebna potpora velikog broja drugih poslanika. Ta potpora je potrebna za podnošenje zakonskog predloga, ali ne i za amandmane (predloge izmena i dopuna u toku zakonodavnog postupka).
6. U praksi, vrlo retko dolaze do izražaja zakonski predlozi članova skupštine i same skupštine. Naime, u parlamentarnim sistemima, vlada i parlament saraduju (kolaborišu) i, kao takvi organi, jedan bez drugoga ne mogu da rade. Sastavljanje zakonskih projekata parlament prepušta vladi, a projekti članova zakonodavnog tela, obično mogu postati zakoni, samo ako se vlada saglasi sa njima. Inače, retko koja vlada priznaje da zakonski projekat sastavi i predloži bilo ko drugi, van nje same³⁰⁷. Procedura donošenja zakona (pretresanja, podnošenja amandmana itd.) prepušta se regulisanju od strane poslovnika.

³⁰⁷ Videti više o tome u: Morison, H., (1954), 'Government and Parliament. A Survey From Inside', Oxford University Press:London; Morgenstern, Scott and Nacif, Benito (2002) (eds.), 'Legislative Politics in Latin America. Cambridge Studies in Comparative Politics', Cambridge University Press: Cambridge; dhe John M. Carey, (2008), 'Legislative Voting and Accountability. Cambridge Studies in Comparative Politics', Cambridge University Press: Cambridge.

7. Zakonodavna inicijativa predstavlja prvu etapu zakonodavnog postupka i, otuda, njome počinje formalna procedura izrade i usvajanja zakona. Kao takva, ona predstavlja ovlašćenje određenog subjekta da podnese parlamentu predlog za donošenje ili izmenu postojećeg zakona. Zakonodavna inicijativa može da bude podneta kao nacrt zakona, tj. u formi kompletnog, redigovanog teksta zakona. Takođe, ona može da ima i oblik, manje-više razrađenog skupa ideja o zakonu. Konačno, ova inicijativa može da bude, jednostavno, zahtev da se u određenoj oblasti donese zakon. Kao što smo napred naveli, nosilac zakonodavne inicijative je izvršna vlast i to, daleko češće vlada, nego šef države. U praksi svuda dominira vladina inicijativa, jer se nacrti zakona, najčešće, pripremaju u samom ministarstvu i kao predlozi vlade dostavljaju se parlamentu. Naravno, ova inicijativa za donošenje zakona može da potekne i od samog parlamenta, tj. od njegovih članova (parlamentarna ili poslanička inicijativa) i ona može da bude individualna i kolektivna. Prva postoji kada predlagač zakona može da bude poslanik pojedinac, a druga kada pravo predlaganja ima grupa poslanika, tj. minimalan broj poslanika ili jedna parlamentarna grupa. U nekim ustavnim sistemima ovu parlamentarnu zakonodavnu inicijativu mogu da imaju i parlamentarni odbori, odnosno komisije, dok u federalnom bikameralizmu (skupština sastavljena od dva doma), pravo zakonodavne inicijative može da ima drugi dom³⁰⁸.
8. Kada određeni predlog zakona dođe u skupštinu, odlučivanju o zakonu od strane organa legislative, prethodi rasprava o podnetom zakonskom projektu i ova rasprava se, najčešće, vodi u odgovarajućim parlamentarnim odborima, odnosno komisijama, zatim u plenumu parlamenta (kako u načelu, tako i u pojedinostima), da bi se na kraju glasalo o zakonu u celini. Ono što smo već prilikom komentaranja člana 77. Ustava Republike Kosovo govorili o komisijama i njihovom značaju za rad i funkcionisanje Skupštine Republike Kosovo, može se primeniti i na većinu drugih savremenih parlamentarnih sistema. Naime, značaj parlamentarnih radnih tela (odbora i komisija) je izuzetno značajan u zakonodavnom postupku, jer se priprema, raspravljanje i obrada predloga zakona, najpre, vrši u ovim telima, pri čemu obim njihovog ovlašćenja može da bude veoma različit – od davanja mišljenja o prihvatanju ili odbijanju predloga, zatim do promene predloga, pa čak, u nekim državama, i do sprečavanja da predlog zakona dođe na plenum parlamenta³⁰⁹. Parlamentarni odbor, odnosno komisija, sastavlja izveštaj o zakonskom projektu i isti dostavlja parlamentu, čime se završava ova prva etapa zakonodavnog postupka. Ono što je bitno napomenuti, jeste da, s obzirom na činjenicu da parlamentarna radna tela, pre svega, odgovarajući odbor, predstavlja svojevrstni "mini parlament" (tj. umanjenu sliku parlamenta u plenumu), ukoliko predlog zakona dobije podršku odbora, on će najverovatnije,

³⁰⁸ Primer za to je Bundesrat (gornji dom) u Nemačkoj, koji svoje nacрте zakona ne upućuje Bundestagu (donjem domu), nego ih dostavlja Saveznoj vladi, što potvrđuje napred navedeno da, često puta, od vlade zavisi da li će parlamentarna zakonodavna inicijativa dovesti do donošenja određenog zakona.

³⁰⁹ Izuzetno, u nekim državama, kao što je to slučaj u Italiji, parlamentarna komisija ima još veća ovlašćenja, koja se sastoje u tome, da ona može i da usvoji neke nacрте zakona.

kasnije, biti usvojen i u plenumu parlamenta. To je zato što odbor ima, s obzirom na svoj sastav, veliki politički značaj.

9. Ustav Republike Kosovo reguliše osnovna pitanja zakonodavnog postupka. Tako on u svojim odredbama predviđa subjekte koji imaju pravo zakonodavne inicijative (član 79.), većinu glasova potrebnu za usvajanje zakona (član 80. stav 1.), proglašenje zakona (član 80. stav 2.), suspenzivni veto predsednika Republike (član 80. stav 3.), objavljivanje zakona (član 80. stav 5.) i stupanje zakona na snagu (član 80. stav 6.). Prema odredbama Ustava, pravo zakonodavne inicijative imaju predsednik Republike Kosovo, Vlada, poslanici Skupštine i građani. Međutim, da bi predlog zakona koji podnose građani bio validan, Ustav nalaže da bude ispunjen još jedan uslov. Naime, građani ovo pravo ne ostvaruju kao individualno pravo, nego kao kolektivno pravo, tako da je njihov predlog zakona validan samo ukoliko ga svojim potpisima podrži najmanje 10.000 građana, na zakonom propisan način (član 79.)³¹⁰. Uprkos Ustavom garantovanom pravu poslanika da predlažu zakone, приметно je da je aktivnost Skupštine na pripremi i izradi zakona samo simbolična.
10. Ustavne odredbe o inicijativi za predlaganje zakona dalje razrađuje Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo (članovi 53-55.). Tako, prema odredbama ovog Poslovnika, predlog nacrta zakona može da podnese predsednik Republike Kosova iz svog delokruga rada, Vlada, poslanici Skupštine, parlamentarna komisija, parlamentarna grupa i najmanje šest (6) poslanika, 10.000 građana, na zakonom utvrđen način. Ovde se može uočiti da se ne pravi razlika između prava zakonodavne inicijative i prava predlaganja zakona. Takođe, ako se uporede odredbe Ustava Republike Kosovo (član 79.) i Poslovnika o radu Skupštine (član 53. stav 1.), koje govore o ovlašćenim predlagачima, može se uočiti razlika, jer prema Ustavu, inicijativu o predlogu zakona može pokrenuti predsednik Republike Kosovo, Vlada, poslanici i građani, dok prema Poslovniku to pravo imaju i parlamentarna komisija, parlamentarna grupa i najmanje šest (6) poslanika. Očigledno je ovde došlo do neslaganja u određivanju ovlašćenih predlagачa, što stvara nejasnoće i zabunu.
11. Odredbama član 53. stav 2. Poslovnika, predviđeno je da se nacrt zakona predložen od strane predsednika Republike, poslanika, parlamentarne komisije, parlamentarne grupe, građana, dostavlja Vladi za mišljenje, a preko Predsedništva Skupštine. Vlada mora da iznese u pismenoj formi svoje mišljenje u roku od mesec dana od dana prijema nacrta zakona. Nakon isteka ovog roka, nacrt zakona se prosleđuje Skupštini na razmatranje. Članom 54. Poslovnika predviđeni su i određeni uslovi za podnošenje nacrta zakona, pa otuda, svaki nacrt mora da sadrži: ciljeve koji se žele postići, obrazloženje odredaba zakona, budžetske implikacije u prvoj i narednim godinama, deklaraciju o približavanju i usklađivanju sa

³¹⁰ U nekim ustavnim sistemima ovlašćeni predlagачi mogu da budu i druga lica, tj. organi, kao što su, na primer: ombudsman (zaštitnik građana, narodni advokat), narodna banka i slično. Oni mogu da predlažu zakone samo u oblastima, koje su u domenu njihove nadležnosti, tako da oni imaju tzv. ograničeno pravo predlaganja zakona.

zakonodavstvom Evropske unije i slično. Svaki nacrt zakona koji se podnosi Skupštini mora da bude izrađen na albanskom, srpskom i engleskom jeziku, na papiru i u elektronskoj formi, a Predsedništvo Skupštini na prvoj narednoj sednici, određuje funkcionalnu (izvestilačku) komisiju za razmatranje nacrta zakona.

Član 80 [Usvajanje zakona]

- (1) **Zakoni, odluke i ostali akti se usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije nalaže.**
- (2) **Zakon koji je usvojila Skupština se potpisuje od strane predsednika Skupštine Kosova i objavljuje se od strane predsednika Republike Kosovo, nakon što ga je potpisao u roku od osam (8) dana od dana dobijanja istog.**
- (3) **Ukoliko predsednik Republike vrati zakon Skupštini, on/ona mora naglasiti razloge vraćanja istog. Predsednik Republike Kosovo pravo na vraćanje nekog zakona može iskoristi samo jednom.**
- (4) **Skupština većinom glasova ukupnog broja poslanika donosi odluku o usvajanju zakona koji je vratio predsednik Republike Kosovo i taj zakon se smatra usvojenim.**
- (5) **Ukoliko predsednik Republike Kosovo, u roku od osam (8) dana od dana dobijanja zakona, ne donese odluku o objavljivanju ili vraćanju zakona, zakon se smatra usvojenim, bez njegovog/njenog potpisa i objavljuje se u Službenom listu.**
- (6) **Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja istog u Službenom listu, osim u slučajevima kada je to drugačije određeno samim zakonom.**

Član 80.

1. Da bi jedan zakonski projekat postao zakon, treba da bude usvojen od strane skupštine (kao predstavničkog tela), ukoliko je jednodomna, odnosno, mora da bude usvojen od oba doma, ukoliko je skupština dvodomna. Pri tome, ni jedan od domova nema prioritet, ako drugi dom potpuno ravnopravno donosi zakon sa prvim domom. Međutim, to nije slučaj ukoliko su zakonodavna ovlašćenja drugog doma diferencirana, tj. skraćena, kao što je to slučaj, na primer, sa nemačkim Bundesratom, koji na neke zakone može samo da stavi odložni veto, u postupku donošenja drugih zakona uopšte i ne učestvuje, dok je kod nekih zakona, njegova saglasnost neophodna. Plenarna sednica na kojoj se raspravlja o predlogu zakona, kao i tok ove sednice, detaljno se uređuju skupštinskim poslovníkom. Naravno, parlamenti se razlikuju prema načinu rasprave, ali je ipak moguće utvrditi neke njene zajedničke karakteristike.
2. Naime, rasprava o predlogu zakona, najčešće, počinje podnošenjem izveštaja parlamentarnih radnih tela (odbora, tj. komisija) o predlogu zakona, kao i

istupanjem nadležnog ministra, koji iznosi i brani stavove vlade o predlogu zakona. To je generalna rasprava ili rasprava u načelu, u kojoj mogu da učestvuju, kako poslanici (svi), tako i predstavnici vlade i odgovarajućih odbora. U njoj se pretresaju ciljevi donošenja zakona, opšti principi, koncepcija zakona i druga pitanja koja su od odlučujućeg značaja. Predsednik skupštine upravlja raspravom, vodeći pritom računa o redu na sednici, kao i ravnopravnom istupanju poslanika koji su ZA i PROTIV predloga zakona. Ono što je bitno naglasiti za načelnu raspravu, jeste da poslanici tom prilikom zastupaju stavove svojih parlamentarnih grupa, a posle ove rasprave, ukoliko se glasanjem prihvati predlog zakona u načelu, počinje rasprava u pojedinostima. Za ovu raspravu je karakteristično da se može pretresati svaki član predloga zakona, kao i amandmani koji su podneti na pojedine članove.

3. Vrlo je interesantno napomenuti praksu pojedinih država, čiji ustavni sistemi predviđaju tzv. "višestruko čitanje", tj. pretresanje predloga zakona. Naime, u parlamentarnoj terminologiji je prihvaćen ovaj naziv, s obzirom da parlamentarni sistem poznaje, obično, dva "čitanja", mada postoje i države u kojima su predviđena tri "čitanja", kao što je, na primer, Nemačka. To je nešto što se, ne tako često, sreće u parlamentarnoj praksi, pa ćemo u najkraćim crtama objasniti suštinu ovog višestrukog pretresanja predloga zakona. *Prvo čitanje* ima za svrhu raspravu u kojoj se načelno razmatra predlog zakona, njegov cilj i, uopšte, smisao donošenja zakona, zatim se tekst predloga dostavlja nadležnom skupštinskom odboru, a preporuke koje ovaj odbor učini povodom dostavljenog predloga zakona, predstavljaju osnovu za sledeće (drugo) čitanje. *Drugo čitanje* predstavlja, ustvari, glavnu raspravu o predlogu zakona i amandmanima koji su usvojeni u odboru, tj. koji su eventualno podneti na samoj skupštinskoj sednici. Na tom čitanju se raspravlja i glasa o svakoj odredbi zakona i predlozima za promenu. *Treće čitanje* predstavlja završnu raspravu o načelnim pitanjima i predlozima, a posle ove rasprave se pristupa konačnom glasanju³¹¹.
4. Kada govorimo o plenarnim sednicama, neophodno je da ukažemo i na mogućnost podnošenja amandmana, koje mogu da ulože, pre svega, poslanici, s obzirom da oni imaju i pravo na zakonodavnu inicijativu, kao i pravo na govor u parlamentu. Ovim pravom na podnošenje amandmana raspolaže i vlada. Amandmani se, obično, podnose u pisanom obliku i njima se može tražiti menjanje jednog člana, jedne ili više rečenica u članu, dodavanje novih stavova u članu zakona ili ukidanje jednog ili više članova zakona. O redosledu podnošenja amandmana se vodi računa, jer se o njima tako i raspravlja i to, pre usvajanja teksta na koji se odnose. Amandmani koji su podneti na predlog zakona, uvek se upućuju predlagaču zakona, kako bi on mogao da se izjasni o njima. Sam postupak odlučivanja o

³¹¹ Neki zakoni, npr. oni o ratifikaciji međunarodnih sporazuma, odstupaju od ovog pravila i ne podležu više od jednog raspravljanja. Videti stavove 85-87 *Presude Ustavnog suda republike Kosovo od 2 septembra 2013 u slučaju br. KO95/13. 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 sporazuma.*

podnetim amandmanima se, u suštini, ne razlikuje mnogo od postupka koji je predviđen za odlučivanje o predlogu zakona. Naime, rasprava o podnetim amandmanima se vodi istovremeno sa raspravom o predlogu zakona. Takođe, o amandmanima se raspravlja, kako u odgovarajućim radnim telima, tako i na plenarnom zasedanju skupštine.

5. Sledeća, veoma značajna faza u zakonodavnom postupku, jeste odlučivanje poslanika o predlogu zakona glasanjem, koje je, po pravilu, *javno* i to dizanjem ruke ili korišćenjem tehničkih uređaja. Međutim, od ovog pravila je moguć izuzetak, kada je ustavom ili poslovníkom parlamenta predviđeno *tajno* glasanje (ili kada parlament prihvati zahtev poslanika da se o zakonu, iz određenih razloga, glasa tajno). Konačno, o predlogu zakona se može glasati i *poimeničnom prozivkom poslanika* (takođe, ukoliko parlament prihvati zahtev poslanika da se, na taj način, tj. prozivkom, glasa o predlogu zakona).
6. Postavlja se pitanje, kada je zakon usvojen i koja je većina potrebna za njegovo usvajanje? Odgovor na ovo pitanje se može dati u jednoj rečenici – predloženi zakon je usvojen samo pod uslovom da za njegovo donošenje glasa potrebna većina poslanika, koja se utvrđuje ustavom i poslovníkom parlamenta. Upravo zbog toga što se predviđa različit broj poslanika za usvajanje zakona, neophodno je da se, pre prelaska na glasanje, utvrdi da li postoji kvorum, tj. potreban broj poslanika za punovažno odlučivanje. To je potrebno zbog toga što se može desiti da zbog određenih razloga (opravdanih ili neopravdanih, ali najčešće zbog opstrukcije od strane opozicije), broj poslanika na početku sednice i pri glasanju, ne bude isti, jer u međuvremenu neki poslanici mogu da napuste sednicu. Kvorum predstavlja minimalni broj poslanika koji mora da bude prisutan na sednici parlamenta, da bi odluke koje on donese bile punovažne. Taj neophodni broj poslanika za punovažni rad parlamenta (kvorum), najčešće čini nadpolovična većina od ukupnog broja poslanika. Međutim, iako je ovo opšte pravilo, od njega postoje izuzeci, tako da u nekim ustavnim sistemima za punovažno odlučivanje parlamenta, tj. za postojanje kvoruma, potrebno prisustvo samo jedne trećine ukupnog broja poslanika. Zato je izuzetno važno da se vodi računa o prisustvu poslanika, pa se kvorum utvrđuje više puta u toku sednice, i to: na početku plenarne sednice, neposredno pre glasanja o predlogu zakona, a može se utvrđivati i u toku samog postupka glasanja predloga zakona (ukoliko to zahteva neko od poslanika).
7. S obzirom da smo u prethodnom delu komentara ovog člana ukazali na činjenicu da se zakonodavni postupak može odvijati u jednoj ili više faza, tako i poslanici o podnetom predlogu zakona, mogu da se izjašnjavaju više puta. Naime, članovi parlamenta glasaju, najpre, o predlogu zakona u načelu i na taj način se izjašnjavaju o tome da li prihvataju predlog zakona u načelu, a posle toga glasaju u pojedinostima, tj. odlučuju o pojedinim rešenjima iz podnetog predloga zakona. Naravno, oni glasaju u pojedinostima, samo ukoliko su na određena zakonska

rešenja podneti amandmani³¹². Konačno, poslanici glasaju o predlogu zakona u celini i tada se izjašnjavaju o tome, da li prihvataju predlog zakona u celini.

8. Navedeni način glasanja je predviđen za jednodomno predstavničko telo (parlament). Međutim, ukoliko je reč o dvodomnim ili višedomnim predstavničkim telima, o predlogu zakona se glasa u svakom od domova (naravno, ukoliko je donošenje zakona u ravnopravnom delokrugu domova), pa je zakon usvojen, samo ako se dobije potrebna većina poslanika u svakom od domova parlamenta. Suprotno tome, ukoliko odlučivanje o donošenju određenog zakona spada u samostalnu nadležnost jednog doma, o njemu glasaju samo poslanici tog doma. Kada je reč o većini glasova poslanika potrebnoj za usvajanje zakona, najveći broj parlamenata predviđa *prostu većinu* (nadpolovična većina od broja prisutnih poslanika, pod uslovom da sednici parlamenta prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika)³¹³ ili *apsolutnu većinu* (nadpolovična većina ukupnog broja poslanika). Apsolutna većina predstavlja strožiji oblik većine, u odnosu na relativnu većinu, ali i od ovog opšteg pravila postoje određeni izuzeci, kada je za usvajanje nekih važnijih zakona (kao što su osnovni zakoni, tj. ustavi, ustavni zakoni, organski zakoni i slično), potrebna tzv. *kvalifikovana većina*. Ova kvalifikovana većina se, najčešće, utvrđuje u samom ustavu i može da bude različita - na primer, dve trećine (2/3), četiri petine (4/5) i slično. Konačno, treba reći da, u nekim slučajevima, glasanje o predlogu zakona u parlamentu nije dovoljno za njegovo usvajanje, pa se traži i glasanje (odluka) birača na zakonodavnom referendumu ili glasanje (potvrda) u parlamentima federalnih jedinica (ukoliko je reč o složenim državama).
9. Završni čin zakonodavnog postupka predstavlja proglašenje zakona, koje je značajno zbog toga što predlog zakona, usvojen u predstavničkom telu, dobija pravnu snagu i postaje zakon. Nadležni organ, ovim aktom o proglašenju zakona, konstatuje volju predstavničkog tela i potvrđuje da je zakon donet, da je postao zakon i da je obavezan za sve i svakog. Naravno, ovo proglašenje nije karakteristično za sve akte, nego se akt o proglašenju donosi samo kada su u pitanju najznačajniji opšti pravni akti, kao što su ustav i zakoni. Pritom treba naglasiti da institut proglašenja zakona, kao sastavni deo zakonodavnog postupka, vodi poreklo od *zakonodavne sankcije* i da je sa njom tesno povezano, kao i sa *premapotpisom* i *zakonodavnim vetom*. Zakonodavna sankcija je predstavljala pravo suverena, tj. monarha da stavi svoj potpis na zakon koji je izglasan u parlamentu, čime je zakonodavna vlast parlamenta bila podeljena sa suverenom, jer je zakon dobijao pravnu snagu, tek posle njegovog potpisivanja zakona izglasanog u parlamentu od strane. Na taj način je vladar svojim potpisom sankcionisao takav zakon, što je značilo svojevrstu podelu zakonodavne vlasti, a zakonodavna sankcija je imala dejstvo apsolutnog veta. Ovo pravo vlada je kasnije

³¹² To znači da se u pojedinostima glasa, samo kada učesnici u zakonodavnom postupku predlože neka drugačija rešenja, od onih koja su sadržana u samom predlogu zakona.

³¹³ Kao što smo u prethodnom delu ovog komentara naveli, postoje ustavni sistemi koji predviđaju da sednici parlamenta na kojoj se usvaja predlog zakona, mora da prisustvuje najmanje jedna trećina svih poslanika, a zakon je usvojen, ukoliko za njega glasa većina prisutnih poslanika. To je slučaj, na primer, u Austriji, Češkoj i nekim drugim državama.

transformisano, tako da su iz zakonodavnog veta nastala tri značajna instituta, i to: proglašenje zakona, premapotpis i suspenzivni zakonodavni veto.

10. Naime, akt o proglašenju zakona, tj. ukaz izdaje visoki organ državne vlasti i to je, po pravilu, šef države, ali on to pravo može da ostvari samostalno ili uz premapotpis, tj. uz potpis predsednika zakonodavnog tela (to je slučaj u parlamentarnim režimima, kao na primer u Mađarskoj). Ovaj akt o proglašenju zakona se donosi u formi podzakonskog akta, u kome se navodi naziv zakona, organ koji je doneo zakon, zasedanje parlamenta i datum kada je održana sednica na kojoj je parlament usvojio zakon³¹⁴. Ukoliko je reč o federalnim državama, u kojima je za donošenje pojedinih saveznih zakona potrebna saglasnost federalnih jedinica, u aktu o proglašenju zakona, mora da bude konstatovano, da li je saglasnost tih jedinica, kao članica federacije, postignuta prilikom donošenja zakona. U aktu kojim se proglašava zakon (ukazu), biće konstatovana i činjenica da je zakon donet na zakonodavnom referendumu, ukoliko je to neophodno. Konačno, ovaj akt sadrži i datum donošenja, kao i potpis šefa države³¹⁵.
11. Ono što je na ovom mestu bitno naglasiti, jeste činjenica da ovaj ukaz, tj. akt o proglašenju zakona, po pravilu, šef države donosi u kratkom roku, a u onim ustavnim sistemima, u kojima šef države raspolaže *pravom suspenzivnog veta*, može ovo pravo koristiti upravo u ovom roku. Naime, ukoliko on odbije da potpiše ukaz, zakon se vraća skupštini na ponovno odlučivanje, a ako ona usvoji isti zakon većinom glasova, šef države donosi akt o proglašenju zakona. Ovde moramo ukazati da se ovaj zakonodavni veto razvio, ustvari, iz prava zakonodavne sankcije i da šef države može, koristeći se ovim pravom, u potpunosti da odbaci zakon koji je usvojen u skupštini. Tada govorimo o postojanju *apsolutnog veta*, jer u tom slučaju šef države može da odbije da potpiše zakonski predlog koji je izglasan u skupštini, tj. može da odbije da sankcioniše taj zakon. Na taj način, on onemogućava da zakon, iako je izglasan u skupštini, stupi na snagu. Međutim, apsolutni zakonodavni veto je karakterističan za one ustavne sisteme u kojima je zakonodavna vlast podeljena između parlamenta i šefa države, tako da savremena ustavnost ne poznaje ovu vrstu veta, s obzirom da je zakonodavna vlast u potpunosti poverena skupštini, kao najvišem predstavničkom telu. Zato se kaže da, i ovaj institut, i zakonodavna sankcija (iz koje se on razvio) predstavljaju relikv, tj. ostatak prošlosti i da oni pripadaju istoriji ustavnosti. Za savremene ustavne sisteme je karakteristično da oni poznaju *suspenzivni zakonodavni veto*³¹⁶, koji

³¹⁴ Ukoliko je parlament dvodoman, u aktu o proglašenju zakona moraju se navesti domovi koji su doneli zakon, kao i datumi sednica domova na kojima je zakon usvojen.

³¹⁵ Ukoliko je pojedinim ustavnim sistemima predviđen i institut premapotpisa, ovaj akt potpisuju i predsednik vlade ili ministar, a ako se za proglašenje zakona zahteva i potpis predsednika skupštine, onda će on uz potpis šefa države, morati da sadrži i potpis predsednika skupštine. Premapotpis na akte šefa države stavljaju prvi ministar ili resorni ministar (ili oba), a važnije zakone potpisuju i svi članovi vlade. Smisao premapotpisa jeste preuzimanje odgovornosti za ove akte i njeno prenošenje na vladu, koja odgovara parlamentu. Kao primer za ovo se može navesti član 89. Ustava Italije, koji predviđa da "ni jedan akt Predsednika nije valjan, ako nije sapotpisan od strane ministara koji ga predlažu i za njega snose odgovornost".

³¹⁶ Primera za ovo ima mnogo, ali se može navesti član 10. Ustava Francuske, prema kome

predstavlja pravo šefa države da zakon koji je izglasan u skupštini vrati na ponovno razmatranje³¹⁷.

12. Kada je reč o usvajanju zakona, neophodno je nešto reći i o objavljivanju zakona, njegovom stupanju na snagu, kao i zabrani povratnog dejstva zakona. Naime, kao što smo napred naveli, značajne faze zakonodavnog postupka su usvajanje zakona u skupštini i proglašavanje tog zakona ukazom šefa države. Međutim, da bi takav zakon stupio na snagu potrebno je da on bude i objavljen, tj. stavljen, na unapred precizno propisan način, do znanja celokupnoj javnosti da je zakon zaista donet. To je potrebno jer subjekti na koje se zakon odnosi moraju da budu upoznati sa donetim zakonskim rešenjima, kako bi svoje ponašanje mogli da usklade sa njima. S obzirom da važe stara pravila rimskog prava *ignorantia iuris nocet* (nepoznavanje prava škodi, nepoznavanje zakona ne spašava od kazne), odnosno *ignorantia iuris non excusat* (neznanje zakona ne opravdava), neophodno je da se zakon, usvojen u skupštini, saopšti javnosti³¹⁸.
13. Konačno, potrebno je da bude ispunjen još jedan uslov da bi zakon, usvojen u parlamentu, proglašen ukazom od strane šefa države i objavljen (radi upoznavanja javnosti sa njegovom sadržinom) u određenom službenom glasilu, stupio na snagu. Potrebno je da od momenta objavljivanja zakona do njegovog stupanja na snagu, protekne određeno vreme, koje se naziva *vacatio legis* (čekanje zakona). Naravno, ovo vreme se razlikuje od jednog do drugog ustavnog sistema, kao i od jednog do drugog zakona unutar istog ustavnog sistema (to zavisi od prirode samog zakona ili sadržaja materije koja se njime reguliše)³¹⁹. Takođe, postoji mogućnost da zakon

"predsednik Republike proglašava zakone u roku od 15 dana od momenta kada je Vladi upućen konačno usvojen zakon. Pre isteka ovog roka, on može zahtevati od parlamenta da ponovo odlučuje o zakonu ili pojedinim njegovim članovima".

³¹⁷ Apsolutni veto ima jače dejstvo od suspenzivnog veta, jer šef države (koji uloži suspenzivni veto) ne može da spreči donošenje zakona, nego samo može da odloži njegovu primenu, jer ima pravo da zahteva ponovno odlučivanje skupštine o već izglasanom zakonu, iz razloga koje on mora izričito da navede. Prilikom ponovnog odlučivanja, skupština mora da vodi računa o tim razlozima, ali je za usvajanje zakona potrebna posebna, tj. kvalifikovana većina, što dovodi do toga da u dvostranačkim parlamentarnim sistemima, ovaj suspenzivni zakonodavni veto može (često puta) da deluje kao apsolutni veto. To je zbog toga što se kvalifikovana većina za ponovno usvajanje zakona u skupštini teško ostvaruje, jer u skupštini jedna od političkih stranaka ima skupštinsku većinu. Videti stavove 35-77 *Presude Ustavnog suda Republike Kosovo od 20 septembra 2012 u slučaju br. KO 57/12 Zahtev predsednice Republike Kosovo, njene eksekucije Atifete Jahjage, za osporavanje glasanja za usvajanje Zakona br. 04/I-084 "o penzijama pripadnika bezbednosnih snaga", koji je odlukom predsednice Republike Kosovo vraćen na razmatranje Skupštini Kosovo*.

³¹⁸ Danas je to, zahvaljujući razvijenoj tehnologiji i brojnim sredstvima javnog informisanja, mnogo lakše nego ranije, kada su se zakoni ispisivali na određenim pločama (izrađenim od kamena, drveta ili metala), koje su izlagane na trgovima i drugim javnim mestima, da bi se, na taj način, građani upoznali sa sadržinom zakona. Danas je to mnogo lakše, jer se objavljivanje zakona vrši putem službenih glasila predstavničkih tela, zatim u elektronskoj formi na internetu, u sredstvima javnog informisanja, štampanjem i objavljivanjem posebnih izdanja itd.

³¹⁹ Kada je reč o dužini ovog roka, treba reći da se, najčešće, ustavom utvrđuje opšti rok čekanja koji može da iznosi 7, 8, 14, 15, 30 dana i slično, s tim što se u nekim ustavnim sistemima

stupi na snagu i pre isteka opšteg roka čekanja zakona, ali je to redak slučaj i primenjuje se samo izuzetno, tj. restriktivno, ukoliko su ispunjeni određeni, naročito opravdani razlozi, s tim što datum stupanja na snagu, mora da bude utvrđen izričito samim zakonom. Razumljivo je da zakon može, u takvim slučajevima, da stupi najranije na snagu istog dana kada je objavljen³²⁰.

14. Jedno od osnovnih svojstava zakona (to se odnosi i na ustav, s obzirom da je on osnovni zakon svake zemlje), jeste da se on donosi za budućnost i da se očekuje da traje što duže. Zato se i kaže da je ustav programsko-deklarativni akt. Naime, iako je on u osnovi pozitivno-pravni tekst, kojim se propisuje sadašnje ustavno uređenje, on je zbog toga, što se od njega očekuje da važi dugo u budućnosti, često iznad stvarnih mogućnosti datog društva, pa je u tom smislu, pored važeće norme, ustav i program za budućnost. Kao svaki program i program u ustavu je skup određenih zahteva, čijem poštovanju treba težiti u budućnosti. Slična je situacija i sa zakonom, mada on nije kao ustav, najopštiji i najnačelniji opšti pravni akt, najjače pravne snage, nego se nalazi ispod ustava, mora da bude u saglasnosti sa njim i služi za konkretizaciju apstraktnih (opštih) ustavnih odredaba.
15. Zakoni deluju od dana stupanja na snagu, pa je, u skladu sa tim, u ustavu izričito propisana zabrana retroaktivnog (povratnog) dejstva zakona, s obzirom da bi takva primena zakona dovela do pravne nesigurnosti građana. To je opšte pravilo, ali treba naglasiti da od njega postoje određeni izuzeci, koji se primenjuju samo restriktivno. Jedan od najčešćih izuzetaka, koji je poznat u većini ustavnih sistema, odnosi se na krivično pravo, a sastoji se u tome da zakoni koji uređuju ovu oblast mogu da imaju povratno dejstvo, pod određenim uslovima. Naime, većina ustavnih sistema predviđa mogućnost da se na učinioca krivičnog dela primenjuje blaži zakon, tj. ukoliko je zakon, koji je donet posle izvršenog krivičnog dela blaži za učinioca krivičnog dela, prema njemu će povratno biti primenjen ovaj, kasnije doneti, zakon (kaznjiva dela se utvrđuju i kazne za njih se izriču prema zakonu koji je važio u vreme izvršenja dela, osim ako je novi zakon blaži za učinioca).

Član 80.1.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 80. koji je posvećen usvajanju zakona, predviđa da se zakoni, odluke i ostali akti usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika (stav 1). Međutim, od ovog pravila postoje izuzeci, u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije predviđa, tj. kada je za usvajanje, izmenu i dopunu ili ukidanje određenih zakona, neophodna većina glasova, ne samo prisutnih poslanika, nego i većina glasova poslanika Skupštine, koji zauzimaju rezervisana i zagarantovana mesta za predstavnike zajednica, koje ne čine većinu. To je predviđeno, ako se radi o zakonima od vitalnog interesa (član 81. Ustava

ostavlja mogućnost da zakon stupi na snagu i pre isteka ovog opšteg roka čekanja ili posle njegovog isteka.

³²⁰ Ovde treba navesti slučaj ustavnog zakona, koji se uvek donosi istovremeno kada i ustav (ukoliko se donese samo jedan, dva ili više dana kasnije od ustava, to već predstavlja povredu ustava). Ovaj zakon se donosi radi sprovođenja ustava i zato stupa na snagu kada i sam ustav.

Republike Kosovo). Pored toga, ovim Ustavom je izričito predviđeno da je u nekim slučajevima potrebna dvotrećinska većina, tj. kvalifikovana većina i to ne samo prisutnih poslanika, nego 2/3 ukupnog broja poslanika Skupštine (na primer, izbor predsednika Republike Kosovo – član 86. stav 4; svaka izmena Ustava – član 144. stav 2; ratifikovanje međunarodnih sporazuma – članu 18. stav 1.).

2. Međutim, da bi došlo do usvajanja zakona, potrebno je sprovesti složen zakonodavni postupak, koji se, po mnogo čemu, razlikuje od zakonodavnog postupka koji je predviđen u ustavnim sistemima drugih zemalja. Tako, Pravilnikom o radu Skupštine Republike Kosovo (član 40.), najpre je predviđeno razmatranje nacrt zakona u Skupštini, prema određenom redosledu. Naime, najpre predlagač zakona poslanicima Skupštine prezentira nacrt zakona, a zatim predsednik ili izvestilac funkcionalne komisije podnosi izveštaj o datom predlogu zakona. Posle toga reč imaju predsednici stalnih komisija i predsednici parlamentarnih grupa. U slučajevima kada Vlada nije predlagač nacrt zakona, Skupština može da traži izjašnjavanje Vlade. O nacrtu zakona, zatim, vode diskusiju ostali poslanici prema rasporedu određenom od predsednika Skupštine, a posle sprovedene diskusije, predlagač nacrt zakona, ima pravo da uzme reč i da odgovori na eventualna pitanja poslanika. Na kraju, predsednik Skupštine zaključuje diskusiju i zahteva izjašnjavanje poslanika o nacrtu zakona.
3. U daljem komentarisanju odredbe sadržane u stavu 1. člana 80. Ustava Republike Kosovo, bliže ćemo objasniti tok zakonodavnog postupka koji je predstavljen u prethodnom pasusu. Naime, ono što je karakteristično za ovaj zakonodavni postupak, jeste da tu razlikujemo prvo, drugo i treće "čitanje"³²¹. Prvo čitanje (razmatranje) nacrt zakona ne može da se obavi pre isteka dve radne nedelje, niti kasnije od četiri radne nedelje, od dana njegovog dostavljanja. Pre prvog čitanja na plenarnoj sednici, funkcionalna (izvestilačka) komisija, zadužena od Predsedništva Skupštine, razmatra nacrt zakona u načelu i podnosi Skupštini izveštaj sa preporukom i obrazloženjem o usvajanju ili neusvajanju nacrt zakona u načelu. Ovo prvo čitanje nacrt zakona podrazumeva diskusiju i njegovo izglasavanje u načelu. Kao što smo već naveli, ono počinje nastupom predstavnika predlagača nacrt zakona, nastavlja se sa podnošenjem izveštaja funkcionalne komisije, nastupom predstavnika parlamentarnih grupa i poslanika. Pre stavljanja na glasanje nacrt zakona u načelu, predlagač može isti da povuče (u toku razmatranja u Skupštini). Ukoliko predloženi nacrt zakona bude usvojen u načelu (prilikom prvog čitanja), Skupština zadužuje za dalje razmatranje nacrt zakona, funkcionalnu komisiju (kao izvestilačku) i stalne komisije (Prilog 2. uz Poslovnik). U slučaju da nacrt zakona uređuje pitanja iz delokruga rada dveju funkcionalnih komisija, Skupština zadužuje jednu od njih, kao izvestilačku komisiju.
4. Amandmane na nacrt zakona može da podnese svaki poslanik, parlamentarna grupa, parlamentarna komisija i Vlada, u roku od dve radne nedelje od usvajanja nacrt zakona u načelu i amandmani se upućuju funkcionalnoj komisiji, koja Skupštini podnosi izveštaj sa preporukama o nacrtu zakona u roku od dva meseca,

³²¹ Negde se izraz "čitanje" prevodi kao "razmatranje".

od prvog razmatranja. U posebnim slučajevima, ova Komisija može da zahteva od Skupštine dodatni rok, do jednog meseca, za podnošenje izveštaja. Stalne komisije svoje izveštaje treba da podnose funkcionalnoj komisiji, u roku od deset radnih dana od dana prijema amandmana od ove komisije, kao izvestilačke, koja nakon okončanja razmatranja, Skupštini podnosi izveštaj sa preporukama. U izveštaju je obuhvaćeno i mišljenje stalnih komisija, kao i izjašnjavanje o predloženim amandmanima od strane poslanika, zatim same funkcionalne komisije, od parlamentarne grupe ili od Vlade.

5. Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo (član 58.), predviđeno je drugo čitanje (razmatranje) nacarta zakona, koje počinje podnošenjem izveštaja funkcionalne komisije, u vezi koga, pravo na diskusiju imaju predstavnici stalnih komisija, predstavnici parlamentarnih grupa, predstavnici Vlade i poslanici. Ovo čitanje se nastavlja razmatranjem i glasanjem o amandmanima, predloženim od strane funkcionalne (izvestilačke) komisije, kao i amandmanima predloženim od strane stalnih komisija, parlamentarnih grupa, poslanika i same Vlade. Amandmani se razmatraju i o njima se glasa pojedinačno, prema podnetom redosledu, uz tekst nacarta zakona. Kada su predložena dva amandmana na isti član nacarta zakona, koji isključuju jedan drugog, amandman koji dobija veći broj glasova, smatra se usvojenim.
6. Konačno, članom 59. Poslovnika uređeno je treće čitanje (razmatranje) nacarta zakona, do koga dolazi u slučaju kada na drugom čitanju, nacrt zakona ne dobije potreban broj glasova za usvajanje. Treće čitanje se vrši na zahtev predlagača ili funkcionalne komisije, o čemu odlučuje Skupština. Međutim, treba naglasiti da se amandmani koji su razmatrani i odbijeni na drugom čitanju ili koji su slični sa amandmanima na ovom čitanju, ne mogu predložiti za treće razmatranje. Procedura razmatranja dopunskih amandmana, kao i izmenjenog nacarta zakona na trećem čitanju, mora da bude u skladu sa članom 58. ovog Poslovnika.

Član 80.2.

1. Ustav Republike Kosovo u članu 80. stav 2. predviđa da se zakon koji je usvojila Skupština, potpisuje od strane predsednika Skupštine Kosova i proglašava se od strane predsednika Republike Kosovo, nakon što ga je on potpisao i to u roku od osam (8) dana od dana dobijanja istog. Prema Ustavu (za razliku od nekih drugih ustavnih sistema), predsednik Republike Kosovo ima pravo da predlaže zakone. U skladu sa pozicijom u ustavnom sistemu Republike Kosovo, on ima određena prava u zakonodavnom postupku i učesnik je zakonodavne aktivnosti, koja odgovara obliku parlamentarnog sistema, u kojem šef države izražava državno jedinstvo, tj. predstavlja vrhovnu vlast države i jedinstvo građana Republike Kosovo (član 83.) i nema samo reprezentativne nadležnosti. Naime, u zakonodavnoj delatnosti, predsednik Republike učestvuje u postupku koji sledi posle usvajanja zakona. On donosi ukaz o proglašenju zakona u roku koji određuje Ustav (član 80. stav 2.). Zakon potpisan od predsednika Skupštine, dostavlja se predsedniku Republike Kosova na proglašenje. Ukaz o proglašenju zakona je akt

deklaratorne prirode i u njemu se navodi naziv zakona, organ koji ga je doneo, sednica na kojoj je usvojen i datum kada je sednica održana. Činjenice da u ustavnom sistemu Republike Kosovo nema premapotpisa i prava zakonodavnog veta, govorele bi u prilog zaključku da prava predsednika Republike u zakonodavnom postupku nisu samo protokolarne prirode.

Član 80.3.

1. Među pravima predsednik Republike Kosova, jedno od najznačajnijih jeste pravo suspenzivnog veta, koje predstavlja instrument putem kojeg predsednik Republike ima mogućnost da neposredno utiče na zakonodavnu delatnost i učestvuje u vršenju zakonodavne vlasti³²². Zakon koji je usvojila Skupština Republike Kosovo proglašava predsednik Republike u formi podzakonskog akta, tj. ukaza o proglašenju zakona i on je dužan da to uradi u roku od osam (8) dana od dana dobijanja istog (član 80. stav 2. Ustava Republike Kosovo).
2. Pre proglašenja zakona, predsednik Republike može da koristi pravo suspenzivnog veta (član 80. stav 3.). Naime, ukoliko on vrati Skupštini izglasani zakon, mora da naglasi razloge vraćanja istog i to pravo može da koristi samo jednom. To znači da predsednik vraća zakon Skupštini koja ga je i usvojila, uz zahtev da se o zakonu ponovo odlučuje, ali kao što smo naveli, njegova je obaveza (Ustavom propisana) da pismeno navede razloge i obrazloži zašto zahteva da Skupština ponovo odlučuje o zakonu (stav 3.). Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo (član 61.), bliže je regulisano potpisivanje i proglašenje zakona. Tako je odredbama ovog člana predviđeno da, ukoliko predsednik Republike vrati usvojeni zakon na ponovno razmatranje Skupštini, Predsedništvo Skupštine prosleđuje odmah dobijeni zahtev predsednika funkcionalnoj (izvestilačkoj) komisiji. Ova komisija

³²² Ovde ne možemo, a da ne ukažemo na rešenje Ustava SAD-a iz 1787. godine, koji je doajen među ustavima sveta, s obzirom da je ustanovio, pre više od dva veka, određene institute koji se primenjuju i dan-danas u velikom broju ustavnih sistema. Tako, s obzirom da Kongres, kao zakonodavno telo, ima određena ovlašćenja prema predsedniku, među kojima je najpoznatiji "Kongresni veto", koji omogućuje Kongresu da blokira pojedina ovlašćenja predsednika, predsednik sa svoje strane, ima prema nosiocu zakonodavne vlasti određena sredstva uticaja. Najpoznatije takvo ovlašćenje predsednika SAD-a jeste njegovo pravo odlažućeg veta na zakone koje donosi parlament (Kongres). Naime, u SAD-u, Kongres svaki zakon koji je usvojio, dostavlja na saglasnost i potpis predsedniku SAD-a, a on, ukoliko se sa usvojenim zakonom saglašava, isti potpisuje. Ukoliko to nije slučaj, usvojeni zakon u Kongresu predsednik neće potpisati, nego će ga sa svojim primedbama vratiti Kongresu i to u roku od 10 dana od dana dostavljanja na potpis. Da bi predlog zakona, koji je usvojen u Kongresu, a kojem je predsednik uskratio saglasnost, mogao da postane zakon nezavisno od predsednikovog stava, potrebno je da ga Kongres ponovo izglasa, ali ovog puta dvotrećinskom većinom u oba doma. Ukoliko predsednik SAD-a u pomenutom roku od 10 dana ne dâ, ni saglasnost, niti stavi veto na zakon izglasani u Kongresu, takav zakon automatski postaje zakon i bez potpisa predsednika posle proteka roka od 10 dana od dana kada je predsedniku dostavljen (i, naravno, pod uslovom da Kongres još uvek zaseda, jer ukoliko je, u međuvremenu, Kongres zaključio sa svojim radom, predsednik predlog zakona sa kojim nije saglasan, praktično "stavlja u džep" – u praksi je ova varijanta veta, koja ima delovanje apsolutnog veta, poznata pod nazivom "džepni veto").

razmatra samo pitanja koja su sadržana u zahtevu predsednika i u roku od dve radne nedelje od dana prijema istog, Skupštini podnosi izveštaj sa preporukama.

Član 80.4.

1. Smatramo da je Ustav Republike Kosovo u stavu 4. člana 80. nedorečen, jer se iz odredaba ovog stava, kao ni iz celog člana, ne može zaključiti, da li je Skupština Republike Kosovo obavezna da glasa o zakonu koji je predsednik Republike Kosovo vratio na ponovno odlučivanje. Naime, Ustav ni u jednoj odredbi svog teksta ne nalaže Skupštini da ponovo glasa o ovom zakonu, niti eksplicitno propisuje da Skupština odlučuje o tome, da li će pristupiti ponovnom glasanju o zakonu. Iz samog teksta stava 4. može se zaključiti da Skupština većinom glasova svih poslanika, tj. ukupnog broja poslanika predstavničkog tela (apsolutna većina), odlučuje o zakonu koji je Skupštini vratio predsednik Republike. Ako zakon dobije potrebnu većinu, tj. ukoliko Skupština, apsolutnom većinom glasova usvoji preporuke funkcionalne komisije u vezi primedbi predsednika Republike, zakon se smatra usvojenim, a predsednik je dužan da ga proglasi. Nasuprot tome, ukoliko Skupština ne usvoji preporuke funkcionalne komisije u vezi primedbi predsednika, tj. ukoliko se ne obezbedi potrebna većina, zakon ostaje isti kao što je i bio usvojen u Skupštini i smatra se usvojenim.

Član 80.5.

1. Međutim, ukoliko predsednik Republike Kosovo u Ustavom predviđenom roku (8 dana od dobijanja zakona) ne proglasi zakon ili ga ne vrati Skupštini, zakon se smatra proglašenim, bez njegovog potpisa i objavljuje se u Službenom listu Republike Kosova (član 80. stav 5. Ustava). U Službenom listu Republike Kosovo se objavljuju, pored zakona usvojenih od strane Skupštine i proglašanih od strane predsednika Republike (ranije, od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija), takođe i rezolucije usvojene u Skupštini Kosova, propisi i drugi normativni akti Vlade Kosova i ministarstava, kao i sporazumi međunarodnog karaktera. Službeni list se objavljuje na albanskom, srpskom, engleskom, turskom i na bošnjačkom jeziku. U slučaju neusaglašenosti verzija na različitim jezicima, važi originalan jezika na kome je napisan dokumenat.

Član 80.6.

1. Poslednjim stavom ovog člana, koji je predmet našeg komentara (član 80. stav 6.), predviđeno je da zakon stupa na snagu 15 dana nakon njegovog objavljivanja u Službenom listu. Izuzetno, iz naročito opravdanih razloga, tj. u slučajevima kada je to drugačije određeno samim zakonom, do stupanja na snagu usvojenog i proglašenog zakona, može doći i ranije. Vreme koje treba da protekne od objavljivanja do stupanja na snagu, tzv. *vacatio legis* (čekanje zakona), iznosi 15 dana³²³.

³²³ Po pravilu, u najvećem broju ustavnih sistema, ovo vreme iznosi 8 dana.

Član 81 [Zakon od vitalnog interesa]

- (1) **Za usvajanje, izmenu i dopunu ili ukidanje sledećih zakona je neophodna većina glasova prisutnih poslanika Skupštine i većina glasova prisutnih poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu:**
 1. zakoni kojima se menjaju opštinske granice, uspostavljaju ili ukidaju opštine, definiše opseg ovlašćenja opština i njihovo učešće u međuopštinskim i prekograničnim odnosima;
 2. zakoni kojima se sprovode prava zajednica i njihovih pripadnika, osim onih koja su utvrđena Ustavom;
 3. zakoni o upotrebi jezika;
 4. zakoni o lokalnim izborima;
 5. zakoni o zaštiti kulturnog nasleđa;
 6. zakoni o verskoj slobodi ili o sporazumima sa verskim zajednicama;
 7. zakoni o obrazovanju;
 8. zakoni o upotrebi simbola, uključujući simbole zajednica i javne praznike.
- (2) **Nijedan zakon od vitalnog interesa ne može biti predmet referenduma.**

Član 81.

1. Ovim članom je predviđena situacija kada se radi o usvajanju, izmeni, dopuni ili ukidanju zakona od vitalnog interesa. Tada je, zbog njihovog značaja, neophodna posebna većina, tj. većina glasova celokupnog broja poslanika Skupštine i većina glasova poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica, koje ne čine većinu. Ovi zakoni od vitalnog interesa, tj. značaja, taksativno su nabrojani u članu 81. i biće posebno analizirani u komentaru ovog člana. Ono što je vrlo značajno, jeste da se ustavnim odredbama predviđa i nemogućnost stavljanja na referendum bilo kod zakona, koji je od vitalnog interesa.

Član 81.1.

1. Pored brojnih vrsta zaštita, Ustav predviđa i zaštitu zajednica u zakonodavnom procesu, tako što, pored garantovanja zastupljenosti zajednica u javnim institucijama, štiti i manjinska prava u navedenom procesu. Određeni zakoni, u koje spadaju: 1) Zakon o administrativnim granicama opština; 2) Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosovo; 3) Zakon o upotrebi jezika; 4) Zakon o lokalnim izborima u Republici Kosovo; 5) Zakon o kulturnom nasleđu; 6) Zakon o verskoj slobodi na Kosovu; 7) Zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju; 8) Zakon o visokom obrazovanju; 9) Zakon o stručnom obrazovanju i osposobljavanju; 10) Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo; 11) Zakon o upotrebi državnih simbola Kosova i 12) Zakon o službenim praznicima u Republici Kosovo, smatraju se zakonima od vitalnog interesa. To znači da usvajanje, ukidanje izmena ili dopuna ovih zakona zahteva složeniji

postupak, koji se razlikuje od usvajanja tzv. "**običnih**" zakona (usvajaju se od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to Ustav drugačije nalaže – član 80. stav 1.), ali i od usvajanja i menjanja *Ustava*, kao najvažnijeg, osnovnog zakona (član 144. stav 2.) i ratifikacije *međunarodnih sporazuma*, koji se tiču pitanja navedenih u članu 18. stav 1.

2. Naime, promena i usvajanje Ustava vrši se samo na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, uključujući i 2/3 svih poslanika koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu (član 65. tačka 2.). Ratifikacija međunarodnih sporazuma, koji se tiču pitanja navedenih u članu 18. stav 1. Ustava (teritorija, mir, savez, politička i vojna pitanja, prava i osnovne slobode, članstvo Republike Kosovo u međunarodnim organizacijama, preuzimanje odgovornosti nad finansijskim obavezama od strane Republike Kosovo, tj. zaduživanje države), vrši se, međutim, za razliku od Ustava, sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine. Usvajanje, ukidanje, izmena ili dopuna *zakona od vitalnog interesa* vrši se većinom glasova prisutnih poslanika Skupštine i većinom glasova prisutnih poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu (član 81. stav 1.).
3. Kada je reč o vitalnim nacionalnim interesima, treba reći da se oni razlikuju od jednog do drugog ustavnog sistema, tj. naroda. Međutim, najčešće u ove interese spadaju: 1) ostvarivanje prava, kako konstitutivnih naroda, tako i manjinskih zajednica (nacionalnih manjina), da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti; 2) očuvanje posebnosti i identiteta konstitutivnih naroda i manjinskih zajednica (nacionalnih manjina); 3) odgovarajuće učešće u usvajanju i promeni ustava; 4) učešće u vršenju javne vlasti i formiranju njenih organa; 5) adekvatno učešće u procesu donošenja odluka; 6) obrazovanje, veroispovest, jezik, negovanje kulture, poštovanje tradicije i zaštita kulturnog nasleđa; 7) teritorijalna organizacija i lokalna samouprava; 8) sistem javnog informisanja; 9) ravnopravnost u vođenju javnih poslova; 10) jednakost pred zakonom; 11) razvijanje duha tolerancije i druga pitanja koja bi se mogla tretirati kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, saglasno zahtevima pojedinih ustavnih sistema.
4. Sve ove odredbe imaju za cilj da, s jedne strane, konstituišu i zaštite institucije i postupke jedne multikulturalne i multietničke države³²⁴, a s druge strane, da konsoliduju te strukture, čuvanjem kulturnog pluralizma društva. Međutim, na ovom mestu se, opravdano, postavlja pitanje, koliko sve to odgovara evropskim standardima pluralizma. U meri u kojoj je moguće da se evropska praksa o pluralizmu sistematizuje, može se reći da postoje dva pravca: jedan je tradicionalni, koji se nalazi u većini nacionalnih ustavnih poredaka i koji, oslanjajući se na princip klasičnog razdvajanja države i društva, konstruiše društvo na osnovu nezavisne i slobodne konkurencije društvenih snaga; drugi je novi, koji

³²⁴ Videti opširnije o ovome u: Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship* (Clarendon Press: Oxford, 1995).

zavisu od unutrašnjeg državnog kulturnog pluralizma i koji ima cilj da štiti kulturne, verske, jezičke i socijalne manjine³²⁵.

Član 81.2.

1. Stavom 2. člana 81. koji je predmet našeg komentara, predviđena je jedna vrlo značajna odredba, koja utvrđuje da ni jedan zakon od vitalnog interesa (o kojima je napred već bilo reči), ne može da bude predmet referendumu. Naime, imajući u vidu da je referendum, ustanova pomoću koje biračko telo izražava neposrednim glasanjem svoje gledište ili svoju volju u odnosu na mere, koje je neka druga vlast već preduzela ili tek namerava da ih preduzme, ovaj stav nam ukazuje na značaj koji Ustav Republike Kosovo daje zakonima od vitalnog interesa. Prema tome, oni ne mogu biti predmet neposrednog izjašnjavanja građana za dve ponuđene alternative ("ZA" i "PROTIV").

Član 82 [Raspuštanje skupštine]

- (1) **Skupština se raspušta u sledećim situacijama:**
 1. **ukoliko se u roku od šesdeset (60) dana od dana određivanja mandataru od strane predsednika Republike Kosovo, ne formira Vlada;**
 2. **ukoliko za raspuštanje Skupštine glasa dve trećine (2/3) poslanika, raspuštanje se vrši na osnovu dekreta predsednika Republike Kosovo;**
 3. **ukoliko se u roku od šezdeset (60) dana, od dana započinjanja procedure izbora, ne izabere predsednik Republike Kosovo.**
- (2) **Skupština se može raspustiti od strane predsednika Republike Kosovo, ako se uspešno izglasa nepoverenje Vladi.**

Član 82.

1. Redovni mandat skupštine se okončava završetkom njenog mandata, tj. perioda na koji su izabrani poslanici, kao članovi predstavničkog tela. Međutim, pre redovnog okončanja ovog perioda, mandat skupštini može da prestane njenim raspuštanjem od strane izvršne vlasti. Uporedno ustavno pravo i parlamentarna praksa predviđaju različite situacije koje mogu da dovedu do raspuštanja skupštine, a jedan od najčešćih razloga jeste nemogućnost da se u razumnom roku obrazuje vlada (ova nemogućnost je, u većini slučajeva, izraz krajnje heterogene političke strukture parlamenta i u takvim situacijama se izlaz traži u novim izborima).

³²⁵ Opširnije o ovome, videti u: Smooha, Sammy and Hanf, Theodor, "The Diverse Modes of Conflict-Regulation in Deeply Divided Societies". *International Journal of Comparative Sociology* (Publisher: BRILL), Volume 33, Numbers 1-2, 1992, str. 26-47 (22); William Russell Easterly, *Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?*. (The World Bank Research Development Group Macroeconomics and Growth: Washington, November 2000); i Andrew Reynolds, *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy* (Oxford University Press: Oxford, 2002)..

Primer za ovakve razloge raspuštanja daju Poljska, Hrvatska i druge države, kada u ustavom propisanom roku, posle sprovedenih izbora i konstituisanja novog skupštinskog saziva, ne dođe do izbora vlade ili izglasavanja budžeta. Pored toga, razlog raspuštanja skupštine može da bude i prekid saradnje između nje i vlade, uzastopno izglasavanje nepoverenja vladi u kratkim rokovima (Rusija, Mađarska, Slovenija itd.), učestalo odbijanje predloga vlade, odsustvo kvoruma na sednicama skupštine u određenom vremenskom periodu (Slovačka, Češka i dr.) i slično.

2. Naravno, kao veoma značajan razlog, navodi se blokada rada parlamenta, do koga može doći usled nemogućnosti odlučivanja, koju prouzrokuje opstrukcija opozicije u parlamentu. Konačno, i sama vlada, koja uživa poverenje skupštine, može da predloži njegovo raspuštanje, da bi na taj način, posle novih izbora, sebi omogućila podršku stabilnije većine u parlamentu. Postoje i slučajevi delimičnog obnavljanja sastava domova parlamenata, ali po pravilu, samo kada je reč o drugom, gornjem domu (na primer, u SAD-u se svake dve godine bira po 1/3 članova Senata, čiji mandat, inače, traje 6 godina).
3. Često se puta postavlja pitanje, zašto dolazi do prevremenog prestanka mandata parlamenta (u takvim slučajevima to dolazi protivu volje parlamenta) na koji je izabran i kakva je priroda samog raspuštanja ovog predstavničkog tela. Odgovor na ovo pitanje se nalazi u objašnjenju da ovo raspuštanje predstavlja, svojevrsnu, sankciju za sam parlament, koji nije u mogućnosti da obavlja svoje nadležnosti, sa razloga koje smo naveli u prethodnom pasusu. Ukoliko dođe do raspuštanja, parlament prestaje sa svojim radom, a da bi se dobio novi parlamentarni sastav, moraju da se raspišu izbori, i to neposredno posle ovog raspuštanja. Izbori za novu skupštinu (vanredni izbori) moraju da se održe u rokovima koji su ustavom određeni i koji su, obično, kraći od rokova za održavanje redovnih izbora.
4. Naravno, veoma je značajno zaštititi parlament od eventualnih zloupotreba korišćenja mogućnosti njegovog raspuštanja, posebno ukoliko parlament nema stabilnu parlamentarnu većinu. Tako, u pojedinim ustavnim sistemima (koji, doduše, nisu tako brojni), kao što su Nemačka, Austrija, Španija i druge, postoji institut tzv. konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi, kojim se štiti stabilnost parlamenta otklanjanjem jednog od razloga za njegovo raspuštanje. Naime, ovo izglasavanje nepoverenja vladi nije razlog za raspuštanje parlamenta (skupštine), dok se u nekim ustavnim sistemima parlamentarna stabilnost štiti i ograničenjem, prema kome se parlament (zbog istog razloga), može raspustiti samo jedanput u toku mandatnog perioda³²⁶.
5. Međutim, ovde moramo ukazati na činjenicu da do raspuštanja skupštine (parlamenta), može da dođe u dva slučaja, i to: 1) kada nastupe određene okolnosti, koje su propisane najvišim opštim pravnim aktom, tj. ustavom (po sili ustava, *ex constitutionem*); 2) na osnovu odluke koju donosi sama skupština (tzv. samoraspuštanje). Naravno, treba naglasiti da, kada je reč o dvodomnoj skupštini,

³²⁶ Ovakav slučaj predviđa Ustav Austrije, u svom članu 29. stav 1, prema kome savezni predsednik može da raspusti nacionalno veće, ali samo jednom zbog istog povoda.

uobičajeno je da se raspušta samo donji dom (dom građana). Međutim, u uporednoj ustavnoj praksi, mogu se naći primeri gde dolazi do raspuštanja oba skupštinska doma, kao što je to slučaj u Holandiji, Belgiji, Poljskoj itd. Navedeno samoraspuštanje skupštine predstavlja jedan naročiti oblik, koji srećemo u manjem broju ustavnih sistema, kao što su Austrija³²⁷, Poljska, Mađarska, Bugarska, Hrvatska i druge³²⁸. U takvom slučaju skupština se raspušta na osnovu sopstvene odluke, koju donosi kvalifikovanom većinom poslanika.

6. U ustavima se često navode i situacije u kojima je isključena mogućnost raspuštanja skupštine, bez obzira koji su razlozi u pitanju, koji daju povod za ovo raspuštanje. Zbog toga se precizno navode u ustavnom tekstu, okolnosti u kojima predstavničko telo ne može biti ni u kom slučaju raspušteno, čak i ako nastupi neki od razloga za to. Naime, skupština ne može da bude raspuštena za vreme vanrednog stanja, za vreme namesništva u monarhijama i određeni vremenski period posle konstituisanja i pre isteka mandatnog perioda na koji je izabrana (taj period, obično, iznosi 3 ili 6 meseci)³²⁹. Ovi razlozi zabrane raspuštanja Skupštine su najčešći u uporednoj ustavnosti, ali se pored njih, u pojedinim ustavnim sistemima, sreću i druge okolnosti, kao na primer, u Rusiji, gde Skupština ne može da bude raspuštena dok traje postupak smene predsednika Republike.
7. Međutim, ukoliko nastupe neki od ustavom propisanih razloga za raspuštanje skupštine, odluku o ovom raspuštanju donosi šef države, a predlog za donošenje takve odluke podnosi vlada, s tim što ovaj predlog mora biti dobro obrazložen. Takvu odluku šef države može da donese, ili samostalno, ili uz konsultovanje i saradnju sa drugim subjektima, odnosno nosiocima političkog života države³³⁰.

³²⁷ Prema članu 29. stav 1. Ustava Austrije, Nacionalno veće može, pre isteka mandatnog perioda, da odluči o svom raspuštanju donošenjem odgovarajućeg zakona.

³²⁸ Ranije važeći Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz aprila 1992. godine je samo nekoliko meseci od svog donošenja, tj. u septembru iste godine, doneo amandman o svojevrsnom samoraspuštanju Savezne skupštine, čime je ovaj Ustav od kodifikovanog, postao nekodifikovan. To je slučaj donošenja odluke u Skupštini o kraćem trajanju njenog mandata od onog koji je predviđen u samom Ustavu (Amandman I na Ustav SR Jugoslavije od 1992. godine).

³²⁹ Primera za ovo ima mnogo, ali navešćemo Ustav Francuske, prema kome Nacionalna skupština ne može da bude raspuštena za vreme vršenja vanrednih ovlašćenja (član 16. stav 5.) i Ustav Belgije, prema kome "kada Kralj umre, domovi se bez poziva sastaju, najkasnije desetog dana od dana smrti. Ako su domovi pre toga bili raspušteni... stari domovi ponovo preuzimaju svoje funkcije do sastanka domova, koji će doći na njihovo mesto" (član 79. stav 1.). Takođe, vrlo je karakteristično rešenje Ustava Mađarske, prema kome parlament u vreme vanrednog stanja ili stanja nužde, ne može da odluči o svom samoraspuštanju, niti ga bilo ko drugi može raspustiti (član 28. stav 1.). Ovaj Ustav sadrži i odredbu prema kojoj predsednik Republike u slučaju ratnog stanja, ratne opasnosti ili stanja nužde, može ponovo da sazove Parlament koji je pre toga raspušten (član 28. stav 3.). I Ustav Španije zabranjuje raspuštanje Skupštine, ako je u toku postupak po predlogu za izglasavanje nepoverenju Vladi.

³³⁰ Tako, na primer, Ustav Mađarske predviđa da predsednik Republike mora, pre raspuštanja Parlamenta, da traži mišljenje premijera, tj. prvog ministra, predsednika Parlamenta i šefova poslaničkih grupa koje imaju svoje predstavnike u Parlamentu (član 28. stav 5.).

Član 82.1.

1. Ustav Republike Kosovo reguliše mandat poslanika (član 70.), dužinu trajanja mandata poslanika (član 66. stav 1.) i raspuštanje Skupštine (član 82.). Skupština Kosova se bira na mandat od 4 godine, počevši od dana konstitutivnog sastanka, koji se održava u roku od 30 dana od dana službenog objavljivanja rezultata izbora.
2. Međutim, mandat poslanika može da traje i kraće, ukoliko Skupština bude raspuštena pre isteka mandata na koji je izabrana. Prvi način raspuštanja Skupštine Republike Kosovo je po sili Ustava (član 82. stav 1. tačka 1.), kada se ona raspušta *ex constitutionem* ukoliko se u roku od šesdeset (60) dana od dana određivanja mandataru od strane predsednika Republike Kosovo, ne formira Vlada. Predsednik raspušta Skupštinu svojim ukazom i dužan je da donese takav ukaz u svim slučajevima koje propisuje Ustav, a prema članu 84. tačka 3, predsednik raspisuje izbore za Skupštinu Kosova i saziva njenu prvu sednicu. U slučaju raspuštanja Skupštine po sili ustava, tj. *ex constitutionem*, vanredni skupštinski izbori bi, po pravilu, morali da budu završeni u roku, kraćem od roka u kojem se održavaju redovni izbori. Međutim, to prema Ustavu Republike Kosovo nije slučaj, tako da se redovni izbori za Skupštinu održavaju najkasnije 30 dana pre isteka mandata, a u slučaju raspuštanja Skupštine, vanredni izbori se ne smeju raspisati kasnije od 45 dana od raspuštanja (član 66. stav 2.).
3. Drugi način raspuštanja Skupštine, jeste na osnovu dekreta predsednika Republike Kosovo (član 84. tačka 4. Ustava Republike Kosovo), koji on donosi ukoliko o raspuštanju Skupštine glasaju dve trećine (2/3) svih poslanika (član 82. stav 1. tačka 2. Ustava). To znači da je ovo svojevrsno samoraspuštanje Skupštine, ali uz postojanje tzv. "kvalifikovane", tj. dvotrećinske većine svih poslanika predstavničkog tela.
4. Treći, veoma karakterističan, razlog za raspuštanje Skupštine, nastupa ukoliko se u roku od 60 dana od dana početka procedure izbora, ne izabere Predsednik Republike Kosova (član 82. stav 1. tačka 3. Ustava). Prema Poslovniku o radu Skupštine Republike Kosovo (član 27.), izbor predsednika je detaljno regulisan. Naime, predsednika Republike Kosovo Skupština bira tajnim glasanjem, ali ne kasnije od 30 dana pre isteka njegovog mandata. Izbor Predsednika se vrši dvotrećinskom (2/3) većinom glasova poslanika Skupštine, ali ukoliko nijedan kandidat ne dobije ovu većinu prilikom dva prva glasanja, vrši se treće glasanje između dva kandidata, koji su dobili najveći broj glasova iz drugog kruga glasanja. Kandidat koji dobije većinu glasova svih poslanika na trećem glasanju, bira se za Predsednika Republike Kosovo³³¹. Ukoliko se ni na trećem glasanju nijedan od

³³¹ Ovo je sličan sistem izbora, koji se primenjuje i kod izbora poslanika za skupštinu po sistemu većine. Naime, kako se može dogoditi da nijedan kandidat ne dobije apsolutnu većinu (po kojem je izbore dobio onaj kandidat koji je dobio polovinu više jedan glas od ukupnog broja glasova), u takvom slučaju se glasa još jednom. Prilikom drugog glasanja, biće izabran onaj kandidat koji bude dobio relativnu većinu. Međutim, u drugom krugu se može primeniti i sistem tzv. "čiste balotaže" (ballottage), tj. užeg izbora, po kojem se u tom krugu, izbor vrši između dva od

kandidata ne izabere za predsednika Republike Kosova, Skupština se raspušta, a novi izbori za Skupštinu se održavaju u roku od 45 dana od dana raspuštanja Skupštine.

Član 82.2.

1. U prethodnom stavu 1. člana 82. Ustava Republike Kosovo, navedene su tri situacije u kojima obavezno dolazi do raspuštanja Skupštine, i ovi slučajevi su sadržani u tačkama 1, 2. i 3. Međutim, stav 2. ovog člana je vrlo karakterističan po tome što se Skupština Republike Kosovo može (ali, ne mora) raspustiti od strane predsednika Republike Kosovo, ukoliko dođe do izglasavanja nepoverenja Vladi. Kao što je poznato, Skupština je nosilac zakonodavne vlasti, dok su predsednik Republike i Vlada nosioci izvršne vlasti (bicefalna egzekutiva). S obzirom da je izbor predsednika Republike Kosovo regulisan članom 86. Ustava, prema odredbama ovog člana, njega bira Skupština tajnim glasanjem (stav 1.) i to, najkasnije 30 dana pre isteka mandata aktuelnog predsednika (stav 2.), sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine. Takođe, Skupština Republike Kosovo ima značajnu izbornu funkciju i u pogledu formiranja Vlade, tj. bira Vladu i može joj izglasati nepoverenje (član 65. tačka 8.), s obzirom da je njoj poverena i kontrolna, tj. nadzorna funkcija nad radom Vlade i ostalih javnih institucija. Odnos između predsednika Republike i Vlade, kao nosilaca izvršne vlasti, dosta je blizak, jer predsednik Republike određuje mandataru za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije, koja čini većinu u Skupštini (član 84. tačka 14. Ustava).
2. Međutim, saglasno odredbama člana 30. Poslovnika o radu Skupštine Republike Kosovo, na predlog jedne trećine (1/3), odnosno 40 poslanika Skupštine, može se dati predlog za izglasavanje nepoverenja za predsednika Vlade. Ovaj predlog, potpisan od navedenog broja poslanika, prihvata se kada za isti glasa većina svih poslanika Skupštine, što znači polovina plus jedan, odnosno 61 poslanik. Predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi stavlja se na dnevni red, najranije 2, a najkasnije 5 dana od dana njegovog podnošenja. Ukoliko se za izglasavanje predloga o nepoverenju Vladi ne dobije potrebna većina, novi predlog može da se ponovo podnese, tek za 90 dana.
3. Takođe, pored poslanika republičke Skupštine, predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi može da podnese i sam predsednik Vlade (član 31. Poslovnika). Kao što smo u prethodnom pasusu videli, predlog za glasanje o nepoverenju Vladi (što je sasvim uobičajeno), postavlja određen broj poslanika u Skupštini, a da bi Vlada izgubila poverenje Skupštine, potrebno je da taj predlog usvaja ista ona većina poslanika, koja je potrebna i za izbor Vlade (većina od ukupnog broja poslanika Skupštine – član 95. stav 3. Ustava). Međutim, može se desiti da i sama Vlada, u slučaju Republike Kosovo, predsednik Vlade, može da postavi pitanje svog poverenja u Skupštini. To se čini da bi Vlada, na taj način, vršila pritisak na

kandidata, koji su u prvom krugu dobili najviše glasova, tako da jedan od njih, neminovno dobija apsolutnu većinu glasalih.

Skupštinu, ali ukoliko ne dobije potreban broj glasova, ona kao i u prethodnim slučajevima, gubi poverenje Skupštine. Gubitak poverenja u republičkoj Skupštini, obavezuje Vladu na podnošenje ostavke. Predsednik Republike Kosovo, saglasno odredbama člana 82. stav 2, može da raspusti Skupštinu u ovom slučaju, tj. ako se, odgovarajućom većinom poslanika izglasa nepoverenje Vladi. U tom slučaju, on raspisuje izbore za Skupštinu, najkasnije u roku od 45 dana od dana njenog raspuštanja i saziva prvi sastanak novoizabrane Skupštine.

Poglavlje V: Predsednik Republike Kosovo

Uvodna razmatranja

1. Iako je Kosovo republika sa tipičnim parlamentarnim obeležjima, ustavnim uređenjem je funkcija Predsednika Republike postavljena na veoma značajnom položaju. Sledeći logične tradicije parlamentarnih republika, Predsednik Republike Kosova izražava više ceremonijalnu nego izvršnu kategoriju države, što je normalna posledica njegovog ustavnog položaja. Uopšte gledano, Predsednik, vrši dve osnovne funkcije: prvo, on više obavlja ceremonijalnu dužnost vrha države i, drugo, dodeljene su mu brojne izvršne nadležnosti, koje, zavisno od ustavnog modela, određuju raspon republike od jedne tipične predsedničke do čiste parlamentarne države. U njegovoj ulozi vrha države, Predsednik Republike vrši uglavnom formalne funkcije, jer je, u načelu, postavljen u ulozi da ceremonijalno potvrđuje odluke drugih organa države. Kao vrh države, Predsednik Republike je neutralan u odnosu na politički život i, u načelu, se ne meša u pitanja stranačke prirode.
2. Pod ovom pretpostavkom, Predsednik Republike, u ulozi vrha države, potvrđuje odluke po konceptu nadstranačke pozicije, prosto u opštem interesu države. U njegovoj izvršnoj funkciji, Predsedniku Republike pripada pravo diskrecionog korišćenja nadležnosti, odlučujući na osnovu ličnog stava o načinu materijalizacije odluka u toj oblasti. U njegovoj izvršnoj funkciji, Predsednik Republike postupa više kao jedan politički akter, nego kao jedna široka predstavnička i ceremonijalna ličnost države.³³² Međutim, obe predsedničke funkcije, zavise mnogo od

³³² Rasprava o prirodi i položaju predsednika Republike počela je od strane Karla Šmita (Carl Schmitt) svojim čuvenim člankom "Čuvari Ustava" i nastavio ju je Hans Kelzen (Hans Kelsen), koji je u svom odgovoru na ovaj članak, pod nazivom „Ko treba da bude čuvar ustava“, odbacio u potpunosti Schmit-ov koncept o prirodi i položaju šefa države. Šta je, dakle, suština rasprave između ova dva poznata autora? Pre nego što počnemo ovu diskusiju, treba da zaključimo da osnovni koncepti ove rasprave i sam njihov sadržaj predstavljaju same temelje sadašnje prirode i položaja predsednika Republike. Jednom rečju, raspravu Shmit-Kelzen ne treba posmatrati kao teorijsko-istorijsku raspravu, već kao aktuelnu teorijsko-praktičnu raspravu, čije značenje ostaje potpuno neizmenjeno od trenutka od kada je ona nastala.

Kao što je poznato iz istorije ustavne teorije, rasprava Shmit-Kelzen vođena je o tome ko je, ili ko bi trebalo da bude garant Ustava. Tokom te početne rasprave, ukazalo se takođe i na ulogu i značaj šefa države (uglavnom) u parlamentarnoj demokratiji sa (uglavnom) republičkim uređenjem. Veliki deo te rasprave odnosio se na šefa države, kao predstavnika jedinstva naroda, i sa idejnim neslaganjem oko toga da li je to jedinstvo sociološko-političko, ili je njena priroda isključivo pravno-ustavna. Prvu perspektivu je sagradio i podržao do kraja Karl Shmit, a drugu - Hans Kelzen.

Koncept Karla Šmita za šefa države, kao predstavnika sociološko-političkog jedinstva, je veoma strukturiran i završava u ličnosti Fyhrera, koji se nalazi na vrhu državne piramide, kao otelotvorenje jednog nacionalnog jedinstva. Koncept Hansa Kelsena, je takođe prilično strukturiran, ali na drugi način i u drugom pravcu, sasvim suprotno pravcu K. Shmita. Šef države H.Kelsena pojavljuje se kao otelotvorenje pravno-ustavnog jedinstva naroda, a na vrhu

specifičnog ustavnog utvrđenja, jer svako ustavno uređenje odlučuje o specifičnostima nadležnosti koje ima jedan određeni predsednik. Posmatrajući sa aspekta ustavnog modela Predsednika Republike, varijacija u njegovim nadležnostima i u modelu njegovog/njenog izbora određuje vrstu Predsednika Republike.

3. U teoriji, postoje tri osnovna modela sistema upravljanja u smislu ustavnog položaja Predsednika Republike: pod jedan, parlamentarni model upravljanja, gde je uloga Predsednika Republike takoreći formalna i sa veoma malim izvršnim obeležjima i pod dva, model polupredsedničkog sistema, gde Predsednik Republike, osim formalne funkcije šefa države, nosi u sebi i mnoge izvršne nadležnosti, koje ga postavljaju na položaj realnog nadzornika vlade i pod tri, model predsedničkog sistema, gde je Predsednik Republike jedini nosilac izvršne vlasti i istovremeno vrši funkciju šefa države i gde parlamentarni nadzor nad izvršnom sektorom takoreći praktično ne postoji.
4. Posmatrajući sa istorijske perspektive, institucija Predsednika Republike je nastala u kontekstu američke revolucije na kraju XVIII veka, kao suprotstavljanje monarhije Velike Britanije. Na početku, funkcija Predsednika Republike je bila bliža refleksija, ili skoro modelirana lista izvršnih nadležnosti koje je imala kraljevska kruna u Velikoj Britaniji. U ovom stepenu razvoja, Predsednik Republike je pretendirao da izražava kraljevsku verziju vlasti, ali na narodnoj osnovi. Imajući u vidu da je republikansku revoluciju u SAD pratila ideja izgradnje vlasti na narodnoj osnovi i osnovna američka verzija Predsednika Republike je legitimisana republikanskom kauzom, znači njegovim/njenim neposrednim izborom od strane naroda. U daljem razvoju republikanizma, model republičke države – tj., sa predsednikom na čelu države – nalazi opsežno širenje u XIX i XX veku³³³. Evropska koncepcija o Predsedniku Republike se razlikuje dosta od

državne piramide nalazi se osnovna norma („grundnorm“), koju bi šef države trebalo da oživi zajedno sa drugim ustavnim institucijama. Dok je prva teorija u suštini diktatorska, druga predstavlja njenu suprotnost. Cf. Više detalja o ovoj raspravi u: Karl Šmit, „Čuvar Ustava“. Kod Smardžić Slobodan (ed), (2001) „Norma i Odluka. Karl Smit i njegovi kritičari“, Beograd, Filip Visnjic, str. 211-253, na strani 211-238. Naslov originala: Schmitt Carl (1929) „Der huter der verfassung“. Archiv des offentlichen rechts, Neue Folge 16 Band J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1929; Smit, Karl (2003) „Tri vrste pravnonaučnog mišljenja“, Biblioteka Parerga, Beograd, str. 34-42; 46-54, naslov u originalu: Schmitt, Carl (1934) ‘Über die drei Arten des rechtsëissenschaftlichen Denkens’, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt; Kelsen, Hans, ‘Ko treba da bude čuvar Ustava’, kod Samardžić, Slobodan (ed.), Norma i Odluka, str. 256-297, na str. 265, naslov u originalu: Kelsen, Hans, (1931) ‘Wer soll der huter der verfassung sein?’, Dr. Walther Rothschild, Berlin-Grunewald.

Vremenom je druga teorija Hansa Kelzena postala suština one koja je danas poznata kao teorija i praksa ustavne demokratije. Tačnije, druga teorija, za razliku od prve, postavila je temelje nacističke diktature iracionalnog obrazloženja, poslužila je kao podloga teorije i prakse modernog konstitucionalizma koja je došla do izražaja nakon Drugog svetskog rata.

³³³ Za nastanak i razvoj američkog predsedničkog sistema i njegovo poređenje sa evropskim sistemima, Cf. Više u David J. Bederman (2008) ‘The Classical Foundations of the American Constitution’, Cambridge: Cambridge University Press; Martin van Geldren and Quentin (eds.)

američkog modela, uz promovisanje republičke države sa jednim predsednikom, čija izvršna vlast je podeljena sa vladom izabranom od strane parlamenta. U ovom aspektu, položaj Predsednika Republike nalazi „ublažavanje“ njene vlasti u evropskim državama, uz poimanje Predsednika Republike sa evropskim ukusom.³³⁴

5. Uporedna svedočenja govore o tome da određeni broj parlamentarnih republika i izabranih predsednika od strane parlamenata zabeležio stalni rast od 1900 do 2000 godine.³³⁵ Posmatrajući sa aspekta komunističke /post-komunističke vladavine, predsednička dominacija-znači dominacija jednog predsednika sa snažnim izvršnim nadležnostima, predstavljala stalnu opasnost za demokratiju. Zemlje takozvanog Trećeg sveta tokom Hladnog rata, uglavnom one u Latinskoj Americi, kao i bivše komunističke zemlje, nakon pada komunizma ispoljavale su naglašenu tendenciju ka prezidencijalizmu. Ova tendencija, sprovedena u praksi u pojedinim zemljama tokom prvih godina nakon završetka Hladnog rata, bila je okarakterisana doktrinom „mega prezidencijalizma“, obzirom da su šefovi država formirali marionetske, liliputanske parlamente, kontrolisali sudstvo i upotrebili instrumente snage (vojsku i policiju) radi ovekovečenja njihove apsolutne vladavine.³³⁶ Iz ovog razloga, u teoriji s pravom istaknuto da su parlamentarni sistemi mnogo zdraviji za

(2002) ‘Republicanism. A Shared European Heritage: Vol. I and II’, Cambridge: Cambridge University Press.

³³⁴ Videti npr: Dann, P. (2003) ‘European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy’. *European Law Journal*. Vol. 9, p. 549–574.

³³⁵ Neto, A., Octavio and Strøm, Kaare (2006) ‘Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies’. *British Journal of Political Science*. Vol. 36, p. 621-2.

³³⁶ U Latinskoj Americi i njihovim reda radi ili liliput parlamentima, kao i za gajenje hiperpredsedničkog sistema, Cf, više detalja u Darke, W. Paul, (2009) ‘Between Tyranny and Anarchy: A History of Democracy in Latin America, 1800-2006’. Stanford: Stanford University Press, p. 34-39. Za bivše komunističke zemlje, Cf. Detaljnije u Sajo, Andras (1999) ‘Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism’. Budapest, CEU Press, fq. 179-180; Gonenc, Levent (2002) ‘Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries’. The Hague: Kluwer Law International, p. 280-318; Massias, Jean – Pierre (2008) ‘Droit constitutionnel des Etats d’ Europe de l’ Est’. Paris: Press Universitaire de France, p. 13-140 & 421-563.

Za odličnu komparativnu analizu postkomunističke Evrope i Latinske Amrike, kao i velikog značaja predsedničkog sistema u Latinskoj Americi, u poređenju sa postkomunističkom Evropom, Cf. Juan J. Linz, Alfred Stepan and Richard Gunther, ‘Democractic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe’, u ‘The Politics of Democractic Consolidation. Southern Europe in Comparatice Perspective’ Gunther, Richard, Diamandouros, P. Nikoforos, and Hans-Jurgen Puhle (eds.) (1995). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, fq. 77-123; Bunce Valerie, ‘Comparing East and South’, u ‘Democracy After Communism’, Diamon, Larry and Plattner, F.,Marc (eds.) (2002). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, str. 18-32. Ovaj autor, na stranama 28-29 ovog članka, veruje da trenutna rasprava, koja postoji u pogledu toga koji sistem vladanja treba imati prioritet u postkomunističkoj Evropi, trebalo bi izabrati u korist predsedničkog sistema, jer, prema njemu, taj sistem omogućava efikasnije i praktične mogućnosti za rešavanja problema bivših komunističkih zemalja.

demokratiju nego predsednički sistemi i to iz dva osnovna razloga: kao prvo, predsednički sistemi su veoma kruti i daju veliku sigurnost i ustavni autoritet Predsedniku Republike i drugo,, predsednički sistemi seju ideju da pobednik uzima sve, umanjivši verovatnoću za višepartijski i nemonopolistički život.

6. M. Steven Fish, u njegovoj čuvenoj teoriji o superpresidencijalizmu, glavni razlog sprečavanja demokratizacije u post-komunističkim državama povezuje sa snažnom vlašću predsednika. Prema Fish-u, sve post-komunističke zemlje koje su zaostale u pogledu demokratizacije imale su zajedničku karakteristiku: superpresidencijalizam. U tom smislu, položaj i funkciju Predsednika Republike treba posmatrati kroz senku mogućnosti monopolizacije vlasti i ugrožavanja demokratije. Jedan argument iz prakse, u odnosu na ovo pitanja ukazuje na to da parlamentarna kontrola vlasti i nedostatak jednog superpredsednika u postkomunističkim republikama predstvaljaju faktore koji služe demokratskom zdravlju države. Prema tome, objašnjenje modela predsednika države, u smislu uporednih argumenata, treba izvršiti kroz senku zahteva koje proces demokratizacije postavlja pred post-komunističkim državama.³³⁷ Kosovo u ovome ne predstavlja izuzetak.. Isti argument važi i u pogledu stabilnosti i reprezentativnijeg karaktera parlamentarnih demokratija u odnosu na one predsedničke.³³⁸ Osnovni argument u vezi ovoga je da koncentrisanje zakonodavnih nadležnosti na Predsednika Republike može biti veoma štetan po stabilnost političkog sistema.³³⁹
7. U parlamentarnim republikama, u slučajevima kada se predsednik bira od strane parlamenta, ili u onima sa parlamentarnom dominacijom, Predsednik Republike nije institucija koja vlada sama državom: to su političke stranke koje kontrolišu i dizajniraju politički život.³⁴⁰ U tom smislu, Predsednik Republike je više instrument stranke iz koje dolazi, nego nezavisni lider koji kreira politički život

³³⁷ Videti npr: Linz, Juan J. (Juan José), (1990) 'The Perils of Presidentialism'. *Journal of Democracy*. Vol. 1, No. 1, (Winter), p. 51-69; Uporediti sa: Lee, B. W., Gross, D. A. and Kim, J.-S. (1992) 'A Presidential or Parliamentary System: The South Korean Debate'. *Pacific Focus*. Vol. 7, p. 117-139; Videti takođe: Linz J., Juan 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference,' u 'The Failure of Presidential Democracy', Linz, J., Juan and Valenzuela, Arturo (eds.) (1994). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 48-62.

³³⁸ Videti npr: Lijphart, Arend (1999) 'Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries'. New Haven: Yale University Press; & Linz, J., Juan (1990) 'The Perils of Presidentialism.' *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, pp. 51-69.

³³⁹ Videti: Shugart, Matthew Soberg and Carey, M., John (1992) 'Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics'. New York: Cambridge University Press.

³⁴⁰ Herman, Valentine and Pope, John (1973) 'Minority Governments in Western Democracies'. *British Journal of Political Science*. Vol. 3, No. 2, p. 191-212. U istoj liniji, Sartori nastavlja da tvrdi da sposobnost funkcionisanja parlamentarnog i/ili predsedničkog sistema uglavnom zavisi od discipline političkih stranaka i mogućnosti da ove partije obezbede vladajuću većinu. Više o tome, Sartori u Lorch, Maristella (1994) 'Italian Parliamentary Democracy: Discussion'. *Political Science Quarterly*. Vol. 109, No. 3, 'Conference Issue: Presidential and Parliamentary Democracies: Which Work Best?', p. 461- 479; Strøm, K. (2000) 'Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies'. *European Journal of Political Research*. Vol. 37, p. 261-289.

kome daje svoj lični naglasak.³⁴¹ Ista konstatacija može važiti i u slučaju predsednika sa širokim ovlašćenjima kao što je američki predsednik.³⁴² Uloga i funkcija Predsednika Republike nije posmatrana prosto kroz listu ustavnih nadležnosti, nego i iz perspektive političke snage (stranačke podrške), koju on/ona ima u političkom životu.³⁴³

8. Naravno, osim liste odnosno širine nadležnosti koje ima jedan Predsednik Republike, značajan samo po sebi je i model izbora predsednika. Model izbora predsednika ne samo što određuje njegovu političku snagu i legitimnost, nego i ceo prostor u kome može manevrisati jedan Predsednik Republike. Ustavni modeli u kojima se predsednici biraju od strane naroda, pružaju predsedniku mogućnost da se poziva na narodnu legitimnost u obavljanju njegovih ustavnih nadležnosti, bez obzira na suprotstavljanja koje mogu dolaziti od strane parlamenta. Obrnuto se dešava sa predsednicima koji se biraju od parlamenta, obzirom da su ovi skloni da stoje iza argumenta se da volja parlamenta ne može radikalno zaobići zbog njegove narodne legitimnosti. I u kontekstu predsednika izabranog od parlamenta, značajno je imati u vidu da parlamentarni način izbora varira od modela gde se predsednik bira prostom većinom glasova, znači kad on predstavlja instrument parlamentarne većine, do modela gde se predsednik bira kvalifikovanom većinom glasova, u kom slučaju se pretpostavlja da on/ona bude jedna nadstranačka i konsenzualna institucija.
9. Model izbora Predsednika Republike određuje i ustavne funkcije koje on/ona može/treba da obavlja. Predsednik koji se bira po modelu gde dominira jednostranačka kontrola, npr. apsolutnom većinom u parlamentu (znači, on je pod kontrolom parlamentarne većine), ne može dobiti nadležnosti koje zahtevaju neutralan integritet od njihovog nosioca. Međutim, predsednik izabran od kvalifikovane većine u parlamentu, ili neposredno izabran od naroda pomoću jednog izbornog i verodostojnog modela, naravno da može dobiti nadležnosti koje zahtevaju integritet u njihovom obavljanju.³⁴⁴ U načelu, nadležnosti u sudskoj,

³⁴¹ U tom pravcu izražava se takođe i tekući trend Evropskih demokratija da povećaju ulogu vlade i njenu zaštitu od razrešenja preko podele parlamenta. Više detalja, Bracher, D., Karl (1964) 'Problems of Parliamentary Democracy in Europe'. Daedalus. Vol. 93, No. 1, A New Europe?, p. 179-198.

³⁴² Rose in Rose, Richard (1977) 'The President: A Chief but Not an Executive'. Presidential Studies Quarterly. Vol. 7, No. 1, p. 8.

³⁴³ Videti Baum, R., Jeeyang (2007) 'Presidents Have Problems Too: The Logic of Intra-branch Delegation in East Asian Democracies'. British Journal of Political Science. Vol. 37, p. 659-684, dhe, Neto, A., Octavio and Strøm, Kaare (2006) 'Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies'. British Journal of Political Science. Vol. 36, pp. 619-643' Videti takođe: Robert Elgie, 'The Politics of Semi-presidentialism', in 'Semi-presidentialism in Europe', Robert Elgie (ed.) (1999). Oxford: Oxford University Press, p. 1-21.

³⁴⁴ Odnos između izbora predsednika i njegove uloge u Republici, štaviše, važan je i za određivanje njegove uloge u odnosu na predstavljanje Republike i političkog života. Videti, Heper, Metin and Çinar, Menderes (1996) 'Parliamentary Government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience'. Political Science Quarterly. Vol. 111, No. 3, p. 483-503.

tužilačkoj oblasti i u garantovanju ustavne funkcije države mogu se obavljati sa integritetom samo od jednog Predsednika Republike čiji izbor ne ostavlja prostor za jednostranačku ili nekonsenzualnu kontrolu. U ovom kontekstu, većina ustavnih režima u svetu izbor predsednika modeliraju srazmerno njegovim/njenim funkcijama, pokušavajući da tako sačuvaju njihov integritet, zasluge i objektivnost u obavljanju osetljivih nadležnosti, kao što su one iz oblasti sudskih i tužilačkih imenovanja, ili u pogledu garantovanja preispitivanja zakona po ustavnim standardima u demokratskom procesu.³⁴⁵

10. Poslednje pitanje u smislu ustavnog položaja Predsednika Republike se povezuje sa funkcijom Predsednika Republike u „pejzažu“ raspodele vlasti. Obzirom da ustavi demokratskih zemalja primenjuju jedan model odvojene vlasti, osnovno pitanje predstavlja mesto na kome se pozicionira predsednik u oblasti tri grane vlasti. Kao prvo, što nije slučaj sa ustavnim režimom Sjedinjenih Država, predsednik u parlamentarnim republikama ima mnogo manje izvršnih nadležnosti, osim njegove uloge kao šefa države. U tom kontekstu, predsednik države, za vreme dok obavlja dužnost šefa države, pozicioniran je na sve tri vlasti, iako su njegove nadležnosti kao šefa države veoma formalne i ne ostavljaju prostor za ličnu diskreciju oko njihove primene. S druge strane, za vreme dok predsednik države vrši izvršne zadatke, on/ona je deo izvršne vlasti, koju deli sa vladom, zavisno od ustavnog modela raspodele vlasti. U ovom imedu, pozicija Predsednika Republike u odnosu na tri grane vlasti, bitno zavisi od obima izvršnih nadležnosti koje on/ona ima. Značajno je napomenuti da se u literaturi ističe da ustavni modeli koji dele nadležnosti između predsednika, zakonodavstva i vlade na precizniji način nude više mogućnosti za glasače da preciznije usmere njihovu odgovornost u odnosu na predsednika.³⁴⁶
11. Davanje ličnih nadležnosti Predsedniku Republike i bežanje od izgradnje ustavnih mehanizama zajedničkog odlučivanja, sugerišu povećanje predsedničke odgovornosti prema glasačima i stoga veći uspeh u sprovođenju načela raspodele vlasti. To, ipak, ne znači da izgradnja ustavnih mehanizama zajedničkog odlučivanja smanjuje izbornu odgovornost predsednika, što se, kao posledica toga, loše odražava u sprovođenju načela raspodele vlasti. Ovo se primećuje posebno u slučaju Kosova, gde predsednik, kako će se videti, stoji nad tri vlasti, ne samo kada vrši formalnu funkciju šefa države, nego i kad deluje u okviru ustavnih mehanizama zajedničkog odlučivanja (uporedo i zajedno) sa vladom i drugim ustavnim mehanizmima (npr. Sudski savet, Tužilački savet, itd.). Istovremeno, ovo zajedničko odlučivanje ni na koji način ne podrazumeva, kako bi neki mogli zamisliti, da Kosovo ima polupredsednički sistem. Nema nikakve sumnje da

³⁴⁵ Treba napomenuti da je širina podrške predsednika od direktnog izbora i/ili političkih partija u sistemu koji zahteva kvalifikovanu veću definiše ovlašćenja predsednika i funkcije koje on/ona ima. Videti Baum, R., Jeeyang (2007) 'Presidents Have Problems Too: The Logic of Intra-branch Delegation in East Asian Democracies'. *British Journal of Political Science*. Vol. 37, p. 659-684.

³⁴⁶ Samuels J., David and Shugart Soberg Matthew (2003) 'Presidentialism, Elections and Representation'. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 15, No. 1, p. 33-60.

Kosovo predstavlja jednu jasnu parlamentarnu republiku i svaki prethodni izgled o ulozi i položaju predsednika Kosova je do kraja lažan i pogrešan.

Član 83 [Položaj Predsednika]

Predsednik predstavlja vrhovnu vlast države i jedinstvo građana Republike Kosovo.

Član 83

1. Član 83 je ustavni odreditelj osnovne funkcije Predsednika Republike. Ovaj član određuje da je Predsednik Republike šef države i da predstavlja jedinstvo naroda Republike Kosova. Postoje dva ustavna koncepta koje treba protumačiti ovom prilikom: prvo,, koncept Predsednika Republike kao vrha države i drugo,, koncept predsednika kao predstavnika jedinstva naroda.
2. Određivanje iz člana 83 da je Predsednik Republike vrh države, ilustruje logičnu funkciju Predsednika Republike, sledeći normalnu liniju položaja svakog predsednika u svetu. Biti šef države, ipak, u smislu člana 83 i državne prakse, u skladu sa međunarodnom praksom viđenja ovog pitanja, treba protumačiti više kao formalno opredeljenje, nego kao supstancijalni autoritet.³⁴⁷ Prema tome, koncept vrha države, više je formalna ustavna kategorija koja pripada Predsedniku Republike, ali to ne podrazumeva da se Predsedniku Republike daju vladajuća obeležja. Određivanje člana 83, prema kome Predsednik Republike je vrh države, podrazumeva više ceremonijalni, formalni autoritet, kojeg ima Predsednik Republike, nego vladajući autoritet. U ovom kontekstu, član 83 ilustruje formalnu poziciju Predsednika Republike kao vrha države a ne njegove supstancijalne nadležnosti/autoritet. Drugo,, kao vrhu države, Predsedniku Republike logično pripada autoritet da zastupa državu na najvišem nivou unutrašnjeg i međunarodnog komuniciranja, jednostavno kao ceremonijalna dužnost bez diskrecije odlučivanja. Posmatrajući sa ovog aspekta, u položaju vrha države, Predsednik Republike deluje u skladu sa ustavnim autoritetom ostalih državnih institucija i potvrđuje njihove odluke u ceremonijalnom/formalnom aspektu, ako nije drugačije određeno u konkretnoj listi njegovih/njenih nadležnosti.
3. Prema tome, funkciju vrha države treba posmatrati u skladu sa celim ustavnim sistemom i nadležnostima koje pripadaju ostalim državnim institucijama, međutim ustavna funkcija Predsednika Republike ima više ceremonijalno (formalno) obeležje nego supstancijalni autoritet. Ova dva aspekta, tj. predsednika kao vrha države i kao predstavnika narodnog jedinstva, bili su predmet razmatranja i odlučivanja u jednoj presudi Ustavnog suda, u presudi u slučajevima KO.29/12 i

³⁴⁷ Određivanje da je predsednik šef države pokazuje da on prirodno vodi (predsedava), ali ne vlada. Videti Neto, A., Octavio and Strøm, Kaare (2006) 'Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies'. British Journal of Political Science. Vol. 36, p. 619–643.

KO.48/12, od 20 jula 2012 (Br.ref.Ad 284/12). Ovom Presudom Sud je izvršio zadatak apstraktne preventivne kontrole ustavnosti ustavnih amandmana predloženih od strane Skupštine Kosova, dana 23 marta i 4 maja 2012 godine.³⁴⁸ U ovoj presudi, Sud je doneo sveobuhvatnu presudu u vezi uloge i položaja šefa Kosovske države. Kao takva, presuda se odnosi na suštinu rasprave Shmit-Kelsen kretajući se u praktičnom pogledu u prefinjenim ma modernog konstitucionalizma razmotrenog od strane Hansa Kelsena i drugih nakon njega. Od Suda je traženo da konstitucionalizira termine jednog potpisanog sporazuma između kosovskih političkih stranaka, dana 6 aprila 2011 godine, u kome je rečeno da kosovski šef države treba da ide kući, znači da se razreši, u roku (ili nakon) šest (6) meseci od dana stupanja na snagu predloženog amandmana deset (X). Ovaj amandman, zajedno sa preko šesdeset od sto (60%) ostalih amandmana, svega jedanaest (XI), proglašen u suprotnosti sa Ustavom Kosova. Neustavnost ovog amandmana je nastala ne samo povredom poglavlja II Ustava („Osnovna prava i slobode“), nego i odredbe, načela i drugih ustavnih vrednosti na kojima se zasniva ustavni pravni poredak Kosova, kao što je načelo ravnopravnosti pred zakonom, vladavine zakona i pravne sigurnosti, kao i nediskriminacije. Suština ove odluke, što se tiče uloge i važnosti šefa države, u celini, uključujući ustavni sistem Kosova, će se obraditi u nastavku kroz stavke ove odluke Suda u gorespomenutom slučaju.

4. U obavljanju njegovog/njenog zadatka kao šefa države, Predsednik Republike, prema članu 83, treba da postupa shodno javnom dobrobitu cele države i van svakog uskog stranačkog ili ličnog interesa. Prema tome, funkcija šefa države zahteva neutralni integritet i pravi sadržaj, obzirom da materijalizacija odluka u okviru ove funkcije treba da predstavlja javnu/državnu dobrobit ispred biračkih/stranačkih interesa.
5. U ovom kontekstu, u izvršenju funkcije šefa države, prema ovom članu, Predsednik Republike mora da se pridržava ovih četiri načela: a) izražavanju neutralnosti: u izvršenju njegove dužnosti šefa države, Predsedniku Republike nije dopušteno da preduzme radnje koje ostavljaju prostor za stranačku, političku ili ličnu pristrasnost; b) državnom kredibilitetu: u izvršenju ove funkcije, Predsednik Republike predstavlja državu a ne njegov/njen lični ili stranački interes, prema tome javnost treba da bude razumno uverena da su postupci u okviru ove funkcije prosto u skladu sa širim državnim interesima, kako u unutrašnjem, tako i u spoljnom planu; c) objektivnosti: u izvršenju ove funkcije, Predsednik Republike

³⁴⁸ Preventivna kontrola, kao u slučaju Kosova, je retka i postoji samo u nekoliko zemalja, kao što su Azerbajdžan, Kirgistan, Moldavia, Turska i Ukrajina. Cf. Komparativna analiza Venecijske komisije: Report on Constitutional Amendment, No. 469/2008, adopted by the Venice Commission at its Plenary Session, CDL-AD (2010) 001, Starsbourg, 19 January 2010 Venice, 11-12 December 2009. Na internetu se može naći na: www.venice.coe.int, sa ovim znakom: CDL-AD (2010) 001. Za teorijske aspekte preventivne kontrole ustavnih amandmana, Cf. Gozler, Kemal (2008) 'Judicial review of Constitutional Amendmenets. A Comparative Study'. Bursa: EKIN PRESS; Jacobsohn Jeffrey Gary, (2006) 'An unconstitutional constitution? A comparative perspective'. International Journal of Counstitutional Law. Vol. 4, No. 3, p. 460-487.

treba da sudi objektivno prema očekivanjima šire javnosti u pogledu predstavljanja državnog interesa i da postupa tako da ispuni očekivanja javnosti u pogledu postupaka preduzetih u okviru ove funkcije ne ostavljajući sumnju na ličnu nepristrasnost Predsednika Republike.³⁴⁹; i d) ograničenje ove funkcije u formalnim aspektima: određivanje u članu 83 Predsednika Republike, kao vrha države, treba tumačiti usko, isključujući svaki prostor da ta funkcija podrazumeva supstancijalni autoritet vlasti u korist Predsednika Republike.

6. U izvršenju ove funkcije, Predsednik Republike je ograničen nadležnostima drugih institucija i, naravno, materijalizacija ove funkcije, kako se očekuje sa ugla međunarodnih standarda, ne može obuhvatiti „osvajanje“ supstancijalnih nadležnosti ostalih institucija postavljenih ovim Ustavom.
7. U smislu člana 83, Predsednik Republike se određuje i kao predstavnik narodnog jedinstva Republike Kosova. Ovaj koncept postavljen u članu 83 treba posmatrati sa velikom pažnjom, obzirom da predstavlja jedno od značajnih načela celog ustava, u čijem kontekstu treba tumačiti ceo institucionalni dizajn države i odnos između institucija. U dimenziji Predsednika Republike kao predstavnika narodnog jedinstva, značajnu ulogu je odigrala presuda-*Rustemi et al v. Predsednik Republike*³⁵⁰ od dana i presuda o „Šefu Države“ o kojoj je napred raspravljano.³⁵¹ Međutim, pre nego što komentarišemo opširnije ovu ustavnu koncepciju, značajno je imati u vidu tri pretpostavke koje proizvodi tumačenje ovog koncepta. Prvo,, pitanje interpretacije koncepcije predsednika kao predstavnika narodnog jedinstva odražava, ali se i uslovljava modelom njegovog izbora. Drugo,, tumačenje pomenutog koncepta određuje političku poziciju Predsednika Republike na političkoj sceni. Treće, tumačenje pomenutog koncepta određuje funkciju Predsednika Republike u odnosu na obavljanje ostalih konkretnih nadležnosti datih ustavom.

³⁴⁹ Ovo se odnosi isto tako i na vršioca dužnosti predsednika, koji takođe treba da vrši ovlašćenja predsednika na isti način kao i predsednik republike. Da je to tako, može se videti iz brojnih kritika koje su upućene Dr Jakupu Krasniqi zbog svog ponošanja u vreme kada je vršio dužnost predsednika republike (septembar 2010- april 2011) zbog toga što je odbio imenovanje pojedinih sudija i delio je priznanja koje su u javnosti viđene kao proizvoljno i neobjektivno ponašanje. Cf. Skupština Republike Kosova. Najnovije vesti: Reagovanje Kabineta predsednika Skupštine, 20. februar 2012. god, ponedeljak, veb stranica Skupštine Kosova:

<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,4462> (pristupljeno 24. novembra 2012. god.); „Eliminisan sa liste Driton Muharremi“, dnevni list „Kosova sot“, 27. januar 2012. god, petak, elektronska verzija (<http://www.kosova-sot/politike/kosove/eliminuan-nga-lista-driton-muharremin>). Ovde, u ovom članku, analizirani je kritičan odnos Misije OEBS-a na Kosovu, koji govori o nepravilnostima u imenovanju sudija i tužilaca na Kosovu od strane vd Predsednika, Dr Jakup Krasniqi), kao i u slučajevima pomilovanja i dodeli poklona.

³⁵⁰ Presuda: Slučaj br. KI 47/10, „Naim Rustemi i 31 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova protiv njegove eksekucije, Fatmir Sejdiu, predsednika Republike Kosovo“, od 28. septembra 2010. god. Br. Ref. AGJ 43/10.

³⁵¹ Presuda: Slučajevi KO 29/12 i KO 48/12, „Predloženi ustavni amandmani, podneti od strane predsednika Skupštine Kosova dana 23. marta i 4. maja 2012. god, od 20. jula 2012. god. Br. Ref. AGJ 284/12.

8. Konkretnije, koncepcija Predsednika Republike kao predstavnika narodnog jedinstva, na liniji slučaja-*Rustemi et al v. Predsednik Republike*³⁵² i „Šef Države“ treba tumačiti kao jedno značajno ustavno načelo za ceo ustavni sistem Kosova. Dalje, ovaj koncept ima najmanje četiri obeležja koja se odnose na njegovo tumačenje. Prvo, u smislu člana 83, predstavljanje narodnog jedinstva nalazi mnogo širi prostor od prostog formalnog značaja. Sa aspekta multi-etniciteta, kao osnovno načelo proklamirano ustavom, koncept predsednika koji predstavlja narodno jedinstvo treba tumačiti u kontekstu konsociacionalne (“consociational“) demokratije.³⁵³
9. Obaveza koja proizilazi iz člana 83 jeste ta da Predsednik Republike ne bude prosto predstavnik jedinstva većine, nego predstavnik jedinstva celog naroda, imajući u vidu i volju manjinskih zajednica. U ovom smislu, predstavljanje narodnog jedinstva shodno ovom članu treba ispuniti uslove narodnog multietničkog jedinstva ne samo u subjektivnom, nego i u objektivnom smislu. Prema tome, nije dovoljno da predsednik bude predstavnik narodnog jedinstva u odnosu na sve zajednice koje žive na Kosovu, nego i da se objektivno posmatra kao takav od svih etničkih zajednica. Ovo podrazumeva da predstavljanje narodnog jedinstva od strane Predsednika Republike bude nadetnička funkcija, koja služi konceptu neutralne države prema etnikumu.³⁵⁴ Drugo, u smislu pomenutog člana, predstavljanje narodnog jedinstva treba posmatrati i u kontekstu širokog stranačkog i političkog konsenzusa o ulozi predsednika i vršenju njegove funkcije.

³⁵² Uporedite sa: O'Regan, K. (2012) ‘Text Matters: Some Reflections on the Forging of a New Constitutional Jurisprudence in South Africa’. *The Modern Law Review*. Vol. 75, p. 1–32.

³⁵³ Ovaj pojam po prvi put je upotrebio i razvio Arend Lijphart u knjizi koju je objavio 1968. god. U ovoj knjizi, a zatim i u drugim radovima, Lijphart je istakao da postoji tip demokratije u zapadnom svetu koji nije ni britansko-evropski a ni američki. Ova vrsta demokratije postoji, po njemu, u skandinavskim i niskim zemljama. Ovu tipologiju on je zasnovao na političku kulturu i društvenu strukturu, s jedne i na političku stabilnost, s druge strane. Kombinacija ovih faktora, po njemu, proizvodi održivi demokratski sistem koji prilagođava problematične društvene strukture u odnosu na date političke kulture u cilju garantovanja političke stabilnosti. Konsocijacijska demokratija je došla do izražaja u raznim zemljama sveta, a posebno nakon završetka Hladnog rata. Cf. Arend Lijphart, (1969) ‘Consociational Democracy’. *World Politics*. Vol. 21, No. 2, p. 207-225; Samuel Issacharoff, Pamela S. Karlan and Richard H. Plides (eds.) (2007) ‘The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process’. New York, NY: Foundation Press, p. 1202- 1207.

³⁵⁴ Ovaj segment je rečito obrazložen od strane Suda u gorenavedenom slučaju o „Šefu države“ u kome se apstraktno i preventivno odlučilo o ustavnosti predloženih ustavnih amandmana. U ovom slučaju, Sud je naglasio da nije samo Poglavlje II Ustava kao referentni standard, već i Poglavlje III („Prava zajednica i njihovih pripadnika“) kao i ceo duh Ustava. Na osnovu ovog standarda, Sud je takođe ocenio i ulogu i položaj kosovskog šefa države koji, prema Sudu, ima ustavnu obavezu da predstavi ustavno-pravno jedinstvo naroda a ne sociološko-političko jedinstvo naroda. Ovakvim pristupom, Sud je prihvatio doktrinu nemačkog ustava kao organsku celinu koja sadrži norme, načela i vrednosti koje jedino kao celina mogu izraziti smisao i suštinu modernog konstitucionalizma. Cf. Kommers, P. Donald, (1991) ‘German Constitutionalism: A Prolegomenon’. *Emory Law Journal*, Vol. 40, No. 1, p. 837-873; Donald P. Kommers (1997) ‘The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Second Edition’. Durham and London: Duke University Press, p. 3-60.

10. Posmatrajući sa ugla Rrustemi et al v. Predsednik Republike, funkcija Predsednika Republike kao predstavnika narodnog jedinstva ima tri značaja: A) da Predsednik Republike ne bude aktivni deo neke političke stranke, ili da ne drži bilo kakav položaj koji može da se pogrešno tumači kao njegova stranačka/politička pristrasnost. To podrazumeva da dok se nalazi na svojoj ustavnoj dužnosti, Predsednik Republike ne može da drži ili obavlja bilo kakav partijski zadatak, bez obzira dali se isti vrši formalno ili supstancijalno. U smislu pomenutog slučaja, Predsedniku Republike nije dozvoljeno da bilo ceremonijalno ili formalno drži bilo kakvu funkciju ili partijski položaj, tako da i najmanja činjenica, bilo ona i formalna, ili koja racionalno povezuje predsednika za držanje ili obavljanje jednog partijskog zadatka, krši opredeljenje iz člana 83 da ona/on predstavlja jedinstvo naroda; b) da Predsednik Republike ne bude ni pasivno deo neke strukture, struje ili pokreta političkog karaktera.
11. U smislu člana 83, Predsedniku Republike, za onoliko vremena koliko je obavezan da predstavlja narodno jedinstvo, nije dopušteno da, bilo i pasivno, pripada nekoj stranci. To znači da Predsedniku Republike nije dopušteno da se od drugih vidi ni na bilo kojoj pasivnoj poziciji koja se može pripisati stranačkoj pristrasnosti, ili kad, mimo opravdanog očekivanja, javnost uočava njegovu ravnodušnost prema onom što se može protumačiti kao iskazana naklonost određenoj političkoj stranci ili političkoj grupaciji. To podrazumeva da ljudi povezani za jednu određenu grupaciju/političku stranku, ne mogu da koriste pasivnu pristrasnost predsednika kao način upotrebe njegovog autoriteta radi uticaja na javnu vlast; c) u svetlu slučaja *Rustemi et al v. Predsednik Republike*, Predsednik Republike, da bi obavljao dužnost predstavnika narodnog jedinstva, treba ne samo da bude subjektivno nepristrasan prema bilo kojoj političkoj stranci, nego i da se ka takav vidi i spolja.³⁵⁵ Dakle, predstavljanje narodnog jedinstva treba da se odrazi i objektivno od strane Predsednika Republike, u smislu da obavljanje njegove funkcije treba da bude očekivano viđen od strane javnosti kao nepristrasno prema bilo kojoj političkoj struji. Međutim, objektivnu stranu stranačke nepristrasnosti Predsednika Republike treba protumačiti sa ugla opravdanog očekivanja, što znači da sumnja u njegovu/njenu partijsku nepristrasnost nije dovoljna da se u javnosti pretpostavlja da je povređeno načelo predstavljanja narodnog jedinstva, što znači da sumnja u njegovu/njenu pristrasnost mora dokazati. Treće,, koncept predstavljanja narodnog jedinstva od strane Predsednika Republike treba posmatrati i u kontekstu političkog porekla ili političke pozadine predsednika. Da bi objektivno bio prihvaćen od javnosti kao nepristrasan autoritet u odnosu na političku scenu ili stranačke struje, kako bi predstavljao narodno jedinstvo, postavlja se pitanje e da li je važno da predsednik nije bio aktivni ili pasivni deo neke političke strane pre izbora na položaju predsednika? Međutim, to je veoma usko pitanje, pa je logično očekivati da koncept predsednika, kao predstavnika

³⁵⁵ Predsednik Fatmir Sejdiu je sve vreme dok je bio u dužnosti održao dve pozicije - šefa države i šefa stranke, Demokratskog saveza (DSK). Iz tog razloga, Sud je u svojoj prvoj presudi utvrdio da on vrši ozbiljne ustavne povrede. Cf stavovi 65-70. Presuda: Slučaj Br. KI 47/10. „Naim Rrustemi i 31 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova protiv njegove Ekselencije, Fatmir Sejdiu, Predsednik Republike Kosova“, od 28. septembra 2010. god., br. Ref. AGJ 43/10.

narodnog jedinstva, nalazi primenu od momenta preuzimanja dužnosti. I četvrto,, iz koncepta zastupljenosti narodnog jedinstva proizilazi obaveza da Predsednik Republike služi kao narodna protivteža u odnosu na javne politike koje usvajaju vlada i parlament. U toj ulozi, Predsednik Republike je obavezan da izražava jedinstven narodni stav prema javnim politikama drugih institucija, kao njihova protivteža. Iako je uloga predsednika relativno formalna, za očekivati je da se koncept da je on/ona predstavnik narodnog jedinstvo koristi samo kod veoma značajnih javnih politika, pri čemu šira javnost objektivno očekuje da Predsednik Republike reaguje protivljenjem ili podrškom jedne određene linije javnih politika sa naglaskom na predstavljanje narodnog jedinstva.

12. Prema tome, u celini gledano, koncept funkcionisanja predsednika, kao predstavnika narodnog jedinstva, treba činiti osnovno načelo koje određuje funkciju Predsednika Republike, načelo koje treba da se sprovodi od strane Predsednika Republike aktivno i kao takvo objektivno prihvati od strane šire javnosti. U ovoj ulozi, Predsednik Republike ipak treba da bude nadpartijska i nadetnička ličnost, da predstavlja i unapređuje opšti narodni i državni interes. Prema tome, sve ostale nadležnosti koje su dodeljene Predsedniku Republike, treba posmatrati u svetlu ovog načela, obzirom da Predsednik Republike, u izvršenju njegovih zadataka, ne može da izađe van obaveze koja proizilazi iz ovog načela.

Član 84 [Nadležnosti Predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

- (1) predstavlja Republiku Kosovo unutar i van zemlje;
- (2) garantuje ustavno funkcionisanje institucija utvrđenih ovim Ustavom;
- (3) raspisuje izbore za Skupštinu Kosova i saziva prvi sastanak iste;
- (4) donosi dekrete u saglasnosti sa ovim Ustavom;
- (5) objavljuje zakone koje je usvojila Skupština Republike Kosovo;
- (6) ima pravo da vrati na ponovno razmatranje usvojene zakone koje smatra štetnim po legitimne interese Republike Kosovo ili jedne ili više zajednica.
Pravo vraćanja zakona može iskoristiti samo jednom;
- (7) potpisuje međunarodne sporazume u saglasnosti sa ovim Ustavom;
- (8) predlaže amandmane na ovaj Ustav;
- (9) može pokrenuti određena pitanja pred Ustavnim sudom;
- (10) upravlja spoljnom politikom države;
- (11) prima akreditivna pisma stranih diplomatskih predstavnika u Republici Kosovo;
- (12) vrhovni je komandant Bezbednosnih snaga Kosova;
- (13) upravlja Konsultativnim većem za zajednice;
- (14) određuje mandatara za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije koja čini većinu u Skupštini;
- (15) imenuje i razrešava Predsednika Vrhovnog suda Kosova na predlog Sudskog saveta Kosova;

- (16) imenuje i razrešava sudije Republike Kosovo na predlog Sudskog saveta Kosova;
- (17) imenuje i razrešava Državnog tužioca Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;
- (18) imenuje i razrešava tužioce Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;
- (19) imenuje sudije Ustavnog suda na predlog Skupštine;
- (20) imenuje Komandanta Bezbednosnih snaga Kosova, na osnovu preporuke Premijera;
- (21) u saradnji sa Premijerom, imenuje Direktora, zamenika direktora i stalnog inspektora Obaveštajne službe Kosova;
- (22) donosi odluku o proglašavanju vanrednog stanja, u saradnji sa Premijerom;
- (23) može zahtevati sednicu Saveta bezbednosti Kosova i predsedavati istom tokom vanrednog stanja;
- (24) donosi odluku o diplomatskim i konzularnim misijama Republike Kosovo, na osnovu konsultacija sa Premijerom;
- (25) imenuje i razrešava šefove diplomatskih misija Republike Kosovo, na predlog Vlade;
- (26) imenuje Predsednika Centralne izborne komisije;
- (27) imenuje Guvernera Centralne banke Republike Kosovo, koji će služiti i kao Generalni direktor i imenuje ostale članove Saveta banke;
- (28) uručuje medalje, priznanja i nagrade, u saglasnosti sa zakonom;
- (29) daje pomilovanja u skladu sa zakonom;
- (30) najmanje jednom godišnje se obraća Skupštini Kosova u odnosu na svoj rad.

Član 84

1. Član 84 utvrđuje specifične nadležnosti Predsednika Republike,³⁵⁶ iako su neke od njih utvrđene i u nekim drugim članovima Ustava, ali mogu i da proizilaze iz oba opšta načela iz člana 83. U nastavku ćemo detaljno videti svaku nadležnost Predsednika Republike, utvrđenu članom 84.

Član 84.1

1. Ovaj stav utvrđuje da Predsednik Republike zastupa Republiku Kosova unutar i van zemlje.³⁵⁷ Ostaje da se proveriti u praksi specifičan značaj ove nadležnosti,

³⁵⁶ Kao primer za tumačenje, Ustavni sud Ukrajine je u svojoj odluci, br. 3-rp/2008 naglasio da su ovlašćenja predsednika taksativno definisana Ustavom. To onemogućava da se usvoji neki zakon koji može pripisati dodatna prava ili obaveza za predsednika. Videti odluku Ustavnog suda Ukrajine, br. – 3- rp/2008 od 01.04.2008. god. Ostaje da se protumači da li član 84 Ustava treba posmatrati kao prepreku za dodatne nadležnosti predsednika preko skupštinskih zakona.

³⁵⁷ Treba naglasiti da se ovlašćenja u unutrašnjoj oblasti i spoljnoj politici razlikuju prema poreklu, kao i na osnovu njihove prirode. Videti, Sutherland u Fisher, Louis (1988) 'Foreign Policy Powers of the President and Congress'. Annals of the American Academy of Political

posebno u vezi unutrašnjeg predstavljanja. U opštem smislu, ovaj stav daje Predsedniku Republike funkcije spoljnog predstavnika države, podrazumevajući da je Predsednik Republike najveći predstavnik države u inostranstvu.

2. Ipak, treba reći da koncept predstavljanja države u inostranstvu predstavlja jednostavnu formalnu nadležnost, bez supstancijalne diskrecije u odlučivanju, u iznošenju stavova koje predsednik treba zastupati ali i u pregovaranju odnosa države sa stranim državama. Predstavljanje unutar i van zemlje, kao nadležnost Predsednika Republike, ne treba podrazumevati kao nadležnost za zauzimanje pozicije koju Kosovo treba da drži u njenim odnosima sa inostranstvom. Ovde uloga Predsednika Republike je veoma formalna. To podrazumeva da on/ona materijalizuje stav/odluku o suštini spoljnih odnosa jednostavno na nivou predstavljanja države.

Član 84.2

1. Ovaj stav daje Predsedniku Republike nadležnosti garanta ustavne funkcije institucija, utvrđenih ustavom. Koncept „garanta“ ustavne funkcije, ipak je veoma diskutabilan u kontekstu mehanizama koji to omogućavaju. Prvenstveno, ova nadležnost, u bukvalnom tumačenju je veoma suštinska u smislu radnji koje može preduzeti Predsednik Republike. Međutim, treba reći da Predsednik Republike nije najviši čuvar ustava, ali ni najverodostojni gardian za zaštitu ustava, obzirom da, po ustavu, ova funkcija pripada Ustavnom sudu. Prema tome, u smislu ovog stava, ustav daje nadležnost Predsedniku Republike da garantuje ustavnu funkciju institucija u okviru materijalizacije predsedničkih nadležnosti. U tom aspektu, ovaj stav ne pretendira da daje neku dodatnu nadležnost za Predsednika Republike, nego samo da utvrdi obavezu koju ima Predsednik Republike za garantiranje ustavne funkcije institucija u okviru njegovih specifičnih nadležnosti. Ovaj stav ipak ostavlja otvorenu mogućnost podrazumevanja ove nadležnosti kao posebnu, podrazumevajući da se Predsednik Republike pretvara u jednog zaštitnika institucionalnog ustavnog života i, prema tome, on/ona može dodeliti sebi prerogative na osnovu njegovog/ njenog postavljanja kao garant ustavnog funkcionisanja institucija sistema. Jednom rečju, to se može pogrešno shvatiti, tako da Predsednik Republike može uvesti praksu kontrole ostalih državnih institucija na osnovu njegove formalne „obaveze“ da bude garant ustavnog funkcionisanja ustavnih institucija. Naravno, to nije tako, jer ovaj stav stavlja Predsednika Republike u ulogu jedine ustavne protivteže naspram drugih državnih institucija, što znači da materijalizacija ove funkcije od strane Predsednika Republike ne može da zadire u nezavisnost odvojenih institucija vlasti.
2. Na kraju, značajno je napomenuti da ovaj stav ne može se protumačiti tako da „imitira“ ulogu ustavnog suda, obzirom da institucija Predsednika Republike nije mehanizam sa garancijama standarda da može obavljati ulogu jednog sudskog čuvara ustava. U tom smislu, predsednik se pojavljuje kao garant funkcionisanja ustavnih institucija, dakle ne samog ustava u okviru celokupnog sistema raspodele

vlasti. Ova činjenica je naznačena u presudi Suda o „Šefu Države“ gde je istaknuto, *inter alia*, da funkcija garanta funkcionisanja ustavnih institucija čini predsednika glavnu tačku za ostvarivanje doktrine raspodele vlasti, kontrolu i balansiranje između njih (stavovi 257-258).

Član 84.3

1. Ovaj stav utvrđuje formalnu ulogu koju ima Predsednik Republike za raspisivanje izbora za Skupštinu Kosova. Treba reći da je to formalna nadležnost Predsednika Republike i da se ta nadležnost obavlja od njega/nje na osnovu njegove/njene ceremonijalne funkcije kao šefa države. U obavljanju ove nadležnosti, Predsednik Republike ne uživa diskreciju odlučivanja, obzirom da je odluka o raspisivanju izbora prethodno vezana za druge uslove. U tom aspektu, ova nadležnost nema nikakvu sličnosti (i ne treba je kao takvu shvatiti) sa pravom predsednika da raspusti parlament. Prema tome, raspuštanje parlamenta ne spada u nadležnost (pravo) Predsednika Republike, koje mu se ne daje ni implicitno ovim ustavnim stavom.
2. Radi materijalizacije raspisivanja izbora za Skupštinu Kosova, Predsednik Republike je prethodno vezan za četiri alternativna uslova: a) da je Skupština prihvatila izglasavanje nepoverenja Vladi Kosova; b) da je Skupština odlučila, prema ustavnoj odrednici, njegovo raspuštanje; c) da Skupština nije uspela u izboru Predsednika Republike i da se raspuštanje Skupštine dogodilo *ipso iure*; i d) da je završen redovni ustavni saziv Skupštine, što podrazumeva obavezu raspisivanja novih izbora.
3. Kao što se vidi, nadležnost Predsednika Republike za raspisivanje izbora za Skupštinu, povezan je sa određenim okolnostima koje sledeći: Predsednik Republike nema diskreciju raspisivanja izbora po njegovoj/njenoj volji, obzirom da je ovo pitanje logičan tok jednog ustavnog procesa, u kome poslednja karika, tj. Predsednik Republike, treba da izvrši samo njihovo formalno raspisivanje. Osim raspisivanja izbora za Skupštinu Kosova, Predsednik Republike je ovlašćen i da sazove prve njene sednice. I to je ceremonijalna nadležnost, koju predsednik obavlja u vidu obaveze da saziva prvu sednicu Skupštine, nakon potvrđivanja izbornih rezultata od strane odgovarajućih institucija. I ova nadležnost se obavlja od strane Predsednika Republike u okviru njegove ceremonijalne funkcije, kao šefa države, što ne znači da predsednik odlučuje o ovom pitanju po njegovoj/njenoj volji. Kratko rečeno, ni u obavljanju ove nadležnosti, predsednik ne uživa diskreciju.

Član 84.4

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnosti Predsednika Republike za donošenje ukaza o materijalizaciji njegove ustavne funkcije. Ovu nadležnost Predsednika Republike treba posmatrati u kontekstu materijalizacije posebnih nadležnosti predsednika, što znači da Predsednik Republike materijalizira njegovu ustavnu funkciju preko

donošenja ukaza. Ukazi, u smislu ovog stava, su pravni lični akti kojima se sprovodi određena nadležnost predsednika, uz primenu opšte norme o jednom ličnom slučaju (case). Prema tome, materijalizacija funkcija Predsednika Republike, u smislu člana 84, obavlja se uz proglašenje ukaza, postupak koji u jednom ličnom slučaju primenjuje apstraktnu nadležnost Predsednika Republike.

Član 84.5 & 84.6

1. Ova dva stava nisu deo takozvane zakonodavne nadležnosti Predsednika Republike, iz člana 79 Ustava. Ova dva stava daju Predsedniku Republike pojedine ustavne garancije koje omogućavaju prostu uravnotežu zakonodavne vlasti. Prema tome, oba ova stava čine dve odvojene nadležnosti Predsednika Republike, koje igraju istu ulogu.
2. Što se tiče nadležnosti proglašenja usvojenih zakona u Skupštini, to je formalna nadležnost Predsednika Republike koju obavlja u smislu njegove ustavne funkcije kao šefa države. Prema tome, proglašenje zakona od strane Predsednika Republike-kao jedna ustavna nadležnost-jednostavno pripada formalnoj prirodi što ne znači da Predsednik Republike može odbijati proglašenje jednog zakona, ako je on usvojen i prešao fazu predsedničke kontrole. To znači da zakon može „postati“ takav samo nakon proglašenja od strane Predsednika Republike.³⁵⁸ Međutim, predsednik pravo na ustavnu kontrolu jednog zakona vrši u smislu stavu 6. Ako Predsednik Republike nije koristio pravo vraćanja zakona u smislu članu 6, ili ako je povraćaj zakona od strane Predsednika Republike rušen ponovnim glasanjem u Skupštini, onda predsednik je obavezan da takav zakon proglasi. Ovde Predsednik Republike ne uživa uopšte diskreciju i jednostavno materijalizira jednu ceremonijalnu obavezu njegove funkcije, kao šefa države. U toj relaciji, Ustavni sud Poljske je odlučio da Predsednik Republike ne uživa nadležnost da potpisuje ni jedan zakon, koji je od strane Ustavnog tribunala ocenjen da je u suprotnosti sa ustavom.³⁵⁹ U smislu ove prakse, ako je određeni zakon ocenjen u nekoj formi kao protivustavan od strane Ustavnog suda, nadležnost Predsednika Republike iz ovog ustavnog člana ne može se koristiti za potpisivanje jednog takvog zakona.
3. Što se tiče stava 6, Predsedniku Republike pripada nadležnost za vraćanje određenog zakona u Skupštinu, ako je takav zakon, prema oceni predsednika, u suprotnosti sa „legitimnim interesima Republike Kosova, ili jednog ili više njenih zajednica“. Ova nadležnost predstavlja pravo suspenzivnog veta Predsednika Republike, međutim to je veto tipa čistog parlamentarnog vladajućeg sistema. Nadležnost Predsednika Republike za vraćanje određenog zakona na ponovno razmatranje Skupštini Kosova, treba ispuniti sledeće uslove:

³⁵⁸ Kao uporedni primer, Ustavni tribunal Poljske u slučaju K 37/05 naglasio je da je objavljivanje jednog zakona preduslov za njegovo stupanje na snagu. Shodno tome, jedan normativni akt ne predstavlja izvor obavezujućeg prava u smislu ustavnih odredaba do objavljivanja kao što je propisano ustavnim odredbama. Videti, Odluka Ustavnog tribunala Poljske K-37/05 od 25.10.2005. god.

³⁵⁹ Odluka Ustavnog tribunala Poljske W 1/95 od 05.09.1995.god.

- a) da je zakon usvojen u konačnom postupku Skupštine Kosova i da je potpisan od strane Predsednika Skupštine Kosova, prema zakonodavnom postupku. To znači da jedan pravni akt usvojen u Skupštini, koji ima sadržaj jednog zakona, ne može se dostaviti Predsedniku Republike za proglašenje pre nego što prolazi kroz postupke konačnog usvajanja (npr. nakon trećeg čitanja);
 - b) u oceni zakona, Predsednik Republike je ograničen u pogledu kontrole zakona samo u dva aspekta: 1) ako je zakon u skladu sa legitimnim interesima Kosova, što predstavlja koncept koji dopušta Predsedniku Republike široku diskreciju odlučivanja i ocene i 2) ako je zakon u skladu sa interesima jedne ili više etničkih zajednica na Kosovu. Dakle, Predsednik Republike može vratiti na ponovno razmatranje jednostavno samo po ova dva osnova; i
 - c) ovo pravo Predsednika Republike se može koristiti samo jedan put.
4. Prema tome, nadležnost za vraćanje na ponovno razmatranje jednog zakona Skupštini Kosova je nadležnost po kojoj Predsednik Republike ima punu diskreciju za ocenu njenog korišćenja. U materijalizaciji ove nadležnosti, Predsednik Republike uživa ne samo pravo kontrole toka postupka, nego i suštinu samog zakona. Ako se posmatraju osnovi na kojima se može koristiti ova nadležnost predsednika, lako je shvatljivo da Predsednik Republike treba da postupi u njegovoj poziciji kao predstavnik narodnog jedinstva, ne samo prosto sa političkog aspekta, nego i sa etničkog. Kontekstualizacija ove nadležnosti od strane predsednika, ne samo da treba ispuniti uslove koji čine da se odluka u javnosti vidi kao usklađena sa načelom člana 83, nego i da su njene posledice usmerene ka postizanju cilja koji je na liniji tih načela. Međutim, ova nadležnost, kako je odlučeno u jednom slučaju i od strane Ustavnog suda Belorusije, ne znači da to daje Predsedniku Republike pravo da ukine, preinači ili obustavi primenu zakona koji su na snazi.³⁶⁰ S druge strane, prema Ustavnom sudu Južne Afrike, ova nadležnost se nikako ne može tumačiti na takav način da Skupština ima pravo preneti Predsedniku Republike nadležnost za donošenje zakona, što ostaje apsolutno zabranjeno.^{361 5}
5. Nadležnost za vraćanje na ponovno razmatranje jednog zakona Skupštini Kosova, u smislu sistemskog tumačenja, može se lako preneti od strane većine u Skupštini, obzirom da je za ponovno glasanje pomenutog zakona potreban isti broj glasova, koji je zatražen za njegovo prvo usvajanje. Jednom rečju, ako drugo glasanje ne dobije glasove većine svih poslanika, onda proizilazi da je Skupština glasala ponovo za svoju verziju a ne za veto Predsednika Republike. Međutim, ako Predsednik Republike dolazi iz jedne stranke koja je deo vladajuće većine, ili ako kontroliše jedan broj poslanika koji pripadaju većini, onda njegovo pravo za vraćanje na ponovno razmatranje jednog zakona može pretvoriti u protivravnotežu i totalno blokiranje pomenutog zakona u drugom glasanju, čineći da ovaj model veta proizvodi visok stepen kontrole nad zakonodavnom delatnošću Skupštine.³⁶²

³⁶⁰ Odluka Ustavnog suda Belorusije, Br. J-18/95 od 27.10.1995.god.

³⁶¹ Odluka Ustavnog suda u Južnoafričkoj Republici, Br. CCT 27/95 od 22.09.1995. god.

³⁶² Uporedite sa argumentom francuskog modela: Suleiman, N. Ezra, 'Presidentialism and Political Stability in France' in Linz, J. Juan, and Valenzuela, Arturo (eds.) (1994) 'The Failure

Iz ovoga proizilazi da snaga ovog prava Predsednika Republike zavisi mnogo od broja poslanika koje predsednik može kontrolisati unutar većine koja je glasala za zakon u provoj rundi.³⁶³

Član 84.7

1. Ovaj stav daje Predsedniku Republike nadležnost da potpisuje međunarodne ugovore, u skladu sa ovim ustavom. Prvenstveno, treba objasniti da ustav predviđa dve vrste međunarodnih ugovora a to su: a) međunarodni ugovori koje treba ratifikovati u Skupštini,³⁶⁴ pre potpisivanja od strane Predsednika Republike; i b) međunarodni ugovori koji stupaju na snagu samo nakon njihovog potpisivanja od strane Predsednika Republike.³⁶⁵ U slučaju prvih ugovora, nadležnost za sklapanje međunarodnih ugovora i za pregovaranje njihove suštine, pripada Skupštini i izvršnoj vlasti, što znači da se radi o podeljenoj nadležnosti. U slučaju drugih ugovora, nadležnost za zaključivanje međunarodnih sporazuma i za pregovore o njihovoj suštini, pripada potpuno Predsedniku Republike. Treba napomenuti da ovaj stav daje Predsedniku Republike diskreciju da oceni da li želi da potpiše ili neće određeni međunarodni sporazum, osim onih iz člana 18.1 Ustava, bez obzira da li je on ratifikovan prethodno u Skupštini ili nije. Međutim, Predsednik Republike može preneti ovlašćenje za pregovaranje međunarodnih sporazuma vladi ili drugim institucijama, ali jedan međunarodni sporazum čija je strana i Kosovo, ne može dobiti pravnu snagu pre potpisivanja od strane Predsednika Republike.

of Presidential Democracy, Vol. 1'. Baltimore-Maryland and London: The Johns Hopkins University Press.

³⁶³ Do danas, Sud je imao priliku da se izjasi samo jednom o ovom pravu predsednika. U slučaju br. K057/12 od 20. septembra 2012. God. Šef kosovske države je tražio od Suda da ukaže da li je došlo do povrede njenog prava veta u smislu člana 80.4 Ustava, prilikom usvajanja Zakona br. 04/1-084 o penzijama za pripadnike Kosovske snage bezbednosti. U ovom slučaju Sud je odlučio da je predsednik Republike, vraćajući zakon u Parlamentu na ponovno glasanje, pogrešio kada je uložio amandmane na zakon, obzirom da takvo pravo predsednika nije propisano stavom koji je predmet rasprave. Kao što je gore navedeno, predsedniku Republike pripada zakonodavna inicijativa prema članu 79 Ustava. On/ona može da koristi ovo pravo i da predloži potpuno nove zakone, u okviru ostvarivanja svojih nadležnosti kao šefa države. U ovom slučaju, predsednik Kosova, g-đa Atifete Jahjaga, je izvršila ne zakonodavnu inicijativu već je vratila gore navedeni zakon na ponovno glasanje, zajedno sa nekoliko amandmana, ali je njen zahtev odbijen od strane Skupštine, jer veto predsednika nije dobio većinu glasova svih poslanika, kao što se to traži stavom 4, člana 80 Ustava. Cf. Presuda, br. K057/12, Zahtev predsednika republike Kosova, njene ekscelencije, Atifete Jahjaga, kojim osporava glasanje o usvajanju Zakona br. 04/1-084 o penzijama pripadnika Kosovske bezbednosne snage, od 20. Septembra 2012. God. Br. Ref. AGJ 297/12, stavovi 62-77.

³⁶⁴ Cf. članovi 18.1 i 65.4 Ustava. Važno je naglasiti ovde da postupak ratifikacije u Skupštini može izbaciti predsednika iz kontrole suštine sporazuma dogovorenih sa drugim zemljama. Videti model izbegavanja ovog teškog postupka koji koristi američki predsednik, u Krutz, G. S. and Peake, J. S. (2006) 'The Changing Nature of Presidential Policy Making on International Agreements'. Presidential Studies Quarterly. Vol. 36, p. 391-409.

³⁶⁵ Cf. Član 18.2. Ustava.

2. Prema tome, pravo na potpisivanje međunarodnih ugovora u ime Kosova daje Predsedniku Republike veoma jak autoritet u spoljnoj politici.³⁶⁶ Tim pre, pregovaranje bilo kakvog međunarodnog sporazuma, osim onih iz člana 18.1 Ustava, može se učiniti samo uz ovlašćenje dato od strane Predsednika Republike.³⁶⁷ U protivnom, pregovaranje suštine jednog međunarodnog sporazuma, bez prethodno dobijenog ovlašćenja od Predsednika Republike, osim onih iz člana 18.1 Ustava, trebamo ga posmatrati u suprotnosti sa ovim stavom. Treba reći da u smislu ovog stava, međunarodni ugovori su međunarodni pravni akti u smislu Bečke konvencije o ugovornom pravu. Nepisani međunarodni sporazumi, odnosno verbalni međunarodni sporazumi, nisu deo shvatanja ovog stava.³⁶⁸ To zato što parlamentarna priroda kosovskog sistema upravljanja, za razliku od predsedničkih sistema, ne dopušta takvu mogućnost.

Član 84.8

1. Ovaj stav daje pravo Predsedniku Republike da predlaže ustavne amandmane, koji zatim ulaze u proceduru usvajanja prema ustavnom određenju. Status inicijatora procesa podnošenja ustavnih amandmana, u smislu Predsednika Republike, predstavlja pravo koje čini predsednika aktera u podnošenju ustavnih amandmana. Logika iza ovog prava se odnosi na mogućnost da Predsednik Republike ima potreban prostor za materijalizaciju koncepta predstavljanja narodnog jedinstva uz predlaganje ustavnih amandmana, koji imaju to za cilj. Posmatrajući u povezanosti sa članom 83, ovaj stav obavezuje Predsednika Republike da korišćenje ovog prava vrši u smislu njegove/njene funkcije kao predstavnika narodnog jedinstva i materijalizacije ciljeva koji proizilaze iz ove funkcije. U ovom smislu postojao jedan dobar primer sudskog predsedana Slovačke, gde je Ustavni sud odlučio da jedno od četiri pitanja na referendumu, postavljenih odlukom predsednika, nije u skladu sa ustavom i zakonom na snazi, obzirom da u Ustavu ne postoji odredba koja dopušta nekom autoritetu da jednom referendumskom pitanju prilaže predlog ustavnog amandmana, kako je to učinio slovački predsednik.³⁶⁹ Posmatrajući iz ovog konteksta, član 84.8 Ustava ne treba čitati kao sredstvo za Predsednika Republike da iznese na referendum svoj predlog ustavnih amandmana. U vršenju prava za ustavne amandmane, Predsednik Republike u smislu ovog člana treba da bude oslobođen uticaja svakog stranog odlučivanja, pri čemu mora postupati lično i nezavisno.

³⁶⁶ Videti, npr. U američkom slučaju: Reter, R. F. (1982) 'President Theodore Roosevelt and the Senate's "Advice and Consent" to Treaties'. Istoričar. Vol. 44, p. 483–504.

³⁶⁷ Videti npr. Američki slučaj što se tiče stvarne nadležnosti za pregovore međunarodnih ugovora i takve koncepcije: Fisher, L. (2008) 'The Law Treaty Negotiation: A Presidential Monopoly?'. Presidential Studies Quarterly. Vol. 38, p. 144–158

³⁶⁸ Američki predsednici koriste praksu potpisivanja izvršnih ugovora sa zemljama u svetu, kako bi se izbegao teški postupak za ratifikacije ugovora od strane Senata. Videti npr. Martin, L. L. (2005) 'The President and International Commitments: Treaties as Signaling Devices'. Presidential Studies Quarterly. Vol. 35, pp. 440–465. Videti takode: Krutz, G. S. and Peake, J. S. (2006) 'The Changing Nature of Presidential Policy Making on International Agreements'. Presidential Studies Quarterly. Vol. 36, p. 391–409.

³⁶⁹ Odluka Ustavnog suda Slovačke, Br. II.US 31/97 od 21.05.1997.god.

Član 84.9

1. Ovaj stav daje pravo Predsedniku Republike da uputi pitanja Ustavnom sudu. Posmatrajući sa opšteg aspekta, položaj legitimne stranke da pokrene pitanja pred Ustavnim sudom, daje prostor Predsedniku Republike da materijalizuje na jedan ili drugi način njegovu nadležnost „garanta“ ustavnog funkcionisanja ustavnih institucija. Dva su značajna pitanja: a) kakvu vrstu pitanja može pokrenuti Predsednik Republike u smislu ovog člana?; i b) kakav je pravni efekat pitanja koje je pokrenuo Predsednik Republike?
2. Što se tiče prvog pitanja, u smislu ovog stava, pojam „ustavno pitanje“ može se shvatiti u dva smisla, uskog i šireg. U širem smislu, termin „ustavno pitanje“ odnosi se na svaki podnesak koji Predsednik Republike može uputiti Ustavnom sudu. U užem smislu, podnesak koji može uputiti predsednik može i treba shvatiti samo u smislu onih pitanja unutar redovne jurisdikcije Ustavnog suda koja su utvrđena članom 113, stav 2 i 3 Ustava. To znači da pitanja koja Predsednik Republike može pokrenuti pred Ustavnim sudom, treba posmatrati u kontekstu ispunjavanja uslova koji se nadovezuju na jurisdikciju samog suda, utvrđenu ustavom. Prema tome, pojam „ustavno pitanje“ se ne odnosi na bilo kakvo pitanje, nego je to podnesak kojim se pokreće svaka jurisdikciju koju ima Ustavni sud prema ustavu. Međutim, u dosadašnjoj praksi Suda, nije našao primenu uski pojam, nego samo širi pojam termina „ustavno pitanje“. Ovaj zaključak proizilazi iz analize nekoliko slučajeva koji su podneseni pred Ustavnom sudu, od koji je jedan pokrenut od strane vlade, oslanjajući se na potpuno istoj formulaciji iz člana 93.10 Ustava, gde se kaže da vlada, *inter alia*, „može pokrenuti ustavna pitanja pred Ustavnim sudu“³⁷⁰.

³⁷⁰ Prvi slučaj zahteva za pojašnjenje koje je od strane Ustavnog suda zatražila Vlada, na osnovu člana 93.10 Ustava, odnosio se na zahtev za pojašnjenje od strane Vlade, ponovo na osnovu člana 93.10 Ustava, kojim je traženo od strane Suda da izjasni za Vladu da li treba nastaviti u Skupštini sa izborom šefa države, ukoliko se unapred zna da u sali neće biti preko osamdeset (80) poslanika, a u drugom slučaju od Suda je zatraženo apstraktno, tekstualno tumačenje odredaba odgovarajućih članova Ustava, koji govore o imunitetu i privilegijama visokih zvaničnika države Kosovo. Jednom rečju, ovde je Vlada zatražila od Suda da pojasni granice i obim imuniteta i privilegija visokih funkcionera države Kosova. Dok je u prvom slučaju Sud odbio meritorno razmatranje slučaja jer je bilo zasnovano na hipotetičko stanje koje je trebalo da se desi u budućnosti, dakle glasanje kosovskog šefa države nakon odluke Suda kojom je proglašena kao neustavna odluka od 22. februara 2011. god. Skupštine za izbor g. Behxheta Pacollija za predsednika Kosova, a u drugom slučaju Sud je razmotrio važnost slučaja. Ta važnost drugog slučaja nije se odnosio na činjenično stanje već na apstraktno i hipotetičko tumačenje relevantnih članova Ustava koji govore o imunitetu i privilegijama visokih državnih zvaničnika Kosova. Ukratko, Sud nije ocenio ustavnost pravne norme sadržane u nacrtu zakona, niti ustavne norme sadržane u nacrtu ustavnog amandmana, već je izvršio apstraktno i u potpunosti hipotetičko tumačenje granica i obima imuniteta i privilegija visokih državnih zvaničnika. Kao što se može videti, u ova dva slučaja kao i u slučajevima pokrenutim od strane predsednika i vršioca dužnosti predsednika, Sud je obavio obimno tumačenje svoje jurisdikcije iz člana 113, stava 2. i 3. Ustava, prepoznajući kao ovlašćene strane Vladu i predsednika za pokretanje „bilo kojeg ustavnog pitanja“ pred Sudom. To praktično znači da svojstvo predsednika i vlade određuju šta je „ustavno pitanje“, a ne jurisdikcija Suda prema članu 113, stav 2 i 3.

3. U prvom slučaju, Predsednik Republike je tražio da Ustavni sud, na osnovu člana 84.9 kojim se utvrđuje da predsednik može pokrenuti ustavna pitanja pred Ustavnim sudom, razjasni za njegove potrebe, koja je institucija odgovorna za ocenu dejstva i validnosti ostavke i da se konstatuje eventualni završetak mandata predsednika jedne opštine na osnovu saopštenja upućene građanima, čija je nejasnoća onemogućila Predsedniku dalje postupanje u skladu sa ustavnim načelom za slobodne i ravnopravne izbore.³⁷¹ Drugi slučaj je pokrenut od vršioca dužnosti predsednika, dr. Jakupa Krasnići, takođe na osnovu člana 84.9, koji je tražio od Ustavnog suda da da objašnjenje o tome da li se vršiocu dužnosti Predsednika zabranjuje držanje i vršenje položaja Generalnog sekretara Demokratske partije Kosova (DPK).³⁷²
4. Što se tiče drugog pitanja u vezi gore pomenutog, pravni efekat predstavke koju može uputiti Predsednik Republike je isti sa pravnim efektom svake druge ovlašćene stranke. U tom smislu, pitanja koja može postaviti Ustavnom sudu Predsednik Republike, nemaju drugi pravni efekat, osim onog jedne ovlašćene stranke koja može da pokrene jurisdikciju Ustavnog suda.
5. Takođe je značajno imati u vidu da ovu nadležnost Predsednika Republike treba shvatiti u smislu pokretanja pitanja pred Ustavnim sudom na koja on/ona nailazi tokom obavljanja nadležnosti garantovanih ustavom, a u cilju ostvarivanja primarne uloge Predsednika Republike, kao predstavnika ustavno-pravnog jedinstva naroda Kosova i kao garant normalnog funkcionisanja institucija ustavnog sistema Kosova.

Član 84.10

1. Ovaj član utvrđuje da Predsednik Republike vodi spoljnu politiku države. Koncept „vodi“ ostaje najspornija tačka ukupnog autoriteta Predsednika Republike. Dva su glavna sporna pitanja: a) da li koncept „vodi“ utvrđen ovim članom ustava istovremeno određuje predsednika kao šefa spoljne politike koji vodi samo spoljnu

U ovom poglavlju, autor pruža komparativnu analizu sudskih slučajeva koje stvaraju materijalna i procesna pravila u korist proširenja svojih nadležnosti. Za presudu Ustavnog suda Kosova koji je ovde raspravljen: Cf. Razjašnjenje presude u slučaju br. KO 29/11 ‘Sabri Hamii i drugi poslanici’. Ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosovo, br. 04-V-04, od 22 februara 2011, u vezi izbora predsednika Republike Kosovo, ‘Razjašnjenja zatražena odlukom većine, od 30 marta 2011’, dana: 1 aprila 2011, br. ref.: SQ 111/11, stavovi 14-19; i presuda u slučaju br. K098/11, ‘Vlada Republike Kosovo u vezi imuniteta poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo, i članova Vlade Republike Kosovo’, od 20 septembra 2011, br. ref.: AGJ138/11, stavovi 4, i 51-135.

³⁷¹ Presuda, Slučaj br.K.O. 80/10, „Zahtev predsednika Republike Kosova, njegove Ekselencije, Dr Fatmir Sejdiu, za razjašnjenje nadležnosti u slučaju predsednika Orahovca, g. Qazim Qeska“, od 7. oktobra 2010. god. Ref. Br. AGJ. 46/10, stav 10.

³⁷² Presuda, Slučaj br. K.O. 97/10 „Zahtev podnet od strane vršioca dužnosti predsednika, Dr Jakup Krasniqi, u vezi sa održavanjem pozicije vršioca dužnosti predsednika i istovremeno i položaja Generalnog sekretara Demokratske partije Kosova (DPK), od 22. decembra 2010. god., Ref. Br. AGJ 78/10.

politiku države, bez ijednog zajedničkog donosioca odluka; i b) da li u smislu ovog stava postoji neka razlika između koncepta „vodi“ i „upravlja“.³⁷³ Da bi se ovo pitanje postavilo na niži nivo, treba objasniti da ustav istovremeno dopušta druge mehanizme upravljanja koji su nadležni da se bave spoljnim poslovima države, kao što je Vlada.

2. Da bi se izneto uporedno objasnilo, famozni francuski koncept da „predsednik vodi a premijer upravlja“ („il regne et ne gouverne pas“) treba biti tačka rasčlanjivanja ovog stava, koncept koji razrađen prvi put od Benjamin-a Konstan-a (Benjamin Constant).
3. Ma koliko je ovaj koncept razrađen u drugom kontekstu, odnosno u kontekstu ustavnih monarhija 19 veka, on je zatim nastavljen raspravom Shmit-Kelsen i ustavnom praksom nakon 1945 do danas. Prema tome, koncept „vodi“, treba uzeti kao nesuštinsku nadležnost iz ovog stava, znači kao jedno formalno svojstvo autoriteta predsednika. U tom smislu, obzirom da ovaj stav jasno označava da „vođenje“ spoljne politike države je nadležnost predsednika države, to ne znači da se ona ne deli i ne konkuriše od strane Vlade. To znači da je Predsednik Republike jedini rukovodilac spoljne politike, ali u formalnom smislu (ne suštinskom), jer u ovom autoritetu on/ona je ograničena i uslovljena od Vlade i Skupštine, prva kao upravni (Vlada) a druga kao nadzorni (Skupština) organ spoljne politike u parlamentarnom sistemu. Da bi se bolje objasnila ova ustavna nadležnost, značajno je napraviti razliku između uloge Predsednika Republike i vlade u pogledu spoljne politike.
4. Dakle, ovaj stav treba shvatiti tako da „vodeću“ ulogu u vođenju spoljne politike ima Predsednik Republike, dok upravljanje spoljnom politikom vrši vlada. U tehničkom smislu, ova raspodela između vodeće uloge u spoljnoj politici, koja je nadležnost Predsednika Republike i uloge upravljanja spoljnom politikom, koje spada u nadležnost Vlade, sastoji se u sledećim razlikama: a) vođenje spoljne politike podrazumeva pravo da se utvrde ciljevi i smernice vođenja spoljne politike, dok upravljanje spoljnom politikom znači uspostavljanje mehanizama kojima se ostvaruju utvrđeni ciljevi; b) vođenje spoljne politike podrazumeva pravo predstavljanja države na najvišem nivou u inostranstvu, dok upravljanje tom politikom znači upravljanje instrumentima u predstavljanju Kosova na drugom nivou u inostranstvu. To znači da koncept vođenja spoljne politike postavlja Predsednika Republike na položaj odreditelja smernica i ciljeva spoljne politike države, dok Vlada (odnosno njen upravni organ - Ministarstvo za spoljne politike) vrši materijalizaciju smernica utvrđenih od strane predsednika. Uopšte gledano, ovaj stav uspostavlja hijerarhiju u kontekstu spoljne politike u odnosu na

³⁷³ U tom smislu, odluka Vrhovnog suda SAD, između ostalog, uspostavlja princip da predsednik može da deluje i preduzima obaveze u ime SAD u okviru spoljne politike bez dozvole Kongresa, toliko dugo i vodeći računa da njegovo delovanje nije u suprotnosti sa nekim aktom Kongresa. Vidi: Fisher, Louis (1988) 'Foreign Policy Powers of the President and Congress'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 499, Congress and the Presidency: Invitation to Struggle, p. 148-159.

instituciju Predsednika Republike i vlade; dakle, očigledno je prihvatljivo da je Predsednik Republike najviši autoritet koji utvrđuje smernice spoljne politike, dok se Vlada podređuje ovim ciljevima i utvrđuje politike radi njihovog sprovođenja u praksi.

5. Kako je odlučeno jednom odlukom Ustavnog suda Slovačke, Predsednik, u obavljanju svojih dužnosti traženja izveštaja od Vlade ili određenih ministara, kao što je ustavni slučaj traženja odgovornosti za sprovođenje spoljne politike, ne može nametnuti ni procedure po kojima se priprema izveštaj, niti vremenski rok dostavljanja takvog izveštaja.³⁷⁴ Takav stav Ustavnog suda ima za cilj da sačuva ravnotežu između vlasti i istovremeno onemogući težnje za uvođenje kontrole nad vladom, što bi bilo van smisla ove norme.
6. Treba reći takođe da u utvrđivanju najosnovnih smernica spoljne politike, Predsednika pomaže i na njega utiče Skupština, koja u obavljanju svoje nadzorne funkcije u smislu člana 65.12 Ustava, može razjasniti pravce spoljne politike koji se odnose na suštinska pitanja iz člana 18.1 Ustava.

Član 84.11

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost predsednika za prijem akreditivnih pisama stranih predstavnika diplomatskih misija akreditiranih u Republici Kosova. Ova nadležnost Predsednika Republike je tipična dužnost šefa države, koja uglavnom ima ceremonijalni karakter. Prijemom akreditivnih pisama stranih diplomata, Predsednik Republike materijalizuje njegovu dužnost kao najvišipredstavnik u inostranstvu. Osim formalnog značaja, za razliku od prethodnog stava, ovaj stav nema neki suštinski značaj za autoritet Predsednika Republike.

Član 84.12

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike, kao vrhovnog komandanta Bezbednosnih snaga Kosova. U realnom smislu, ovaj stav čini Predsednika Republike šefa oružanih snaga države, kao u ratu, tako i u mirnodopskom stanju. Biti Vrhovni komandant, ipak, i u smislu ovog stava, ne znači da predsednik kreira i vodi vojnu politiku države. Prema tome, ovaj stav treba shvatiti prosto u tehničkom smislu, kao jednu nadležnost Predsednika Republike u smislu komandovanja -znači ne utvrđivanja javne politike vojske- Oružanim snagama Republike. U materijalizaciji ovog prava, Predsednik Republike deluje više kao formalni autoritet, u smislu šefa države, nego kao praktični i stvarni komandant ovih snaga.

Član 84.13

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za upravljanje Konsultativnim većem za zajednice, koji je ustavni organ sa misijom zaštite

³⁷⁴ Odluka Ustavnog suda Slovačke, br. I US 7/96 od 11.07.1996. god.

interesa zajednica. Kao takav, treba shvatiti u tesnoj vezi sa članom 60 Ustava („Konsultativno veće za zajednice“). Objašnjavajući u detalje, koncept „upravljanje“ Konsultativnim većem za zajednice, u smislu ovog stava, podrazumeva da je Veće organ Predsednika Republike a ne kolegijalno telo. Prema tome, Predsednik republike rukovodi pomenutim Većem i upravlja njime, iako se pretpostavlja da su svi predstavnici zajednica predstavljeni u procesu odlučivanja u njemu. Funkcija rukovodioca Veća, i uopšte položaj Veća pri Predsedniku Republike, daje nijansu predstavljanja narodnog jedinstva u smislu interesa zajednica Kosova. Na ovaj način, ova nadležnost Predsednika Republike je u saglasnosti sa konceptom multietniciteta, jednakosti pred zakonom, nediskriminacije i drugim načelima i vrednostima proklamovanih i zaštićenih Ustavom Kosova.

Član 84.14

1. Ovaj stav daje Predsedniku Republike ovlašćenje da odredi mandataru za formiranje vlade, nakon predlaganja političke stranke ili koalicije stranaka koje čine većinu u Skupštini. Uporedno posmatrajući, ovo je tipična nadležnost Predsednika Republike u smislu njegove funkcije kao šefa države. U ovom aspektu značajne su dve stvari: a) da li Predsednik Republike ima pravo da vrati kandidaturu za Premijera, iako je predložen od stranke/koalicije stranaka koje su dobile većinu u Skupštini, i b) da li Predsednik Republike uživa pravo da odredi mandataru Vlade bez dobijanja predloga stranke/koalicije koja je dobila većinu mesta u Skupštini. Materijalizacija nadležnosti predsednika za mandatiranje kandidata za premijera, u smislu ovog stava, podrazumeva da je Predsednik Republike uslovljen i nema diskreciju odlučivanja po ovom pitanju. U prvom redu, to podrazumeva da Predsednik Republike vrši ovu nadležnost prosto u formalnom aspektu, kao šef države, tako da ovaj stav ne treba shvatiti kako da Predsedniku Republike pripada izvršno pravo da odlučuje da li je podoban predloženi kandidat od strane partije/koalicije koja je dobila većinu. Drugo, to znači da Predsednik Republike vrši ovu nadležnost prihvativši predlog dat od strane partije/koalicije koja je dobila većinu glasova u parlamentu i da Predsednik Republike ne uživa pravo da ne prihvati/odbije predloženog kandidata. I na kraju, Predsedniku Republike, u smislu ovog stava, zabranjuje da odredi mandataru bez dobijanja predloga od ovlašćene strane.³⁷⁵ Prema tome, uopšte gledano, nadležnost Predsednika Republike da odredi mandataru vlade je ceremonijalna dužnost, što ne podrazumeva njegovo pravo da odbije ili traži promenu kandidata koga predlaže stranka/koalicija koja je dobila izbore.

³⁷⁵ U ovom smislu se mora argumentovati da je imenovanje mandataru za premijera pitanje stranke/političke koalicije; u tom pogledu, predsednik je samo portparol odluke koju donose političke stranke. Vidi, Calise, Mauro (1994) ‘The Italian Particracy: Beyond President and Parliament’. *Political Science Quarterly*. Vol. 109, No. 3, Conference Issue: Presidential and Parliamentary Democracies: Which Work Best?, p. 441- 460.

Član 84.15 & 84.16

1. Ova dva stava čine takozvane sudske nadležnosti Predsednika Republike.³⁷⁶ Prema određivanju ova dva stava, Predsednik Republike imenuje i razrešava Predsednika i sudije Vrhovnog suda Republike Kosova, na predlog Sudskog saveta Kosova. Pitanje pojma „imenovanje“, prema određivanju ovog stava, treba posmatrati sa velikom pažnjom. U prvom redu, značajno je pomenuti da, kako je objašnjeno i u poglavlju o međunarodnim standardima imenovanja, promovisanja i razrešenje sudija, nezavisnost sudstva zahteva integritet i kredibilnost u procesu izbora, promovisanja i razrešenja sudija. To znači da je teško prihvatljivo da koncepti „imenovanje“ i „razrešenje“ kako se određuju u ova dva stava, podrazumeva nezavisnu nadležnost Predsednika Republike. U tom smislu, logično tumačenje ovih dva ustavnih koncepta, povezanih sa ustavnom funkcijom Sudskog saveta Kosova, kao zaštitnika/garanta značaja profesije sudija, podrazumeva da nadležnost predsednika za „imenovanje“ i „razrešenje“ treba tumačiti jednostavno kao ceremonijalni aspekt.
2. Prema tome, imenovanje i razrešenje sudija, Predsednik Republike vrši prihvatanjem predloga Sudskog saveta Kosova, čije predloge striktno sledi. U smislu ovih stavova, Predsednik Republike ne može da kontroliše značaj „predloga“ koji dolaze od Sudskog saveta, u smislu ovih stavova, što podrazumeva da on/ona ne može da vrši suštinsku kontrolu predloga Saveta. Predsednik je jednostavno „obavezan“ da potvrdi takve predloge. Jedini prostor koji se može koristiti od strane predsednika u vezi predloga Saveta je kontrola njihove proceduralne pravilnosti: dakle, da li su ti predlozi podneti prema predviđenom postupku. Ako se konstatuje da je postupak podnošenja predloga u redu, Predsednik Republike je „obavezan“ da potvrdi predloge Saveta u vidu „imenovanja“ ili „razrešenja“.
3. U protivnom, ako bi ova dva koncepta ovih dva stavova podrazumevali pravo predsednika za vršenje suštinske kontrole predloga Saveta, dakle da bi predsednik odlučio o značaju takvih predloga, onda bi to bio neposredan uticaj na nezavisnost sudstva i na samu ulogu Saveta kao jedinog garanta nezavisnosti sudstva, u smislu zasluženosti za izvršenje funkcije od strane sudija. Prema tome, opšte posmatrano, a u skladu sa ustavnim odredbama o Savetu, sudstvu i međunarodnim standardima o imenovanjima, razrešenjima i promocijama, ova dva stava obavezuju predsednika da jednostavno „potvrđuje“, što znači da nema pravo da odbije predloge Saveta, osim ako predsednik obrazlaže da su takvim predlozima Saveta povređene ustavom i zakonom predviđene procedure. Treba napomenuti da se ova nadležnost Predsednika Republike, kako je odlučeno i od strane Ustavnog suda

³⁷⁶ Jedan primer u kome sudske nadležnosti ni na koji način ne mogu da se tumače kao takve da dozvole predsedniku obavljanje bilo koje sudske funkcije, je odluka Vrhovnog suda u Meksiku, koji je odlučio da su nalozi za pretres, koje izdaju upravne vlasti, su neustavne. Prema Ustavu, i na osnovu principa nepovredivosti domova građana, samo sudski organi imaju nadležnost da izdaju naloge za pretres. Odluka Vrhovnog suda Meksika, br. 198 od 28.05.2003. god.

Južne Afrike,³⁷⁷ ne može koristiti za skraćivanje ili produženje mandata sudija imenovanih od strane Predsednika Republike, jer takav oblik prostiranja ove nadležnosti je apsolutno protivustavan.

Član 84.17 & 84.18

1. Ova dva stava utvrđuju nadležnost Predsednika Republike da imenuje i razreši³⁷⁸ Državnog tužioca i tužioce Republike Kosova na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Ceo argument i korišćena logika u tumačenju oba prethodna stava, dolazi do izražaja i u pogledu ova dva stava. Prema tome, nije potreba dodatno tumačenje. Predstavlja izuzetak pitanje vršioca dužnosti Predsednika Republike i njegove/njene nadležnosti u slučajevima aktiviranja ovog položaja.
2. U praksi je bilo slučajeva kada vršilac dužnosti Predsednika Republike nije poštovao pomenutu definisanu ustavnu obavezu. U periodu od septembra 2010 do aprila 2011 godine, položaj šefa kosovske države je obavljen od strane predsednika Skupštine Kosova, kao vršioca dužnosti Predsednika Republike, u iščekivanju izbora novog predsednika. U ovom vremenskom intervalu, vršilac dužnosti Predsednika Republike je izvršio nekoliko imenovanja sudija i tužilaca Kosova. Nakon ovih imenovanja on je u isto vreme odbio da imenuje nekoliko sudija, ne dajući o tome nijedan razlog, bilo proceduralan, bilo materijalan. Ova okolnost je služila kao povod sastavljačima jedanaest (XI) ustavnih amandmana, od kojih, amandmanom VII su ograničena prava vršioca dužnosti budućeg predsednika za imenovanje i razrešenje sudija i tužilaca u buduće, ukoliko bi se stvorila takva situacija. Ovaj deo amandmana sedam (VII) Sud je proglasio neustavnim jer, „pravda se ne može sprovesti ako sudije i tužioci ne nalaze na dužnosti“. To znači da se ovo pravo ne može uopšte vremenski ograničiti, jer u svakom momentu trebaju biti prisutni sudije i tužioci koji vrše njihove ustavne zadatke sprovođenja pravde na Kosovu.³⁷⁹

Član 84.19

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za imenovanje sudija Ustavnog suda, po predlogu Skupštine.³⁸⁰ Kao prvo, ovaj stav daje Predsedniku

³⁷⁷ Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike, br. CCT 53/11, 54/11, 62/11 od 29.07.2011. god.

³⁷⁸ Na primer, Ustavni sud Rusije je odlučio da Ustavni sud Ruske Federacije u svojoj odluci od 1. decembra 1999. god. odluči da Savet federacije (Gornji dom parlamneta) nema nadležnost da donese ukaz za razrešenje Generalnog tužioca sa njegove funkcije za vreme istražnog postupka za krivično delo protiv njega. Prema Ustavu, i u nedostatku zakonske norme, ovakvi ukazi su deo dužnosti predsednika. Vidi: Odluka Ustavnog suda Ruske Federacije od 01.12.1999. god.

³⁷⁹ Cf. Stavovi 162-167 iz Presude u slučajevima K.O. 29/12 i K.O. 48/12, 'Predloženi ustavni amandmani, podneti od strane predsednika Skupštine Republike Kosovo dana 23. marta 2012. god. i 4. maja 2012. god.', dana, 20. jula 2012. god., Ref.: AGJ 284/12.

³⁸⁰ Uporedi logiku odnosa između predsednika i Skupštine prilikom izbora i imenovanja sudija viših sudova u Shugart, Matthew Soberg and Carey M., John (1992) 'Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics'. Cambridge: Cambridge University Press; Stepan,

Republike nadležnost za imenovanje ustavnih sudija. Četiri su pitanja koja treba objasniti: a) da li Predsednik Republike može da imenuje ustavne sudije i bez predloga Skupštine?; b) da li Predsednik Republike može da odbije jednog predloženog kandidata od strane Skupštine?;³⁸¹ c) na kojoj osnovi Predsednik Republike može odbiti imenovanje sudija predloženih od strane Skupštine?; i d) da li koncept „imenovanje“ podrazumeva, u smislu ovog stava, i nadležnost Predsednika Republike da razreši ustavne sudije?

2. U prvom redu, koncept „imenovanje“, upotrebljen u ovom stavu, ima sasvim drugu prirodu u odnosu na nadležnost predsednika za imenovanje redovnih sudija (sudske vlasti). Naime, argument stoji u činjenici da koncept „imenovanje“ prema ovom stavu je višestruko jači od nadležnosti za „imenovanje“ u smislu stava 15&16. To zbog toga što predlog u slučaju stava 15&16 dolazio od nezavisnog organa koji je bio dužan da garantuje stručnost redovnih sudija, prema tome nadležnost Predsednika Republike za „imenovanje“, u smislu tih stavova ne podrazumeva pravo predsednika da odbije kandidature Sudskog saveta u pogledu stručne spremnosti kandidata. U smislu ovog stava, pod konceptom „imenovanje“ treba shvatiti i pravo predsednika za proveravanje stručne sposobnosti/karijere kandidata, jer u ovom slučaju, predlog dolazi od Skupštine, a ne od jednog nezavisnog tela koje garantuje profesionalizam i nezavisnost jedne institucije.³⁸² U tom kontekstu, koncept „imenovanje“ prema ovom stavu podrazumeva pravo predsednika za kontrolu, ne samo procedure, nego i stručnost/karijeru iz predloga Skupštine.³⁸³ Prema tome, u smislu ovog stava, Predsednik Republike može da

Alfred and Cindy Skach (1993) 'Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism.' *World Politics*. Vol.46, p. 1-22. Vidi, takođe istu logiku u čistim predsedničkim sistemima: Petersen, M., (1993) 'Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan'. Cambridge, MA: Harvard University Press; Vidi takođe: Shartel, Burke (1930) 'Federal Judges: Appointment, Supervision, and Removal: Some Possibilities under the Constitution'. *Michigan Law Review*. Vol. 28, No. 5, p. 485-529.

³⁸¹ Vidi, kritiku o američkom modelu odnosa predsednika sa Kongresom što se tiče imenovanja federalnih sudija: McMahan, K. J. (2007) 'Presidents, Political Regimes, and Contentious Supreme Court Nominations: A Historical Institutional Model'. *Law and Social Inquiry*, Vol. 32, p. 919-954.

³⁸² Uporedi sledeće argumente sa: Silverstein, M., (1994) 'Judicious Choices: The New Politics of Supreme Court Confirmations'. New York: W.W. Norton and Company.

³⁸³ Treba imati u vidu da ova nadležnost može prouzrokovati javnu raspravu, koja međutim, vodi proces u političkom pravcu. Takvo je iskustvo američke države što se tiče potvrđivanja sudskih nominacija u Senatu. Vidi: Monaghan, Paul, Henry (1988) 'The Confirmation Process: Law or Politics'. *Harvard Law Review*. Vol 101, No. 6, p. 1202-1212. U svim zapadnim zemljama, osim u Grčkoj, parlamenti su uključeni u nominaciji (predlog) kandidata. U slučajevima kada se imenovanje sudija deli između nekoliko centralnih organa (pravosuđe, parlament i šef države), tada se uopšte ne pojavljuje pitanje ocene zasluga kandidata, zato što oni postaju sudije u momentu njihovog imenovanja od strane određenog centralnog organa. Iz ovoga se može videti da se problem ocene zasluga kandidata pojavljuje samo u slučajevima kada nominacije (predlozi) dolaze na osnovu glasanja u Skupštini, koje tada traži imenovanje (dekretisanje) od strane šefa države.. Cf. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), (1994) 'Models of Constitutional Jurisdiction'. Strasbourg: Council of Europe Press, p. 40-45.

odbije kandidate predložene od strane Skupštine po osnovu stručnosti ili karijere iz predloga. Prema tome, koncept „imenovanje“, u smislu ovog stava je mnogo širi i podrazumeva nadležnost predsednika da bude ravnopravan u zajedničkom donošenju odluka sa Skupštinom u imenovanju ustavnih sudija. Što se tiče drugog pitanja, Predsednik Republike, ipak, imenovanje može materijalizovati samo na osnovu predloga Skupštine, i nikako ne oslanjajući se na njemu. S druge strane, koncept „imenovanje“, u smislu ovog stava, ne podrazumeva nadležnost predsednika za razrešenje ustavnih sudija, obzirom da razrešenje ustavnih sudija se vrši u postupku utvrđenog u članu 118.³⁸⁴

Član 84.20

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za imenovanje Komandanta Bezbednosnih snaga Kosova, na osnovu preporuke premijera. Ovo je podeljena nadležnost Predsednika Republike sa premijerom,³⁸⁵ što podrazumeva da Predsednik Republike može imenovati jednog kandidata za položaj komandanta BS, samo na osnovu preporuke premijera. Prema tome, odluka Predsednika za imenovanje jednog kandidata treba biti obavezno vezan uz predlog premijera, u protivnom, postupak imenovanja će se smatrati suprotnim sa ovim stavom.

Član 84.21

1. Ovaj stav utvrđuje zajedničku nadležnost koju imaju Predsednik i Premijer za imenovanje Direktora, Zamenika direktora i Generalnog inspektora Obaveštajne agencije (OAK). Ovaj stav utvrđuje podeljenu nadležnost između predsednika i premijera, po logici postupka zajedničkog odlučivanja. Zajedničko odlučivanje između Predsednika Republike i premijera u vezi imenovanja šefova OAK izražava i logiku da OAK stoji na podlozipolitičkog konsenzusa Predsednika Republike i Premijera. Ovaj model konsenzusa, s druge strane, obrazlaže se zahtevom da nosioci funkcija u OAK budu ličnosti, čiji je lični integritet proveravan konsenzusom Predsednika Republike i Premijera. Kao postupak, to predstavlja vrstu garancije za konsenzualnu kredibilnost (znači ne političku) koju treba imati nosilac OSK.

Član 84.22

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za proglašenje vanrednog stanja, nakon konsultacije sa premijerom.³⁸⁶ Ova je tipična nadležnost vrha

³⁸⁴ Uporedi američki model “razrešenja zbog neobavljanja dužnosti na potreban način“, Vidi: Shane, Peter M., (1993) ‘Who May Discipline or Remove Federal Judges a Constitutional Analysis’. University of Pennsylvania Law Review. Vol. 142, No. 1, p. 209-242.

³⁸⁵ Vidi argument o ovom binom odlučivanja u smislu standarda demokratije: Elgie, Robert (1998) “The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions”. European Journal of Political Research. Vol. 33, No. 2, p. 219-238.

³⁸⁶ Prenos nadležnosti o proglašavanju vanrednog stanja od strane predsednika Republike je normalna ustavna pojava u uporednom smislu. Vidi više o tome u Ferejohn, John and Pasquino,

države, koji postupa prema logici zaštite opšteg interesa.³⁸⁷ U vezi ovog stava, treba razjasniti dve tačke: a) da li Predsednik Republike može da proglasi vanredno stanje i bez konsultacije sa premijerom; i b) da li Predsednik Republike može odbiti konsultaciju sa premijerom u pogledu odluke o proglašenju vanrednog stanja. Što se tiče prve tačke, apsolutno je jasno da je Predsednik Republike obavezan da se konsultuje sa premijerom o odluci o proglašenju vanrednog stanja. Međutim, ovaj stav, što se tiče povezanosti između odluke predsednika i zahteva za „konsultaciju“ sa premijerom, odnosi se na koncept „konsultacije“ sa premijerom, jednostavno u smislu savetovanja a ne obaveze da dobije „uputstva“ od premijera. U tom kontekstu obaveza za konsultacijom sa premijerom, podrazumeva dužnost predsednika da se posavetuje sa Premijerom u vezi proglašenja vanrednog stanja, međutim Predsednik Republike nije vezan za to i odlučuje o proglašenju ili ne nezavisno od „saveta“ predsednika. To znači da je odluka o proglašenju vanrednog stanja individualna i Predsednik Republike nije obavezan da sledi savet premijera po ovom pitanju. Međutim, ovde treba naglasiti da u materijalizaciji nadležnosti za proglašenje vanrednog stanja, Predsednik Republike je vezan za specifične uslove utvrđenih Ustavom, na osnovu kojih se može izvršiti proglašenje vanrednog stanja. Prema tome, Predsednik Republike, u materijalizaciji nadležnosti koja proizilazi iz ovog stava, obavezan je da izvrši ocenu ispunjavanja uslova utvrđenih Ustavom.³⁸⁸

Član 84.23

1. Ovaj stav utvrđuje da Predsednik Republike može sazivati sednice Saveta bezbednosti Kosova kojima predsedava u vreme vanrednog stanja. U smislu ovog stava, Predsednik Republike ima pravo da saziva sednice Saveta bezbednosti u svako vreme, prema njegovoj diskreciji a Savet je obavezan da se povinuje obavezi da se okupi. Međutim, ova nadležnost ne podrazumeva da Predsednik Republike može da upravlja Savetom, obzirom da je Savet kolegijalni organ. S druge strane, predsedavanjem Saveta, u vreme vanrednog stanja, vrši Predsednik Republike, po logici koja sledi načelo da je Predsednik Republike vrh države.

Član 84.24

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za formiranje diplomatskih i konzularnih misija Republike Kosova, na osnovu konsultacije sa Premijerom.

Pasquale (2004) 'The Law of Exception: A Typology of Emergency Powers'. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2, No. 2, p. 210-239.

³⁸⁷ Uporedi sa ostalim predsednicima u Evropi: Lucky, Christian (1993) 'Tables of Presidential Power'. *East European Constitutional Review*. Vol. 2, No. 4 and Vol. 3, No. 1, p. 81-94.

³⁸⁸ Naučnici veruju da se isključenje primene zakona tokom vanrednog stanja nalazi van domašaja ustavnog koncepta o vanrednom stanju. Vidi: Pfiffner, J. P. (2011) 'Federalist No. 70: Is the President Too Powerful?'. *Public Administration Review*. Vol. 71, No. s1, p. s112-s117; Krahaso me: Adler, D. G. (2012) 'The Law: The Framers and Executive Prerogative: A Constitutional and Historical Rebuke'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 42, No. 2, p. 376-389.

Koncept „konsultacija“ naznačen u ovom stavu, podrazumeva obavezu predsednika da dobije stav premijera u vezi odlučivanja u ovoj oblasti. Međutim, Predsednik Republike je dužan da se samo posavetuje sa premijerom, a nije obavezan da sledi njegov savet. Nadležnost za odlučivanje o formiranju diplomatskih i konzularnih misija države u inostranstvu u skladu je sa opštom nadležnošću Predsednika Republike, kao rukovodioca spoljne politike države, utvrđene članom 84.10.

Član 84.25

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za imenovanje i razrešenje šefova diplomatskih misija Republike Kosova, na predlog Vlade. Prema tome, nadležnost za imenovanje i razrešenje je podeljena između Predsednika Republike i Vlade. U materijalizaciji ove nadležnosti, Predsednik Republike je obavezan da postupi na osnovu predloga Vlade za kandidate za imenovanje i razrešenje. Predsednik Republike može odbiti predloge Vlade, međutim, on/ona ne može da izvrši imenovanja ili razrešenja koja nisu zasnovana na predlogu vlade. Imenovanje i razrešenje šefova diplomatskih misija države, kao podeljena nadležnost između Predsednika i Vlade, postavlja jednu vrstu ravnoteže u smislu ličnosti nosilaca ove misije, što znači da konsenzus koji treba postojati između ove dve institucije dovodi do uravnotežene odluke o imenovanju i razrešenju.

Član 84.26

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za imenovanje Predsednika Centralne izborne komisije. Ova nadležnost uspostavlja most predstavljanja preko kandidata imenovanog od strane Predsednika Republike u Centralnoj izbornoj komisiji, imajući u vidu da materijalizacija ove nadležnosti od strane Predsednika Republike treba da se bazira na konceptu neutralne odluke, koja je u skladu sa njegovom funkcijom kao predstavnika narodnog jedinstva.

Član 84.27

1. Ovaj stav utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za imenovanje Guvernera Centralne banke Republike Kosova. Ova nadležnost je lična i pripada samo Predsedniku Republike. To znači da je Predsednik Republike jedini autoritet koji ima nadležnost za imenovanje Guvernera CBK-a. Logika funkcionisanja CBK-a, kao nezavisne institucije, zahteva da se materijalizacija ove nadležnosti od strane Predsednika Republike izvrši u skladu sa njegovom funkcijom, kao predstavnika narodnog jedinstva, uz ispunjavanje nabrojanih uslova kod tumačenja člana 83.

Član 84.28, 84.29 & 84.30

1. Ova tri stava utvrđuju tri tipične ceremonijalne nadležnosti koje pripadaju šefu države.³⁸⁹ Član 84.28 utvrđuje nadležnost Predsednika Republike za dodelu

³⁸⁹ Uporedi sa ostalim predsednicima u Evropi: Lucky, Christian (1993) ‘Tables of Presidential

medalja, nagrada i priznanja u skladu sa donetim zakonom od Skupštine.³⁹⁰ Član 84.29 utvrđuje pravo predsednika za pomilovanje osuđenih, shodno odgovarajućem zakonu. U tom smislu, primer Ustavnog suda Slovačke, čijom odlukom je utvrđeno da pravo za davanje pomilovanja ili amnestije je ekskluzivna nadležnost Predsednika Republike i da ovo pravo se ne može preneti na ni jedan drugi državni autoritet.³⁹¹ To je tumačenje koje se može primeniti i u slučaju člana 84.28.³⁹² U vršenju ove nadležnosti, u načelu, Ustavni sud Južno-afričke republike, u odluci CCT 54/09, istakao da predsednik treba vršiti njegovo pravo za pomilovanje zatvorenika koje se racionalno povezuje sa ciljevima koji se želi postići pomilovanjem.³⁹³ To je logika tumačenja i u pogledu člana 84.29. Međutim, član 84.30 utvrđuje obavezu Predsednika Republike da se obrati Skupštini Kosova jednom godišnje u vezi njegovog/njenog delokruga rada. Obaveza da se obrati govorom Skupštini, ipak, u smislu ovog člana, ne može se shvatiti kao obaveza predsednika da izveštava ili odgovara pred Skupštinom za njegov rad. To zbog toga što Predsednik Republike ne snosi političku odgovornost prema Skupštini i apsolutno je nezavisan od Skupštine u izvršenju svojih funkcija. To podrazumeva da godišnji govor Predsednika Republike pred Skupštinom, prema ovom stavu, ima jednostavno informativni karakter.

Član 85 [Kvalifikacije za Izbor Predsednika]

Za Predsednika Republike Kosovo se može izabrati bilo koji državljanin Kosova, koji je napunio trideset pet (35) godina.

Član 85

1. Ovaj član utvrđuje uslove koje treba ispuniti jedan kandidat da bi mogao da se izabere za Predsednika Republike. Prema ovom članu dva su osnovna uslova koji se moraju ispuniti: a) da kandidat za predsednika bude državljanin Republike Kosova u momentu kandidovanja i b) da je kandidat imao 35 godina na dan polaganja zakletve kao Predsednik Republike. Što se tiče uslova državljanstva, logično je očekivati da kandidat bude državljanin države u kojoj se kandiduje da bi obavio dužnost Predsednika Republike. U smislu ovog člana, nema dodatnih

Power'. East European Constitutional Review. Vol. 2, No. 4 and Vol. 3, No. 1, p. 81-94.

³⁹⁰ U pokušaju da očuva ekskluzivnost ove predsedničke nadležnosti, Ustavni sud Litvanije je odlučio da je Uredba koja obezbeđuje Presidijumu Vrhovnog Saveta Republike Litvanije ovlašćenja o dodeli nagrada u suprotnosti sa ustavnim odredbama koje određuju da se državne nagrade dodeljuju od strane predsednika Republike. Vidi: Odluka Ustavnog suda Litvanije, br. 7/08, od 07.09.2010. god.

³⁹¹ Odluka Ustavnog suda Slovačke, br. PL. US 8/97 od 24.06.1998. god.

³⁹² Kao uporedni primer, Ustavni sud Južnoafričke Republike je u odluci, br. CCT 42/09 naglasio da predsednik, prilikom vršenja svojih ustavnih nadležnosti o pomilovanju zatvorenika, može da traži pomoć od vladinog kabineta ili odgovarajućeg ministarstva, ali odgovornost u vršenju ove nadležnosti ostaje samo predsedniku (Odluka Ustavnog suda Južnoafričke, CCT 42/09 i datës 30.09.2009.

³⁹³ Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike, br. CCT 54/09, od 23.02.2010. god.

uslova, koji bi se mogli zahtevati kao što je taj da je kandidat živeo za određeno vreme kao državljanin države u kojoj se kandiduje. Ustavni sud Bugarske, u smislu tumačenja jedne slične odredbe, odlučio je da građanin rođen kao bugarin, koji je kandidovan za Predsednika Republike Bugarske, u smislu Ustava može biti samo ono lice koje je steklo bugarsku državljanstvo prema poreklu ili prema mestu rođenja danom rođenja, a u smislu odgovarajućeg bugarskog zakona na snazi.³⁹⁴ Takav uslov je postavljen i u smislu člana 85 Ustava Kosova.

2. Što se tiče godina života, starost od 35 godina ispunjava jednu osnovnu obavezu da Predsednik Republike poseduje osnovnu zrelost u smislu starosti.³⁹⁵ Prema tome, ovaj stav postavlja dva veoma suštinska uslova, uz promovisanje jednog veoma otvorenog sistema za konkurente. To znači da nedostatak dodatnih uslova, kakvih imaju mnogi ustavi u svetu, čini da proces kandidiranja za Predsednika Republike stvara prostor za otvoreno konkurisanje.
3. U njegovoj presudi o ustavnim amandmanima, Sud se bavio i pitanjem uslova za Predsednika Republike koje su neki segmenti kosovske politike nameravali da postavljaju. Među njima je bio i: a) biti stalni stanovnik Republike Kosova pet (5) godina za redom; i b) predlozi za položaj predsednika Kosova mogu dolaziti samo od političkih parlamentarnih subjekata koji su prešli izborni prag u poslednjim izborima. U vezi prvog slučaja, Sud je raspravljao i odlučio u stavu 114-120. Ovom prilikom, sud je, između ostalog, istakao da „u prvom pogledu može izgledati razumno da se nosilac položaja ograničava ovim kriterijumom mesta boravka da bi se obezbedilo da je Predsednik usko povezan sa narodom i državom pre nego što prihvata najviši politički položaj u zemlji“. Međutim, nastavlja dalje sud, ova formulacija povređuje ljudska prava koja se odnose na jednakost svih pred zakonom i nediskriminaciju. Što se tiče drugog slučaja, Sud je raspravljao i odlučio u stavovima 131-144, nalazeći da je takav uslov diskriminatorski prema ostalim strankama za koje se očekuje da će učestvovati u izbornom takmičenju na zakonom predviđeni način.³⁹⁶

Član 86 [Izbor Predsednika]

- (1) Predsednik Republike Kosovo bira Skupština, tajnim glasanjem.**
- (2) Izbor Predsednika Republike Kosovo se vrši najkasnije trideset (30) dana pre isteka mandata aktuelnog Predsednika.**

³⁹⁴ Odluka Ustavnog suda Bugarske, br. 12/96 od 23.07.1996. god.

³⁹⁵ Npr. kako pokazuje jedno istraživanje, u SAD javnost pridaje veću važnost ličnosti, nego stranci iz koje dolazi kandidat za predsednika. Veoma važnu ulogu u ovom aspektu ima i integritet kandidata u smislu njegove zrelosti. Vidi: Miller, H., Arthur Wattenberg, P., Martin and Malanchuk, Oksana (1986) 'Schematic Assessments of Presidential Candidates'. The American Political Science Review. Vol. 80, No. 2, p. 521-540.

³⁹⁶ Presuda u slučaju K.O. 29/12 i K.O. 48/12, 'Predloženi ustavni amandmani, podneti od strane predsednika Skupštine Republike Kosovo od 23. marta 2012. god. i 4. maja 2012. god.', dana 20. jula 2012. god., Ref.: AGJ 284/12.

- (3) Za Predsednika Republike Kosovo se može nominovati bilo koji državljanin Kosova, koji obezbedi potpis najmanje trideset (30) poslanika Skupštine Kosovo. Poslanici Skupštine mogu dati samo jedan potpis za nominaciju Predsednika Republike Kosovo.**
- (4) Izbor Predsednika se vrši sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine.**
- (5) Ukoliko na prva dva glasanja ni jedan kandidat nije dobio većinu od dve trećine (2/3) neophodnih glasova, organizuje se treće glasanje na kojem se glasaju dva kandidata sa najvećim brojem glasova u drugom krugu glasanja i za Predsednika Republike Kosovo se bira kandidat koji je dobio većinu glasova svih prisutnih poslanika.**
- (6) Ukoliko se ni trećim glasanjem ni jedan kandidat ne izabere za Predsednika Republike Kosovo, Skupština se raspušta i raspisuju se novi izbori, koji se moraju održati u roku od četrdeset pet (45) dana.**

Član 86

1. Ovaj član uređuje pitanje izbora Predsednika Republike. Kao takvo, bilo je jedno od najkontraverznih pitanja u političkom i ustavnom diskursu Kosova i predmet jedne od najznačajnijih presuda Ustavnog suda Kosova.³⁹⁷ U stvari, naša naredna tumačenja u potpunosti slede linije tumačenja od strane Suda u ovoj presudi.
2. Prema prvom stavu, glasanje treba da bude tajno, ali prema drugom stavu, novi predsednik treba da se bira trideset dana pre isteka mandata predsednika u dužnosti. Nominirani za predsednika može biti svaki državljanin Kosova bez obzira da li ima i drugu državnost, pod uslovom da je obezbedio potpise trideset (30) poslanika. To podrazumeva da u skupštini od 120 poslanika najviše četiri kandidata može ući u takmičenje za predsednika. Ovaj stav dopunjuje dva naredna stava, koji govore o dobijanju dve trećine (2/3) glasova svih poslanika, kao uslova za izbor predsednika, kao i za organizovanje trećeg glasanja, ako u dva prethodna glasanja, ni jedan od kandidata ne dobije dve trećine (2/3) traženih glasova. U trećem glasanju, predsednik se izabere onaj/ona koji dobije glasove apsolutne većine, tj. šesdeset (60) glasova poslanika Skupštine Kosova. Ako ni u trećem glasanju ni jedan od kandidata ne dobije apsolutnu većinu glasova, onda se Skupština raspusti i ide se na nove izbore u roku od četrdeset i pet (45) dana.
3. Iz iznetog proizilazi da se za izbor predsednika trebaju ispuniti sledeće uslove: prvo, da glasanje treba da bude tajno; drugo, da postoji više od jednog kandidata u svim glasanjima do dobijanja dve trećine (2/3), odnosno do dobijanja apsolutne većine glasova u Skupštini; treće, da ne može biti više od četiri kandidata u takmičenje za predsednika; i, četvrto, da pre početka glasanja za Predsednika Republike u sali mora biti prisutan broj koji se zahteva za izbor predsednika u prvom glasanju, znači dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine. Neispunjavanje

³⁹⁷ Presuda u slučaju K.O. 29/11, 'Sabri Hamiti i ostali poslanici: Ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosovo, br. 04-V-04 od 22. februara 2011. god. u vezi sa izborom predsednika Republike Kosovo, od 30. marta 2011. god., Ref.: AGJ.: 107/11.

ovih uslova, izbor predsednika čini ništavim. Ovo je utvrdio Sud gorepomenutom presudom, međutim pomenutoj ništavosti Sud nije pridao retroaktivno dejstvo.³⁹⁸ Inače u tom slučaju, nastale bi dve posledice: prva, svaka preduzeta radnja od predsednika Behdžet Pacoli bi se smatrala nevažećom (npr. imenovanje ambasadora, prijem akreditivnih pisama, imenovanje sudija i tužilaca, itd, itd.); druga, zemlja bi otišla na nove izbore u roku od četrdeset i pet (45) dana.

Član 87 [Mandat i Zakletva]

- (1) Mandat Predsednika Republike Kosovo počinje nakon polaganja zakletve pred Skupštinom Kosova. Tekst zakletve će biti regulisan zakonom.**
- (2) Mandat Predsednika traje pet (5) godina.**
- (3) Predsednik se nakon isteka prvog mandata može ponovo izabrati samo za još jedan mandat.**

Član 87.1 & 87.2

1. Član 87 uređuje pitanje početka mandata Predsednika Republike, vremensko trajanje i prostor za reizbor. Ovaj član utvrđuje da mandat Predsednika Republike počinje u momentu polaganja zakletve u Skupštini Kosova. Znači, u smislu ovog stava, Predsednik Republike počinje njegovu dužnost polaganjem zakletve u Skupštini Kosova. U tom smislu, Ustavni sud Slovačke je odlučio da je pravni efekt izbora predsednika ništavan ako izabrano lice za predsednika ne uspeva da polaže zakletvu kako je predviđeno Ustavom.³⁹⁹ Takvo tumačenje se može učiniti i u smislu člana 87 Ustava.
2. Što se tiče pitanja vremenskog trajanja mandata, ovaj član utvrđuje da je vremensko trajanje mandata Predsednika Republike 5 godina. Gledano iz ove perspektive, mandat Predsednika Republike je duži od ustavnog mandata vlade i parlamenta. U ovom kontekstu, to dovodi do toga da se jedan potez ne poklapa sa vremenom izbora Predsednika Republike i vremenom izbora skupštine i vlade, što znači da, u načelu,, treba izgraditi posebne političke dogovore za izbor predsednika i skupštine. Na ovaj način, petogodišnji mandat, omogućuje Predsedniku Republike da se vremenski prostire na najmanje dva saziva i dve vlade i tako efikasnije vrši svoju ulogu u smislu uspostavljanja protivteže. Činjenica da ovaj stav daje Predsedniku Republike mandat od pet (5) godina, dok skupština i vlada imaju ustavni mandat od četiri (4) godine, nameće ideju da je mandat Predsednika Republike odvojen od mandata skupštine. To znači da, iako postoji postupak po kome se Predsednik Republike izabere od strane skupštine, raspuštanje skupštine pre vremena ne utiče na vremensko trajanje mandata Predsednika Republike.

³⁹⁸ Cf. Objašnjenje Presude u Slučaju K.O. 29/11, 'Sabri Hamiti i ostali poslanici: Ocena ustavnosti Odluke Skupštine Republike Kosovo, br. 04-V-04 od 22. februara 2011. god. u vezi sa izborom predsednika Republike Kosovo – Tražena razjašnjenja o Odluci većine, od 30. marta 2011. god., dana 1.. april 2011. god., br. Ref.: SQ.: 111/11, stav 15.

³⁹⁹ Odluka Ustavnog suda Slovačke, br. II. US 65/97 od 10.12.1997. god.

3. Ovakvo tumačenje, manje više, je podržao Sud u njegovoj presudi o ustavnim amandmanima. Ovom prilikom, sud je isticao da mandat od pet (5) godina predsednika ne može se prekinuti pre vremena pravnom tehnikom ustavnog amandmaniranja. Ovaj put otklanjanja Predsednika Republike je protivna načelu pravne sigurnosti i, pre svega, povređuje osnovni postulat o ulozi i značaju predsednika kao predstavnika ustavno-pravnog jedinstva naroda i kao garanta normalnog funkcionisanja institucija sistema.⁴⁰⁰
4. Razume se, to ne znači da ne postoji ustavni način za promenu mandata šefa države. U komparativnom smislu, bilo je slučajeva kada se to desilo, tj. kada je izmenjen mandat šefa države, ko što postoje i ustavi koji to propisuju. Prvi slučaj se desio u Francuskoj, u 2000 godini. Te godine, francuzi su izmenili ustavnim amandmanom mandat tadašnjeg francuskog predsednika sa 7 (sedam) na 5 (pet) godina. Međutim, ovaj amandman je stupio na snagu i primenio se samo u odnosu na narednog predsednika, a ne i na aktuelnog. To znači da nije dopušteno a priori da novi amandman, kojim je izmenjen mandat aktuelnog francuskog predsednika, ima retroaktivno dejstvo kao u slučaju Kosova.⁴⁰¹ Od ustava koji to predviđaju, valja napomenuti Ustav Južne Koreje, koji utvrđuje procedure koje se moraju sprovesti u slučaju izmene mandata šefa države, uz objašnjenje da te izmene mogu da važe samo za narednog šefa države.⁴⁰² Jasno je, dakle, da ustavno sudstvo, u nijednom slučaju, ne brani ad hominem nikoga, nego samo načela i ustavne odredbe koje predstavljaju suštinu savremenog konstitucionalizma.
5. Ovaj član takođe utvrđuje da jedno lice može da služi samo dva mandata Predsednika Republike. To znači da je maksimalno vreme za koje jedno lice može da vrši dužnost Predsednika Republike deset (10) godina. Gledano sa ovog aspekta, ograničenje na samo jedno ponovno kandidovanje, vidi se kao javni uslov ograničenja mandata institucija, u cilju sprečavanja monopolističkog i vremenski neograničenog vladanja. Jedan interesantan primer Ustavnog suda Hrvatske podstiče tumačenje da ograničenje mandata ili zabrana više od dva mandata, predviđen Ustavom iz 1990 godine (tj. u ranijem ustavnom režimu) ne važi za prethodne mandate koji su zasnovani na zakonima koji su bili na snazi pre stupanja

⁴⁰⁰ Cf. Stavovi 255-271. Presuda u slučajevima K.O. 29/12 i K.O. 48/12, 'Predloženi ustavni amandmani, podneti od strane predsednika Skupštine Republike Kosovo dana 23. marta 2012. god. i 4. maja 2012. god.,' dana 20. jula 2012. god., Ref.: AGJ 284/12.

⁴⁰¹ Duhamel, Oliver, (2001) 'France's New Five – Year Presidential Term. BROOKINGS, 1 mart 2001. Na internetu, na sledećoj ueb-stranici: <http://www.brookings.edu/research/articles/2001/03/france-duhamel> (poslednji put pregledano u novembru 2012).

⁴⁰² Ustav Južne Koreje od 17. jula 1948. god. u članu 128, inicijativa o njegovoj promeni, određuje: „(2) Amandmani u Ustavu o trajanju mandata predsednika ili o dozvoljavanju njegovog ponovnog izbora ne može da stupi na snagu za predsednika na dužnosti u vreme njihovog podnošenja“. Venecijska komisija ovu odredbu smatra kao dobar standard i kao merilo za ocenu ustavnosti ustavnih amandmana koji dotiču manadate glavnih organe države. Cf. Report on Constitutional Amendment, adopted by the Venice Commission at its Plenary Session, Venice, 11-12 decembar 2009, stav 145.

na snagu aktuelnog ustava.⁴⁰³ Može se reći da primena ovakvog tumačenja ima prostora i u slučaju ove ustavne norme na Kosovu.

6. U nacrtu ustavnog amandmana deset (X), u trećem stavu, je navedeno da „predsednici koji su služili pre stupanja na snagu ovih amandmana, imaju pravo na još jedan izbor i reizbor za Predsednika Republike Kosova“. Ovom odredbom se ne uračunava u mandat vreme prvog mandata bivših predsednika Kosova, koji su izabrani nakon proglašenja nezavisnosti, dana 17 februara 2008 godine. To predstavlja diskriminaciju u odnosu na one koji će biti predsednici ubuduće, jer će neki imati pravo da služe kao Predsednik Republike jedan, odnosno dva mandata više. To je ovako iz dva razloga. Prvi razlog se odnosi na institucionalni kontinuitet, a drugi se poziva na garanciju funkcionisanja i stabilnosti institucija. Kratko rečeno, ova predložena odredba ima za cilj da stavi u ravnopravan položaj sve ostale kandidate i moguće predsednike u odnosu na one koji su služili jednom, ne računajući im ovim poslednjima služenje prvog mandata kao Predsednici Republike. Dakle, to predstavlja diskriminaciju protivno poglavlju II, III, kao i ustavnim načelima i vrednostima, protivno samom pismu i duhu Ustava Kosova, kao ustava sa istaknutim modernim premisama. Ovo stanovište sud ipak nije branio kada je odlučio o ovoj odredbi amandmana deset (10).⁴⁰⁴

Član 88 [Nespojivost Funkcija]

- (1) **Predsednik ne može obavljati ni jednu drugu javnu funkciju.**
- (2) **Nakon izbora, Predsednik ne može obavljati ni jednu funkciju političke partije.**

Član 88

1. Ovaj član uređuje pitanje nespojivosti dužnosti predsednika sa nekom drugom dužnošću. U načelu, ovaj član ima primenu i značaj samo od momenta kada Predsednik Republike počinje vršenje njegovog mandata. Ovaj član, s druge strane, treba posmatrati usko povezan sa načelom da je Predsednik Republike predstavnik narodnog jedinstva, sankcionisano članom 83 i u skladu sa tumačenjima datim u toj sekciji ovog komentara. Kratko rečeno, ovaj član stavlja zabranu da Predsednik Republike vrši bilo kakvu javnu ili stranačku funkciju, što je u skladu sa konceptom raspodele vlasti⁴⁰⁵ i ulozu predsednika kao garanta i nosioca ravnoteže normalnog funkcionisanja institucija ustavnog sistema. S druge

⁴⁰³ Odluka Ustavnog suda Hrvatske, br. U-VII-700/1997 od 11.06.1997.

⁴⁰⁴ Cf. Stav273. Presuda u slučajevima K.O. 29/12 i K.O. 48/, 'Predloženi ustavni amandmani, podneti od strane predsednika Skupštine Republike Kosovo dana 23. marta 2012 i 4. maja 2012', dana 20. jula 2012, Ref.: AGJ 284/12.

⁴⁰⁵ Vidi: Calabresi, G., Steven and Larsen, L., Joan (1994) 'One Person One Office: Separation of Poëers or Separation of Personnel'. Cornell Law Review. Vol. 79, p. 1045-1057; Vidi, takođe, što se tiče načela podele vlasti u smislu zabrana kao u ovom članu, u: Bruff, H., Harold (2007) 'The Incompatibility Principle'. Administrative Law Review. Vol. 59, No. 2, pp. 225-268.

strane, ovaj član sprečava mešanje Predsednika Republike u konfliktu interesa sa njegovom funkcijom, u smislu člana 83. Prema tumačenju slučaja *Rustemi et al v.*, Predsednik Republike, koncept „vršiti utvrđen ovim stavom podrazumeva i pasivno „držanje“ jednog položaja od strane predsednika. Znači, dovoljno je da jedan Predsednik Republike drži jedan javni ili stranački položaj i da to aktivno ne vrši, da se on/ona smatra da povređuje obavezu propisanu ovim članom.⁴⁰⁶

2. Zabrane postavljene u članu 88 služe ideji da Predsednik Republike ispunjava funkciju predstavnika narodnog jedinstva. Osnovna logika iznetog se sastoji u tome da je držanje bilo kakve druge javne ili stranačke funkcije od strane Predsednika Republike u suprotnosti sa njegovom dužnošću da služi predstavljanju narodnog jedinstva, objašnjenog kod komentarisanja člana 83. Prema tome, ovaj član zaokružuje određenje da Predsednik Republike vrši samo jednu dužnost i da ne učestvuje u institucijama ili političkim strujama/strankama koje ga dovode u sukob sa obavezom iz člana 83.⁴⁰⁷

Član 89 [Imunitet]

Predsednik Republike Kosovo uživa potpuni imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja zbog radnji i odluka koje su donete tokom sprovođenja dužnosti Predsednika Republike Kosovo.

Član 89

1. Ovaj član uređuje pitanje imuniteta Predsednika Republike. Prema ovom članu, Predsednik Republike uživa imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja zbog postupaka i odluka u okviru njegove funkcije kao Predsednik Republike. Imunitet dat ovim članom je funkcionalnog tipa, što znači da Predsedniku Republike daje imunitet samo u okviru vršenja njegove funkcije. Postupci Predsednika Republike van njegove ustavne funkcije se ne zaštićuju datim imunitetom u ovom članu ustava. Imunitet prema ovom članu, u vezi vršenja funkcije, ne odnosi se prosto na krivičnu, ali i građansku oblast (prema modelu slučaja *Nixon v. Fitzgerald*)⁴⁰⁸ i političku odgovornost. Prema tome, Predsednike Republike se ne može razrešiti, a ni tužiti, ali ni da se politički goni za postupke i donete odluke u smislu vršenja njegove funkcije. Koncept „postupanje i

⁴⁰⁶ Cf. Stavovi 63-70. Presuda, Slučaj br. KI 47/10, ‘ Naim Rustemi i 31 ostalih poslanika Skupštine Republik Kosovo protiv njegove Ekselencije, Fatmir Sejdiu, predsednika Republike Kosovo’, dana 28. septembra 2010, br. ref.: AGJ 43/10.

⁴⁰⁷ Kao sudski uporedni primer, Ustavni sud Moldavije je u svojoj odluci 1/2008 naglasio da na osnovu Ustava, položaj predsednika Republike, nije u saglasnosti sa članstvom u političkoj stranci ili nekoj političkoj organizaciji tokom mandata predsednika. Vidi: Odluka Ustavnog suda Moldavije, br. 1/2008 od 03.04.2008.

⁴⁰⁸ Vidi kritiku o širini civilnog imuniteta za predsednika Republike, slično sa ovim ustavnim članom: Orenstein, A., Aviva (1983) ‘Presidential Immunity from Civil Liability: *Nixon v. Fitzgerald*’. Cornell Law Review. Vol. 68, No. 2, p. 236.

odlučivanje“ predsednika, naravno, obuhvata i slučajeve kada Predsednik Republike „ne postupa“. To znači da, i u slučaju propuštanja jednog postupka kojeg je trebao preduzeti, Predsednik Republike je ipak zaštićen ovim članom Ustava.

2. Najteže pitanje u tumačenju ovog člana je postavljanje granice između onog što se smatra postupanje u okviru njegove/njene funkcije i postupanja van njegove/njene službene funkcije. Dakle, da bi se smatrao procesno zaštićen od svake sudske procedure ili razrešenja, na početku treba oceniti da li jedan postupak Predsednika Republike ulazi u okvir njegove/njene ustavne funkcije. Ova ocena, po jednoj institucionalnoj logici, treba uzeti u obzir sledeće indikacije: a) da li je postupanje ili propuštanje Predsednika Republike učinjen na osnovu ustavne nadležnosti; b) da li je postupanje ili propuštanje izvršen od strane Predsednika Republike, bez obzira da li se bazira na eksplicitnu ustavnu nadležnost, u skladu sa ciljanom funkcijom Predsednika Republike u smislu člana 83; i c) da li postupanje ili propuštanje Predsednika Republike nije razumno prevazišao granice institucionalnog odlučivanja i vlasti utvrđene ustavom. Uspešno polaganje ovog testa daje imunitet postupanju ili propuštanju Predsednika Republike od krivičnog gonjenja, građanske tužbe ili razrešenja u smislu ovog člana.
3. Usko tumačenje imuniteta se posmatra od specijalista ove oblasti kao prednost, obzirom da ne dopušta da se Predsednik Republike postavi iznad zakona.⁴⁰⁹ U ovom kontekstu, ograničenje imuniteta predsednika i davanje prostora za sudsku kontrolu njegove/njene funkcije, pozitivno se posmatra od autora oblasti.⁴¹⁰ Tim pre, neki autori tvrde da postupanja i propuštanja Predsednika Republike tokom vršenja njegove/njene funkcije, u smislu ovog člana, ne smeju dobiti imunitet ako se njima krše norme međunarodnog prava.⁴¹¹ Ovo pitanje je postalo aktuelno posebno nakon rata u bivšoj Jugoslaviji (1991-1999), kada je nastala potreba za gonjenjem i kažnjavanjem visokih zvaničnika, uključujući i predsednike nekih od bivših jugoslovenskih republika. Haški tribunal za zločine izvršene u bivšoj Jugoslaviji (ICTŠ), poznat kao Haški tribunal za bivšu Jugoslaviju, osnovan je u maju mesecu 1993. godine i optužio i osudio nekoliko visokih državnih funkcionera bivše Jugoslavije, uključujući predsednika Srbije. Praksa sprovedena od strane ovog suda u suštini je sledila standarde Nirnberškog suda (1945-1946) koji nije priznavao nikakvu vrstu imuniteta šefova država i visokih državnih zvaničnika za zločine protiv čovečanstva i međunarodnog humanitarnog prava, kao i za druge zločine koji povređuju norme *jus cogens* međunarodnog prava. U nastavku valja istaći da se članovima 16.3 i 19.3 Ustava potvrđuje ova konstatacija: u članu 16.3 kaže se da „Republika Kosova poštuje međunarodno

⁴⁰⁹ Vidi kritiku zasnovanu na ovom argumentu: Amar, Reed, Akhil and Katyal, Kumar, Neal (1995) ‘Executive Privileges and Immunities: The Nixon and Clinton Cases’. Harvard Law Review. Vol. 108, No. 3, p. 701-726.

⁴¹⁰ Long, Jennifer L., (1995) ‘How to Sue the President: A Proposal for Legislation Establishing the Extent of Presidential Immunity’. Valpo University Law Review. Vol 30. No. 1, p.283-333.

⁴¹¹ Vidi: Michael J. Glennon (1986) ‘Can the President Do No Wrong?’. The American Journal of International Law, Vol. 80, No. 4, p. 923-930.

pravo“, dok za premoć normi *jus cogens* u zakonskom i ustavnom poretku Kosova, govori član 19.2.

4. U smislu ovog člana, vremensko trajanje funkcionalnog imuniteta za Predsednika Republike traje i nakon završetka njegovog mandata,⁴¹² obzirom da postupanja/propuštanja učinjena za vreme dok je vršio svoju funkciju, uživaju imunitet u smislu ovog člana. I praksa Ustavnog suda je sledila ove stavke obrazloženja u poznatom slučaju imuniteta visokih državnih funkcionera Republike Kosova.⁴¹³ Ovom prilikom, sud je odgovorio na pitanja Vlade u vezi imuniteta svih visokih funkcionera Kosova: Predsednika, Vlade, kao i poslanika Skupštine Kosova, uz ekstenzivno elaboriranje svih vidova i ciljeva imuniteta visokih funkcionera Republike Kosova.
5. Pod tačkom II Presude, Sud je jasno istakao da, u skladu sa članom 75.1, članom 89 i članom 98 Ustava, poslanici Skupštine Kosova, Predsednik Republike i članovi Vlade, uživaju funkcionalni imunitet za postupke i odluke donete u okviru delokruga njihove odgovarajuće odgovornosti. Prema tome, poslanici Skupštine, Predsednik Republike, i članovi Vlade, oslobađaju se od odgovornosti u sudskim postupcima svake prirode u pogledu izražavanja gledišta, načina glasanja ili odluka donetih u okviru njihovog delokruga svojih odgovornosti. Ova vrsta imuniteta ima neograničeno vremensko trajanje. U tom pravcu, dakle u pravcu funkcionalnog imuniteta, svi su ravnopravni i uživaju isti imunitet. Izuzetak važi samo za Predsednika i to u odnosu na hapšenje, ali ne i od drugih vrsta imuniteta. U ovom smislu, predsednik, za razliku od drugih visokih državnih funkcionera, uživa imunitet od hapšenja zbog prirode funkcije koja zahteva da on/ona bude stalno na raspolaganju radi vršenja dužnosti (operativni stav VII.4 Presude).

Član 90 [Privremeni Izostanak Predsednika]

- (1) Ukoliko Predsednik Republike Kosovo privremeno ne može da obavlja svoje dužnosti, on/ona može dobrovoljno preneti svoje dužnosti na Predsednika Skupštine, koji će biti vršilac dužnosti Predsednika Republike Kosovo. Naredba Predsednika o prenošenju odgovornosti mora sadržati razloge i period obavljanja istih, ako je upoznat sa njima. Predsednik Republike Kosovo će ponovo preuzeti svoje obaveze kada bude u mogućnosti da sprovedi iste, na osnovu čega Predsedniku Skupštine prestaje funkcija vršioca dužnosti Predsednika.**
- (2) Ako ne postoji dobrovoljan prenos dužnosti, Skupština Republike Kosovo, nakon konsultacija sa lekarskim konzilijumom, sa dve trećine**

⁴¹² Vidi npr. probleme koji proizilaze iz ovoga: Bass, Evan, Peter (1987) 'Ex-Head of State Immunity: A Proposed Statutory Tool of Foreign Policy'. The Yale Law Journal, Vol. 97, No. 2, p. 299-319.

⁴¹³ Preusda u slučaju br. K098/11, 'Vlada Republike Kosovo o imunitetu poslanika Skupštine Republike Kosova, predsednika Republike Kosovo, i članova Vlade Republike Kosovo', dana 20. septembra 2011, br. ref.: AGJ138/11.

- (2/3) glasova donosi odluku o tome da Predsednik privremeno ne može obavljati svoje dužnosti. Predsednik Skupštine Kosova će služiti kao vršilac dužnosti Predsednika Republike Kosovo, dok se isti ne vrati na svoju funkciju onda kada je spreman za obavljanje dužnosti Predsednika.**
- (3) Funkcija vršioca dužnosti Predsednika Republike Kosovo se ne može vršiti duže od šest (6) meseci.**

Član 90

1. Ovaj član uređuje pitanje privremenog odsustva Predsednika Republike zbog njegove/njene nesposobnosti i postupak utvrđivanja njegove/njene nesposobnosti. Postoje dve vrste postupaka koji se mogu sprovesti u smislu ovog člana u pogledu nesposobnosti za obavljanje funkcije Predsednika Republike. Prvo, ako Predsednik Republike, zbog njegove njene nesposobnosti, odluči da dobrovoljno preda dužnost Predsedniku Skupštine Kosova, koji može da vrši takvu dužnost za 6 meseci.⁴¹⁴ Prilikom prenošenja dužnosti na Predsednika Skupštine, Predsednik Republike treba da iznese razloge o takvoj odluci. Položaj vršioca dužnosti Predsednik Skupštine može obavljati maksimalno šest meseci. Ako i nakon 6 meseci Predsednik Republike ne uzima ponovo njegovu/njenu dužnost, onda treba smatrati da je njegov/njen mandat završen i tad se raspisuju izbori za izbor novog predsednika. Drugo, Skupština Kosova, zbog nesposobnosti predsednika (ovde ovaj član se odnosi na zdravstvenu nesposobnost, bilo fizičku ili mentalnu), na osnovu kredibilne odluke lekarskog kolegijuma, sa dve trećine glasova svih poslanika odlučuje o prenošenju obavljanja funkcije Predsednika Republike na Predsednika Skupštine. Kao i u prvom slučaju, ako se u roku od 6 meseci, fizičko/mentalno stanje Predsednika Republike, po nalazu lekarskog kolegijuma, ne menja, onda prestaje mandat predsednika i raspisuju se izbori za novog predsednika.
2. Što se tiče ove dve trećine (2/3) glasova svih poslanika, to je prag koji ima za cilj garanciju da odluka Skupštine o prenošenju dužnosti Predsednika Republike bude konsenzualna u partijskom smislu, što znači osiguranje jedne šire većine u okviru parlamentarne većine. Naravno, što se tiče smisla odluke po ovom stavu, ako Predsednik Republike smatra da su odluka lekarskog kolegijuma i sledstveno tome odluka Skupštine da mu se oduzme privremeno dužnost, bile zloupotrebljene, Predsednik Republike ima pravo da takvu odluku Skupštine, shodno pravu na pokretanje pitanja pred Ustavnim sudom, podnese radi ispitivanja njene ustavnosti pred Ustavnim sudom.

⁴¹⁴ U jednom takvom primeru, Ustavni sud Portugalije je odlučio da kada sam predsednik traži da se privremeno proglasi nesposobnim da vrši svoju dužnost, Ustavni sud nema potrebe da sazove saslušanje, niti da traži lekarsko uverenje, kao što je predviđeno članom 88. Zakona br. /82. Vidi: Odluka Ustavnog suda Portugalije, br. 976/96 od 27.07.1996.

Član 91 [Razrešenje Predsednika]

- (1) Predsednik Republike Kosovo se može razrešiti odlukom Skupštine, onda kada je kažnjen/a za neko krivično delo ili kada nije u stanju da obavlja dužnosti ove funkcije zbog nesposobnosti ili teške bolesti, ili ukoliko Ustavni sud smatra da je on/ona izvršio tešku povredu Ustava.
- (2) Procedura razrešenja Predsednika Republike Kosovo se inicira putem jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine, koji potpisuju peticiju, koja objašnjava razloge razrešenja. Ukoliko peticija navodi nesposobnost ili tešku bolest, Skupština će zahtevati mišljenje lekara o stanju Predsednika. Ukoliko peticija navodi kršenje Ustava, ista se mora odmah podneti Ustavnom sudu, koji donosi odluku u roku od sedam (7) dana od dobijanja peticije.
- (3) Ukoliko je Predsednik Republike Kosovo kažnjen za neko krivično delo ili ukoliko Skupština, u skladu sa ovim članom, odredi da Predsednik nije sposoban da obavlja svoje dužnosti zbog nesposobnosti ili teške bolesti, ili ukoliko Ustavni sud odredi da je izvršio povredu Ustava, Skupština može razrešiti Predsednika sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika.

Član 91

1. Ovaj član se bavi pitanjem razrešenja Predsednika Republike. Kao takav, ovaj član ima za cilj da uređuje proceduralnu i materijalnu stranu razrešenja Predsednika Republike. Prvi stav govori o materijalnoj strani razrešenja, tj. o razlozima koji mogu voditi do razrešenja, a dva ostala člana uređuju proceduralnu stranu razrešenja.
2. Prvi stav govori o razrešenju Predsednika u slučajevima kada on/ona čini teško krivično delo, međutim u praksi teško se može zamisliti jedna takva situacija gde Predsednik ostaje na dužnosti i kad je učinio neko „lako“ (ne teško) delo. Koja god bila priroda krivičnog dela, Predsednik Republike bi se razrešio od strane Skupštine, u slučaju da on/ona sam ne daje ostavku. Ovo poslednje, začuđujuće, ne predviđa se tehnički u Ustavu Republike Kosova. To ni na koji način ne podrazumeva da se ostavka isključuje kao način završetka mandata Predsednika Republike, polazeći od potpuno razumljive prirode akta ostavke. Što se tiče drugog osnova za razrešenje - nesposobnost za izvršenje dužnosti i obavljanje funkcije zbog teške bolesti, važe isti argumenti, *mutatis mutandis*, dati u gorespomenutom članu 90.
3. Stav drugi govori o peticiji za razrešenje. I ovde se govori o razlozima koji se odnose na tešku bolest kao osnova za pokretanje peticije. Međutim, peticija se može pokrenuti i zbog drugih objektivnih razloga. I ovde važe isti argumenti, *mutatis mutandis*, kao oni dati u gorespomenutom stavu ovog člana. Međutim, druga je stvar kada kao osnov za razrešenje služi utvrđena teška povreda Ustava. Ovde se radi o situacijama teške povrede Ustava, koje su otvorene, momentalne i brutalne. Za ovakve situacije, Ustav utvrđuje kako materijalnu, tako i proceduralnu

stranu. Ovde Ustav određuje Sudu jedan veoma kratak rok za donošenje odluke, rok od sedam (7) dana od dana prijema peticije. To je razlog koji razlikuje ovaj osnov za razrešenje od osnova predviđenog u okviru odredaba koje govore o jurisdikciji Ustavnog suda, odnosno člana 113.6 Ustava. U vezi ovog osnova razrešenja u okviru jurisdikcije će se govoriti kasnije. Ovde je dovoljno reći da ovaj stav člana 91 govori o „teškim povredama“, a u članu 113.6 Ustava, upotrebljena je reč „ozbiljna povreda“ Ustava. Ovi izrazi imaju svoje posledice koje se suštinski razlikuju jedna od druge. Ova razlika se u prvom redu odnosi na veoma kratak rok od sedam (7) dana, predviđen za pokretanje peticije, kada se govori o „teškim povredama“ Ustava. To nije slučaj sa „ozbiljnim povredama“ iz člana 113.6 Ustava.

4. Osim toga, broj poslanika koji se traži u prvom slučaju je veći nego u drugom slučaju, što govori o jednoj drugoj suštinskoj razlici. Međutim, potpuno suštinska razlika se ne odnosi na procedure, nego na sadržinu dve upotrebljene reči. Kao što je viđeno i u slučaju bivšeg Predsednika Republike, g. Fatmir Sejdiu, „ozbiljne povrede“ Ustava, više se govori o neozbiljnim postupanjima Predsednika Republike o kojima se nije vodilo dosta računa, a koji se odnose na prirodu i položaj šefa države, kako je propisano članom 4.3 Ustava [„Oblik vladanja i raspodela vlasti“] i 8.3 [„Status Predsednika“]. Međutim, u drugom slučaju, više se radi o teškim povredama Ustava, dobro osmišljenim od strane Predsednika, koje se odnose na, uglavnom njegove/njene ultra vires postupke (kao što su, recimo, potpisivanje ili pristupanje jednom međunarodnom sporazumu, koji zadire u suverenitet i teritorijalnu celinu zemlje). U ovim „teškim povredama“ spadaju i nepostupanje ili tolerancija od strane Predsednika određenih situacija kojima se povređuje ustavni poredak Kosova (kao što je, recimo, nepostupanje, ili tolerancija haosa u zemlji u situacijama vanrednog stanja, bez obzira na uzročnike takvih vanrednih stanja). Iz gorenavedenog proizilazi da u „ozbiljne povrede“ spadaju i od običnih ljudi neprimećena postupanja koja se sastoje od nekoliko lančanih postupaka, dok s druge strane, „teške povrede“ predstavljaju trenutna postupanja, ili nepostupanja (tolerisanja), brutalna i otvorena, koje se preduzimaju (ili tolerišu) ne radi kompromitacije uloge i položaja šefa države, nego ustavnog poretka u celini.⁴¹⁵

⁴¹⁵ Kao sudski primer, Ustavni sud Litvanije je u svojoj odluci br. 24/04, razrađujući uslove za kandidaturu za predsednika Republike, naglasio da prema Ustavu, kada jedna osoba ozbiljno prekrši Ustav, prekrši zakletvu ili kada izvrši krivično delo kojim je ozbiljno prekršio Ustav ili kada je prekršio datu zakletvu, i da je ta osoba razrešena – u skladu sa postupcima o razrešenju (impeachment) – sa položaja predsednika Republike, predsednika ili sudije Ustavnog suda, predsednika ili sudije Vrhovnog suda, predsednika ili sudije Apelacionog suda, ili mu je opozvan parlamentarni mandat, ta osoba ne može nikad da bude izabrana kao predsednik Republike, član parlamenta i ne može nikad da bude na položaju sudije u Ustavnom, Vrhovno ili Apelacionom sudu, član Vlade ili Državnog revizora. Vidi: Odluka Ustavnog suda Litvanije, br. 24/04 od 25.05.2004. god.

Poglavlje VI: Vlada Republike Kosovo

Uvodna razmatranja

1. U ustavnom smislu, Vlada je izvršni instrument države. U takvoj poziciji, Vladi je poverena ustavna dužnost da sprovedu izvršnu funkciju države. Granice izvršne vlasti ne određuju se uvek od strane Vlade. Uvom definisanjem, s tehničkog gledišta, jednu važnu ulogu može igrati izvršno ovlašćenje šefa države kao i drugih nezavisnih izvršnih organa. Vlada, kao organ koji vrši skoro potpunu izvršnu vlast u parlamentarnoj državi kao Kosovo, sačini najvažniji mehanizam države. Država, argumentuje Hejvud, može postojati i bez parlamenta, bez političkih partija, bez sudstva ali ne može postojati i bez jednog mehanizma koji omogućava sprovođenje politike.⁴¹⁶ Gledano u tom kontekstu, Vlada je izvor rukovodeće moći države, dok su mehanizmi kao sudstvo, parlament, Ustav ili političke partije su izgrađene da bi vršili ograničenje (i zaštitu od) tendencija diktature izvršne vlasti.⁴¹⁷
2. Treba reći da trend izvršna vlast je u padu i ograničava se njena moć, trend koji je imao gotovo istorijsku prirodu. Promene režima u svetu, demokratske revolucije u Evropi tokom vekova, ili čak i rušenje tiranijskih režima, uvek su imali kao rezultat slabljenje državne vlasti, i u izgradnji mehanizma koji ga ograničavaju. U ovom smislu, izvršna vlast je istorijski bila izvor diktature i tiranije država, i prirodno i uzrok nekontrolisane državne sile. U tom kontekstu, izvršna vlast, istorijski, ali i u današnje vreme, bio je izvor realne moći države, kao u unutrašnjem smislu tako i u spoljašnjem smislu. Stavljene u toj poziciji, izvršnu vlast treba videti kao oružje putem koje se kontroliše *poslušnost* građana i *kontrola* sile kao sredstvo suvereniteta unutar države.
3. Najveće smanjenje svojih vlasti, izvršna vlast, u istorijskom smislu, trpi borbuaskim revolucijama, a kasnije, republikanskim, ali prirodno, ovaj trend se nastavlja i u trećem talasu demokratizacije država po celoj Evropi, padom autoritarnih vlasti u Portugal i Španiji, ali i u Grčkoj, da bi se prirodno nastavilo sa rušenjem komunističkih režima, i demokratskim revolucijama širom istočne Evrope, da bi se okončao u današnje vreme talasom vraćanja vlasti narodu revolucijom *Arapskog proleća*. U tom smislu, izvršna vlast je bila predmet narodnih revolucija, koje su kao primaran cilj imali ublažavanje uloge egzekutiva u vođenju države i povećanje narodnog legitimiteta vlasti.⁴¹⁸ Promene političkih

⁴¹⁶ Andrej Heywood (1997) *Politics*. London: Macmillan Foundations. (chapter 16);

⁴¹⁷ Vidi više u vezi sa argumentom o potrebi za ograničenjem izvršne vlasti: Jenny S. Martinez (2006) 'Inherent Executive Power: A Comparative Perspective'. *The Yale Law Journal* Vol. 115 (9): p. 2482-2511; Vidi kritiku o trendima širenja američke izvršne vlasti od njihove prvobitne ustavne verzije, u: Morton J. Frisch (1987) 'Executive Power and Republican Government—1787'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 17 (2), Bicentennial Issue: The Origins and Invention of the American Presidency (SPRING 1987): p. 281-291;

⁴¹⁸ Bez obzira na to, Sjedinjene Države su model gde je uloga izvršne vlasti u smislu trendova

sistema u Evropi su uvek doneli u život institucionalne mehanizme koji su postavili kontrolne linije i ograničenje izvršne vlasti i nameravali da izgrade institucionalan život koji ograničava mogućnost diktatorske vlasti.

4. Ustavni položaj izvršne vlasti je drugačiji u zavisnosti od modela vlasti. U smislu republikanske države, položaj izvršne vlasti je drugačiji u zavisnosti od modela podele vlasti, parlamentarne moći i uloge predsednika države. Logično, u predsedničkom sistemu vlasti, izvršna vlast se *vrši* samo od predsednika države, i da ovaj poslednji *vlada* njime bez ijednog ograničenja unutar kontura izvršne vlasti. U ovom sistemu, izvršna vlast ima pojedinačno vladanje, i podleže unutrašnjih mehanizma *međuzavisnosti* i *kontrole*.⁴¹⁹ Sasvim suprotno je ustavni položaj izvršne vlasti u sistemima parlamentarnih vlasti, iako i ovde postoji varijacija koja se odnosi na podtip ovog sistema vlasti⁴²⁰.
5. U parlamentarni sistem vladanja, izvršna vlast *prirodno* ima dve institucije u okviru svog terena, koji su: predsednik Republike koji istovremeno igra ulogu šefa države (izvršenjem koje on/ona ne ulazi u teren izvršne vlasti) i ima jedan ograničen broj izvršnih nadležnosti, i Vlada, koja čini kolegijalni organ, koji vrši većinu izvršnih nadležnosti vlasti.⁴²¹ Kada pravimo razliku između ova dva sistema, glavnu ulogu igra položaj parlamenta: u prvom, parlament ne uživa nijednu nadzornu ovlašćenje prema izvršne vlasti, nego igra ulogu klasičnog legislativa, gde postoji kruta podela vlasti, dok, u drugom, parlament osim svoje uloge legislativa, vrši i vlast političke kontrole Vlade, što može dovesti do

globalizacije donela redovno povećanje snage izvršne vlasti, argument nekih koji argumentiraju da izvršna vlast je najodgovarajući instrumenat za izvršenje nekih nadležnosti koje su vezane za spoljnu politiku i rat. Vidi: Joel R. Paul (1998) 'The Geopolitical Constitution: Executive Expediency and Executive Agreements'. *California Law Review*, Vol. 86 (4): p. 671-773;

⁴¹⁹ Vidi logiku koja je prethodila liberalizaciji izvršne vlasti, ideji materijalizovanoj u američkom ustavu, u: Morton J. Frisch (1987) 'Executive Power and Republican Government—1787'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 17 (2), Bicentennial Issue: The Origins and Invention of the American Presidency (SPRING 1987): p. 281-291;

⁴²⁰ Postoji ove vrsti odnosa između premijera i Vlade kao kolegijalno telo. Prema prvom modelu, parlament bira premijera, dok premijer naknadno sam odlučuje o ministrima koji će raditi sa njim. Prema drugom modelu, premijer je prosto jedan između jednakih, dok parlament bira sve odjednom. Treći model je počeo u Francuskoj u 1792 i poznaje se imenom "direktorat", koji je rukovodio izvršnom granom kao kolektivno telo. Ovaj model je još očuvan u Švajcarskoj, gde parlament bira kolektivno kolegijalno telo ali on nije uopšte odgovoran parlamentu. U poslednjem modelu radi se o polupredsedničkom sistemu gde se predsednik saveta ministara nominuje od strane predsednika Republike dok ostali članovi Vlade nominuju od strane predsednika prema preporuci premijera. U ovom slučaju postoji glasanje o nepoverenju ali u takvom slučaj dolazi do samorasformiranja parlamenta. Predsednik u ovom modelu može da predsedava sastancima Vlade. Cf. više o ovome u Andras Sajo (1999) 'Limiting the Government. An Introduction to Constitutionalism'. Budapest: CEU Press, p. 180-183.

⁴²¹ Sukob za izvršne nadležnosti između predsednika i Vlade može da dovede do ustavne krize i ugrožavanja funkcionalnosti institucionalnog sistema države. Stoga, jasna podela ustavnih funkcija što se tiče izvršnih nadležnosti je od posebnog značaja. Vidi slučaj Mongolije, u: Lhamsuren Munkh-Erdene (2010) 'The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-parliamentary to Parliamentary?'. *Asian Survey*. Vol. 50 (2): p. 311-334;

nepoverenja i sledstveno i njenog razrešenja,⁴²² i gde podela vlasti je fleksibilnija. Između ova dva sistema postoji i model parlamentarne-predsedničke države, gde je ravnoteža između dva modela je prikazana u odnos predsednika Republike, Vlade i Parlamenta.

6. Vlada je vršilac izvršne funkcije države, i obavlja to gotovo sama u jednom čistom parlamentarnom sistemu.⁴²³ Izvršna funkcija vlade se povezuje i sa njenim obavezama funkcionalne prirode. Vlade po prirodi imaju funkcije koje se odnose na sprovođenje pravde, ali u određenim slučajevima i kreiranjem javnih politika, upravljanjem političkog procesa, i prirodno glavna uloga vlada, iako se razlikuje od modela vladanja, osniva se na sprovođenje popularnog lideršipa.⁴²⁴ Što se tiče prvog zadatka, Vlada je izvršni instrumenat države u službi sprovođenja prava, i nije dozvoljeno da poveže tu odgovornost sa političkom diskrecijom ili političkim obavezama koje ona ima. Ova dužnost je jednostavno političke prirode, i ne može se povezati sa diskrecijom političke ocene od strane parlamenta ili šefa države.
7. U smislu druge dužnosti, Vlada sprovodi javne politike koje proizilaze iz jedne procedure odlučivanja osnovu pravnih normi. U toj funkciji, Vlada sprovodi u praksi javne politike u oblasti njenih ovlašćenja, imajući političku odgovornost pres parlamenta ili šefa države u republičkim ili pola-predsedničkim republikama. Osim sprovođenja javnih politika, Vlada je u većini oblasti ovlašćena nadležnostima "pravljenja" javnih politika. Vršanjem ovog prava, Vlada "hrani" svoje veze sa elektoratom i narodom uopšte,⁴²⁵ sprovođenjem odgovornosti prema društvu ali i političke odgovornosti prema parlamentu ili šefa države. Vršanjem ove funkcije, Vlada sprovodi političku diskreciju što se tiče načina, prostora, suštine ili cilju samih javnih politika u njenim oblastima. Prema tome, ključni argumenat je da dužnost sprovođenja prava kao ključna funkcija Vlade se razlikuje od njene funkcije za sprovođenje i kreiranje javnih politika. Ako u prvom slučaju Vlada ne uživa diskreciju i ne može da podnosi za cenu političku odgovornost za sprovođenje prava, u drugome slučaju Vlada uživa diskreciju i obično podnosi za političku ocenu pitanje pravljenja i sprovođenja javnih politika u njenu oblast. U filozofskom smislu, bilo je autora, kao na primer *Locke*, koji su argumentovali da Vladi treba dati pravo na diskreciju koju treba iskoristiti za javni interes čak iako je

⁴²² Razrešenje Vlade u parlamentarnim sistemima ostaje zavisano ne samo od ustavnog modela, nego i od političkih vrednosti društva kao i objektivni faktori koji mogu da se pojavljaju u određenom vremenu. Vidi: David P. Baron (1998) 'Comparative Dynamics of Parliamentary Governments'. *The American Political Science Review*. Vol. 92,(3): p. 593-609.

⁴²³ Cf: Hannis Taylor (1895) 'The Outlook for Parliamentary Government'. *The North American Review*. Vol. 160, No. 461: p. 479-491;

⁴²⁴ Vidi npr.: Harvey C. Mansfield, Jr. (1987) 'The Modern Doctrine of Executive Power'. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 17, No. 2, Bicentennial Issue: The Origins and Invention of the American Presidency: p. 237-252;

⁴²⁵ Literatura sugerise da društvena kontrola Vlade, ili pravljenje razlike između zadovoljnog i nezadovoljnog društva, se vrši malo verovatno iz ugla većine naroda. Vidi: Eric A. Posner & Adrian Vermeule (2007) 'The Credible Executive'. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 74 (3): p. 865-913;

suprotno zakonskim propisima.⁴²⁶ U modernim demokratijama, međutim, korišćenje ove diskrecije za opšti interes, ako je u suprotnosti sa zakonom, je zabranjeno, dok, Vlada uživa diskreciju na ekskluzivan način samo u okviru prostora koji je dozvoljen pravnim normama, ali ne i van toga.

8. Jedna veoma prirodna funkcija Vlade, osim dve gorenavedenih, je i upravljanje javnom administracijom države. Stoga, treba reći da u širem smislu, pojam Vlada obuhvata dva nivoa: jedan, politički nivo, koji je na čelu Vlade i sastoji se od političkih izabranika države, i drugi je civilni administrativni nivo, koji se sastoji od civilnih službenika, odnosno javne administracije kao jedan profesionalni civilni instrumenat koji podleže političkom nivou upravljanja u ostvarivanju izvršne funkcije Vlade.
9. Upravljanje javnom administracijom, ili užem komponentom, državne administracije, od strane Vlade, međutim, je predmet propisa civilne službe, gde nije dozvoljeno širenje političke kontrole nad načelima profesionalizma, zasluga, efikasnosti i nepartijske civilne službe. Upravljanjem javne administracije, funkcija Vlade nije prosto politička i za donošenje odluka, nego se širi do najniže tačke državne vlasti. U tom pogledu, Vladu treba videti kao kontrolora ili menadžera gotovo svih nivoa državne administracije, koji, naravno, čine najveći deo voluma državne vlasti. U državama gde ne postoji ovakva podela, dođe do pojave politizovanja državne administracije, što znači da se državna administracija vodi prema užem interesu same partije koja je kontroliše.⁴²⁷ Prema tome, u smislu demokratskih standarda, postoji neposredna potreba za vertikalnu podelu izvršne vlasti, što podrazumeva kako institucionalnu podelu tako i podelu odgovornosti između političkog i civilnog nivoa unutar izvršne vlasti. U tom smislu, treba reći da ova vertikalna podela isto tako omogućava da u slučaju političke krize, kada je nemoguće izabrati Vladu zbog parlamentarne krize, civilna služba, ili uopšte javna administracija, nastavlja sa vršenjem svoje funkcije na redovan način, i izvršenjem svojih pravnih odgovornosti shodno zakonu na snazi.
10. Pored strukturnih i institucionalnih funkcija koje vrši Vlada, kao što je gore objašnjeno, ona isto tako vrši i ulogu političkog lideršipa države, uloga, obim koje varira zavisno od sistema vladanja jedne države i okolnostima u kojima se ona nalazi u određeno vreme.⁴²⁸ U smislu ove uloge, Vlada obično sačinjava mehanizam koji vrši političko vođstvo društva i države, pošto država i njeni članovi su obično

⁴²⁶ Lee Ward (2005) 'Locke on Executive Power and Liberal Constitutionalism'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 38 (3): p. 719-744;

⁴²⁷ Cf. Praktična kontrola agende Vlade i administracija: Sayers, M. Anthony & Moon, Jeremy (2002) 'State Government Convergence and Partisanship: A Long-Run Analysis of Australian Ministerial Portfolios'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 35 (3): p. 589-612;

⁴²⁸ Takvo rukovodstvo tvrdi da bude prosto izvršno rukovodstvo, ali zbog kontrole i parlamentarne većine od strane Vlade, može da se prevede i u zakonodavno rukovodstvo. Vidi: Margaret Robertson Ferguson (2003) 'Chief Executive Success in the Legislative Arena'. *State Politics & Policy Quarterly*. Vol. 3 (2): p. 158-182;

predstavници sa najvećim brojem glasova u opštim izborima. Vršanjem ove uloge, Vlada isto tako vrši i svoje političke odgovornosti prema elektoratu koji je glasalo,⁴²⁹ ali i društvenih odgovornosti prema celom društvu države.⁴³⁰ Treba reći da vršenjem ove uloge, Vlada se obično koristi kao sredstvo za stranačke ciljeve stranke na vlasti, kontekstualiziranjem političkog vođstvo sa partizanskom ulogom, usled prenošenja i korišćenja nadležnosti institucije.

11. U tom smislu, od posebne važnosti je i činjenica da Vlada, u parlamentarnim sistemima, kao izvršni instrument države, je dizajnirana na takav način da podlegne predlogu nepoverenja, što dovodi do mogućnosti njene češće promene ili pada. Treba reći da, promena Vlade, ili pružena mogućnost putem jednog fleksibilnog ustavnog dizajna, u smislu parlamentarne kontrole, sačini prostor gde se vrši politička konkurencija i davanje političkih odgovornosti. Stoga, ustavni parlamentarni sistemi koji ne omogućuju čestu i fleksibilnu kontrolu Vlade od strane parlamenta, ili koji ne dozvoljavaju prostor za efektivne predloge za ne izglasavanje nepoverenja Vladi, skloni su da škode političke trke i sužavaju prostor za efektivnu parlamentarnu kontrolu. S druge strane, ustavni parlamentarni sistemi koji pružaju mogućnost fleksibilne kontrole i lakše usvajanje predloga za izglasavanje nepoverenja vladi, skloni su da spreče monopolizaciju izvršne vlasti od jednog stranačkog duha.⁴³¹
12. Na kraju, treba reći da funkcija Vlade unutar političkog sistema države se zavisi od vrste političke scene, elektoralnog sistema, ali i od partijskog sistema države. Parlamentarni modeli dvostranačke države, sa čistim većinskim elektoralnim sistemom, dozvoljavaju mogućnost da Vlada bude jednostavno instrument vladajuće stranke, i da ona ima neosporivu moć sve dok ta partija ima većinu u parlamentu. Parlamentarni modeli višestranačke države, obično dozvoljavaju manje prostora da jedna politička stranka kontroliše Vladu, pošto izgradnja koalicije stranki kao jedina mogućnost za dobijanje potrebnog broja glasova za imenovanje Vlade zahteva konsenzus unutar nekoliko stranaka, i na taj način ograničava prostor za jedinu političku stranku.⁴³²

⁴²⁹ Uporedi kako elektoralni birači koji su glasali za jednu stranku koja nije pobedila većinu osporavaju legitimitet dnevnog reda Vlade i njen pristup prema opštim interesima: Christopher J. Anderson & Yuliya V. Tverdova (2001) 'Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies'. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 22 (4), 'The Dynamics of Democratic Satisfaction. Dynamique de la satisfaction démocratique': p. 321-338;

⁴³⁰ Argumentira se da se poverenje prema institucijama, uključujući i Vladu, povezuje sa ulogom koju igra stranka koja vodi Vladu naspram svojih društvenih odgovornosti. Vidi: Christine A. Kelleher & Jennifer Wolak (2007) 'Explaining Public Confidence in the Branches of State Government'. *Political Research Quarterly*. Vol. 60 (4): p. 707-721;

⁴³¹ Vidi npr. slučaj Italije: Sergio Fabbrini (2000) 'Political Change without Institutional Transformation: What Can We Learn from the Italian Crisis of the 1990s?'. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 21 (2): p. 173-196;

⁴³² Ovako, na primer, argumentira se da borba za suočavanje sa predlozima za nepoverenje prema Vladi obično se kontroliše od Vlade koja ne želi da ostavlja prostor za opoziciju. Shih: David P. Baron (1998) 'Comparative Dynamics of Parliamentary Governments'. *The American Political Science Review*. Vol. 92 (3): p. 593-609;

13. U ovakvom modelu države, Vlada se pretvori u funkciji odnosa snaga između partnera u koaliciji, dok parlament logično postane mesto gde se gradi ovaj konsenzus partnera koalicije. Prema tome, u ovom modelu države, parlament igra veoma aktivnu ulogu naspram Vlade, dok političke stranke, obično, imaju bledu ulogu, i mogu vršiti svoju funkciju prosto putem izgradnje konsenzusa u parlamentu.⁴³³ Naravno, treba reći da veoma važnu ulogu za parlamentarni stabilitet igra i disciplina unutar stranke, kao i uloga šefa partije unutar same strukture Vlade.⁴³⁴ Pored gorenavedenom, grosso modo, može se reći da stranačka disciplina predstavlja jedan veoma važan faktor u zemljama koje imaju za uzor britanski sistem, dok istovremeno preko Atlantika, u SAD-u, na izvršni ogranak gleda sa sumnjom i Kongres čuva autonomiju pojedinačnog zakonodavstva kao rezultat nedostatka stranačke discipline.⁴³⁵

Član 92 [Osnovne Odredbe]

- (1) Vladu Kosova čine Premijer, zamenici Premijera i ministri.**
- (2) Vlada Kosova sprovodi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom.**
- (3) Vlada izvršava zakone i akte usvojene od strane Skupštine Kosova i ostale dužnosti, u skladu sa odgovornostima određenim ovim Ustavom i zakonom.**
- (4) Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila.**

Član 92.

1. Član 92. Ustava određuje osnovna institucionalna i funkcionalna načela Vlade. U principu, član 92. određuje načela u vezi sa sastavom Vlade, ograničenjima u izvršenju njenih funkcija, njene originalne funkcije, kao i u principu određuje njenu suštinsku ulogu u političkom sistemu.

⁴³³ Empirično se argumentira da što šira koalicija, Vlada ostaje zavisnija i nestabilna prema parlamentarnoj većini. Vidi npr.: Daniel Diermeier & Razvan Vlaicu (2011) 'Executive Control and Legislative Success'. *The Review of Economic Studies*. Vol. 78 (3): p. 846-871; Literatura argumentira da vlade koje se formiraju na osnovu sporazuma o koaliciji, i one vlade koje nemaju veoma širu parlamentarnu osnovu su veoma sklona da ne koriste moć države za prouzrokovanje sukoba i ratova, i podložni su logici straha od parlamentarnog oborenja. Vidi: Michael J. Ireland & Scott Sigmund Gartner (2001) 'Time to Fight: Government Type and Conflict Initiation in Parliamentary Systems'. *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 45 (5): p. 547-568;

⁴³⁴ Uporedi sa slučajem Nemačke: Michael Edinger & Lars Vogel (2005) 'Role Perceptions, Party Cohesion and Political Attitudes of East and West German Parliamentarians: Findings from the Jena Parliamentary Survey (2003-4)'. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review*. Vol. 41 (3): p. 375-399;

⁴³⁵ Andras Sajó (1999) 'Limiting the Government. An Introduction to Constitutionalism'. Budapest: CEU Press, p. 161;

Član 92.1

1. Član 92.1 određuje sastav Vlade. Shodno ovom članu, Vladu čini Premijer, zamenici Premijera i Ministri.⁴³⁶ U smislu ovog člana, Premijer igra ulogu šefa Vlade, u stavi on čini jedinog šefa Vlade.⁴³⁷ Osim Premijera, Vladu čine i zamenici Premijera i Ministri.
2. U smislu člana 92.1, Vlada u organizacionim smislu je kolektivni organ. Vladu čine više članova, i, logično, njene odluke se donesu procesom glasanja unutar Vlade. Organizacioni aspekt Vlade čini faktor koji ukazuje na prirodu donošenja odluka Vlade. Međutim u poslednje vreme u komparativnom smislu postoji osećaj porasta uloge Premijera, takozvani „premijerizam” vladanja,⁴³⁸ u organizacionim smislu Premijer je samo član Vlade, i predmet kolektivnog koncepta donošenja odluka Vlade.
3. Važna je i činjenica sastava Vlade u smislu ovog člana i naspram modela same Vlade. Kolektivni karakter Vlade, sa Ministrima i zamenicima Premije u njenom sastavu, isto tako definiše i ulogu koju ima Premijera u okviru Vlade u celini. U tom pogledu, treba reći da Vlada ima nadležnosti koje joj pripadaju kao kolektiv, ali isto tako Premijer ima svoje individualne nadležnosti u okviru ustavnih nadležnosti Vlade, kao što veoma jasno propisuje član 94. Ustava.

Član 92.2

1. Član 92.2. određuje prirodu funkcije Vlade, i određuje uslove na osnovu kojih treba vršiti jednu takvu funkciju. Ovaj član određuje izvor ovlašćenja Vlade, njenu funkcionalnu “teritoriju” kao njena ograničenja.⁴³⁹ Stoga, prema ovom članu, Vlada je izvršni nosilac izvršne vlasti. Međutim, isti član postavlja ograničenja vršenja izvršne vlasti Vlade, dodajući da je ovo originalna funkcija Vlade. Međutim, isti član postavlja ograničenja vršenja izvršne vlasti Vlade, definisanjem da Ustav i zakoni države postavljaju ograničenja iste vlasti.
2. Treba objasniti da nezavisno od toga da član 92.2 definiše Vladu kao nosioca izvršne vlasti države, ovu definiciju ne treba shvatiti sa apsolutnom krutošću. Puno

⁴³⁶ Svaka odluka odluku zasnovana na Ustavu doneta od Vlade Republike Slovačke ne može se suspendovati drugom odlukom jednog člana Vlada ili druge institucije ili drugog lica. Nadležnost odlučivanja o pitanjima predviđenim Ustavom ne mogu se ignorisati putem jednog saopštenja, mišljenja ili zaključka Vlade ili na bilo koji drugi način izražavanja bez obavezujućeg karaktera. (Odluka Ustavnog suda Slovačke PL. US 1/86 I od 14.11.1996);

⁴³⁷ Pitanje koja se odnosi na činjenicu da li premijer, shodno članu 94.4 Ustava, može razrešivati i imenovati ministre bez saglasnosti parlamenta. Cf. Za slučajeve suprotnim slučaju Kosova u Anthony King & Nicholas Allen (2010) 'Off With Their Heads': British Prime Ministers and the Power to Dismiss'. *British Journal of Political Science*. Vol. 40 (2): p. 249-278;

⁴³⁸ Ellis S. Krauss & B. Nyblade (2005) 'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan'. *British Journal of Political Science*. Vol. 35 (2): p. 357-368;

⁴³⁹ Cf različitim sistemima podele vlasti, u: 'The Division of Powers in Government' (1913). *Harvard Law Review*, Vol. 26, No. 8: p. 744-747;

drugih institucija države između njih i predsednik Republike, imaju nadležnosti izvršnog karaktera, i naravno, isti podele “deo” izvršne vlasti.⁴⁴⁰ Međutim, ove karakteristike, prema članu 92.2, ne postavljaju takve institucije u okviru izvršne vlasti jer njihove nadležnosti ne proističu iz Poglavlja VI i, u većini slučajeva, su delegirana kao posledica “porasta administrativne države” i vrše od nezavisnih državnih agencija koje u slučaju Kosova su regulisana članom 142. Ustava. Nadležnosti izvršnog karaktera koje se vrše od strane predsednika parlamentarne Republike više su relikti prošlosti i poznate su kao “pasivna izvršna vlast”⁴⁴¹, termin ovaj koji je korišćen od Benjamina Konstanta (Benjamin Constant) u vreme Francuske Revolucije⁴⁴².

3. U smislu člana 92.2, treba reći da izvršnu vlast ne treba shvatiti kao monopol Vlade,⁴⁴³ i to iz dva osnovnih ustavnih razloga. Prvi, izvršna funkcija države, veći deo koje se vrši od strane Vlade, je institucionalno kontrolisana funkcija od strane druge dve vlasti, odnosno zakonodavna vlast i pravosuđe. Prema tome, u vršenje ove funkcije, Vlada se u suštini kontroliše od druge dve vlasti, i vršenje izvršne funkcije od strane Vlade se kontinuirano ograničava. Jedini monopol koji ima Vlada u tom pogledu je, iako druge dve vlasti vrše kontrolu i ograničavaju izvršnu vlast Vlade, da njima nije dozvoljeno da pojedinačno vrše izvršnu vlast, pošto član 92.2 jasno, priznaje to ovlašćenje samo Vladi države. I drugi, u vršenju izvršne vlasti, Vlada ne uživa punu diskreciju u vršenju izvršnih radnji, pošto izvršne radnje koje treba da vrši Vlada su određene ili ograničene, većini slučajeva određenim pravnim normama. Na osnovu ovih razloga, član 92.2 ne treba videti kao neograničeno ovlašćenje monopola nad izvršnom funkcijom države.

Član 92.3

1. Član 92.3 određuje obaveze Vlade naspram akata usvojenih od strane Skupštine Kosova, kao i da reguliše prostore gde se Vladi poveruju izvršna ovlašćenja.
2. Što se tiče prvog pitanja, član 92.3 određuje obaveze Vlade za sprovođenje akata usvojenih od strane Skupštine. Postavljanjem ove obaveze, član 92.3 razlikuje dve vrste akata: jedan, pravni akti u obliku zakona, i dva, sve druge pravne akte usvojene Skupštine. U tom pogledu, što se tiče zakona, ovaj član jasno određuje odnos Vlade kao izvršni organ sa Skupštinom, kao zakonodavni organ države. U okviru toga, Vlada je obavezna da sprovodi zakone usvojene od strane Skupštine, i

⁴⁴⁰ Vidi: Thomas A. Baylis (1996) ‘Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe’. *World Politics*. Vol. 48 (3): p. 297-323;

⁴⁴¹ Mj. J. C. Vile (1998) ‘Constitutionalism and the Separation of Powers’. Indianapolis: Liberty Fund; poglavlje trinaesto (“Epilogue: The Separation of Powers and the Administrative State”), p. 285-420;

⁴⁴² Andras Sajo (1999) ‘Limiting the Government. An Introduction to Constitutionalism’. Budapest: CEU Press, p. 173-204, gde autor daje komparativnu analizu izvršne vlasti, uključujući i vrste svoje origine.

⁴⁴³ Vidi jedan argumenat o sumnji da li je ustavno ograničenje izvršne vlasti praktično moguće u američkom slučaju: George Sutherland (1910) ‘The Internal and External Powers of the National Government’. *The North American Review*. Vol. 191, No. 652: p. 373-389;

ne postoji prostor ovlašćenja odakle bi mogla da izbegne takvu obavezu.⁴⁴⁴ Prema tome, obaveza postavljena članom 92.3 da Vlada sprovede zakone usvojene od strane Skupštine, ne može se izbeći ni na koji način, štaviše ni Skupština u smislu ovog člana ne može dozvoliti Vladi nesprovođenje jednog određenog zakona. Važno je shvatiti logičnu strukturu člana 92.3 u odnosu obaveze Vlade da sprovede zakone Skupštine: član u pitanje, ne određuje obavezu Vlade za sprovođenje zakona Skupštine jednostavno kao funkciju iz volje ovog poslednjeg, nego kao ustavnu obavezu same Vlade. Jednom rečju, Vlada i Skupština, kao dve institucije koje predstavljaju dve odvojene i protiv-balansirane vlasti, nemaju prostor ijednog ovlašćenja za izmenu ili sprečavanje obaveze Vlade da sprovodi zakon, postavljenim članom u pitanje.

3. Što se tiče drugog pitanja, član 92.3 određuje obavezu Vlade da sprovodi “druga usvojena akta” od strane Skupštine. U tom pogledu, treba reći da termin “sva druga akta” usvojena od strane Skupštine, čini jednu veoma opširnu obavezu Vlade naspram zakonodavne funkcije Skupštine. Termin u pitanje, stoga, utvrđuje obavezu Vlade da sprovodi sve pravne akte, osim zakona, usvojenih od strane Skupštine, bez obzira na njihov pravni oblik (npr rezolucija, predlog, odluka itd.). Ovim se obavezuje Vlada da sprovodi svaki pravni akt koji usvaja Skupština Kosova, kao kolektivni organ, i više puta širi prostor Vlade za njene izvršne odgovornosti naspram Skupštine.
4. Važno je komentarisati i utvrđivanje da Vlada “vrši i druge delatnosti u okviru njenih odgovornosti postavljenih Ustavom i zakonom”. Naravno, osnovno pitanje je i to da li nadležnosti ili vlast Vlade imaju statični karakter? Na osnovu člana u pitanje, izvršno ovlašćenje Vlade može se promeniti shodno ustavnim i zakonskim podešavanjima. To vodi do argumenta da širina i količina vlasti Vlade je definisano Ustavom i zakonom, i vlast u pitanje može proći kroz konstantne promene shodno ustavnim i zakonskim promenama. U tom pogledu, ovaj član postavlja obaveze Vlade da podlegne jednom zakonu ili ustavnom amandmanu usvojenim od strane Skupštine, koji je uticao u nadležnostima Vlade. Stoga, u smislu ovog člana, Vlada ne može dodati niti skratiti sebi izvršne nadležnosti, i to je isključivo pravo zakonodavne funkcije Skupštine, materijalizovano putem Ustava i usvajanja i izmene zakona. Razumljivo je da ustavni amandmani koji se odnose na ulogu izvršnog položaja treba da podlegnu ista ograničenja sa člana 113.4 i 9. U vezi sa članom 114.3 Ustava.

⁴⁴⁴ Kao komparativan slučaj, Ustavni sud Litvanije u svojoj odluku 70/06 naveo da na osnovu Ustava, postupci u vezi sa korišćenjem i raspolaganjem državne svojine su predviđeni zakonodavstvom. Jedno takvo zakonodavstvo treba da jasno određuje državne institucije koje će imati nadležnost prenošenja vlasništva državne svojine. To isto tako važi i za Vladu, koja nema diskreciono pravo da odlučuje o “neizvršenju” određenih odredba dotičnog zakona, osim kada jedno takvo neizvršenje je predviđeno *expressis verbis* zakonodavstvom. (Odluka Ustavnog suda Litvanije 70/06 I od 23.05.2007);

Član 92.4

1. Član 92.4 određuje ovlašćenja Vlade i njenu ulogu kao predlagača zakona i/ili predlagača/pokretača drugih pravnih akata. U smislu svoje izvršne funkcije, član 92.4 ponavlja ulogu Vlade kao organ koji donosi svoje odluke u skladu sa procedurom i suštinskim obavezama postavljenim Ustavom i odgovarajućim zakonima, istovremeno uspostavljajući da odluke Vlade ne proizilaze i ne poštuju obaveze koja proizilaze iz ova dva akta budu *ipso iure* nul.
2. Član 92.4 ovlašćuje Vladu da se meša u zakonodavni proces u dva načina: jedan, kao direktan predlagač zakona i kao pokretač njihovih izmena, i pod dva, kao organ koji može dati svoje zvanično mišljenje za predloženi zakona predložen od nekog drugog pokretača.
3. Što se tiče njene uloge u prvom slučaju Vladi su poverena ustavna ovlašćenja da predlaže zakone Skupštini Kosova, ili /i da pokrene izmene zakona koji su već na snazi. U njenu ulogu pokretača, u smislu ovog člana, Vlada nije ograničena nekom posebnom procedurom ili suštinskom obavezom, i njena inicijativa za neki zakona je direktna, pošto s druge strane to obavezuje Skupštinu da procesuiru isti zakona u postupak parlamentarnog usvajanja. Prema tome, ovo pravo Vlade, čini jedan oblik njenog komuniciranja sa zakonodavnim organom. U smislu ovog člana, Skupština ne obavezuje se ni na koji način od zakonodavnog predloga Vlade, dok jedina obaveza Skupštine je usvajanje zakona predloženog o strane Vlade ili izmene postojećeg zakona, u plenarnoj sednici za glasanja shodno zakonodavne procedure. Treba reći da, ovlašćenje dato članom 92.4, u jednoj parlamentarnoj republici kao što je Kosovo, ne sačini samo jedno pravo nego i odgovornost Vlade, budući da ovo poslednje ne treba dati samo političku i društvenu odgovornost iz same činjenice da li je sprovodio određeni zakon, nego i zbog činjenice da li je bilo dovoljno odgovorna da pokrene usvajanje jednog zakona pravilnog za državu. Prema tome, član 92.4 stavlja Vladu u “krug” zakonodavnih odgovornosti, što je čini aktivnim igračem u smislu donošenja zakona, a ne samo njihovog sprovođenja.
4. Što se tiče njene druge uloge, član 92.4 daje Vladi pravo da daje svoje mišljenje o zakonima pokrenutih od drugih ovlašćenih stranaka. Ostvarenjem ovog prava Vlada deluje kao kolektivni organ, gde proces davanja njenog mišljenja je predmet kolektivnog glasanja u njenoj sednici. U kontekstu ovog člana, potrebno je reći da mišljenje Vlade u vezi sa nekim određenim zakonom koji je predložen od neke druge ovlašćene stranke, nije obavezno, i ne obavezuje Skupštinu niti pokretača zakona. Razlog davanja ovog prava Vlade se jednostavno povezuje sa činjenicom da Vlada treba imati mogućnost da iznese razloge u vezi sa implikacijama ili/i neuspesima u sprovođenje zakona koji može predložiti neka druga ovlašćena stranka. Bez obzira na mišljenje Vlade, kada se zakona u pitanje glasa u Skupštinu i stupa na snagu, sprovođenje tog zakona postane Vladina obaveza.

Član 93 [Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sledeće:

- (1) predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje;**
- (2) omogućava ekonomski razvoj zemlje;**
- (3) predlaže Skupštini nacрте zakona i ostalih akata;**
- (4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona;**
- (5) predlaže budžet Republike Kosovo;**
- (6) usmerava i nadzire rad administrativnih organa;**
- (7) usmerava delatnost i razvoj javnih usluga;**
- (8) predlaže Predsedniku Republike Kosovo imenovanja i razrešenja šefova diplomatskih misija Kosova;**
- (9) predlaže Ustavne amandmane;**
- (10) može podneti Ustavnom sudu bilo koje ustavno pitanje;**
- (11) sprovodi i ostale izvršne funkcije, koje nisu dodeljene nekim drugim centralnim ili lokalnim organima.**

Član 93.

1. Član 93. Ustava određuje nadležnosti Vlade, u smislu njene izvršne funkcije. Na osnovu ovog člana, Vlada vrši mandat koji proizilazi od Ustava, i samo na osnovu kojeg njena vlast se legitimira u ustavnom smislu.
2. Gledano u smislu prirode nadležnosti Vlade shodno članu 93. Vlada ima četiri vrste nadležnosti: jedna, nadležnosti u okviru sprovođenja pravnih normi i razvoju javnih politika u shodno nadležnostima ovog poslednjeg, drugo, nadležnosti zakonodavne oblasti, treće, nadležnosti u oblasti imenovanja nosioca nekih državnih institucija, i četvrto, njeni nadležnosti u oblasti pokretanja ustavnih amandmani postavljanje pitanja Ustavnom sudu. Iz taksativnog nabravanja 13 određenih nadležnosti pod članom 93., rezultira da najveći broj njih se odnose na osnovnu funkciju Vlade kao izvršilac odgovarajućih pravnih akata i sprovođenja javnih politika u određenim oblastima. Stoga, da komentarišemo sve nadležnosti jednu po jednu.

Član 93.1

1. Član 93.1 određuje nadležnost Vlade da predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku⁴⁴⁵ države. Ovaj stav određuje najosnovnije pravilo jedne šire nadležnosti Vlade, što je njena prirodna funkcija. Dve karakteristike ovog stava su: jedan, da

⁴⁴⁵ Ustavni sud BJRM svojom odlukom U. br. 140/99 naveo da jedan akt Vlade kojim su uspostavljeni diplomatski odnosi jednog međunarodnog odnosa koji je deo unutrašnjeg pravnog poretka. Ovaj je akat putem kojeg jedna država demonstrira političku volju za osnivanje diplomatskog odnosa sa jednom drugom državom, i kao takav ne podleže sudskoj kontroli, nego samo političkoj kontroli koja se vrši u okviru parlamentarne demokratije. (Odluka Ustavnog suda BJRM U.br. 140/99, od 14.06.2000);

taj postavlja Vladu u položaju predlagača unutrašnje i spoljne politike, i dva, u položaju njihovog sprovodioca. Ovaj stav, gledano kao izolovan od svih drugih ustavnih normi, daje utisak da Vlada ne odlučuje o unutrašnjoj i spoljašnjoj politici države, i da Vlada je samo predlagač i njen sprovodilac.

2. Međutim, iz jedne sistematske procene ove odredbe, realan komentar je da Vlada u većini slučajeva i razvija i odlučuje o osnovnim unutrašnjim i spoljnim politikama,⁴⁴⁶ i nije samo njihov predlagač i sprovodilac. Koncept da je Vlada predlagač i sprovodilac unutrašnje i spoljne politike, na koji način se i reguliše u ovom stavu, podrazumeva da odlučivanje o unutrašnjoj i spoljnoj politici države se utvrđuje putem odgovarajućeg zakonodavstva, koji treba kasnije treba da se sprovodi od strane Vlade. Međutim, samo odgovarajuće zakonodavstvo daje dosta prostora za gotovo svaku oblast javnih politika (kao iz oblasti unutrašnje tako i spoljne) gde Vlada može ostvariti svoju diskreciju i da donosi nezavisne odluke.
3. U kontekstu ovog stava, važna je činjenica da termin unutrašnja i spoljna politika podrazumevaju celinu javnih politika države i pitanja prirode odnosa države Kosova sa drugim državama i stranim entitetima. Međutim, položaj Vlade kao predlagač i sprovodilac unutrašnje i spoljne politike u smislu ovog stava treba komentarisati i čitati u okviru svih nadležnosti drugih institucija, pošto više oblasti javnih politika, unutrašnjih i spoljnih, su ustavno vlasništvo drugih institucija. To isto tako podrazumeva, da nijedan drugi zakon ili pravilo iz oblasti unutrašnje ili spoljašnje politike ne sme biti u suprotnosti sa ovim članom i samom prirodom egzekutiva jednog parlamentarnog sistema kao što je Kosovo.

Član 93.2

1. Član 93.2 određuje da Vlada omogućava ekonomski razvoj zemlje. Navedena kao nadležnost, omogućavanje ekonomskog razvoja predstavlja se više kao pozitivna obaveza Vlade. U tom pogledu, takvu nadležnost Vlade treba komentarisati ne samo kao ovlašćenje Vlade za donošenje i sprovođenje svih potrebnih javnih politika, kako bi se omogućavao ekonomski razvoj zemlje, ali takođe i kao pozitivna obaveza Vlade da prati takav ustavni kurs. Ovaj stav treba shvatiti kao srž same spoljne legitimacije u obrazloženju potrebe za jednu Vladu sa ustavnim nadležnostima, dok pojam omogućavanja ekonomskog razvoja je jednostavno srž jedne ustavne obaveze Vlade da ispuni elementarne interese građana.
2. Da bi se detaljnije obratili ovom pitanju, potrebno je dekonstrukcija termina "omogućavanje" ekonomskog razvoja, koji se koristi u ovom stavu. Gledano u smislu jedne ekonomije tržišta, ustavni pojam da se Vlada obavezuje da "omogućava" ekonomski razvoj je sasvim suprotan sa pojmom Vlade ekonomskog "razvijać". Stoga, ovaj stav postavlja obaveze da se Vlada brine samo o izgradnji

⁴⁴⁶ Uloga Vlade u spoljnu politiku države, u smislu empirijskih dokaza, mnogo se zavisi od modela lideršipa premijera. vidi: Juliet Kaarbo (1997) 'Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research'. *Political Psychology*. Vol. 18 (3): p. 553-581;

ekonomske sredine gde razvoj ove poslednje je moguć, sve dok ta nadležnost ne „zadužuje“ Vladu da igra ulogu motora ekonomskog razvoja. Gledano u ekonomskom debatu *levo ili desno* ovaj stav namerno određuje jednu desničarsku obavezu za Vladu što se tiče ekonomskog razvoja, jer to obavezuje ovo poslednje da stvara neophodne ekonomske uslove gde se omogućava razvoj, dok sam ekonomski razvoj nosiće privatni sektor. U tom smislu, ovaj stav logično izgradi ulogu Vlade kao jedan mehanizam koji instalira jedan poslovni ambijent gde se ekonomski razvoj vrši od samog privatnog sektora, i gde Vlada nije akter koji direktno nosi i razvije nacionalnu ekonomiju.⁴⁴⁷

Član 93.3

1. Ovaj stav određuje nadležnosti Vlade u odnosu sa zakonodavnim procesom Skupštine, odlučujući da Vlada ima pravo da predlaže zakone i druge akte Skupštini. Pravo Vlade da predlaže zakone i druge akte za usvajanje Skupštini, postavljeno u ovom stavu, čini jednu od osnovnih uloga Vlade u jednoj parlamentarnoj demokratiji kao što je Kosovo. Pošto u savremenim uslovima razvoja države vladavina prava je pretrpela jaku ekspanziju, potrebno je pretvoriti većinu javnih politika u zakone pre nego što se one sprovedu u javnom životu. U tom smislu, praktično, gotovo svaka javna politika Vlade se pretvori u takvu nakon što one budu dobile oblik zakona od strane Skupštine. Stoga, uloga Vlade kao predlagač zakona čini prostor u kome Vlada legitimira i legalizuje u obliku zakona svoje predloge za javne politike u gotovo svakoj oblasti javnog života.
2. Funkcija Vlade kao predlagač zakona, s druge strane, treba videti i kao odnos komuniciranja između tri ogranka vlasti. U jednoj parlamentarnoj Republici kao Kosovo, Vlada je motor predlaganja zakona Skupštini, dok ova poslednja jednostavno igra pasivnu ulogu kontrole i njihovog usvajanja. Na takav način, kao princip, u jednoj parlamentarnoj Vladi, zakoni Vlade prosleđeni Skupštini ovlašćenjima koje proizilaze iz ovog stava služe ne samo za njihovo parlamentarno legitimizaciju nego i za legitimizaciju javnih politika Vlade od strane predstavnika narode predstavljenih u Skupštini. U toj praksi, logično, Vlada kontroliše parlamentarnu većinu koja ima moć da u principu usvaja zakone predložene od strane Vlade. Prema tome, jedno efikasno izvršno vladanje, u modelu demokratije kao što je Kosovo, može da funkcioniše samo kao odnos poverenja između Vlade kao zakonskog predlagača i parlamentarne većine u Skupštini koja kontroliše i usvaja zakone predložene od strane Vlade.
3. Nezavisno od datih ovlašćenja ovaj stav ima jednostavno zakonodavni karakter,⁴⁴⁸ on takođe igra i snažnu ulogu parlamentarnog (ne) poverenja koje ima Vlada.

⁴⁴⁷ Treba reći da, u smislu američke pravne misli, takva mogućnost data Ustavom često puta se vidi kao izvor ustavnih ovlašćenja koja nemaju ograničenja, i koja dozvoljavaju Vladi da prevaziđe takozvane granice svoje vlasti. Vidi: George Sutherland (1910) ‘The Internal and External Powers of the National Government’. *The North American Review*. Vol. 191, No. 652: p. 373-389;

⁴⁴⁸ Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Bugarske je naveo da Parlament ima zakonodavnu

Predloženi zakoni od strane vlade koji su odbijeni parlamentarnom većinom u Skupštini mogu rezultirati takođe i sa ostavkom Vlade, ili razrešenjem, pošto u takvom slučaju nedostaje konstantna pozitivna korelacija između predloženih zakona od strane Vlade i parlamentarne podrške u zakonodavnu instituciju.

Član 93.4

1. Član 93.4 određuje ovlašćenja Vlade da donesi nove podzakonske akte i odluke za sprovođenje zakone usvojene od strane Skupštine⁴⁴⁹ ovaj stav, praktično, postavlja pravne instrumente putem kojih se ovlašćuje Vlada da sprovede apstraktne obaveze koje proizilaze iz zakona usvojenih od strane Skupštine. Takav pravni instrumenat Vlade omogućava Vladi da vrši svoju delatnost sprovođenja zakonskih obaveza putem donošenja pravnih akta podzakonske moći i pojedinačnih pravnih akata, kako bi se ceo proces sprovođenja prava bude stabilan i siguran.⁴⁵⁰
2. Ovlašćenje za donošenje podzakonskih akata, međutim, ograničava se ovim uslovima: a) da podzakonski akt reguliše pravnu oblast koja se reguliše zakonom koji je usvojen od strane Skupštine; b) da podzakonski zakon ne prekorači zabranu postavljenu određenim zakonom; c) da podzakonski akt prati cilj i svrhu zakona, i da određeni podzakonski akt bude u potpunoj saglasnosti sa Ustavom i d) da podzakonski akt ima karakter konkretizacije apstraktnih normi određenog zakona. Ako određeni podzakonski akt ispuni ova četiri uslova onda njegova pravna moć proističe direktno iz ovog stava Ustava.⁴⁵¹
3. U smislu ovog stava, ovlašćenje za donošenje podzakonskih akata čini veoma važnu podzakonodavnu moć Vlade,⁴⁵² putem koje ona čini pravnim proces sprovođenja

vlast i vrši parlamentarnu kontrolu nad egzekutivom. Parlamentarna komisija za radio i televiziju je raspuštena 1990 godine, i BNTV i BNR su postale nezavisne institucije, autonomne, nacionalne i odvojene od bilo koje partije. Stalna parlamentarna komisija je samo pomoćni organ, i nema nijednu nadležnost donošenja odluka koje bi promenile akte usvojene u Parlamentu, niti može vršiti egzekutivnu vlast. (Odluka Ustavnog suda Bugarske 16/95 od 19.09.1995);

⁴⁴⁹ Kao uporedni primer Ustavni Sud Litvanije odlučio je da odredbe jednog izvršnog akta vlade koje su joj omogućile da odredi sumu nagrade za predsednika Vrhosnog suda, javnog tužioca i državnog revizora kao i norme o određivanju nagrada za sudije je u suprotnosti sa Ustavom (odluka Ustavnog Suda Litvanije 3/95 od 06,12,1995)

⁴⁵⁰ Ustavni sud Slovačke izneo svoj stav da osnovna prava i sloboda zagantovana Ustavom ne mogu se ograničiti podzakonskim odredbama donete od strane Vlade i drugih vlasti koje imaju izvršnu moć. Vlada nema nadležnosti da ograniči pravo na svojinu ili zakona protiv konkurencije putem dekreta Vlade. (odluka Ustavnog suda Slovačke PLUS 7/96 od 27.02.1997);

⁴⁵¹ Ustavni sud Poljske izneo svoj stav da oblast pitanja koje se mogu regulisati putem jednog izvršnog akta ograniče se datim ovlašćenjem za donošenje tih akata. (Odluka Ustavnog tribunala Poljske U 5/95 I od 17.06.1997);

⁴⁵² Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Hrvatske je pronašao da "Zaključci" Vlade su akti koji se odnose na preliminarne pitanja i nisu uredbе. Stoga, te ne mogu se osporiti putem procedure apstraktne kontrole zakonitosti. Što znači da, zahtev za razmatranje "Zaključaka" je odbijen. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-II-1095/1995, U-II-1021/1995 od 27.12);

zakona.⁴⁵³ Međutim, u procesu donošenja podzakonskih akata, Vladi nije dozvoljeno da zloupotrebi ovo ovlašćenje kao način izbegavanja apstraktnih normi zakona.⁴⁵⁴ Istovremeno, to podrazumeva da podzakonski akti Vlade, doneti po gorenavedenim uslovima i shodno ovlašćenjima ovog stava, se pretvore u obaveznim zakonskim instrumentima za sva lica kojima su oni namenjeni, u smislu samog sprovođenja zakona. Prema tome, vršenjem ustavnog ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata, Vlada se predstavi jednostavno kao neutralan akter u funkciji konkretizacije za svrhe sprovođenja određenih zakona, a ne kao nezavisni zakonodavac.

Član 93.5

1. Član 93.5 određuje ovlašćenja Vlade⁴⁵⁵ da predlaže budžet Republike Kosovo. Dva su pitanja koja treba komentarisati u kontekstu ovog člana: jedan, ovlašćenje da predlaže državni budžet, ne čini samo jedno pravo nego i obavezu za planiranje prihoda i javnih troškova da se pravi linija sa javnim politikama programiranim za sledeću finansijsku godinu, i pod dva, da se putem ovog ustavnog ovlašćenja, Vlada pretvori u mehanizam koji pravi finansijsko planiranje i granice budžetskih troškova svih državnih institucija, istovremeno imajući pravo da odluči o obimu finansijskih troškova koje će imati svaka državna institucija.
2. Naravno, koncept predlaganja budžeta, kao ustavno ovlašćenje Vlade, je ograničeno sa pravom na finansijsku nezavisnost mnogih nezavisnih institucija, prema tome, u ovim slučajevima, Vlada ne sme koristiti svoje ustavno ovlašćenje iz ovog stava, da bi smanjio predloženi budžet od strane nekog nezavisne institucije države.⁴⁵⁶

⁴⁵³ Kao primer upoređivanja, Vrhovni sud Estonije, svojom odlukom 3-4-1-5-2000 u vezi sa ocenom jedne uredbe Vlade naveo da Vlada može doneti uredbe sve dok zakon koji je ovlašćuje da donese takve uredbe je na snazi. Ako se zakon zameni nekim drugim zakonom, Vlada isto tako treba doneti novu uredbu. (Odluka Vrhovnog suda Estonije 3-4-1-5-2000, od 15.05.2000);

⁴⁵⁴ Ustavni sud Moldavije u svoju odluku 21/2004 naveo da u skladu sa Ustavom Vlada donosi podzakonske (dekrete) za primenu zakona. Ipak, Dekret br. 782-37 ne sadrži neku klauzulu koja navodi koju će zakonsku odredbu primeniti. Donošenjem takvog dekreta Vlada je prekoračila sva ustavna ograničenja. (Odluka Ustavnog suda Moldavije br. 21 od 02.09.2004);

⁴⁵⁵ Prvi Ustav koji je odredio ekskluzivno pravo Vlade da predlaže budžet je Ustav Španije od 1812 godine, pozanto kao Ustav Cadiz-a. Kasnije, gotovo svi moderni ustavi su sledili, manje više, istu logiku koja se može rezimirati kao sledeće: Vlada ima posebnu ulogu da predlaže budžet i u vršenju ove uloge ona treba da bude neutralna. Određivanje i raspodela javnih troškova, i principu, ne podleže ustavnoj sudskoj kontroli osim kada takva stvar povredi načelo jednakosti između ustavnih institucija ili povredi osnovna ljudska prava i sloboda. Trošenje budžeta i nadgledanje istog, međutim, može biti samo naknadno. Iz tih razloga, obično se formiraju posebne organizacije od strane parlamenta, kao što je i kancelarija generalnog revizora, ili različiti revizorski sudovi (Francuska). Cf. Za više vidite Andras Sajo (1999) 'Limiting the Government. An Introduction to Constitutionalism'. Budapest: CEU Press, p. 158-159 & 190-193.

⁴⁵⁶ Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Bugarske u odluci 01/10 naveo da izvršenje državnog budžeta je poveren Savetu ministara. Vršenjem ove nadležnosti Vlada treba da deluje u skladu sa Zakonom o Državnom budžetu, usvojenim od strane Parlamenta, ali nema pravo da izmeni

3. Treba argumentovati da ustavno ovlašćenje da predlaže budžet države, shodno ovom stavu, ne obavezuje Skupštinu da usvaja predloženi budžet od strane Vlade. Štaviše, Skupština ima ustavno pravo da promeni takav predlog, i da usvaja svoju verziju budžeta. Međutim, koncept da Vlada predlaže budžet obavezuje ovu poslednju da odgovara javnosti o racionalnoj raspodeli budžeta i zakonitost raspodele tog budžeta.

Član 93.6

1. Član 93.6 određuje ovlašćenja Vlade da usmerava i nadgleda rad organa javne administracije. U kontekstu ovog člana, u vezi sa članom 101. Ustava, ustavni sistem Kosova, definiše vertikalnu podelu izvršne vlasti. Gornji deo izvršne vlasti čini politički nivo Vlade, pod kojim je cela državna administracija, koja s druge strane, čini civilni nivo izvršne vlasti. Ova vertikalna podela između političkog nivoa i onog civilnog čini jednu karakteristiku demokratskih ustavnih sistema koji pružaju prostor za razvoj jedne državne strukture koja nema partijsku pripadnost i tendencije, i koje čini stalni, zaslužni, profesionalni i civilni deo službe. Prema tome, vertikalna podela izvršne vlasti, koje se vrši po modelu imenovanja (zavisno od toga da li je imenovanje u određenom nivou političko ili civilno), predstavlja veoma važnu demokratsku garanciju u smislu strukture izvršne vlasti, pošto to omogućava da jedna stalna državna struktura, takozvane državne administracije, može trajno vršiti svoju funkciju bez političke privrženosti u vršenju svojih funkcija.
2. U tom smislu, član 93.6 postavlja ovlašćenja Vlade da usmerava i nadgleda rad državne administracije, koja je u institucionalnom sastavu i u strukturnom smislu se zavisi od Vlade, ali u suštini predstavlja telo apolitičnih mehanizma. Važno za kontekst ovog člana je dekonstrukcija pojma „usmerava“ i „nadgleda“ za administraciju.
3. Pojam „usmerava“ se referiše ovlašćenjima Vlade da vodi rad državne administracije. Međutim ovaj pojam podrazumeva da Vlada je ovlašćena da deluje samo u normativni pravni okvir koji određuje garancije i funkcije civilne službe. Međutim pojam „usmerava“ koji proizilazi iz ovog stava daje Vladi moć da odlučuje o pravcima javnih politika odakle treba da deluje javna administracija, ona nema pravo da istoj promeni zakonsku funkciju profesionalnog i nezavisnog sprovođenja prava. U tom smislu, pojam Vlade kao „vođa“ javne administracije podrazumeva njena ovlašćenja da utvrđuje ciljeve i metode izvršenja javnih politika koje usvaja Vlada, ali da funkcija sprovodioca državne administracije bude profesionalna i nezavisna, van uticaja političkog ili stranačkog karaktera Vlade.
4. Dok, pojam „nadgledanje“, korišćen u ovom stavu, se referiše ovlašćenjima Vlade da kontroliše pravilnost i racionalnost delatnosti javne administracije, što

isti. Jedna zakonska odredba koja daje Savetu Ministara nadležnosti koja po Ustavu pripadaju Parlamentu, je proglašena protivustavnom. (Odluka Ustavnog suda Bugarske 01/10 I od 31.03.2010);

podrazumeva da ova poslednja ima zakonsku odgovornost pred Vladom. Treba reći da pojam “nadgledanje” korišćen u ovom stavu, ne daje nijedno ovlašćenje da se javna administracija poziva na političku odgovornost, nego samo da se kontroliše zakonska pravilnost i efikasnost njene civilne delatnosti. Naravno, pojam “nadgledanja” javne administracije podrazumeva i ovlašćenja Vlade da razreši nosioce državne administracije u slučaju kada se od njih zahteva pravna odgovornost u vezi sa obavljanjem njihovih funkcija, sve to u okvirima garancija civilne, nezavisne, profesionalne i zaslužne službe, shodno članu 101.

Član 93.7

1. Član 93.7 određuje ovlašćenje Vlade da usmerava delatnost i razvoj javnih usluga. U suprotnosti sa članom 93.6, ovaj stav postavlja neku vrstu obaveze za Vladu da usmerava i razvije javne usluge države. Važno je reći da javne usluge su osnovna držana služba, koju svaka država je dužna da pruži svojim građanima, kojom obično se obuhvataju javne usluge iz oblasti obrazovanja, zdravstva, civilne zaštite građana, i/ili javne usluge u oblasti porasta životnog standarda građana.
2. Dekonstrukcijom ove pravne norme ne samo da se uspostavljaju ovlašćenja Vlade za “upućivanje” javnih usluga i dizajniranje svojih potrebnih javnih politika, nego i čini neku vrstu obaveze Vlade da organizuje i vrši osnovnu javne usluge. Pojam “vodi delatnost i razvoj” javne usluge, jezički, takođe izražava i ustavnu obavezu Vlade da vrši i garantuje da država pruža fundamentalni broj javnih usluga za svoje građane i pravna lica. Jedno takvo tumačenje, naravno da podrazumeva da Vlada nema mogućnost da se odrekne pružanje javnih usluga u osnovnim oblastima, pošto to ne samo da predstavlja jedno ovlašćenje nego i ustavnu obavezu. Širina i vrsta javnih usluga koje „treba“ da pruži država preko Vlade nisu utvrđena u ovom stavu, i te su suština same srži javnih politika koje razvija Vlada.

Član 93.8

1. Član 93.8 određuje nadležnosti Vlade da predlaže predsednike Republike imenovanja i razrešenja svih šefa diplomatskih misija Kosova. U smislu ovog stava, Vlada vrši ovo ovlašćenje u kolektivnom sastavu, dok predsednik Republike nije dužan da prihvati predlog Vlade. Međutim, u kontekst ovog stava, predsednik Republike ne može imenovati nekog za šefa diplomatske misije Kosova u stranim zemljama ako on/ona nije predložen od strane Vlade.
2. Ovo ovlašćenje, omogućava Vladi da igra funkciju filtera lica koja bi mogla da vrše dužnost šefa diplomatskih misija. Kratko rečeno, ovaj stav omogućava Vladi da obavlja funkciju sprovedioca spoljne politike zemlje u koordinaciji sa predsednikom Republike, pošto postoji pretpostavka da posle jednog konsenzusa između Vlade i predsednika Republike što se tiče šefova diplomatskih misija, ovi poslednji imaju liniju političke pred Vladom. Takva politička odgovornost, šefova diplomatskih misija, pred Vladom podrazumeva de će oni biti “poslušni” prema politikama koje oni dobijaju od Vlade države.

3. Treba reći da ovlašćenje dato Vladi ovim stavom, zavisi se od činjenice da li je predsednik Republike je Vladin “poslušnik” i/ako predsednik Republike dolazi iz istog političkog kampa. U takvim slučajevima, ovo ustavno ovlašćenje Vlade se pretvori u sredstvo direktne kontrole i traženja odgovornosti od šefova diplomatskih misija. U suprotnom, ako predsednik Republike igra ulogu suprotnika/protiv-balans Vlade, veoma je teško koristiti ovo Vladino ovlašćenje traženja odgovornosti od šefova diplomatskih misija Kosova u stranim državama.

Član 93.9; 93.10 i 93.11

1. Član 93.9 i 93.10 ovlašćuje Vladu da učestvuje u proces amandamentiranja Ustava i ustavne kontrole pravnih akta sa pravnom snagom nižem od Ustava. U prvom slučaju, prema ovom stavu, Vlada je ovlašćena da pokrene proces amandamentiranja Ustava, i da predlaže Skupštini ustavne amandmane, tako da igra ulogu ovlašćene strane. Naravno, predloženi amandman be trebalo da bude predmet postupka parlamentarne kontrole i glasanja, što gledano u praktičnom smislu ne daje dovoljno prostora Vladi da sama nametne glasanje jednog amandmana u postupku sa dvostrukom većinom kvalifikovanih glasova. Očigledno, to znači da preventivna ustavna kontrola amandamenta u pitanje se radi u skladu sa odredbama člana 113.3 (4) i 9. u vezi sa članom 144.3 Ustava. U drugom slučaju, Vlada se ovlašćuje da pokrene pitanja pred Ustavnim sudom, kojom prilikom, pokretanje tih pitanja i njihovo razmatranje od strane Suda se vrši u okviru opšte i specijalne nadležnosti postavljenom stavovima 2. i 3. člana 113. Ustava o ovom poslednjem.
2. Treba reći da ovlašćenjem da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, Vlada ima pravo da osporava ustavnost zakona usvojenih od strane Skupštine, što treba shvatiti kao jednu nadležnost koja čini ovo poslednje veoma jakom u smislu njenog odnosa sa zakonodavnim organom i njegovim zakonodavnim produktom. Osim nadležnosti iz gorenavedenih stavova člana 113. Ustava, u praksi Ustavnog suda bilo je slučajeva kada je Vlada pokrenula pred Sudom i pitanja van onih predviđenim u ova dva stava. Tako da, na primer, ako je Vlada zahtevala tumačenje drugih ustavnih odredbi u vezi sa ciljevima i obimom imuniteta viših državnih službenika Republike Kosovo, što se uopšte ne odnosi sa ustavnom kontrolom norme u pitanje. Ovom prilikom, Sud je priznao Vladi pravo da pokrene ustavna pitanja pred Sudom i van stavova 2 i 3 člana 113., odnosno priznao pravo Vlade da pokrene pred Sudom bilo kakvo pitanje koje ona smatra da je ustavne prirode. U stvari ovo pravo Sud je priznao i ranije u „slučaj Pacolli”, kada je Vlada zahtevala objašnjenje od Suda u vezi sa time da li be trebalo da u buduće poslanici ostanu u Sali prilikom glasanja za predsednika Republike.
3. Vlada je podnela ovaj zahtev na osnovu člana 93.10 Ustava koji glasi da Vlada “može pokrenuti ustavna pitanja pred Ustavnim sudom”. Jednom rečju, u ovom slučaju Vlada je, na neki način, zahtevala “savetodavno mišljenje” ili “interpretativno mišljenje”, koje nije formalno priznato u kosovskom ustavnom sistemu. Očigledno, to nije slučaj i sa drugim zemljama, kao na primer Italijom,

Bugarskom itd., o čemu smo pričali kada smo komentarisali član 84.9 o predsedniku. Kao što ste i videli tom prilikom, član 84.9 i član 93.10 Ustava imaju sasvim identičan sadržaj i koriste sasvim identičan jezičko formulisanje.

4. U kontekstu člana 93.11, Vlada vrši i druge izvršne funkcije, koja nisu dodeljena drugim centralnim ili lokalnim organima. Ovaj član određuje takozvanu listu izvršnih nadležnosti “nenavedenih” u Ustavu, kojima, u principu, ne pretpostavljamo da su eksplicitno zaduženi drugi državni organi.⁴⁵⁷ Međutim, postoje šest uslova koja treba ispuniti kako bi Vlada mogla uživati takvu “nenavedenu” nadležnost shodno članu 93.11: jedan, da nadležnost koju Vlada namerava da uživa ne bude eksplicitno dodeljena nekoj drugoj državnoj instituciji; dva, da nadležnost bude izvršnog karaktera, i da ne pripada drugim državnim funkcijama (sudskim, zakonodavnim); tri, da nadležnost u pitanje ne bude osnovni instrument za postizanje ustavnog cilja koji ima funkciju nekog drugog državnog organa, četiri, da nadležnost u pitanje ne ošteti odnos između tri vlasti, i da ne ošteti model horizontalne i vertikalne podele vlasti, pet, da takva nadležnost bude legitimna, u smislu zabrana postavljenih Ustavom što se tiče izvršne vlasti, i šest, da takva nadležnost ne utiče u garancijama lokalne samoupravne predviđenim Ustavom, niti u samoupravnim pravima koja uživaju opštine.

Član 94 [Nadležnosti Premijera]

Premijer sprovodi sledeće nadležnosti

- (1) predstavlja i vodi Vladu;**
- (2) osigurava da sva Ministarstava deluju u saglasnosti sa politikom Vlade;**
- (3) sprovodi zakone i određenu politiku Vlade;**
- (4) smenjuje članove Vlade, bez saglasnosti Skupštine;**
- (5) upravlja Savetom bezbednosti Kosova;**
- (6) imenuje Stalnog direktora policije Kosova;**
- (7) savetuje se sa Predsednikom Republike Kosovo o obaveštajnim pitanjima;**
- (8) zajedno sa Predsednikom imenuje Direktora, zamenika direktora i stalnog inspektora Obaveštajne službe Kosova;**
- (9) savetuje se sa Predsednikom o sprovođenju spoljne politike zemlje;**
- (10) obavlja i druge poslove određene Ustavom i zakonom;**

Član 94.

1. Član 94. Određuje individualna prava premijera, koja treba videti u svetlu ukupne funkcije Vlade i njenih nadležnosti određenim članom 93. Prema tome, nadležnosti premijera postavljene ovim članom su funkcionalni dodatak člana 93., i čine listu ovlašćenja/obaveza koje premijer ima u okviru samih ovlašćenja državne vlade (vladanjem državom). Treba reći da individualne nadležnosti premijera ukazuju na

⁴⁵⁷ Uporedite sa argumentom da takve odredbe mogu ugroziti koncept da izvršna vlast je ograničena. Vidi: George Sutherland (1910) ‘The Internal and External Powers of the National Government’. *The North American Review*, Vol. 191, No. 652: p. 373-389;

njegovu ulogu unutar Vlade, i na sam karakter Vlade u pogledu donošenja odluka, ali i dužnostima i položajima drugih članova Vlade naspram premijera i institucija van izvršne teritorije.⁴⁵⁸ Treba reći da, međutim, u jednoj parlamentarnoj demokratiji, premijeri su bez sumnje veoma važni akteri celog političkog sistema, a posebno izvršnog ogranka.⁴⁵⁹

2. Član 94. određuje 10 nadležnosti premijera, iako većina njih podrazumevaju mnoga širu nadležnost od onog što je napisano u ovom članu. Prema tome, da komentarišemo nadležnosti premijera jednu po jednu.

Član 94.1

1. Član 94.1 određuje nadležnost premijera da prestavi i vodi Vladu. Određena nadležnost pod ovim članom reguliše položaj premijera unutar cele organizacije Vlade. S jedne strane, ovaj član daje moć premijeru da bude predstavnik Vlade, dok, s druge strane, ovaj član isto tako postavlja premijera u ulogu vođe Vlade. Da komentarišemo pojedinačno svaki od ova dva ustavna koncepta.
2. Što se tiče ovlašćenja predstavljanja Vlade, ovaj stav daje premijeru ulogu predstavnika Vlade,⁴⁶⁰ kao u unutrašnjem smislu institucije, tako i u spoljašnjem smislu. Prema tome, premijer je jedini zvaničnik ovlašćen da saopšti stav Vlade unutar institucionalne strukture izvršne vlasti, a li i odnosu na dve druge državne vlasti. Važna je činjenica da predstavnička uloga premijera, kao takva, je više formalna uloga, pošto premijer jednostavno komunicira sa institucionalnim stranama na osnovu odluka donetih od strane Vlade u određenom proceduralnom nivou. Međutim predstavničku ulogu premijera treba videti i u kontekstu vrste odluke/nadležnosti na osnovu koje deluje Vlada, pošto u većini slučajeva Ustav određuje kolektivnu nadležnost Vlade, u kom slučaju premijer je dužan da predstavlja Vladu kao kolektiv glasova, a ne da bude predstavnik samo sopstvenog glasa.
3. Što se tiče pojam “vodi” Vladom, ovaj član daje jaka ovlašćenja individualnog položaja premijera u celom modelu donošenja odluka Vlade, ali ne i u samoj strukturi vladanja.⁴⁶¹ Pojam “vodi” korišćen u ovom članu se odnosi na ustavna ovlašćenja premijera da vodi i upravlja celu Vladu. Prosto gledano u pravno ustavnom aspektu, pojam “vodi” pomenut u ovom stavu pretvori premijera u šefa

⁴⁵⁸ Vidi u celini: R. A. W. Rhodes and Patrick Dunleavy (1995) ‘Prime Minister, Cabinet and Core Executive’. Basingstoke, Hants.: Macmillan;

⁴⁵⁹ Eoin O'Malley (2007) ‘The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey’. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 28 (1): p. 7-27;

⁴⁶⁰ Gde premijer ima ulogu vođe objedinjavanja. Cf. Frank Stark (1973) ‘The Prime Minister as Symbol: Unifier or Optimizer?’. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 6, No. 3: p. 514-515;

⁴⁶¹ Uporedite ovo sa uslovima u kontekstu italijanskog ustavnog sistema u: Donatella Campus and Gianfranco Pasquino (2006) ‘Leadership in Italy: The Changing Role of Leaders in Elections and in Government’. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 14 (1): 25-40;

Vlade, i time daje premijeru države karakter prvog i vođe Vlade. U tom pogledu, prema ovom članu, premijer nije prvi među jednakima nego jedini šef cele Vlade, pred kome drugi članovi Vlade su politički odgovorni.⁴⁶²

4. Pojam „vodi” prema ovom članu, daje premijeru najmanje četiri prerogative vlasti prema članovima Vlade, i prema celom izvršnom aparatu: jedan, upravljanje Vladom je izvršna moć koja pripada premijeru, i nijedan član Vlade ne može politički osporiti naređenje dato od premijera; dva, da uputstva koja daje premijer članovima Vlade su obavezujuće po Ustavu, i da oni su politički odgovorni da slede ta uputstva; tri, da upravljanje Vlade je individualna odgovornost premijera, i da je on lično odgovoran Skupštini i drugim institucijama za delatnost njegove Vlade, i četiri, da uputstva data od strane premijera predstavljaju politike koje treba slediti ceo institucionalni aparat Vlade, a ne samo politički članovi Vlade. Ova pravna norma položaja premijera se ostvaruje i ojačava i sa doleavedenim stavovima ovog člana, koja ćemo objasniti u nastavku.
5. I na kraju treba reći da bez obzira da pojam “vodi”, koji je ustavni atribut premijera, stavlja premijera u veoma jakom ustavnom položaju i omogućava mu da bude jedini šef cele Vlade,⁴⁶³ realan položaj premijera se zavisi od modela parlamentarne koalicije koja je izabrala njega. U slučajevima parlamentarnih koalicija, kao što je slučaj države Kosova koja predstavlja najnormalniju situaciju na koju jedna Vlada može da se izgradi;⁴⁶⁴ premijer praktično se zavisi od interesa njegovi koalicionih partnera, tako da upravljanje članovima koalicionih partnera praktično je veoma teško.⁴⁶⁵

Član 94.2 i 94.3

1. Ova dva stava člana 94. Određuju da premijer obezbeđuje da sve ministarstva Vlade deluju u saglasnosti sa politikom Vlade, i obezbeđuje sprovođenje zakona i određenih politika Vlade. Ovi stavovi daju premijeru odgovornost garantovanja da ministarstva, koja su glavni administrativni organi Vlade, deluju u saglasnosti sa politikama Vlade, garancija ta koja omogućava ministarstvima da budu institucionalno i praktično zavisne od premijera i Vlade kojom on upravlja. Ova odgovornost premijera, s druge strane može se videti kao njegovo pravo da poziva

⁴⁶² Uporedite ovo sa modelom Vlade gde premijer je prvi među jednakima, u: Patrick Weiler (1985) ‘First Among Equals: Prime Ministers in Westminster Systems’. Sydney: George Allen & Unwin: p. 74 & 85-7;

⁴⁶³ Ovo je veoma slično sa linijom modela japanske Vlade, gde se cela Vlada suštinski zavisi od premijera. Vidi: Robert C. Angel (1988-1989) ‘Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization’. *Pacific Affairs*. Vol. 61 (4): p. 583-602; Vidi ovo, i uporedi sa govorom Uilson, u: Woodrow Wilson (1897) ‘Leaderless Government’. *The Virginia Law Register*. Vol. 3 (5): p. 337-354;

⁴⁶⁴ Vidi npr komparativni slučaj u: Sona Nadenichek Golder (2006) ‘Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies’. *British Journal of Political Science*. Vol. 36 (2): p. 193-212;

⁴⁶⁵ Vidi npr: Michael Laver (2008) ‘Governmental Politics and the Dynamics of Multiparty Competition’. *Political Research Quarterly*. Vol. 61 (3): p. 532-536;

na ustavnu odgovornost ministarstva svoje Vlade, ako one ne budu sledile kurs politika određenih od Vlade. Osim što određuje obaveze premijera da obezbedi da sva ministarstva slede političke linije određene od Vlade, ovaj član takođe obuje premijera odgovornost da obezbedi da zakoni na snazi i politike Vlade se sprovedu u potpunosti i to ne samo od odgovarajući ministarstva. Odgovornosti određena članom 94.3, praktično, čine premijera lično odgovornog da kontroliše/obezbedi da se zakoni i javne politike koje spadaju u delokrug Vlade sprovedu u potpunosti od svih relevantnih institucija.⁴⁶⁶

2. Ovde treba navesti da pojam “obezbedi” korišćen u oba dva gorenavedena stava se odnosi na odgovornost ali i njegovo neosporivo pravo da zahteva ustavnu odgovornost, ali i da obavezno uputi ministarstva svoje Vlade, i celokupan administrativni aparat koji se zavisi od Vlade kako bi se sprovele politike i zakoni koji su odgovornost Vlade. Dublje gledano, pojam “obezbedi” korišćen ovde, ima ove pravne karakteristike: jedan, da premijer je lično odgovoran da zahteva ustavnu odgovornost od ministarstava i svih administrativnih mehanizma koji se zavise od Vlade, u odnosu sa njihovim odgovornostima da sprovedu javne politike i određene zakone; dva, da sva ministarstva i drugi administrativni mehanizmi ispune svoju ustavnu obavezu prema premijeru, i izveštavaju pred ovim poslednjem o progresima u ovoj oblasti; tri, da premijer je lično odgovoran, u ime Vlade, pred Skupštinom i društvom u vezi sa ustavnim funkcionisanjem Vlade i sprovođenjem zakona i državnih politika u oblasti egzekutiva, i četiri, da svi članovi Vlade i šefovi drugih izvršnih institucija zavisnih od Vlade, po Ustavu se obavezuju da slede uputstva premijera u odnosu sa sprovođenjem zakona i javnih politika pod ustavnim nadležnostima Vlade.
3. Treba reći da pojam “obezbedi” korišćen u ovom stavu, obuhvata samo ovlašćenje premijera da obezbedi i kontroliše sprovođenje institucionalnog mehanizma koji po Ustavu se zavisi od Vlade i njenih Ustavom predviđenih nadležnosti.⁴⁶⁷ To ni a koji način ne predstavlja ovlašćenje premijera koje bi on koristio naspram nezavisnim institucijama i onima koje spadaju pod drugim državnim vlastima.

Član 94.4

1. Ovaj stav predstavlja najznačajni elemenat koji dopunjava nadležnost premijera kao šef Vlade⁴⁶⁸ shodno članu 94.1. Po članu 94.4, premijer ima nadležnost da

⁴⁶⁶ Cf: Eoin O'Malley (2007) ‘The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey’. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 28 (1): p. 7-27;

⁴⁶⁷ Cf sa konceptom vlade bez vođe, u: Woodrow Wilson (1897) ‘Leaderless Government’. *The Virginia Law Register*. Vol. 3 (5): p. 337-354;

⁴⁶⁸ Vidi isti argumenat u engleskom slučaju, u: Anthony King and Nicholas Allen (2010) ‘Off With Their Heads’: British Prime Ministers and the Power to Dismiss’. *British Journal of Political Science*, Vol. 40 (2): p. 249-278; cf: John D. Huber and Cecilia Martinez-Gallardo (2008) ‘Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies’. *The American Political Science Review*. Vol. 102 (2): p. 169-180;

smenjuje članove Vlade, bez saglasnosti Skupštine, iako prva Vladina kompozicija treba da se imenuje od strane Skupštine kao vladajući kolektiv. Gledano s strukturalnog aspekta, ovaj stav određuje mehanizam putem kojeg premijeru se omogućava da vrši svoju funkciju kao šef Vlade. S druge strane, garantovanje ustavne nadležnosti da premijer smenjuje jedan ministar van konteksta parlamentarne saglasnosti, stavlja garanciju da premijer može vršiti unutrašnju kontrolu svoje Vlade i da zahteva političku odgovornost od svojih ministara van konteksta kontrole i/ili parlamentarnog uslovljavanja. Zahtevanje političke odgovornosti od svojih ministara može da se vrši na više osnova, kao na primer, učinak, ideološki koncepti, pristup i/ili stav o javnim politikama, itd.⁴⁶⁹

2. Ovlašćenja data premijeru članom 94.4, imaju sledeća pravne karakteristike: jedan, da premijer ima individualno pravo, bez ikakvog uslovljavanja od bilo koje institucije unutar ili van, da smenjuje nekog od svog ministra, i da njegova odluka po ovom pitanju ima direktan efekt razrešenja ministra;⁴⁷⁰ dva, da odluku premijera da smenjuje nekog od ministara ne treba obrazložiti po kom osnovu premijer je doneo takvu odluku, i da to naravno treba videti kao potpuno pravo premijera da poziva na političku odgovornost svoje ministre; tri, da nadležnost premijera da smenjuje nekog ministra bez saglasnosti Skupštine čini položaj premijera kao neosporivog šefa Vlade i njene kolektivne kompozicije, četiri, u vršenju takvog prava premijer vrši svoju dužnost kao šef Vlade, i garant njenog funkcionisanja shodno ustavnim nadležnostima, i pet, odlučivanjem o takvim pitanjima, nije potrebno postojanje bilo kakvih posebnih okolnosti, posledica čega bi bilo odluka premijera da smenjuje ministra.
3. Ovlašćenje premijera shodno članu 94.4 snažno dopunjuje njegovu ulogu kao šefa Vlade, pošto to mu daje mogućnost da smenjuje ministra, u slučaju da ovaj poslednji ne odgovara politički premijeru o svojim radnjama. Ovlašćenje da smenjuje ministre, čini da se kabinet Vlade u potpunosti zavisi premijera, i praktično, i time koncept kolektivne Vlade se znatno oslabi.⁴⁷¹ Međutim, Vlada nastavlja da ima kolektivni karakter, i jednu proceduru donošenja odluka, u principu, kolektivnu, mehanizam koji premijer može koristiti shodno članu 94.4 u vezi sa članom 94.1, praktično, čini članove Vlade odgovornim da slede definiciju premijera tokom procesa kolektivnog donošenja odluka. U suprotnom, premijer

⁴⁶⁹ Za ovaj poslednji vidi u: Anthony King and Nicholas Allen (2010) 'Off With Their Heads': British Prime Ministers and the Power to Dismiss'. *British Journal of Political Science*. Vol. 40 (2): p. 249-278; uporedi sa: Patrick Weiler (1985) 'First Among Equals: Prime Ministers in Westminster Systems'. Sydney: George Allen & Unwin, p. 74, 85-7;

⁴⁷⁰ Ustavni sud Mađarske, analizirajući ključne karakteristike pravnog statusa vladinih službenika naveo da vladini službenici dugo imaju javne funkcije; njihov status se reguliše zakonom a ne privatnim ugovorima. Njihovo imenovanje i razrešenje se vrši na osnovu administrativnih odluka. Prema toma pravni okvir treba da bude jasan što se tiče odluka imenovanja i razrešenja vladinih službenika. (Odluka Ustavnog suda Mađarske br. 8/2011 od 18.02.2011);

⁴⁷¹ Poveži ovo sa argumentima iz: R. K. Alderman and J. A. Cross (1985) 'The Reluctant Knife: Reflections on the Prime Minister's Powers of Dismissal'. *Parliamentary Affairs*. Vol. 38 (4): p. 387-407;

može koristiti svoje ustavno pravo shodno ovom stavu i smenjuje „neposlušne“ ministre.

4. Ova premijerska karakteristika Vlade, prema tome, slobodno vodi do konstatacije da ustavni model Vlade države, shodno članu 93. I članu 94., ima tendenciju „premijerizacije“ Vlade, gde premijer se predstavi kao glavni ustavni lik koji praktično i u ustavnom smislu vodi i upravlja Vladu države. Premijerizacija Vlade, po ova dva člana, rezultira u jedan model vladanja gde kolektivna odgovornost pred Skupštinom u stvari se pretvori u individualnu odgovornost premijera pred Skupštinom i društvom. Stoga, u ustavnom smislu, premijer ima ulogu neosporivog šefa Vlade, u kom slučaju isti ima pravo na ustavni mehanizam da zahteva od svojih ministara ustavnu i političku odgovornost bez ikakvog uslovljavanja od strane Skupštine, što legalno omogućava da svi članovi Vlade zavise institucionalno i politički od premijera.
5. Treba reći da premijeristički model Vlade, međutim, se praktično zavisi od vrste/modela i koalicije Vlade na osnovu čega se osniva Vlada u Skupštini, u određenoj prilici, i da ustavne nadležnosti shodno članu 94. praktično možda ne dozvoljavaju premijeru da vodi članove Vlade i/ili ih smenjuje ako oni nisu iz njegovog političkog kampa. Logika parlamentarne koalicije na osnovu koje se osniva Vlada, stoga, u praktičnom aspektu određuje i činjenični položaj premijera u okviru Vlade, što u više slučajeva možda ne dozvoljava premijeru uživanje nadležnosti iz člana 94.1 i 94.4.

Član 94.5; 94.6; 94.7; i 94.8

1. Stavovi 5, 6 i 7 člana 94 određuju nadležnosti premijera u oblasti predsedavanja i imenovanja viših službenika, kao i u vezi sa savetovanjem u oblasti državne obaveštajne službe.
2. Što se tiče člana 94.5, premijer upravlja Savetom bezbednosti Kosova, koji je ustavom određeni organ. Uloga premijera kada se radi o upravljanju Savetom bezbednosti, ne podrazumeva samo njegovo pravo da vlada ili upravlja njime u obavezujućem smislu.⁴⁷² Pojam “upravlja” korišćen u ovom stavu se odnosi na upravljanje sednicama Saveta bezbednosti i pravo da vodi njegova zasedanja. Međutim, što se tiče njegove uloge vođe, shodno ovom stavu premijer se stavlja na čelo ovog moćnog i važnog organa državne bezbednosne politike. U tom kontekstu, nadležnost upravljanja Savetom Bezbednosti se na neki način prevodi u ovlašćenje koje služi kao zaštita državnih bezbednosti politika, posebno onih koje se odnose na bezbednostno stanje u vreme krize.

⁴⁷² Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Nemačke naveo da vlada je obavezna da zahteva prethodno odobrenje od strane parlamenta za bilo kakvu upotrebu oružanih snaga Nemačke. Ovaj prerogativ ističe iz jedne duge ustavne tradicije koji datira iz Ustava Vajmana od 1918. god. tačan opseg i modaliteti učestvovanja parlamenta u ovu oblast treba definisati zakonom. (Presuda Ustavnog suda Nemačke, br. 1 BvR 1595/92; 1BvR 1606/92, od 14. jula 1994. god.).

3. Član 94.6 određuje nadležnost premijera da imenuje generalnog direktora državne policije. U smislu ovog stava, premijer uživa individualnu nadležnost da imenuje generalnog direktora policije, što je veoma snažno ovlašćenje koje se odnosi na jednu od ključnih institucija državne bezbednosti. Ova nadležnost premijera, po prirodi, određuje karakter direktne odgovornosti koje generalni direktor policije ime pred premijerom i naravno postavlja liniju „političkih“ odgovornosti koje ovaj bi trebalo da ima pred premijerom. Treba reći da, uprkos krhkoj demokratiji ova nadležnost može dovesti do politizovanja državne policije, odgovornost generalnog direktora pred premijerom ide uz logiku da državna policija ima direktnu i efikasnu liniju odgovornosti prema višoj izvršnoj strukturi države.
4. Uprkos činjenice da Ustav daje premijeru zemlje nadležnost imenovanja generalnog direktora policije, direktna kontrola generalnog direktora policije od strane premijera ne može se smatrati kao predviđeno ovim članom Ustava. Član u pitanje, istovremeno, ne daje premijeru mogućnost razrešenja generalnog direktora policije, što se reguliše posebnim zakonom za policiju Kosova. Jednom rečju, premijer nema pravo da razreši generalnog direktora policije prema konstrukciji predviđenih normama člana 94.6 Ustava shodno zakonskim normama. Takva mogućnost za premijera je predviđena članom 39.1 Zakona Br. 04/L-076 o policiji, od 2. Marta 2012. god. u ovom članu se priča o mogućnost razrešenja generalnog direktora samo u određenim slučajevima, jedan od kojih je “zbog dokumentovanog lošeg učinka” (član 39. 1.6 Zakona). To podrazumeva da akt premijera o razrešenju na ovom ili bilo kom drugom pravnom osnovu je predmet sudske kontrole zakonitosti pred odeljenjem za administrativna pitanja Osnovnog suda u Prištini (u okviru postupka o upravnom sporu). Zatim, očigledno je da, odluka Osnovnog suda može da se osporava žalbom Apelacionom sudu, dok odluka ovog poslednjeg može da se osporava pred Vrhovnim sudom vanrednim sredstvima. Na kraju, shodno pojedinačnom zahtevu ovlašćene stranke, može biti predmet ocene ustavnosti pred Ustavnim sudom.
U nastavku gorenavedenog, ovaj akt premijera za imenovanje generalnog direktora može biti predmet i političke kontrole pred Skupštinom, kao i svaki drugi akt Vlade. To podrazumeva da ovo imenovanje može biti predmet interpelancije političke ocene u okviru redovnih aktivnosti Skupštine.
5. Član 94.7 određuje odnos premijera sa predsednikom Republike u vezi sa pitanjima državne obaveštajne službe. Ovaj član određuje da premijer ima nadležnosti da se savetuje sa predsednikom Republike u vezi sa pitanjima obaveštajne službe. Dekonstrukcija ovog člana rezultira ovim pravnim konotacijama: jedan, premijer ima pravo i dužnost da se savetuje sa predsednikom Republike u vezi sa pitanjima državne obaveštajne službe; dva, član u pitanje daje mogućnost konotacije da premijer nema ovlašćenje da odlučuje u vezi sa pitanjima obaveštajne službe bez prethodnog posavetovanja sa predsednikom Republike; tri, da premijer je ovlašćen da odgovori u vezi sa državnim obaveštajnom službom, odgovornost za koju odgovara i pred Skupštinom. U vezi sa ovim članom, član 94.8 određuje nadležnost premijera da zajedno sa predsednikom Republike, imenuje i direktora, zamenika direktora i stalnog inspektora Obaveštajne Agencije

Kosova, što se podrazumeva kao nadležnost podeljena sa predsednikom Republike.

Ovlašćenja data članom 94.8, s druge strane, postavljaju liniju dvostruke odgovornosti koje tri funkcije Obaveštajne Agencije Kosova imaju pred premijerom i predsednikom države. I obrnuto, reč “savetuje se” korišćeno u stavovima 7 i 8 ovog člana podrazumeva da je potrebna saglasnost predsednika Republike kako bi se preduzete radnje ka sprovođenju ovih stavova smatrali ustavnim radnjama.

Član 94.9

1. Član 94.9 određuje ustavno uputstvo da se premijer savetuje sa predsednikom Republike u vezi sa sprovođenjem spoljne politike države. Ovaj stav, s jedne strane postavlja obavezu premijera da seposavetuje sa predsednikom Republike u vezi sa sprovođenjem spoljne politike države, i s druge strane, ovaj stav postavlja ustavno definisanje da premijer je službenik Vlade koji sprovodi spoljnu politiku države u smislu ustavne uloge Vlade u toj oblasti. Naravno da, praktično sprovođenje spoljne politike od strane Vlade i shodno uputstvima premijera, u smislu ovog člana, vrši se od jednog posebnog administrativnog organa (ministarstva) u okviru Vlade koji odgovara premijeru.
2. Kontekst savetovanja sa predsednikom Republike što se tiče sprovođenja spoljne politike države, shodno ovom članu, definiše jedan obavezujući smisao da sprovođenje spoljne državne politike od strane Vlade se vrši imajući u obzir mišljenje predsednika Republike. Pojam “savetovanje” je korišćen u ovom stavu čini se da nije obavezujuće prirode što se tiče sprovođenje mišljenja predsednika Republike, ali u suštini ovde važi ista kao i u stavovima 7 i 8 ovog člana. Takođe treba reći, da u smislu ovog stava, Vlada nije ovlašćena da odlučuje u vezi sa spoljnom politikom, nego samo da je sprovodi.

Član 94.10

1. Ovaj član određuje nadležnosti premijera da vrši bilo koju drugu dužnost/ovlašćenje predviđenu Ustavom i odgovarajućim zakonima. U tom smislu, treba reći da se položaj premijera i dalje se ojača dodatnim nadležnostima koja su mu dodeljena određenim zakonodavstvom od strane Skupštine. Dodatne nadležnosti koja se daju premijeru shodno ovom članu, međutim, mogu se postaviti zakonom samo ako su ispunjeni sledeći uslovi: jedan, da se dodatne nadležnosti ne mešaju sa ustavnim nadležnostima premijera iz člana 94, u smislu mogućeg njihovog smanjenja; dva, da dodatne nadležnosti premijera budu iz izvršne oblasti, u okviru ustavne funkcije Vlade shodno članu 93; tri, da dodatne nadležnosti ne utiču u ustavnim garancijama drugih institucija određenim Ustavom, i četiri: da dodatne nadležnosti se prilagode vodećoj funkciji premijera u okviru Vlade, kao izvršni organ određen Ustavom.

Član 95 [Izbor Vlade]

- (1) Predsednik Republike Kosovo, nakon izbora i konsultacija sa političkim partijama ili koalicijama koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini, predlaže Skupštini kandidata za Premijera.
- (2) Kandidat za Premijera, u roku od petnaest (15) dana od imenovanja predstavlja Vladu pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Skupštine o izboru Vlade.
- (3) Vlada se smatra izabranom ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova.
- (4) Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, Predsednik Republike Kosovo, u roku od deset (10) dana imenuje nekog drugog kandidata, na osnovu iste procedure. Ukoliko se Vlada ne izabere ni drugi put, onda Predsednik Kosova raspisuje izbore, koji se trebaju održati u roku od četrdeset (40) dana od dana objavljivanja istih.
- (5) Ukoliko Premijer da ostavku ili iz nekih drugih razloga njegovo/njeno mesto ostaje slobodno, Predsednik Republike Kosovo, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, imenuje novog kandidata, za formiranje Vlade.
- (6) Članovi Vlade, nakon izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom. Tekst zakletve će se regulisati zakonom.

Član 95

1. Član 95 određuje proceduru izbora/imenovanja Vlade države. Procedura izbora Vlade je određena ovim članom, predviđa i ustavnu vrstu Vlade, i igra ulogu određivanja modela parlamentarne demokratije koje ima Kosovo. To ne podrazumeva da Vlada je indirektan produkt naroda predstavljenog u Skupštini od strane njihovih predstavnika, ali takođe i da ona je produkt jednog šireg konsenzusa parlamentarnih partija jednog vladinog kabineta koji se zasniva na takvoj osnovi.⁴⁷³ Član 95, prema tome, određuje postupak kroz koji prolazi od samog trenutka završetka sertifikovanja izbornih rezultata parlamentarnih izbora. Sve dok usvajanja konačne opcije predloga premijera i Vlade države.

Član 95.1

1. Član 95.1 određuje da posle parlamentarnih izbora predsednik Republike predlaže Skupštini kandidata za premijera, u konsultacijama sa političkom strankom ili koalicijom koja je pobedila dovoljnu većinu Skupštine za formiranje Vlade. Četiri su osnovna ustavna trenutka koja treba komentarisati u smislu ovog člana.
2. Jedan, imenovanje Vlade se povezuje sa okončanjem procesa parlamentarnih izbora, što priča o činjenici da mandat Vlade je strukturalno povezan sa mandatom Skupštine. Parlamentarni izbori za Skupštinu se smatraju završenim, ili

⁴⁷³ Vidi: Daniel Diermeier, Hülya Eraslan and Antonio Merlo (2003) 'A Structural Model of Government Formation'. *Econometrica*. Vol. 71 (1): p. 27-70;

sertifikovanim kada su one sertifikovane od strane ustavnog organa odgovornog za organizovanje parlamentarnih izbora, nakon završetka bilo kojeg redovnog sudskog procesa, i eventualno pred Ustavnim sudom, o pravilnost izbora, i nakon što su raspodelili i prihvatili mandate poslanika (uključujući i momenat njihove zakletve). Kada bude došao ovaj trenutak, predsednik Republike, shodno odgovornostima iz člana 95.1, se obavezuje da predlaže kandidata za premijera.

3. Dva, u smislu člana u pitanje, predsednik Republike se obavezuje da ispuni ustavne obaveze predlaganja kandidata za premijera, kada bude došao momenat opisan u gorenavedenoj tački. Ovu obavezu predsednik Republike ne može prevazići niti odložiti. Predsednik, shodno članu 95.1, predlaže kandidata za premijera u “konsultacijama” sa partijom ili koalicijom koja je pobedila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade. Pojam “konsultacije” korišćen u ovom stavu, predstavlja ustavnu obavezu za predsednika, i podrazumeva obavezu predsednika, da svoj predlog o kandidatu za premijera iznese u skladu zahtevom dotične partije/koalicije. Treba reći da, u smislu ovog stava, pojam „u konsultacijama sa“ ne daje nijedno pravo predsedniku Republike da zanemari ili promeni predloženog kandidata od strane stranke/koalicije u pitanje. Ovakva obaveza predsednika Republike je dužnost koju ovaj poslednji vrši u kao šef države, i ne može biti diskretan u jednoj takvoj oblasti. Prema tome, pojam “u konsultacijama sa”, shodno članu 95.1, obavezuje predsednika Republike da pasivno procesuiru željenu kandidaturu pobjedničke stranke/koalicije. U suprotnom, predsednik Republike bi povredio ustavno definisanje direktnog efekta koji bi trebalo da imaju parlamentarni izbori nad sastavom iduće Vlade, dok dužnost predsednika da predlaže kandidata za premijera je u ceremonijalna funkcija gde predsednik Republike nije ovlašćen da bira niti odbije željenog kandidata određene stranke/koalicije.
4. Tri, član 95.1 određuje da predsednik Republike predlaže kandidata za premijera⁴⁷⁴ tek nakon konsultacija sa pobjedničkom strankom/koalicijom koje ima “potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade”. Praktično, ukoliko je jedna politička partija dobila dovoljno glasova da sama imenuje Vladu u Skupštini, njoj pripada pravo da daje predsedniku ime kandidata predloženog za premijera. Međutim, u slučaju da potrebnu većinu za formiranje Vlade nosi određene predizborna koalicija, onda je do te koalicije da predlaže predsedniku Republike kandidata za premijera.
5. Pojam “koalicija”, u smislu ovog stava, se referiše jednoj predizbornoj koaliciji,⁴⁷⁵ a ne postizbornoj koaliciji, kada se neke političke stranke ili građanske inicijative se takmiče jednom zajedničkom listom poslanika za Skupštinu Kosova.

⁴⁷⁴ Cf načinom funkcionalizacije ova nadležnosti od monarha: C. Morgan (1964) ‘Selecting a Prime Minister’. *The Australian Quarterly*. Vol. 36 (2): p. 35-43;

⁴⁷⁵ Cf: Sona Nadenichek Golder (2006) ‘Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies’. *British Journal of Political Science*. Vol. 36 (2): p. 193-212; Vidi takođe na koji osnov se formiraju predizborne koalicije, u: Marc Debus (2009) ‘Pre-Electoral Commitments and Government Formation’. *Public Choice*. Vol. 138 (1/2): p. 45-64;

Obrazloženje poslednjeg argumenta se povezuje sa činjenicom da ovaj član određuje da kandidatura ističe iz stranke ili koalicije koja je “dobila” potrebne glasove. Prema tome, pojam “pobedio” se referiše stanju u kome jedna predizborna koalicija se takmičila zajedničkom listom kandidata za poslanike, a ne koalicija koja može nastati “nakon” konstituisanja Skupštine. Takođe treba reći da pojam “većinom glasova” se referiše većini mesta u Skupštini a ne glasova građana/naroda, pošto postoji mogućnost da jedna stranka/koalicija koja je dobila većinu glasova u Skupštini nema i većinu glasova naroda. Ovaj stav, stoga, se referiše većini mesta u Skupštini, što praktično znači većina poslanika u Skupštini.

6. Međutim, pitanje šta bi se desilo ukoliko nijedna stranka/predizborna koalicija ne bude imala potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade, i kome bi se trebalo obratiti predsednik Republike za kandidata kog bi trebalo da predlaže za premijera? Stav u pitanje ne objašnjava šta treba uraditi u takvoj situaciji. Međutim, logično je da predsednik Republike u takvom slučaju bi trebalo da se obavezno konsultuje sa strankom/predizbornom koalicijom koja je pobedila većinu glasova za formiranje Vlade da bi dobio ime kandidata kog bi on predložio za premijera pred Skupštinom.
7. Četiri, u konsultacijama sa strankom/koalicijom koja je dobila potrebnu većinu glasova za formiranje vlade, predsednik Republike nije ovlašćen da traži i sastav Vlade koju će kandidat u pitanje predložiti Skupštini. Ovlašćenje/odgovornost predsednika Republike se jednostavno odnosi na traženje imena premijera, a ne i članova vladinog kabineta koje će ovaj poslednji imati u svom kabinetu Vlade. Treba reći i to da, u ovom slučaju, u smislu ovog stava, predsedniku Republike nije dozvoljeno da pregovara o ime kandidata koga predlaže stranka/koalicija koje pobeđi. Ova poslednja nije obavezna da daje objašnjenja niti obrazloženja o kandidatu za premijera pred predsednikom Republike.

Član 95.2

1. Član 95.2 određuje da drugi korak nakon predsednik Republike predlaže kandidata za premijera, ovaj poslednji treba da predstavi Skupštini za usvajanje, u roku od petnaest dana od predloga predsednika Republike, sastav Vlade.⁴⁷⁶ U smislu ovog člana, definisanje predloga za sastav Vlade je potpuno pravo kandidata za premijera⁴⁷⁷ predloženog od strane predsednika Republike, i da takvo definisanje sastava Vlade bude rezultat samog konsenzualnog aranžmana koalicije/stranke koja ima potreban broj glasova za imenovanje Vlade pred Skupštinom.

⁴⁷⁶ Uloga kandidata za premijera u ovom slučaju, takozvani *formator* Vlade, je veoma važan za modeliranje u smislu ljudskih resursa. Vidi jednu komparativnu analizu ovog pitanja, u: Hanna Bäck and Patrick Dumont (2008) ‘Making the First Move: A Two-Stage Analysis of the Role of Formateurs in Parliamentary Government Formation’. *Public Choice*. Vol. 135 (3/4): p. 353-373;

⁴⁷⁷ Cf u japanskom slučaju: Robert C. Angel (1988-1989) ‘Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization’. *Pacific Affairs*. Vol. 61 (4): p. 583-602;

Član 95.3

1. Član 95.3 određuje da se Vlada smatra izabranom u Skupštini, ako je ona dobila većinu glasova svih poslanika Skupštine Kosova.⁴⁷⁸ Pojam “većinom glasova svih poslanika” Skupštine” se odnosi na većinu glasova celog Skupštinskog tela od 120 članova, što bi praktično značilo 61 poslanika. Prema tome, za izbor Vlade predložene od strane kandidata za premijera, potrebna je apsolutna većina što se veoma retko može postići jednostavno od jedne političke stranke. Stoga, član 95.3, u vezi sa političkim kontekstom na osnovu kojeg se gradi ustavni sistem države, predodređuje da Vlada može biti izgrađena na osnovu jedne koalicije od više stranaka, jer, logično, nijedna stranka ne bi bila u stanju da u normalnim okolnostima ima toliki broj glasova kao jedina. Pojam jedne koalicione Vlade, koji se praktično definiše u ovom članu, ne radi se jednostavno o formiranju Vlade od više političkih stranaka, već o koegzistenciji i konstantan balans koji se dešava između koalicionih partnera tokom zajedničkog vladanja.⁴⁷⁹

Član 95.4

1. Član 95.4 određuje da ako sastav predložene Vlade od strane kandidata za premijera, kog je predložio predsednik Republike, ne dobija neophodan broj glasova, predsednik Republike je obavezan da u roku od deset dana imenuje drugog kandidata za premijera prema istoj proceduri. Član 95.4 isto tako, određuje da ako ni drugi put nominirani kandidat za premijera ne dobije neophodnu podršku Skupštine, predsednik Republike proglasiće prevremene parlamentarne izbore, koje treba organizovati najkasnije 40 dana od dana proglašenja.
2. Član 95.4, stoga, ukazuje da u slučaju kada je Skupština dvaput za redom neuspešna u izboru Vlade na osnovu predloga predsednika Republike, *ipso iure* se iscrpe sve mogućnosti da se traži jedan treći kandidat ili neki treći sastav Vlade. U tom smislu, ustavna zabrana da se nastavi sa trećim predlogom novog kandidata za premijera, i sledstveno jednog sastava Vlade, obrazloži se sa logikom da pobedničkoj stranci/koaliciji se pruža stabilna mogućnost da predlaže jednog

⁴⁷⁸ Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Lituanije je izneo stav da program Vlade, obavezuje je za ceo period tokom koje je ova Vlada na vlasti. Nove Vlade predstavljaju programe pred Seima (Skupština Lituanije) kako bi dobili moć delovanja. Usvajanje od strane Seima programa Vlade izražava poverenje prema Vladi za period dok je Seima na vlast. Prilikom ostavke Vlade, nije neophodno da se isti program usvoji od strane Seima. (Odluka Ustavnog suda Lituanije br. 19/97 od 10.01.1998);

⁴⁷⁹ Vidi: Michael Laver (2008) ‘Governmental Politics and the Dynamics of Multiparty Competition’. *Political Research Quarterly*. Vol. 61 (3): p. 532-536; vidi takođe ovaj model I uporedi sa italijanskim modelom vladajuće koalicije i stabilnost Vlade, u: Donatella Campus and Gianfranco Pasquino (2006) ‘Leadership in Italy: The Changing Role of Leaders in Elections and in Government’. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 14: 25-40; takođe vidi i na kom osnovu se formiraju kolaicije i podela ministarstva između članova koalicije, u: Takanori Adachi and Yasutora Watanabe (2008) ‘Ministerial Weights and Government Formation: Estimation Using a Bargaining Model?’. *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 24 (1): p. 95-119;

kandidata za premijera koji bi normalno bio sklon podrške Skupštine tokom njegovog mandata.

3. Treba reći da, u smislu člana 95.4, nije dozvoljeno da kandidat za premijera koji se imenuje od strane premijera dolazi iz jednog konsultacionog procesa sa jednom strankom/koalicijom koja nema većinu mesta u skupštini. Prema tome, to čini i zabranu da se bira kandidat jedne stranke/koalicije koja nema većinu u Skupštini.
4. Što se tiče rezultata prevremenih izbora, istu procedura izbora kandidata za premijera i odobrenje Vlade treba ponoviti. Prema tome, član 95.4 ne dozvoli nijedan izuzetak niti lakšu proceduru izbora Vlade nakon prevremenih izbora, i dozvoli čl. 95.1, čl. 95.2 i čl. 95.3 da budu jedini na osnovu kojih se bira Vlada koja će se formirati nakon prevremenih izbora.
5. U smislu člana 95.4, u slučaju nemogućeg imenovanja jedne Vlade po drugi put, pravni postupak određen ovim članom nastavlja da bude način na koji se reguliše situacija kada ne-uspeva odobrenje kandidata za premijera i u drugom pokušaju.

Član 95.5

1. Član 95.5 određuje da ako premijer daje ostavku, ili ako iz bilo kog razloga njegovo mesto ostaje slobodno, padne Vlada, i predsednik Republike nastavlja sa imenovanjem kandidata za premijera shodno gorenavedenim članovima, i imenovanje Vlade se vrši istim postupkom.
2. U smislu člana 95.5, premijer je zadužen Vladom, i razrešenje, ostavka ili prazno mesto premijera, ima *ipso iure* posledicu razmatranja Vlade kao razrešenu. U takvom slučaju, postupak izbora Vlade se vrši shodno gorenavedenim članovima. Treba reći da u smislu ovog člana, premijer je taj koji izgradi odnos sa Skupštinom što se tiče prvog izbora nakon imenovanja novog kabineta Vlade.

Član 95.6

1. Član 95.6 određuje da članovi Vlade polažu zakletvu pred Skupštinom nakon usvajanja Vlade od strane Skupštine. Stoga, ovaj član, ukazuje da mandat Vlade počinje u momenat kada se Vlada/članovi polažu zakletvu u Skupštini, a ne u momenat odobrenja Vlade od ovog poslednjeg.

Član 96 [Ministarstva i Predstavljnje Zajednica]

- (1) **Ministarstva i ostali izvršni organi se uspostavljaju na osnovu potrebe obavljanja funkcija, u saglasnosti sa nadležnostima Vlade**
- (2) **Broj članova Vlade se određuje njenim unutrašnjim aktom.**
- (3) **Postojeće najmanje jedan (1) ministar iz Srpske zajednice i jedan ministar neke druge nevećinske zajednice Kosova. Ako ima više od**

dvanaest ministara, Vlada će imati i trećeg ministra koji će predstavljati nevećinske zajednice Kosova.

- (4) Postojeće najmanje dva (2) zamenika ministra iz Srpske zajednice Kosova i dva (2) zamenika ministra iz ostalih nevećinskih zajednica. Ako ima više od dvanaest ministara postojaće i treći zamenik ministra koji će predstavljati Srpsku zajednicu i jedan (1) zamenik ministra ostalih nevećinskih zajednica na Kosovu.**
- (5) Izbor ovih ministara i zamenika ministara će se izvršiti nakon konsultacija sa strankama, koalicijama ili grupama koje predstavljaju zajednice koje ne čine većinu na Kosovu. Ako se imenuju van članstva Skupštine Kosova, za ove ministre i zamenike ministara se zahteva službeno odobrenje većine poslanika Skupštine koji pripadaju strankama, koalicijama, građanskim inicijativama i nezavisnim kandidatima, koji su se izjasnili kao predstavnici relevantne zajednice.**
- (6) Premijer, zamenik premijera i ministri Vlade se mogu izabrati iz redova poslanika Skupštine Kosova ili kvalifikovanih osoba koje nisu poslanici u Skupštini.**
- (7) Pitanje nespojivosti funkcija članova Vlade će se regulisati zakonom.**

Član 96

1. Član 96. određuje unutrašnju strukturu Vlade, kao i uređuje način njenog organizovanja i mehanizma koji određuje takvo uređenje. Ovaj član takođe određuje i rezervisana mesta u Vladi za predstavnike nevećinskih zajednica, kao i da garantuje proceduralne aspekte koji treba da rezultiraju u jednoj multietničkoj Vladi.

Član 96.1

1. Član 96.1 određuje da ministarstva i ostali izvršni organi se uspostavljaju na osnovu potrebe obavljanja dužnosti u okviru nadležnosti Vlade. U tom smislu, ovaj član određuje da najopštije administrativne jedinice u okviru Vlade su ministarstva, koje u stvari po institucionalnoj prirodi su administrativni organi koji vrše primenu državnih prava i politika. Član 96.1, takođe, određuje i obavezu da funkcija ministarstva ili drugih nižih organa bude u okviru nadležnosti Vlade, u saglasnosti sa članom 93. Prema ovome, ministarstvima je zabranjeno da preuzmu nadležnosti koja ne spadaju u okviru vladinih nadležnosti.
2. Važno je reći da pojam “ostali izvršni organi” se referiše svakoj izvršnoj institucionalnoj strukturi koja je potrebna da bi se omogućilo Vladi obavljanje svoje izvršne funkcije, u saglasnosti sa nadležnostima iz člana 93. Izvršni organi, naravno da se mogu uspostaviti samo u okviru ustavnog mandata Vlade, i da se zavise od ovog poslednjeg.

Član 96.2

1. Član 96.2 određuje broj članova Vlade, i način njihovog regulisanja. Ovaj član prati jedan otvoren model što se tiče broja članova Vlade, odlučujući da broj članova vlade određuje njenim unutrašnjim aktom. U tom smislu, postoje tri komentara koji idu uz ovu ustavnu normu.
2. Jedan, da broj članova Vlade, shodno ovom članu, je otvoren, i svaka Vlada može sama odlučivati o tome na osnovu svojih potreba. To podrazumeva da nezavisno od odgovornosti Vlade, sama Vlada odlučuje o broju članova i njihove pozicije unutar kabineta Vlade. Pravo da poveća ili smanji broj članova Vlade, stoga, sačini prostor gde sama Vlada odlučuje o širini svog kolektiva na osnovu potreba i/ili politika raspodele mesta između partnera vladine koalicije.
3. Dva, da određivanje broja članova Vlade se vrši putem unutrašnjeg akta same Vlade. To podrazumeva da, s jedne strane, odlučivanje u odnosu na broj članova Vlade bude ovlašćenje Vlade kao odlučujući kolektiv, i dva, da nadležnost o broju članova Vlade, u smislu člana 96.2, ne može se joj oduzeti i/ili određivati putem zakona Skupštine, pošto to bi se moglo smatrati kao mešanje u ekskluzivnoj oblasti delatnosti Vlade, određene Ustavom.
4. I na kraju, tri, ovlašćenje Vlade da određuje broj članova podrazumeva istovremeno i ovlašćenje Vlade da uspostavi određena ministarstva, šefovi kojih automatski postaju članovi Vlade. Prema tome, ova nadležnost o uspostavljanju ministarstava putem unutrašnjeg akta ne može se braniti niti smanjiti putem nekog drugog akta Skupštine.

Član 96.3

1. Član 96.3 određuje multietnički sastav vlade, i garantuje mesto ministra za predstavnike srpske zajednice. Član 96.3 odlučuje da Vlada treba imati najmanje jednog ministra iz srpske zajednice i jednog ministra iz neke druge nevećinske zajednice na Kosovo. Međutim, član u pitanje isto tako određuje da ako Vlada ima više od 12 ministra, Vlada treba imati i treći ministar iz nevećinske zajednice.
2. Rezervisano mesto za najmanje dva ministra iz nevećinske zajednice je garancija da će se i nevećinske zajednice biti predstavljene u sastavu Vlade. Treba reći da, u okviru člana 96.3, rezervisanje mesta za najmanje dva ministra nevećinskih zajednica ali ne isključuje mogućnost da Vlada ima više od dvoje takvih ministara. Ali, prema obavezama iz ovog člana, najmanje dva ministara iz redova nevećinskih zajednica na Kosovo bi trebalo da budu deo Vlade. Rezervisano predstavljanje nevećinskih zajednica u Vladi sačini takozvano načelo “široke vlade” u smislu multietničnosti, i predstavlja glavni uslov konsocijacijske demokratije (“consociational democracy”). Ovaj model strukture Vlade omogućava da se garantovani multietnički karakter države izražava ne samo radi rezervisanog

predstavljanja u sastavu Vlade, nego i zbog toga da ministri koji proističu iz ovog člana Ustava predstavljaju glas svojih zajednica u proces kreiranja politika Vlade.

Član 96.4

1. Član 96.4 isto tako određuje da u sastavu Vlade bi trebalo da budu najmanje dva zamenika ministara iz srpske zajednice i dva iz drugih nevećinskih zajednica na Kosovo. Ako Vlada ima više od 12 ministara, Vlada će imati još dva zamenika ministara, jedan iz srpske zajednice i jedan iz drugih nevećinskih zajednica na Kosovo. Prema tome, ovaj član omogućava da osim rezervisanih mesta u ministarskom nivou, nevećinske zajednice bi trebalo da imaju zagarantovana mesta i u nivou zamenika ministra.

Član 96.5

1. Član 96.5 određuje način izbora ministara i zamenika ministara iz redova nevećinskih zajednica u državnoj vladi, kao i odlučuje o postupku njihovog imenovanja. Ovaj član određuje da imenovanje ministara i zamenika ministara iz redova nevećinskih zajednica shodno 96.4, se vrši nakon konsultovanja sa strankama, koalicijama ili grupama koje predstavljaju nevećinske zajednice na Kosovo. Ako se nominuju kandidati van strukture poslanika Skupštine Kosova, za njihovo imenovanje su potrebni glasovi većine poslanika Skupštine, koji su pripadnici stranaka, koalicija, građanskim inicijativama i nezavisni kandidati koji su se izjasnili da će predstaviti zajednice u pitanje.
2. Gledano u pravnom aspektu, pojam “konsultacija” je korišćen u ovom članu referiše se postupku kada stranka/koalicija koja predstavlja zajednicu u pitanje u Skupštini Kosova daje svoju kandidaturu za sastav Vlade koji uspostavlja kandidat za premijera. Prihvatanje kandidata predloženog od stranke/koalicije koja predstavlja relevantnu nevećinsku zajednicu je obavezno u smislu člana 96.5, u suprotnom, smatralo bi se da nije ispunjena obaveza za potpunu konsultaciju sa strankom/koalicijom shodno ovom članu. To znači da ovaj član nameće da neka vrsta parlamentarne koalicije, čak implicitno, između stranaka/koalicije koja ima za cilj da formira Vladu i poslanika nevećinskih zajednica, pošto prihvatanje njihovog kandidata u sastavu Vlade je obaveza shodno člana u pitanje. Ova vrsta koalicije, čak i implicitno, rezultira jednom multietničkom parlamentarnom koalicijom, što je jedini načina koji se primeni odredba koja proizilazi iz ovog člana.
3. U slučaju kada ministar/zamenik ministra nije nominovan iz sastava parlamenta onda po članu 96.5 obavezno je da kandidat dobije većinu glasova poslanika Skupštine koji pripadaju zajednici u pitanje. Kao na primer, ako je kandidat koji zauzima rezervisano mesto ministra Vlade bi trebalo da bude iz srpske zajednice, nominovan van sastava Skupštine, onda većina srpskih poslanika u Skupštini Kosova, bi trebalo da prihvate takvo nominaciju premijera, u suprotnom, predložena kandidatura premijera neće proći.

Član 96.6

1. Član 96.6 određuje da premijer, zamenici ministara, i ministri Vlade mogu se izabrati od strane poslanika Skupštine Kosova ili od strane kvalifikovanih lica koji nisu poslanici Skupštine. Ovaj član ostavlja prostora za premijera, ministre i zamenike ministara Vlade da budu lica koja nisu sastavni deo parlamenta i koji nisu u pobjedničkim listama parlamentarnih mandata. Treba reći da ovaj član ne reguliše činjenicu da li je u redu ako su premijer, ministri, zamenik premijera i zamenici ministara istovremeno i članovi parlamenta. Takva stvar je određena u neki drugi deo Ustava, odnosno članom 72., je regulisano nespojivost funkcije poslanika sa bilo kojom drugom izvršnom pozicijom javne administracije ili nekog drugog preduzeća u javnoj svojini. Dok, pojam “kvalifikovana lica” shodno članu 96.6 se odnosi na odrasla lica koja su, nezavisno od školske i stručne spreme, psihički i fizički sposobna da vrše dužnost premijera, zamenika premijera i ministra.

Član 96.7

1. Ovaj član određuje da pitanje nespojivosti funkcija članova Vlade se reguliše zakonom. Stoga, ovaj član ovlašćuje Skupštinu da reši ovo pitanje putem usvajanja određenog zakona.

Član 97 [Odgovornost]

- (1) Vlada je odgovorna Skupštini Kosova za svoj rad.**
- (2) Premijer, zamenici premijera i ministri su zajedno odgovorni za odluke koje donosi Vlada i individualno odgovorni za odluke koje donose u domenu njihove odgovornosti.**

Član 97

1. Član 97. Određuje političku odgovornost Vlade naspram Skupštine, kao i način na koji se zahteva odgovornost. Priroda odnosa na koji se izgradi odgovornost između ova dva tela, čini najvažniji instrument gde se izgradi parlamentarni čvor demokratije države.⁴⁸⁰

Član 97.1

1. Član 97.1 određuje da Vlada je odgovorna Skupštini Kosova za svoj rad. Ovo je ustavna odredba koja obavezuje Vladu da za svoju delatnost bude politički

⁴⁸⁰ Potrebno je dati i argumenat da prekomerna parlamentarna kontrola može dovesti do pojave takozvane “parlamentarne anarhije”, što predstavi opasnost jedne parlamentarne demokratije u smislu njenih funkcijskih sposobnosti. Cf. James W. Garner (1914) ‘Cabinet Government in France’. *The American Political Science Review*. Vol. 8 (3): p. 353-374;

odgovorna pred Skupštinom. S druge strane, ovaj član definiše nadzornu funkciju Skupštine naspram Vlade, i egzekutiva uopšte.⁴⁸¹

2. Dublje gledano, politička odgovornost koju ima Vlada pred Skupštinom sastavi se od sledećih pravnih karakteristika: jedan, da je Vlada odgovorna pred Skupštinom o načinu i dinamici vršenja svoje ustavne funkcije; dva, da Skupština ima neograničeno ovlašćenje da zahteva političku odgovornost od Vlade u vezi sa njenim odgovornostima i datim obećanjima; tri, da je Vlada obavezna da konstantno informiše Skupštinu o svakoj radnji Vlade koja se odnosi na nadležnosti Vlade; četiri, da Skupština ima pravo da nadgleda svaku radnju Vlade u oblastima svojih nadležnosti, bez ikakvog vremenskog ili proceduralnog ograničenja.
3. Politička odgovornost Vlade pred Skupštinom po prirodi zahteva i potreban ustavni mehanizam koji obezbeđuje da ukoliko se Vlada ne odgovara pred Skupštinom, i/ili nije u dinamici poželjnu od Skupštine, ova poslednja će je razrešiti. Instrumenat razrešenja Vlade, koji je konačno sredstvo dostupna Skupštini da kazni Vladu u slučaju neizvršenja odgovornosti od strane ove poslednje, se reguliše posebnim ustavnim članom, stoga, komentarisaćemo to u sledećem delu. Radi se o instituciji poznatu kao “predlog nepoverenja” (član 100. Ustava).

Član 97.2

1. Član 97.2 određuje da zamenik premijera, i ministri drže suodgovornost za odluke koje donosi Vlada, i individualnu odgovornost za odluke donete u oblasti njihovih odgovornosti. Član 97.2 treba tumačiti shodno članu 94., jer nadležnosti premijera naspram Vlade su najvažnija supstanca koja određuje da li Vlada ima kolektivnu ili individualnu odgovornost za svaki slučaj.
2. U smislu člana 97.2, Vlada je odgovorna pred Skupštinom na dva načina: jedan, kao kolektiv sastavljen od svih njenih članova, i dva, svaki član pojedinačno za svoju delatnost u okviru oblasti individualnih odgovornosti. Što se tiče kolektivne odgovornosti, naravno da, u vezi sa članom 94., premijer Vlade je taj koji ima sva prava da izgradi ovaj odnos sa Skupštinom, kao predstavnik i vođa Vlade. Međutim treba reći da kolektivna odgovornost shodno ovom članu je suštinski vezana sa funkcijom premijera, i praktično premijer je taj koji se poziva na odgovornost iako ova norma određuje da kolektivan model odgovornosti. U drugom slučaju, Skupština vrši kontrolu individualne odgovornosti prema svakom članu Vlade u oblasti njihovih individualnih nadležnosti. U smislu individualne odgovornosti, opet u vezi sa članom 94., premijer je taj koji drži svu odgovornost

⁴⁸¹ Cf sa američkom modelom političke odgovornosti predsednika kao šefa izvršne vlasti, i uporedi prednosti svakog sistema u: Charles Grove Haines (1922) ‘Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers’. *The American Political Science Review*. Vol. 16 (2): p. 194-210;

Vlade,⁴⁸² jer on je lično odgovoran za svoje nadležnosti predstavljanja, upravljanja Vlade i obezbeđuje da Vlada vrši svoje nadležnosti na zakonom predviđeni način i u skladu da sopstvenim javnim politikama.

3. Politička odgovornost Vlade naspram Skupštine je pokazatelj indirektnog narodnog legitimiteta koji ona treba da dobije u Skupštinu. Pošto Vlada nije izabrana od nekog direktnog narodnog izvora, i zbog pretpostavke da je Skupština predstavnik naroda u parlamentarnom modelu države Kosova ona je obavezna pred Skupštinom. U tom pogledu, vršenje političke odgovornosti pred Skupštinom podrazumeva i indirektan narodni legitimitet samog delovanja i funkcije Vlade, način ovaj koji omogućava Vladi da vlada na navodno legitiman način. Stoga, politička odgovornost predviđena članom 97.2 koju ima Vlada pred Skupštinom strukturalno predstavlja put na koji se pretpostavlja da Vlada legitimiše sebe.

Član 98 [Imunitet]

- (1) **Članovi Vlade Kosova uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za postupke i odluke tokom vršenja svojih dužnosti kao članova vlade.**

Član 98

1. Član 98. Određuje imunitet članova Vlade. Shodno ovom članu, članovi Vlade uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja za postupke i odluke tokom vršenja svojih dužnosti kao članovi Vlade.
2. Prva stvar koju treba komentarisati je to koga pokrivi ovaj imunitet člana 98.? Pojam “članovi Vlade” treba tumačiti u skladu sa članom 92.1, koji određuje da članovi Vlad su premijer, zamenici premijera i ministri. Sve ove tri političke funkcije su pokrivenne imunitetom predviđenim članom 98.
3. Što se tiče obima imuniteta sa člana 98. Treba reći da ovo je čisto funkcionalni imunitet,⁴⁸³ i zaštititi premijera, zamenike premijera i ministre samo za postupke i odluke u okviru njihove izvršne delatnosti. Pojam “postupke i odluke” u okviru njihove delatnosti smatra se pokrivenim imunitetom člana 98. ako ispuni ove uslove: jedan, kada je dotični službenik doneo odluku/postupao u okviru svojih

⁴⁸² Cf: Eoin O'Malley (2007) ‘The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey’. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 28 (1): p. 7-27;

⁴⁸³ Što je u potpunoj suprotnosti sa vrstom suverenog imuniteta. Cf. Erwin Chemerinsky (2001) ‘Against Sovereign Immunity’. *Stanford Law Review*. Vol. 53 (5), *Symposium: Shifting the Balance of Power? The Supreme Court, Federalism, and State Sovereign Immunity* (May, 2001), p. 1201-1224. Suvereni imunitet je taj imunitet koji štiti svoje nosioce od bilo kog krivičnog gonjenja i i odnosi se na kvalitet nosioca, a ne na njegovu funkciju. Čist funkcionalni imunitet je branio i Sud svojom odlukom, koja je komentarisana u članu 89. Ustava.

nadležnosti datih Ustavom i određenim zakonom; dva, da izvođenjem tog postupka/odluke, dotični službenik je obavio svoje nadležnosti u saglasnosti sa ustavnim i zakonskim zabranama, i da je poštovao svoje obaveze koje prate nadležnost u pitanje; tri, da odluka/postupak dotičnog službenika nije povredio subjektivna prava drugih lica;⁴⁸⁴ i, četiri, da izvođena odluka/postupak od strane dotičnog službenika obuhvata samo njegova ovlašćenja kao član Vlade, a ne neku nadležnost koju je mogao dobiti van ove funkcije.

4. Važno je reći da pojam “postupak” naveden u članu 98. se odnosi ne samo na aktivne postupke dotičnih službenika, ali i njihove pasivne postupke, ili odstupanja od vršenja njihovih diskrecionih ovlašćenja i funkcija. Prema tome, ovo obuhvata postupke i propuste u okviru određenih nadležnosti dotičnih službenika.⁴⁸⁵
5. Član 98., s druge strane, zaštiti članove Vlade od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja u okviru njihovih funkcija. Pojam “krivično gonjenje”, kao takvo, obuhvata i proces kada istraga dobije ovlašćenje tužilaštva, i kada javni tužilac pokrene istragu i krivični postupak protiv službenika. Pojam “građanska tužba” se odnosi na tužbu za materijalnu ili nematerijalnu nadoknadu koju subjekat sa pravnim direktnim interesom može pokrenuti pred sudom protiv jednog člana Vlade. Pojam “razrešenje” se odnosi na razrešenje člana Vlade van logike političke odgovornosti, kada član Vlade nema imunitet od razrešenja u Skupštini, dok ova vrsta imuniteta ne štiti ministra/zamenika ministra od nadležnosti premijera da ga izmeni zbog njegovih postupka/propusta unutar svojih ustavnih nadležnosti.

Član 99 [Procedure]

Način rada i procedure donošenja odluka u Vladi će se regulisati zakonom ili uredbama.

Član 99.

1. Član 99. određuje da način rada i procedure donošenja odluka u Vladi se regulišu zakonom i uredbama. Stoga, lako je shvatiti da način organizovanja donošenja odluka Vlade reguliše Skupština putem zakona, dok to dopuni sama Vlada svojim poslovníkom o radu. Mogućnost da Skupština reguliše način rada i donošenja odluka putem zakona je garancija da standardi transparentnosti, proceduralne

⁴⁸⁴ Pošto se smatra da postoji strukturalna veza između širine imuniteta viših poslanika i prostora za povredu ljudskih prava, vidi: Rosanne van Alebeek (2010) ‘Immunity and Human Rights? A Bifurcated Approach’. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*. Vol. 104, (March 24-27, 2010), p. 67-72;

⁴⁸⁵ Ovo podrazumeva da dotično lice je zaštićen za takve postupke i da nakon odlaska od određenog položaja. Vidi jedan argumenat u vezi sa imunitetom bivših viših službenika države, u: Peter Evan Bass (1987) ‘Ex-Head of State Immunity: A Proposed Statutory Tool of Foreign Policy’. *The Yale Law Journal*. Vol. 97 (2): p. 299-319;

regularnosti i efikasnost su postavljeni kao obaveze za Vladu zakonom kojim se ona obavezuje.

Član 100 [Glasanje o Poverenju ili Nepoverenju Vlade]

- (1) Na predlog jedne trećine (1/3) svih poslanika Skupštine se može pokrenuti glasanje o nepoverenju Vlade.
- (2) Glasanje o poverenju Vlade može zahtevati Premijer.
- (3) Glasanje o poverenju se razmatra na Skupštini, ne kasnije od pet (5) i ne ranije od dva (2) dana od dana podnošenja istog..
- (4) Nepoverenje vlade se smatra usvojenim kada je za to glasalo više od polovine poslanika Skupštine Kosova.
- (5) . Ukoliko glasanje o nepoverenju ne uspe, drugi predlog se ne može ponovo podneti tokom sledećih devedeset (90) dana.
- (6) Ukoliko je predlog o nepoverenju Vlade uopšte, izglasan, Vlada se smatra u ostavci.

Član 100

1. Član 100. određuje proceduru uspostavljanja političke odgovornosti Skupštine nad Vladom putem predloga za glasanje o poverenju.⁴⁸⁶ Ovaj član isto tako određuje i ovlašćene strane koje mogu podneti predlog za glasanje o poverenju Vladi, kao i određuje proceduralne garancije koje su date Vladi u ovom smislu.

Član 100.1

1. Član 100.1 određuje da predlog glasanja o nepoverenju Vlade može se podneti i jednom trećinom svih poslanika. Praktično, jedna parlamentarna manjina od 1/3 svih poslanika, četrdeset(40) poslanika, ima ustavno ovlašćenje da podnese Skupštini predlog glasanja o nepoverenju Vlade. Davanje mogućnosti takve manjine poslanika stvara relativno vibrantnu političku okolinu u koju poslanici opozite bi mogli da osporavaju parlamentarnu podršku Vlade,⁴⁸⁷ i eventualno imaju tendenciju razrešenja Vlade predlogom za glasanje nepoverenja u plenarnoj sednici Skupštine.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ Upoređi ovo sa ustavnim sistemom gde postoji stroga podela vlasti, u: Charles Grove Haines (1922) 'Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers'. *The American Political Science Review*. Vol. 16 (2): p. 194-210;

⁴⁸⁷ Cf: Daniel Diermeier, Hülya Eraslan and Antonio Merlo (2003) 'A Structural Model of Government Formation.' *Econometrica*. Vol. 71 (1): p. 27-70;

⁴⁸⁸ U kanadskom slučaju, je nastao problem u tumačenju da li predlog glasanja o poverenju Vlade realno podrazumeva "poverenje" Vlade. Ovaj slučaj podrazumeva da treba biti oprezni u sastavljanju predloga o nepoverenju, i njegovu jasnoću. Vidi kanadski slučaj u: Andrew Heard (2007) 'Just What Is a Vote of Confidence? The Curious Case of May 10, 2005'. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 40 (2): p. 395-416;

Član 100.2

1. Član 100.2 određuje da druga strana ovlašćena da podnese predlog glasanja o nepoverenju Vlade može biti i premijer, koji može podneti predlog glasanja o nepoverenju svoje Vlade Skupštini.⁴⁸⁹ Davanje ovog ovlašćenja premijeru se veže i sa davanjem mogućnosti ovom poslednjem da testira ili argumentuje parlamentarnu podršku njegovoj Vladi, i/ili da namerno razreši svoju Vladu u slučajevima kada se predstavi ovakva politička opcija za njega. Davanje mogućnosti premijera da podnese predlog glasanja o nepoverenju svoje Vlade takođe daje mogućnost da premijer dokaže parlamentarnoj opoziciji podršku većine poslanika, ili jednostavno testira broj parlamentarnih mesta koje podržavaju njegovu Vladu.

Član 100.3

1. Član 100.3 određuje da predlog glasanja o nepoverenju se stavlja u dnevnom redu Skupštine ne kasnije od pet (5) dana od dana od dana podnošenja istog, a ni ranije od dva (2) dana od dana podnošenja istog. Vremensko ograničenje od pet (5) dana za glasanje predloga o nepoverenju Vlade u Skupštini je neka vrsta garanta da Vlada ide u proceduri parlamentarne kontrole ili pada Vlade bez gubljenja vremena.

Član 100.4

1. Član 100.4 postavlja pravilo da predlog glasanja o nepoverenju Vlade se smatra usvojenim ako je za to glasalo većina svih poslanika Skupštine Kosova, i sledstveno se smatra da Vlada je razrešena od strane Skupštine. Većina svih poslanika Skupštine čini istu formulu glasanja koja se koristi i u slučaju izbora Vlade, to je šesdeset i jedan (61) glas poslanika.
2. Uspehom predloga glasanja o nepoverenju Vlade, Vlada izgubi svu ustavnu vlast za vršenje svojih nadležnosti, i *ipso iure* se prolazi u nov proces imenovanja Vlade, predlogom kandidata od strane predsednika Republike, shodno gore-objašnjene procedure.

Član 100.5

1. Član 100.5 određuje da ako predlog glasanja o nepoverenju Vlade ne uspe, onda drugi predlog glasanja o nepoverenju Vlade se ne može podneti tokom sledećih

⁴⁸⁹ Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Bugarske je odlučio da premijer se obavezuje da po Ustavu podnese ostavku u slučaju da Narodna Skupština usvaja predlog o nepoverenju, ili kad Vlada ne uspe da dobija dovoljno glasova prilikom zahteva za glasanje o poverenju. Osim ovih slučajeva, koja su eksplicitno predviđena Ustavom, premijer nije obavezan da da ostavku Vlade. Takva obaveza nije predviđena Ustavom, ako Narodna Skupština odbije predloge premijera, uključujući i zakonodavne inicijative. Prema tome, premijer nije obavezan da podnese ostavku Vlade kada Narodna Skupština odbije predlog o osnivanje novih ministarstva ili promena u Vladi. (Odluka Ustavnog suda Bugarske br. 4/94 od 21.06.1994);

devedeset (90) dana od trenutka neizglasanja poslednjeg predloga. To predstavlja kvalitativnu garanciju koja štiti Vladu za vremenski period od 90 dana, kao način nepomeranja Vlade od čestih zahteva opozite za nepoverenje Vlade.

Član 100.6

1. Član 100.6 određuje da ako je predlog glasanja o nepoverenju Vlade uopšte izglasan, vlada se smatra u ostavci. Ovaj član, stoga, određuje pravnu posledicu usvajanja predloga za glasanje o nepoverenju Vlade u Skupštini.
2. S druge strane, ovaj član namerno se poziva na pojam “predlog glasanja o nepoverenju Vlade uopšte”. Ovo u pravdi podrazumeva da predlog glasanje o nepoverenju može se podneti i protiv jednog člana Vlade, na primer ministra ili zamenika premijera, gde i pravne posledice bi bile razrešenje člana Vlade, kao kontrast Vlade kao kolektiva. Međutim, treba reći da predlog individualnog nepoverenja ne može se podneti protiv premijera, samog, jer njegovo razrešenje bi kao posledicu imao razrešenje cele Vlade *ipso iure*.
3. Prema tome, u smislu člana 100.6, Skupština može da usvaja takav predlog individualnog nepoverenja jednog člana Vlade (osim premijera). U svakom slučaju, Skupština vrši mehanizam političkih odgovornosti Vlade, razrešivši je, u slučaju kada Skupština nalazi da je Vlada izašla van okvira svojih odgovornosti prema Skupštini. Na kraju, treba objasniti da, bez obzira na to da Skupština, u smislu člana 100.6, može podneti predlog nepoverenja protiv jednog člana Vlade, ovaj član ne daje Skupštini nijedno ovlašćenje da imenuje jednog člana Vlade (pojedinačno) jer to je ekskluzivna nadležnost premijera shodno članu 94.

Član 101 [Civilna Služba]

- (1) **Sastav civilne službe će odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti.**
- (2) **Nezavisni savet za nadzor civilne službe će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo.**

Član 101

1. Član 101. Određuje osnovna pravila državne civilne službe. Kao što je i argumentovano i u prvi deo ovog poglavlja, izvršna vlast ima vertikalnu podelu političkog i civilnog nivoa, što su politički izabranici ove vlasti (premijer, ministri, itd.), i profesionalni nivo službe, što su civilni službenici države. Civilna služba predstavlja jedan profesionalni mehanizam, politički neutralni, civilni i meritorni, stalan, koji se institucionalno zavisni od Vlade, i koji stalno i profesionalno vrši funkciju administrativnog sprovođenja administrativnih dužnosti Vlade. Civilna služba, koja predstavlja ljudsku komponentu državne administracije, garantovana

je članom 101., koji sadrži načela koja sačuvaju njegovu neutralnost, civilan, profesionalan i zaslužan karakter.

Član 101.1

1. Član 101.1 određuje da sastav civilne službe Kosova treba da odražava multietničku raznolikost naroda Kosova, uzimajući u obzir načela polne jednakosti, i druge međunarodno priznate standarde. U smislu ovog člana, ovde se postavlja garancija da nevećinske zajednice na Kosovo treba da proporcionalno imaju pravo učestvovanja u civilnoj službi, prema poziciji svake zajednice u okviru naroda kao celini, i to bi garantovalo da multietničko učešće u civilnoj službi rezultira sa praktičnom primenom multietničnosti u strukturi državne administracije Kosova.

Član 101.2

1. Član 101.2 određuje da Nezavisni Nadzorni Odbor za civilnu službu obezbeđuje poštovanje pravila i načela koja regulišu civilnu službu Kosova, i da ovaj poslednji izražava raznolikost naroda Kosova.⁴⁹⁰ U tom smislu, član 101.2 postavlja Nezavisni Nadzorni Odbor u funkciju jedne nezavisne institucije koja treba obezbediti da standardi zasluge, profesionalizma, neutralnosti prema politici i civilnog karaktera civilne službe izražavaju se na posao/delatnost civilne službe države. Naravno, u smislu ovog člana Vlada nema nadležnosti da se brine o sačuvanju profesionalnog i civilnog integriteta civilne službe i da je ta nadležnost preneti nekoj nezavisnoj instituciji koja je zasnivana na osnovu ovog člana.
2. Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora su konačne i kao takve predstavljaju važeći izvršni naslov. Očigledno je da odluke u pitanje mogu se osporiti u proceduri upravnog spora samo što se tiče njihove zakonitosti. Ovaj kvalitet izvršne titule one čuvaju kao kada se radi o novčanim nadoknadama tako i u slučaju drugih nenovčanih nadoknada. Ovaj stav je zaštitio Ustavni sud u slučajevima poznatim kao "slučajevi Nezavisnog Nadzornog Odbora" tokom godina 2011-2012. Ovom prilikom Sud je istekao da postupci pred ovim kvazisudskim organom treba ispoštovati pravila pravičnog i nepristrasnog suđenja, uključujući tu i postupak izvršenja odluka Odbora, što je ranije negirano, kada je reč o ne-novčanim nadoknadama⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Kao primer upoređivanja, Ustavni sud Mađarske u svojoj odluku 29/2011 naveo da civilni službenici ne mogu se razrešiti sa dužnosti bez detaljnog obrazloženja za to. (Odluka Ustavnog suda Mađarske 29/2011 od 07.04.2011);

⁴⁹¹ Cf. Sledeći slučajevi: *presuda u slučaju br. KI47/12 podnosilac zahteva Islam Thaci. Ocena ustavnosti Rešenja Ustavnog suda Rev. br. 188/2009, od 7. decembra 2011. god. dana: 16. jula 2012. god. (Br.ref.: AGJ 278/12); presuda u slučaju br. KI 55/11. Podnosilac zahteva: Fatmir Pireci. Ocena ustavnosti Odluke Okružnog suda u Prizren Ac. br. 518/2010, od 26. novembra 2010. god. Dana: 16. jula 2012. god.(Br. ref.: RK/277/12); Presuda u slučaju br. KI 129/11. Podnosilac zahteva: Viktor Marku. Ocena ustavnosti neizvršenja Rešenja Okružnog suda u Peći*

Ac. Dr. 158/2011 od 5. jula 2011. god. i odluke br. 02/197/2010 Nezavisnom Nadzornom Odboru Republike Kosovo od strane Opštine Kline. Dana: 17. jula 2012. god. (br. ref.: AGJ/282/12); Presuda u slučaju br. 150/ 12. Podnosilac zahteva: Agush Llolluni. Ocena ustavnosti neizvršenja odluke Okružnog suda u Peći, Ac. br. 153/2011, od 4. oktobra 2011. god., i odluke br. 02 (207) 2010, od 4. oktobra 2010, Nezavisnog Nadzornog Odbora Republike Kosovo od strane Opštine Junika. Dana: 16. jula 2012. god. (Br. ref.: AGJ/279/12); Presuda u slučaju br. KI 108/10. Podnosilac zahteva: Fadil Selmanaj. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova A. or. 170/2009, od 25. septembra 2009. god. Dana: 5. decembra 2011. god. br. Ref.: AGJ. 163/11); i Presude u slučaju br. 104/12. Podnosilac zahteva: Esat Kelmendi. Ocena ustavnosti odluke Okružnog suda u Prištini, Ac. br. 647/2011, od 30. novembra 2011. god.. Dana: 20. jula 2012. (br. Ref.: AGJ 285/12).

Poglavlje VII: Pravosudni Sistem

Član 102 [Opšta načela sudskog sistema]

- (1) Sudska vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi.
- (2) Sudska vlast je jedinstvena, nezavisna, pravična, apolitična i nepristrasna i obezbeđuje jednak pristup sudovima.
- (3) Sudovi sude na osnovu Ustava i zakona.
- (4) Sudije trebaju biti nezavisne i nepristrasne pri obavljanju svojih dužnosti
- (5) Garantuje se pravo na sudsku odluku, osim ako je zakonom drugačije određeno. Pravo korišćenja vanrednih pravnih mera, je regulisano zakonom. Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i u takvim slučajevima nema pravo na žalbu.

Član 102.1

1. Član 102. Ustava utvrđuje osnovna funkcionalna načela sudske vlasti Republike Kosova. Sudska vlast je treća grana državne vlasti, odvojena po logici načela podele vlasti. Filozofski koreni podele sudske vlasti od izvršne i zakonodavne vlasti se zasnivaju, između ostalog, na ideju Montesjkjea koji je upozorio da „nema slobode, ako sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti.“⁴⁹² Međutim, podela sudske vlasti od dve druge vlasti beleži svoj filozofski razvoj posebno u procesu ustavne izgradnje Sjedinjenih Američkih Država. U *Pismima Federaliste* se isticalo da ne može postojati prikladno i sigurno vladanje za jedan slobodan narod, ukoliko nema nezavisne sudske vlasti, kako je argumentovano i u *Cohens v. Virginia*.⁴⁹³ Osnovni argument američkih očeva je bio da ako jedan sudski sistem nema sudsku vlast za tumačenje, promovisanje i sprovođenje zakona, za oživotvorenje prava čoveka i za rešavanje pravnih protivrečnosti, vladanje ili će da truli od njegovog imbeciliteta, ili će druge grane vlasti uzurpirati državni autoritet radi usvajanja slobode, u cilju preporučivanja *poslušnosti*.⁴⁹⁴ Prema tome, nastavlja se argumentacija, nedostatak sudske vlasti bi učinio da volja vladara prelazi na arbitrarnost i despotizam. Kao rezultat ovoga, snaga volje vlasti bi odredila prava čoveka, nezavisno na kojoj osnovi se oslanja takva volja. Prema tome, zahtev da se uspostavlja jedna sudska vlast koja obavlja njenu funkciju

⁴⁹² Cohler, M., Anne, Miller, C., Basia, and Stone, S. Harold, (eds.) (1989) 'Montesquieu. Spirit of Laws'. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.

⁴⁹³ Vidi, između ostalog: Hamilton, Alexander, Madison, James and Jay John, 'The Federalist', in Pole, R., J., (ed.) (2005) 'The Federalist'. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc; Kent, James, (1851) 'Commentaries of American Law. Volume I. Seventh Edition'. New York: William Kent- Van Norden&Ameeman, Printers, p. 316-319; and *Cohens v. Virginia*, 6 *Žheat*. R. 384.

⁴⁹⁴ Kent, James, (1851) 'Commentaries of American Law. Volume I. Seventh Edition'. New York: William Kent- Van Norden&Ameeman, Printers, p. 316-319.

vršeci kontrolu nad vladanjem od druge dve vlasti, prema Raul-u, osnovni je uslov za jedan dobro organizovani ustavni sistem.⁴⁹⁵

Član 102.1

1. Ustav utvrđuje jasno da se sudska funkcija države vrši isključivo od strane sudova. To je u stvari jedno načelno pravilo koje zabranjuje na eksplicitan način da jedna nesudska institucija može vršiti sudsku funkciju. Ovo pravilo *zabrane* služi garanciji pravne sigurnosti, obzirom da sprečava na eksplicitan način okupaciju ili preuzimanje sudskih nadležnosti jednog suda od strane jednog nesudskog organa. S druge strane, ovo pravilo omogućava da se konačno tumačenje pravnih normi-bilo koje instance- vrši od jednog specijaliziranog i stručnog organa, van uticaja drugih vlasti. Prema tome, osnovni argument o potrebi da Ustav utvrđuje eksplicitno da vršenje sudske vlasti može se preneti samo od strane sudova, povezuje se sa oštrom podelom koju mogu imati grane sudske vlasti, odnosno zabranom da zakonodavna ili izvršna vlast mogu vršiti ili zauzimati nadležnosti sudskog karaktera. Jedan praktičan primer ove pojave je bila zabrana da se zakoni tumače od sudova, koji je primenjen u Francuskoj nakon Buržuaske revolucije, koja zabrana je realno pokušavala isticati da volja naroda izražena preko izabranih predstavnika u zakonodavnom organu ne može ostati u rukama sudova koji se ne biraju od naroda. Ova praksa se kasnije promenila Napoleonovim kodom i bila je prosto jedna tendencija Francuskog parlamenta koji je pokušavao zauzimanje sudske funkcije.⁴⁹⁶ Prema tome, ova praksa, ostaje apsolutno zabranjena načelom iz ovog stava člana 102.

Član 102.2

1. Ovaj stav postavlja šest osnovnih načela o organizaciji i funkcionisanju sudske vlasti u Republici Kosova. Prema tome, tumačenje posebnih normi (*lex specialis*) bilo ustavnih, bilo zakonskih u vezi organizacije i funkcionisanja sudstva treba postaviti pod svetlom ovih načela. Radi olakšavanja objašnjenja, tumačenje donosimo pojedinačno za svako načelo opisano u ovom stavu.

a) „Sudska vlast je jedinstvena...“

1. Ovim ustavnim opredeljenjem je postavljeno načelo jedinstva sudske vlasti, što znači da sudska vlast čini jedan hijerarhijski sistem sa unutrašnjim jedinstvom. Ova proklamacija se može posmatrati u tri ravni. Prvo, da sudska vlast u Republici Kosova ne može se odvojiti na bilo kakvoj osnovi, bila ona etnička, teritorijalna, faktička, itd. Kao takvo, to je jedno *zabranjivo* pravilo koje ne dopušta da jedan sud na teritoriji države izlazi van sistema sudske vlasti. Drugo, ovo načelo zabranjuje konkurenciju od neke paralelne sudske institucije na teritoriji države, uz

⁴⁹⁵ William Rawle, (2009) ‘A View of the Constitution of the United States of America’. USA: BiblioLife (reprinted). Chapter, 21, p. 199.

⁴⁹⁶ Cappelletti, Mauro, Merryman, Henry, John, and Perillo, M., Joseph (1967) ‘The Italian Legal System’. Stanford: Stanford University Press, p. 150.

zabranu da neka paralelna sudska institucija može postojati na teritoriji gde se prostire suverenitet ovog Ustava. I treće, ovo načelo daje ekskluzivni karakter samo sudskim odlukama sudskog sistema instaliranog na osnovu ovog Ustava, isključujući eksplicitno da neka sudska odluka jednog suda koja ne proizilazi iz ovog Ustava ima pravnu snagu na teritoriji Kosova. Razume se, ovo isključuje slučajeve kada je Kosovo, prema međunarodnim pravilima, obavezno da prizna strane sudske odluke. To znači da su izuzeci od ovog pravila, dozvoljeni samo ako se oslanjaju na načela, vrednosti i norme pozitivnog međunarodnog prava. To, s druge strane, predstavlja aktivnu obavezu za državu da ne dopušta postojanje sudskih institucija koje konkurišu ili izazivaju sudski sistem koji je proistekao iz ovog Ustava. U celini uzevši, načelo jedinstva sudske vlasti dopunjuje načelo teritorijalnog suvereniteta Kosova, proklamovanog Ustavom uz sprečavanje svake mogućnosti da neki paralelni sudski sistem može postojati na Kosovu. Prema tome, u ovom aspektu dužnost je ustavnih institucija države da zabrane da neka paralelna sudska struktura može kršiti ovo načelo organizovanja sudske vlasti.

b) „Sudska vlast je nezavisna, ...i nepristrasna...“

1. Ova dva fundamentalna načela - nezavisnost i nepristrasnost, ostaju dve najznačajnije dimenzije sudske vlasti jedne moderne države. Nezavisnost i nepristrasnost sudske vlasti sada su već dva načela ne prosto ustavnog prava,⁴⁹⁷ nego i međunarodnog prava, čiji značaj prema ESLJP u *Stafford v. United Kingdom*,⁴⁹⁸ beleži stalni rast u smislu savremenog sudstva.⁴⁹⁹ Mnoge međunarodne organizacije u ovom kontekstu dale su doprinos u izgradnji jednog sistema standarda koji uspostavljaju i govore o nezavisnosti i nepristrasnosti sudske vlasti.
2. „Nezavisnost sudske vlasti“, je višedimenzionalno načelo, koje se utvrđuje gotovo u pojedinostima u Osnovnim načelima o nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija (ONNSUN),⁵⁰⁰ Bangalorska Načela o sudijskom ponašanju (BNSP),⁵⁰¹

⁴⁹⁷ Načelo nezavisnosti sudstva inter alia podrazumeva da jedan sudija ne sme da bude izložen interesima trećih stranaka i ne sme uzeti u obzir interese stranaka u postupku donošenja odluke. Ako jedan sudija traži od javnog tužioca da se uključi u procesu, onda se taj sudija izlaže uticaju od treće stranke. (Odluka Ustavnog suda Slovačke PL. US, od 10.09.1996);

⁴⁹⁸ *Stafford v. the United Kingdom* [GC], No. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV.

⁴⁹⁹ Kao uporedni primer, Ustavni sud Madjarske je proglasio neustavnu jednu zakonsku odredbu koja je dala nadležnost Ministru pravde da deli priznanja sudijama. Diskreciona priznanja za rad sudija u jednom sudu, od jednog predstavnika izvršne vlasti ugrožava nepristrasnost sudstva. (Odluka Ustavnog suda br.45/1995 (X.21) AB hatarozs od 18.10.1994),

⁵⁰⁰ United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, ‘Basic Principles on the Independence of the Judiciary’, adopted on the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

⁵⁰¹ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002.

Minimalnim standardima sudske nezavisnosti međunarodne advokatske komore (MSSNMAK),⁵⁰² Preporuci Br.94(12) Komiteta ministara Saveta Evrope (R. 94(12)),⁵⁰³ Evropskoj povelji o statutu za sudije (EKSS),⁵⁰⁴ i Povelji sudske nezavisnosti advokatske komore Australije (PSNAKA).⁵⁰⁵

3. Osim načela i pravila koja sankcionišu načelo nezavisnosti i nepristrasnosti, na evropskom nivou su posebni značaj odigrale i objašnjenja i preporuke Venecijanske komisije. Ovo je bilo izvanredno značajno naročito za bivše istočne komunističke zemlje. Slobodno se može reći da objašnjenja i preporuke ove Komisije služile kao putokaz za rad sudskih organa u ovim zemljama, uključujući rad ustavnih sudova. Nema razloga da bude drugačije u slučaju ustavnog sudstva na Kosovu koje se modelira u punoj saglasnosti sa standardima MSLJP i u njegovom radu shvata veoma ozbiljno definicije Venecijanske komisije.
4. Prema Venecijanskoj komisiji, sudska nezavisnost ima dva aspekta: objektivni aspekt, koji je izraz kvaliteta institucionalne nezavisnosti sudova prema svakom stranom uticaju i subjektivni aspekt, što je pravo svakog pojedinca da o njegovim pravima i slobodama sudi jedan nezavisni sudija i nezavisni sud. Prema tome, pravilno tumačenje ustavnog zakona i zaštita prava čoveka u ovom procesu, može i treba izvršiti samo od nezavisnog suda. Suprotno bilo bi protivno samoj ulozi sudske vlasti. To, dalje znači da sudska nezavisnost nije sama sebi *cilj*, nego prosto jedan instrument koji omogućava da se ustav, zakon i uopšte svaka pravna norma tumači na pravilan način.⁵⁰⁶ PSNAKA objašnjava u Načelo br.7 da se nezavisnost sudstva brani zbog javnog interesa, a ne interesa sudija. Štaviše, u načelu 8, PSNAKA proklamuje se da sudska nezavisnost služi poverenju šire javnosti u sudsku vlast i da bez sudske nezavisnosti, koncept državnog prava bi se srušio. U celini, kao takva, sudska nezavisnost utvrđena PSNAKA u načelu 9, podrazumeva

⁵⁰² International Bar Association (1982) 'Minimum Standards of Judicial Independence 1982', available at:

http://www.ibanet.org/About_the_IBA/IBA_resolutions.aspx.

⁵⁰³ Council of Europe (1994) 'Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges', No. R (94) 12, adopted by the Committee of Ministers, 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies, available at: <https://zcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534553&SecMode=1&DocId=514386&Usage=2>

⁵⁰⁴ Council of Europe, European Charter on the statute for judges and Explanatory Memorandum', DAJ/DOC (98) 23, adopted on multilateral meeting on the statute for judges in Europe, organized by the Council of Europe, between 8-10 July 1998, available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf.

⁵⁰⁵ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42.

⁵⁰⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2010) 'Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges', adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session, Venice, 12-13 March 2010. CDL-AD(2010)004, paragraph 6.

da sudije i sudovi mogu prekoračiti granice neutralnosti, odgovornosti i etičkog i prikladnog ponašanja.

5. Ustavni sud Južne Afrike, u slučaju *TFH van Rooyen*,⁵⁰⁷ povezuje sudsku nezavisnost sa načelom podele vlasti, uz pružanje implicitne argumentacije da je povreda sudske nezavisnosti znači paralelno rušenje načela podele vlasti. Vrednost 1 BNSP utvrđuje s druge strane da: „sudska nezavisnost je preduslov za pravnu državu i osnovna garancija za pravično suđenje. Prema tome, sudija mora zadržati i izraziti sudsku nezavisnost u individualnom i institucionalnom aspektu“. U istom pravcu, prema jednoj logičnoj analizi ONNSUN, sudska nezavisnost se izražava u dve ravni a to su: a) institucionalna nezavisnost i b) individualna nezavisnost.

- *Institucionalna nezavisnost sudstva* -

ONNSUN u načelu 1 utvrđuje da: „Nezavisnost sudstva se mora jemčiti od države i biti uključena u Ustavu ili državno pravo. Obaveza je svih državnih i drugih institucija da poštuju i prate sudsku nezavisnost“. Ovo opredeljenje ONNSUN izražava institucionalnu stranu nezavisnosti sudstva od drugih vlasti, zahtevajući da sudska vlast nema ni jednu strukturalnu, horizontalnu ili vertikalnu vezu sa nekom drugom državnim strukturuom.⁵⁰⁸ Tim više, ONNSUN pojašnjava da je aktivna obaveza (znači ne prosto pasivna), svake državne institucije da *prati* i *poštuje* nezavisnost sudstva. Po ovoj logici, institucionalna nezavisnost sudstva, prema ovom opredeljenju, nije *stanje* koje treba pretpostaviti, nego situacija koja zahteva stalno nadziranje. ONNSUN u načelu 7 utvrđuje da je obaveza svake države da nudi dovoljne izvore radi omogućavanja da sudstvo vrši njenu funkciju na *prikladan* način. Obaveza države je, prema Načelu 7, aktivne prirode, obzirom da obavezuje države da ne dopuštaju da se sudstvo suočava sa takozvanom pojavom *nedovoljnosti* kao rezultat nedostatka uslova ili izvora za redovno vršenje njegove funkcije. Iz jedne logične analize ONNSUN proizilazi da je institucionalna nezavisnost sudstva izraz četiri odreditelja: a) nezavisnost u odlučivanju, b) upravna nezavisnost, c) jurisdikcijska nezavisnost i d) finansijska nezavisnost.

1. „Nezavisnost u donošenju odluka“ je veoma značajan pokazatelj nezavisnosti sudstva. Načelo 4 ONNSUN utvrđuje da: „ne sme da postoji nikakav neumesni ili neopravdani uticaj na sudski proces i ne treba da se sudske odluke sudova podležu izmeni. Ovo načelo ne prejudicira sudsko preispitivanje, ublažavanje ili smanjenje sudskih odluka od strane nadležnih organa, u skladu sa zakonom“. Dakle, nezavisnost u odlučivanju, prema načelu 4 ONNSUN, koje se proklamuje i od

⁵⁰⁷ Constitutional Court of South Africa, *TFH van Rooyen and Two Others v The State and Six Others*, Judgment, Case No 21/01.

⁵⁰⁸ Kao uporedni primer, Ustavni sud Letonije je u slučaju 04-07(99) istakao da: odluka o rešenju jednog građanskog spora između pravnih lica može se doneti samo od suda a ne od kabineta ministara, iako jedna od stranaka u sporu je državna kompanija (preduzeće) obuhvaćeno u procesu privatizacije pod nadzorom Državne agencije za privatizaciju. (Odluka Ustavnog suda Letonije 04-07(99), od 24.03.2000).

R.94(12) I (2) a (i), ima dva značaja: prvo, da se spreči uticaj ili intervencija od strane jedne institucije ili stranog faktora na sudski proces, osim kada se to zahteva od samih sudova kao deo sudskog postupka i drugo, sudske odluke se ne mogu preispitati, izmeniti, staviti pod sumnjom ili ispraviti od vanjskih institucija, (osim po predviđenom postupku sudske žalbe). To takođe stvara pozitivnu obavezu za ostale državne institucije da sprovedu sudske odluke, kako se utvrđuje i načelom 7 MSSNMAK, jer bi se odbijanje ili zaobilaženje sudske odluke bi se smatralo kao pokušajem za njenu faktičku izmenu. Štaviše, prema MSSNMAK, sudstvo treba biti apsolutno slobodno da prati izvršenje njegovih odluka. Prema tome, nezavisnost u odlučivanju je aktivni pokazatelj merenja institucionalne nezavisnosti sudstva, što se u svakom slučaju treba meriti a ne samo pretpostaviti.

2. „Upravna nezavisnost“ je drugi odreditelj institucionalne nezavisnosti sudstva. Ovo se povezuje sa pravom sudske vlasti, u smislu načela 14 ONNSUN, da odluka o dodeli predmeta za suđenje određenom sudiji ili određenim sudijama bude samo njena unutrašnja nadležnost,⁵⁰⁹ i da nema nekog spoljnog faktora koji bi mogao da utiče na taj postupak. Štaviše, raspodela predmeta sudijama, prema Venecijanskoj komisiji, treba da se izvrši na osnovu objektivnih kriterija i obično pitanje raspodele ne ostavi u rukama predsednika suda.⁵¹⁰ Osim toga, kako se utvrđuje i u načelu 8 MSSNMAK, upravna nezavisnost je vezana i za pravo sudova na potpuno i neograničeno upravljanje svojom administracijom, osim kad je zakonom drugačije propisano, i mimo uticaja ostalih vlasti.
3. „Jurisdikcijska nezavisnost“ se odnosi na autoritet sudova da ne podležu uticaju, preprekama ili primoravanju da se u njihovom pravu izjasne da li imaju ili ne jurisdikciju za suđenje jednog određenog pitanja i u njihovoj je isključivoj nadležnosti da sude sudska pitanja, uz sprečavanje da neka druga institucija odluči o pitanjima ove prirode. Načelo 3 ONNSUN utvrđuje da: „sudstvo ima jurisdikciju nad svim pitanjima sudske prirode i imaće isključivu nadležnost za odlučivanje kada pred njim podneto pitanje spada u njegovu zakonom propisanu nadležnost“. Uopšte gledano, jurisdikcijska nezavisnost daje isključivo pravo sudovima da vrše sudsku funkciju države i zabranjuje drugima da preuzimaju sudstvu bilo koju nadležnost. S druge strane, jurisdikcijska nezavisnost, kako je to utvrđeno i R.94(12) [I.2.a.iii], zabranjuje da se bilo koja institucija meša u određivanju da li je neki sud nadležan ili ne da sudi određeno pitanje-bilo u smislu negiranja ili potvrđivanja nadležnosti-uz davanje isključivog prava sudovima da oni sami

⁵⁰⁹ Kao uporedni primer iz sudske prakse Poljske, termin „pravna administracija“ treba podrazumevati objektivno kao jedan proces rešavanja sudskih sporova a ne subjektivno kao nadležnost samo sudova. (Odluka Ustavnog tribunala Poljske K.41/47, od 08.12.1998);

⁵¹⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the Compatibility with Constitutional Principles and the Rule of Law of Actions Taken by the Government and the Parliament of Romania in Respect of Other State Institutions and on the Government Emergencš Ordinance on Amendment to the Law No. 47/1992 regarding the Organisation and Functioning of the Constitutional Court and on the Government Emergencš Ordinance on amending and completing the Law No. 3/2000 regarding the Organisation of a Referendum of Romania’, No. 685/2012, adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session, Venice, December 2012. CDL-AD(2012)026, paragraph 70.7.

odlučuju da li imaju ili ne jurisdikciju da sude određeno pitanje. Prema tome, jurisdikcijska nezavisnost omogućava da demarkacija jurisdikcije sudova, u smislu granica postavljenih Ustavom i zakonom, treba da se oceni i tumači od samog sudstva.

4. „Financijska nezavisnost“ je vezana za obavezu države, kako se utvrđuje u Načelom 7 ONNSUN i Načelom 10 MSSNMAK, da omogući sudstvu dovoljno finansijskih izvora radi vršenja njegove funkcije na prikladan način. Ovo načelo podrazumeva da dve druge vlasti ne mogu ograničavati ili smanjivati finansijske troškove sudstva, bez obzira na to što mogu da vrše njihovo nadziranje kao i da sudstvo odluči samo i nezavisno za upravljanje njenim finansijama, shodno odgovarajućim zakonima. Financijska nezavisnost je osnovni odreditelj nezavisnosti sudske vlasti, jer nemogućnost sudstva da izvrši svoju funkciju zbog nedostatka finansijskih izvora, može dovesti sud u zavisan položaj u odnosu na dve druge vlasti, kao i da smanji njegovu administrativnu sposobnost za izvršenje sudskih dužnosti.

-Individualna nezavisnost sudstva-

1. Osim institucionalne nezavisnosti, koja izražava strukturalnu nezavisnost sudova, individualna nezavisnost sudstva je druga ravan na kojoj se izgrađuje nezavisnost sudske vlasti. Individualna nezavisnost je izraz nezavisnosti sudija u vršenju njihove sudske funkcije. To, uopšte gledano, podrazumeva da sudije moraju biti zasluženi, objektivni, neutralni i oslobođeni svakog osećaja uticajnosti kada vrše njihovu sudsku funkciju. Individualnu nezavisnost, kratko rečeno, treba izraziti ne samo prema spoljnim uticajima kojima mogu biti izloženi sudije, nego i prema unutrašnjim uticajima same sudske vlasti, ili i od subjektivnih uticaja samog sudije. BNSP⁵¹¹ pružaju jednu celinu standarda kojima se detaljnije utvrđuje individualna nezavisnost sudija,⁵¹² a ti standardi čine uobičajene ustavne i zakonske izvore za demokratske države, koji u stvari imaju karakter međunarodnih zakona.
2. Prema BNSP, postoje šest vrednosti koje izražavaju supstancijalni standardi o individualnoj nezavisnosti sudija: a) *nezavisnost sudija* je izražena kao nezavisno vršenje sudske profesije na osnovu individualne ocene činjenica i savesti. Sudija treba biti nezavisan i prema društvu, takođe i prema strankama u suđenju. Štaviše, sudija treba da bude ne samo oslobođen i nepodložan uticajima izvršne i

⁵¹¹ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002.

⁵¹² Kao uporedni primer iz sudske prakse Češke, jedan pravilnik koji dopušta privremena imenovanja sudija za izvršenje radova u Ministarstvo pravde je neustavan, kao što je i pravilnik koji ne sadrži načine o zaštiti sudskih zvaničnika od privremenog udaljavanja od dužnosti od strane Ministarstva pravde i pravilnik koji dopušta Predsedniku Republike da odredi broj zamenika predsednika Vrhovnog suda. (Odluka Ustavnog suda Republike Češke Pl.US39/08, od 06.10.2010).

zakonodavne vlasti, nego i osmatrač njegove slobode naspram njih. Takođe, sudija treba biti potpuno slobodan od uticaja njegovih kolega i da se brine da nezavisnost suda u kome on vrši svoju dužnost od njega se stalno nadzire. Nezavisnost sudije treba da se zasniva i na opravdano obrazloženje svojih odluka, jer će to povećati poverenje javnosti u sudstvo i rad sudija.⁵¹³ b) *nepriistrasnost*, izražena kao odgovarajuće upravljanje sudskom funkcijom od strane sudija prilikom donošenja odluka. To podrazumeva da sudija treba da donese svoje odluke nepristrasno, bez povlašćivanja ili predrasuda prema određenoj stranki.⁵¹⁴ Prema tome, sudija treba da vodi računa o tome da njegove odluke povećaju poverenje javnosti, stranaka i zakonskih stručnjaka u sudstvo. Pored toga, sudije treba da minimiziraju stvaranje okolnosti koje ih isključuju od suđenja određenih pitanja.⁵¹⁵ To obavezuje sudije da ne komentarišu ili saopšte neku ideju, činjenicu ili mišljenje koje mogu uticati na odluku koju će oni doneti o nekoj specifičnoj stvari podnetoj sudu. Štaviše, sudije treba da se sami izuzmu od suđenja u kojima oni imaju sukob interesa sa predmetom suđenja⁵¹⁶; c) *integritet*, izražen kao ponašanje sudije kao jednog igrača koji stoji iznad granice ukora jednog racionalnog posmatrača. Ovo pak obavezuje sudiju da putem svojih odluka uveri javnost da sud ima integritet i u isto vreme traži od sudije da integritet pitanja koja se rešavaju trebaju izvideti a ne samo jednostavno o njima odlučiti.⁵¹⁷ U slučaju multietničkih država, kao što je obrazloženo i od Ustavnog suda Južne Afrike u *TFH van Rooyen*,⁵¹⁸ treba imati u vidu društvena raznolikost u etničkom smislu radi ocene da li je ponašanje sudija u okviru granica koje su prihvatljive od racionalnog posmatrača; c) *pravda*, kao izraz pravednosti ponašanja sudije u njegovom radu. Sudije treba da vode računa da njihove odluke izgledaju pravedne u očima javnosti, što zahteva, između ostalog, da sudije ograničavaju njihova lična ponašanja, kako bi javnosti dali ukus

⁵¹³ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, Vrednost 1, stavovi 1-6.

⁵¹⁴ Upređni primer, Ustavni sud Litvanije u odluci 39/06 je istakao da u pojedinim slučajevima, pružanje pravde ne zavisi samo od materijala koji se pružaju sudu, jer i sudije moraju preuzeti odredjene radnje, kao što je prikupljanje nedostajalih dokaza, radi istraživanja okolnosti slučaja na podroban i objektivna način, kako bi se došlo do istine. U preduzimanju takvih aktivnosti, sud treba postupiti tako da ne pruža mogućnost da bude optužen za jednostranost ili podložnost uticajima. (Odluka Ustavnog suda Litvanije 36/06, od 28.05.2008);

⁵¹⁵ Upređni prime iz pravne prakse Hrvatske, Državni sudski savet odlučuje sam o zahtevu za zauzeće njegovog predsednika i/ili članova u disciplinskom postupku vođenom protiv predsednika jednog suda ili nekog sudije. Odbijanje takvog izuzeća sa obrazloženjem da je nenadležan da o tome odlučuje u slučajevima disciplinskog postupka pred Državnim sudskim savetom, podrazumeva prijem jednostranih sudija, što pak podrazumeva povredu prava na pravedno suđenje. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-IV-947/1996, od 08.01.1997);

⁵¹⁶ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, Vrednost 2, stavovi 1-5.

⁵¹⁷ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, Vrednost 3, stavovi 1-2.

⁵¹⁸ Constitutional Court of South Africa, *TFH van Rooyen and Tzo Others v The State and Six Others*, Judgment, Case No 21/01.

pravednosti u njihovim odlukama. Sudije ne treba izgrađivati lične odnose sa strankama u suđenju i sa nosiocima sudske profesije, izbegavajući bilo kakvo povlašćivanje bilo koga. Sudije takođe treba da budu oslobođeni od svakog finansijskog sukoba interesa, bilo to i sa članovima njihovih porodica i treba izgraditi jednostavno službene odnose sa svakim pojedincem, uključujući i njihove kolege;⁵¹⁹ d) *ravnopravnost*, kao izraz ravnopravnog tretiranja svih stranaka pred sudom. To obavezuje sudije da se odnose s poštovanjem prema izrazima drugih i da ne diskriminišu ljude ili grupe po bilo kakvoj društvenoj osnovi.⁵²⁰ To takođe podrazumeva da sudije trebaju da ravnopravno tretiraju stranke, njihove kolege, advokate i svako drugo lice koje učestvuje u sudskom postupku;⁵²¹ e) *odgovornost i marljivost*, kao izraz prednosti prema sudskoj profesiji koju treba izraziti sudija, uz dokazivanje da nijedna druga aktivnost ne može konkurisati njegovoj sudskoj dužnosti. Ovaj standard određuje da sudije, takođe, treba da se brinu za podizanje njihovog stručnog znanja tokom celog vremena i da njihovu dužnost vrše marljivo i suzdržano.⁵²²

3. Osim toga, Venecijska komisija je jasno pokazala da lična nezavisnost sudija podrazumeva da sudije nižih sudova ne mogu da se potčine naređenjima viših sudova i da treba da se osećaju nezavisni prema višim sudijama. Naravno, viši sudovi imaju snagu revizije odluka nižih sudova,⁵²³ međutim ne mogu zauzeti ulogu uticanja na niže sudije, jer će se to prevesti na zavisnost nižih od viših sudija.⁵²⁴

⁵¹⁹ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, Vrednost 4, stavovi 1-16.

⁵²⁰ Kao uporedni primer, u slučajevima kada redovni sudovi nisu odredili strankama zaštitu fundamentalnih prava i osnovnih sloboda, pored činjenice da Ustavni sud sada već priznao pravo za zaštitu stranaka u slučajevima faktički analognim, treba posmatrati kao povredu načela ravnopravnosti pred zakonom. (Odluka Ustavnog suda Republike Češke III.US206/98, od 09.07.1998);

⁵²¹ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, Vrednost 5, stavovi 1-5.

⁵²² The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct (2001) adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Roundtable Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, Vrednost 6, stavovi 1-7.

⁵²³ Uporedni primer, Ustavni sud Republike Češke, u njegovoj odluci IV.US613/06, istakao je da se sudska praksa (case-Law) neprekidno razvija i stalno ima mogućnost da se dopuni sa protumačenim zaključcima, što bi dovelo i do potpuno izmene prethodne prakse. Izmene u praksi sudskog odlučivanja nisu poželjne, posebno u višim sudovima, koji su ovlašćeni da ujednačavaju sudsku praksu nižih sudova, radi izbegavanja povrede načela vladavine zakona, ili načela predvidljivosti sudskog odlučivanja. (Odluka Ustavnog suda Republike Češke IV.US61306, od 08.04.2007);

⁵²⁴ Vidi: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the draft constitution of the Nakhichevan Autonomous Republic (Azerbaijan Republic)', approved by the Commission at its 33rd Plenary Meeting, Venice, December 1997.CDL-INF (97) 6, p.6.

4. Individualna nezavisnost sudija zavisi od nekoliko faktora, kao što su: a) imenovanje sudija, b) vreme trajanja njihovog mandata, c) promovisanje sudija, č) pravila i mehanizmi za disciplinovanje sudija, d) visina i sigurnost njihovih plata i e) sloboda izražavanja i udruživanja.
5. Imenovanje sudija treba se izvršiti na osnovu određenih međunarodnih standarda, jer je to snažan činilac individualne nezavisnosti sudija. Modeli imenovanja koji dopuštaju spoljne uticaje, ili omogućavaju da nesposobna ili nedostojna lica za položaj sudije mogu imenovati za sudije su putevi koji omogućavaju ugrožavanje individualne nezavisnosti sudija. Načelo 10 ONNSUN utvrđuje da: „Lica izabrana za rad u sudskoj vlasti treba da budu pojedinci sa integritetom, sposobnostima i potrebnim kvalifikacijama iz oblasti pravosudne profesije. Bilo kakav metod izbora sudija treba se zaštititi od izbora sa nepravednim motivima. Tokom izbora sudija, ne sme postojati diskriminacija protiv jednog kandidata na osnovu rase, boje, pola, vere, političkih ili drugih mišljenja, nacionalne ili socijalne pripadnosti, imovine, rođenja ili statusa, izuzimajući iz ovoga zahtev koji može biti utvrđen da kandidat bude državljanin države u kojoj će vršiti dužnost.“ ONNSUN prema tome, postavlja tri standarda u vezi imenovanja sudija: a) da sudije budu lica sa integritetom i stručno sposobni u sudskoj oblasti, kako bi vršili njihovu dužnost dostojanstveno, b) da proces imenovanja sudija bude zaštićen od nepravednih motiva, bilo oni politički, imovinski, društveni itd., kako bi mehanizam imenovanja sudija garantovao da samo zaslužena lica za obavljanje ove dužnosti mogu dobiti položaj sudije i c) da se izbor sudija vrši van svake diskriminacije, kao način garantovanja da sudije vrše njihovu profesiju oslobođeni od njihovog porekla, klase, socijalnog statusa itd.
6. Prema MSSNMAK, kako se utvrđuje u načelu 1, individualna nezavisnost sudija je dvojaka: a) izražena kao lična nezavisnost, koja podrazumeva da „termini i uslovi služenja u sudstvu su obezbeđeni na adekvatan način, kako individualne sudije ne bi bile subjekat kontrole od strane izvršne vlasti“ i b) izražena kao supstancijalna nezavisnost koja podrazumeva da „u izvršenju njegove/njene sudske funkcije sudija nije subjekat ničega osim zakona i direktiva njegove/njene lične svesti.“
7. Prema ESLjP, individualna nezavisnost je činilac poštovanja prava čoveka za pravedno i pošteno suđenje. U slučaju *Incal v. Turkey*, ESLjP je utvrdio da: „za utvrđivanje da li se neki sud može smatrati nezavisnim na osnovu člana 6(1) EKLjP, treba posvetiti pažnju, između ostalog, i pitanju imenovanja i vremenu trajanja njegovog mandata...“⁵²⁵ Štaviše, u *Lanko v. Slovakia*,⁵²⁶ ESLjP je utvrdio da suđenje jedne stvari od jednog organa koji se bira od državne vlasti, smatra se povredom prava čoveka da se sasluša od jednog nezavisnog i nepristrasnog suda. *Lanko v. Slovakia* je tumačenje što je ESLjP postavio standard koji kaže da izbor sudija od jedne vladine institucije znači povredu nezavisnosti sudija i kao posledica toga povredu prava na pravedno suđenje. Prema ovom gledištu,

⁵²⁵ ESLjP, *Incal v. Turkey*, 9 June 1998, Judgment, Reports 1998-IV, f.1571, paragraph 65.

⁵²⁶ ESLjP, *Lanko v. Slovakia*, 2 September 1998, Judgement, Reports 1998-VI, f. 2497-2498, para. 12-17.

intervencija u izboru sudija od političkih organa, prema ESLjP, paralelno prouzrokuje i povredu prava na pravedno suđenje stranaka koje se osuđuju od takvih sudija.

8. U nastavku, u vezi gore navedenog, PSNAKA⁵²⁷ postavlja jedan broj eksplicitnih standarda u pogledu imenovanja sudija, koji, kao međunarodno pravilo, služe za mnoge ustavne moderne sisteme. PSNAKA utvrđuje da imenovanje sudija treba izvršiti visoko ceneći zasluženi kvalitet i njihovu podobnost za sudski položaj.⁵²⁸ U skladu sa ovim standardima, postupci imenovanja sudija treba da se detaljno utvrđuju i budu formalizirani.⁵²⁹ Iznad svega, proces imenovanja sudija treba učiniti javnim u svakom slučaju.⁵³⁰ Takođe, PSNAKA, jasno pokazuje da ništa se ne može dopustiti u procesu imenovanja što bi dovelo do opravdanog osećaja da je kandidat za sudiju stalno odgovoran prema vladi ili institucije koja ga bira.⁵³¹ Nakon imenovanja, sudije treba ostaviti na dužnosti do ispunjenja zakonom propisanog uslova za penzionisanju, najmanje kad navrše 65 godina života.⁵³² Štaviše, proces razrešenja sudija treba da bude utvrđen jasnim standardima i ne treba dopustiti nikako da oštećuje poverenje javnosti u sudsku vlast.⁵³³ U ovom smislu, ne treba dopustiti da se razrešenje dogodi pre izrade preliminarnog izveštaja o osnovanim razlozima za pomenuto razrešenje.⁵³⁴
9. MSSNMAK, u članu 20, postavlja još jedan međunarodni standard u vezi odnosa između zakonodavstva i sudstva. Ovim standardom je utvrđeno da parlament ne može izmeniti određenim zakonom status aktuelnih sudija, osim ako je to u korist samih sudija. Takođe, MSSNMAK utvrđuje da se reorganizacijom na osnovu

⁵²⁷ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42.

⁵²⁸ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 10.

⁵²⁹ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 11.

⁵³⁰ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 12.

⁵³¹ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 13.

⁵³² Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 16.

⁵³³ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 17.

⁵³⁴ Australian Bar Association (2004) 'Charter of Judicial Independence', available at: http://www.austbar.asn.au/index.php?option=com_content&View=article&id=27:general-papers&catid=33&Itemid=42, paragraph 18.

zakona parlamenta ne može izvršiti premeštaj sudija, izuzev u sudove istog statusa, u kojima u momentu izmene zakonodavstva služile. Ova dva međunarodna standarda pružaju sigurnost da se sudije ne mogu afektirati zakonom parlamenta što se tiče njihovog položaja, kao način da se utiče na njihovu ličnu nezavisnost.

- 10.** Vreme trajanja mandata sudija je osnovni segment njihove individualne nezavisnosti, jer kratak mandat može učiniti sudiju zavisnim od institucija koje ga biraju i, kao rezultat toga, i pogodnog da ih povlašćuje u njihovim interesima. Ista je stvar i sa visinom plate sudija. Načelo 11 ONNSUN, utvrđuje da: „vreme trajanja položaja sudija, njihova nezavisnost, sigurnost, adekvatna plata, uslovi službe, penzije i starost za penzionisanje treba obezbediti na pogodan način zakonom“. Štaviše, u načelu 12, ONNSUN utvrđuje da: „sudije, izabrane ili imenovane, treba da imaju zagarantovan status do jednog određenog starosnog doba za penziju, ili prelazak roka njihovog mandata ukoliko on postoji“. MSSNMAK, u članu 22, zahteva da mandat sudije bude doživotan i da se ne može prekinuti, osim u određenim slučajevima, jer bi to omogućavalo da sudija ne bude zavisan u smislu zahteva o imenovanju. Isti je i predlog Konsultativnog veća Evropskih sudija (KVES) predložen na strani 48 Mišljenja 1. Štaviše, u članu 23, MSSNMAK zahteva da se ne dopuštaju prakse probnih mandata za sudije,⁵³⁵ i da se zabranjuju prakse imenovanja privremenih sudija. Takođe, MSSNMAK, u članu 25 zahteva da ako sudski sistem omogućava imenovanje sudija sa polovinom radnog vremena, to učiniti sa jednom posebnom kontrolom.

Pitanje nemogućnosti razrešenja sudije je od prevashodne važnosti za njihovu nezavisnost, kako se utvrđuje i od KKES, na strani 60 Mišljenja 1. Tim više, Venecijanska komisija zahteva da se pitanje nemogućnosti razrešenja sudija utvrdi eksplicitno u Ustavu. S druge strane, EPSS, u načelu 7, utvrđuje eksplicitno osnove o tome kada može prestati mandat jednog sudije, kao što su: a) ostavkom, b) na osnovu lekarskog uverenja ili fizičkoj nesposobnosti, c) navršenjem određenog starosnog doba, d) istekom mandata, e) neizostavno, u slučajevima kada je sudija subjekat disciplinskog postupka od jednog nezavisnog organa-regulatora sudstva, čija odluka za razrešenje treba biti u skladu sa načelom proporcionalnosti i sadržati pravo na žalbu pred jednim višim sudskim organom (vidi i član 27 MSSNMAK). U R. 94(12), u tački VI.2, Saveta Evrope, utvrđena još jedna okolnost po kojoj se može razrešiti sudija: u slučaju kada izvrši krivično delo. Van ovih uzroka, završetak mandata sudije bi se smatrao kao protivan međunarodnim standardima.

- 11.** Što se tiče plate sudija, KKES, u mišljenje I⁵³⁶ utvrđuje da „treba izraditi posebne pravne odredbe koje garantuju da se plate sudija ne mogu smanjiti i da se garantuje

⁵³⁵ I prema Venecijanskoj komisiji to je problematično pitanje i treba da se maksimalno ograniči, pošto čini sudiju zavisnim u njegovim mišljenjima prema organu koji će ga birati. Vidi: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Judicial Appointments’, No. 403/2006, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session Venice, March 2007. CDL-AD(2007)028, paragraph 40.

⁵³⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Judicial Appointments’, Opinion No. 403/2006, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session Venice, March 2007. CDL-AD(2007)028, paragraph 62.

da se najmanje *de facto* povećanje plata sudija bude srazmerna povećanju troškova života.“ Tim više, KKES, u Mišljenju 2 (stav 5), utvrđuje da budžeti sudova ne mogu biti deo političkih kretanja i da nijedna institucija ne može vršiti pritisak na sudove kada oni utvrđuju budžet kojeg traže od države.⁵³⁷ Pitanje sigurnosti visine plata za sudije je garancija da oni ne budu zavođeni sa strane ili da se afektiraju iz nesigurnosti za njihovu platu, što bi učinilo da sudije budu subjekat privatne finansijske nesigurnosti u odnosu na njihovu sudsku funkciju. Vrhovni sud Kanade, u slučaju *Manitoba Prov. Judges Assn. v. Manitoba*,⁵³⁸ je sudio da smanjenje plata sudijama utiče na njihovu nezavisnost i čini, s druge strane, dovoljan razlog da se sudije opravdano osećaju kažnjavani od vlade. U tom smislu, Vrhovni Sud Kanade je prihvatio argumentaciju da je smanjenje plata sudija napad na njihovu nezavisnost i da ovaj napad predstavlja osnovnu povredu slobode sudija da se opravdano osećaju napušteni u odnosu na druge vlasti, ili i političke šeme uticaja.⁵³⁹ Ista argumentacija je korišćena i od Ustavnog suda Južne Afrike u slučaju *TFH van Rooyen*.⁵⁴⁰

12. „Nepriistrasnost sudske vlasti“ je načelo usko povezano za nezavisnost sudske vlasti, kako je argumentovano od ESLjP u *Findlay v. the United Kingdom*.⁵⁴¹ Iako su mnogi aspekti nepriistrasnosti napred komentarisani u smislu individualne nezavisnosti sudija, u ovom delu se objašnjavaju neki od međunarodnih standarda nepriistrasnosti sudstva. Načelo 2 ONNSUN utvrđuje izričito da: „sudstvo treba odlučiti o pred njime podnetim pitanjima na nepriistrasan način, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez ijednog ograničenja, neprikladnog uticaja, bez podsticaja, pritisaka, pretnji ili direktnih ili indirektnih uticaja iz bilo kog pravca ili razloga“. Savet Evrope, putem R.94(12) I(2)d, utvrdio je da u procesu sudskog odlučivanja, sudije treba da se osećaju slobodni i oslobođeni od bilo kakvog stranog pritiska, pretnje, direktnog ili indirektnog uticaja, iz bilo kog razloga i na bilo kakvom osnovu. U ovom aspektu, u R.94(12) I(2)d, utvrđuje se da zakonodavstvo treba predvideti kazne za subjekte koji pokušavaju uticati na nepriistrasnost sudija s obrazloženjem da sudije treba da se osećaju slobodnim da odlučuju o njihovim slučajevima i ne trebaju da imaju nikakvu odgovornost da izveštavaju nekom spoljnom subjektu o razlozima odlučivanja u konkretnim slučajevima.

⁵³⁷ U poređni primer, sudstvo raspolaže svojim budžetom, prema tome Ministar pravde nema pravo da upravlja ni jednim njegovim delom. (Odluka Ustavnog suda Bugarske 01/99, od 14.01.1999).

⁵³⁸ Canadian Supreme Court, *Manitoba Prov. Judges Assn. v. Manitoba (Minister of Judges)*, Judgement, 1997.

⁵³⁹ Kao U poređni primer, jedan razlog više zašto sudstvo ne treba da zavisi od drugih vlasti je činjenica da je ona jedina vlast koja se formira na stručnoj a ne političkoj osnovi. Samo kada sudstvo bude nezavisno od drugih vlasti, može izvršiti njegovu pravu funkciju, administraciju prava. (Odluka I Ustavnog suda Litvanije br.16/98, od 21.12.1999);

⁵⁴⁰ Constitutional Court of South Africa, *TFH van Rooyen and Tšo Others v The State and Six Others*, Judgment, Case No 21/01.

⁵⁴¹ ECtHR, *Findlaš v. the United Kingdom*, 25 Februarš 1997, Judgment, *Reports of Judgments and Decisions 1997-I*, p. 281, § 73.

13. Vrhovni sud Kanade je dao objašnjenje u vezi nepristrasnosti sudstva. U slučaju *Valiente v. The Queen*,⁵⁴² Vrhovni sud Kanade je utvrdio da je nepristrasnost „jedno duhovno stanje ili stav suda prema pitanju i stranaka obuhvaćenih u jednom posebnom slučaju“. ESLjP u pojedinim njegovim slučajevima je sudio i po pitanju nepristrasnosti sudova u smislu člana 6.1 EKLjP, uz argumentaciju da konstatacija nepristrasnosti jednog suda u konkretnom slučaju predstavlja povredu pomenutog člana. U slučaju *Daktaras v. Lituania*,⁵⁴³ EKLjP je argumentovao da nepristrasnost sudstva treba posmatrati u dva aspekta - subjektivnom i objektivnom. Subjektivni aspekt nepristrasnosti se ogleda u zahtevu sudija da budu slobodni od njihovih subjektivnih ocena kada sude određena pitanja i ocene samo na osnovu razuma. Međutim, objektivni aspekt nepristrasnosti, ESLjP povezuje sa zabranom da sud bude pod uticajem ili povezan sa nekom okolnošću ili objektivnom činjenicom u toku procesa suđenja. Komitet za ljudska prava UN, u slučaju *Arvo O. Karttunen*,⁵⁴⁴ je takođe izneo jedno opredeljenje u pogledu nepristrasnosti sudstva, uz argumentaciju da sudije ne smeju prejudicirati ništa o pitanjima koja se iznose pred njima i ne mogu podržavati interese jedne strane u suđenju.
14. Dakle, subjektivna nepristrasnost je odreditelj neutralnosti u stavu sudije prema njegovim subjektivnim mišljenjima ili svojim razlozima, dok se sudiji ne dopušta da prejudicira ili naginje prema stavovima jedne ili druge strane. ESLjP, u slučaju *Klein et al v. The Netherlands*,⁵⁴⁵ utvrdio da se subjektivna nepristrasnost sudija jednog veća treba utvrditi individualno. U slučaju *Remli v. France*,⁵⁴⁶ ESLjP je konstatovao da je sudija jednog žirija bio pristrasan pošto se čulo kako se optuženom obratio rasističkim pristupom. Isti je bio stav ESLjP u *Lavents v. Latvia*,⁵⁴⁷ kada je konstatovao da je sudija bio pristrasan pošto je dao prethodnu izjavu kojom je optuženog smatrao krivim. Što se tiče tereta dokazivanja za utvrđivanje da li je jedan sudija nepristrasan, ESLjP je ocenio da se subjektivnu nepristrasnost sudija treba pretpostaviti, kao što je rečeno u slučaju *Le Compte, Van Leuven i De Meyere v. Belgium*,⁵⁴⁸ i da se pristrasnost sudije može pokrenuti kao povreda člana 6.1 EKLjP samo time što je neko izneo dokaze o njenom postojanju. Dakle, nije potrebno da se stalno testira nepristrasnost sudija, nego se ono vrši samo pošto su stranke pružile dokaze o njenom postojanju. Međutim, ESLjP je u *Hauschildt v. Denmark*⁵⁴⁹ argumentovao da dokazi stranaka o nepristrasnosti sudije nisu dovoljni, nego se zahteva da se izmeri da li su sumnje o nepristrasnosti sudija objektivno opravdane. Tim više, ESLjP je otišao tako daleko

⁵⁴² Supreme Court of Canada, *Valiente v. The Queen*, Judgment, 1985, p.2.

⁵⁴³ ESLjP, *Daktaras v. Lituania*, 10 October 2000, Judgment, para. 30-32.

⁵⁴⁴ U.N. Doc. CCPR/C/46/D/387/1989, *Karttunen v. Finland*, Communication No. 387/1989, at 108 (1992).

⁵⁴⁵ ECHR, *Klein and others v. The Netherlands*, [2003].

⁵⁴⁶ ECHR, *Remli v. France*, [1996].

⁵⁴⁷ ECHR, *Lavents v. Latvia*, [2002].

⁵⁴⁸ ECHR, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, [1981].

⁵⁴⁹ ECtHR, *Hauschildt v. Denmark*, 24 Maš 1989, Judgment, Series A No. 154, p. 21, § 48.

tako što je u slučaju *Ettl et al v. Austria*⁵⁵⁰ sudio da se nepristrasnost ne može izraziti samo kod sudija, nego i kod sudija porotnika i stručnih saradnika koji su učestvovali u suđenju stvari, uz implicitno kazivanje da npr. utvrđivanje pristrasnosti jednog stručnog saradnika bila bi povreda člana 6.1 EKLJP.

15. Objektivna nepristrasnost, kao što je rečeno i u slučaju *Daktaras v. Lituanija*⁵⁵¹ u ESLJP, povezuje se sa zahtevom da sudije nemaju objektivni razlog zbog kojeg bi pribegli povlašćivanju ili ograničavanju u njihovim stavovima i da isključuju sve okolnosti ili indicije koje mogu dovesti do ove predrasude. Prema tome, kao što je argumentovano i u slučaju *Hauschildt v. Denmark*⁵⁵² od ESLJP, treba utvrditi da li postoje spoljne činjenice kojima se dovodi u sumnju nepristrasnost sudija u jednom određenom suđenju, jer suština objektivne nepristrasnosti se odnosi na funkcionalnu nezavisnost sudija u toku suđenja određenog slučaja. Tako, ESLJP, u slučaju *Thorgeirson vs. Ireland*⁵⁵³ je tražio da nepristrasnost sudija bude spolja primećena. *Primećenost* nepristrasnosti treba se uočiti kako kod javnosti, tako i kod stranaka jer, bez obzira što sudije mogu biti nepristrasne, činjenica da oni izgledaju spolja pristrasni, dovodi do pada kredibiliteta sudija u javnosti i, kao posledica toga, i percepcije o padu pravičnog suđenja. To je argument da nije dovoljno da sudije budu samo nepristrasne, nego oni u očima drugih i treba da izgledaju kao takvi. Prema tome, po ESLJP postoje dva uslova koji čine nepristrasnost subjektivnu: a) da sudije objektivno budu nepristrasni i b) da oni u očima drugih izgledaju kao nepristrasni.
16. Razvijajući dalje pojam nepristrasnosti u smislu krivičnog postupka, ESLJP je postavio tri standarda. Prvo, u slučaju *Piersack vs. Belgium*⁵⁵⁴ je zatraženo da proces krivičnog gonjenja bude odvojen od procesa suđenja, tako da lica obuhvaćena u ova dva procesa nemaju povezanost ili objektivnu mogućnost za međusobni uticaj. Drugo, u slučaju *De Cubber vs. Belgium*,⁵⁵⁵ zatraženo je da proces istraživanja bude odvojen od procesa suđenja i da lica obuhvaćena u ova dva procesa nemaju povezanost ili objektivnu mogućnost za međusobni uticaj. I treće, u slučaju *Huber vs. Switzerland*,⁵⁵⁶ zatraženo je da proces krivičnog gonjenja (tužiocima) i proces istrage (policija itd.) budu odvojeni tako što lica obuhvaćena u ova dva procesa nemaju neku povezanost ili objektivnu mogućnost za međusobni uticaj.
17. U celini gledano, ESLJP, u slučajevima *Fey vs. Austria* i *Padovani vs. Italy*,⁵⁵⁷ ali u drugim mestima, argumentovao je da sumnje o nepristrasnosti jednog sudije treba meriti u konkretnim okolnostima slučaja kome se sudi. U slučaju *Nortier vs. The*

⁵⁵⁰ ECHR, *Ettl and others v. Austria*, [1987].

⁵⁵¹ ESLJP, *Daktaras v. Lituanija*, 10 October 2000, Judgment, Para. 30-32.

⁵⁵² ECHR, *Hauschildt v. Denmark*, [1989].

⁵⁵³ ECHR, *Thorgeirson vs. Ireland*, [1992].

⁵⁵⁴ ECHR, *Piersack vs. Belgium*, [1984].

⁵⁵⁵ ECHR, *De Cubber vs. Belgium*, [1984].

⁵⁵⁶ ECHR, *Huber vs. Switzerland*, [1990].

⁵⁵⁷ ECHR. *Feš vs. Austria*, [1993] and ECHR *Padovani vs. Italy*, [1993].

Netherlands,⁵⁵⁸ ESLJP je presudio da činjenica da je sudija upoznat sa slučajem u jednom prethodnom postupka, npr. povodom odlučivanja ili potvrđivanja zahteva tužioca za pritvor, nije dovoljna činjenica da se smatra da će sudija biti pristrasan u suđenju koje sledi. Ovime je ESLJP potvrdio da o svakom slučaju i konkretnoj fazi treba kontekstualno suditi.

c) „Sudska vlast je pravična i obezbeđuje ravnopravni pristup sudovima.“

18. Ova dva opredeljenja su standardna i usko povezana sa dva najfundamentalnija napred objašnjena koncepta: nezavisnost i nepristrasnost sudske vlasti. Kada Ustav govori o sudskoj vlasti kao „pravične“ vlasti, to se u stvari odnosi na pravo čoveka za jedno „pravično suđenje“ ili za jedno „pravično saslušanje“ od strane suda. Pravo na pravično saslušanje, svakako, usko je povezano sa pravom čoveka za ravnopravni pristup sudovima. Pravo na pravično suđenje, kao što je utvrđeno i u članu 6 (1) EKLJP u celosti se odnosi na prava stranaka da se na suđenju tretiraju na nepristrasan način od suda, da mogu da izazivaju svedoke da se lično pitaju, kao i da se tretiraju dostojanstveno od sudija. Usko povezano sa ovim, pravo na pristup sudovima je utvrđeno u članu 6(1) EKLJP kao garancija da svako lice ima pravo da podnese predstavku pred sudovima, po kojoj će sud postupati, u pogledu njegovih prava i obaveza, kao što je to navedeno od strane ESLJP u slučaju *Golder v. UK*.⁵⁵⁹ To znači da pristup sudu, kao jednog ljudskog prava, podrazumeva da niko ne može da bude sprečen ili da mu se zabrani da se obrati jednom sudu radi traženja zaštite njegovih prava i zabrane se ne mogu vršiti ni od Ustava, zakona ili bilo kakvog drugog akta, ali ni od individualnih odluka nekog suda ili drugog organa.
19. Pravo na pristup sudu, kako je utvrđeno Ustavom, treba da se pruža ravnopravno svakome. U ovom aspektu, ravnopravni pristup sudovima se odnosi na ravnopravnost stranaka tokom suđenja, npr. tužioca i optuženog, kao i njihovo ravnopravno tretiranje od strane suda, uključujući i standard *nemo index in parte sua*, u širem smislu. U slučaju *D. Wolf v. Panama*,⁵⁶⁰ Komitet za prava čoveka UN smatra da pravo na ravnopravan pristup sudu obuhvata i pravo optuženog da mu se preda adekvatna obrazložena optužba, uz mogućnosti da se optuženi ubedi da organ optužbe ima dovoljno razloga da ga izaziva pred sudom.⁵⁶¹ ESLJP, u slučaju *Bulut v. Austria*,⁵⁶² je argumentovao da pravo za ravnopravan pristup sudu je standard prava za pravično suđenje i podrazumeva da svakoj stranki u sudskom

⁵⁵⁸ ECHR, *Nortier vs. The Netherlands*, [1993].

⁵⁵⁹ ECtHR, *Golder v UK*, 21 Februarš 1975, Judgment, Series A, No 18, para. 36.

⁵⁶⁰ UN Human Rights Committee, *D. Wolf v. Panama*, UN Doc. GAOR, A/48/40, (vol. 2), p. 44, para. 6.4.

⁵⁶¹ Kao slučaj upoređivanja, Ustavni sud Litvanije, u njegovoj odluci 35/03-11/06, istakao da prema ustavnim načelima samo sudovi su nadležne institucije za dodelu pravde, da zakoni treba da budu transparentni i da slučajevi treba da se razmatraju pravedno, takođe se podrazumeva da sudske odluke treba da budu obrazložene sa pravnim argumentima. Sudske odluke treba da sadrže celinu argumenata na kojima se baziraju. Nakon objavljivanja odluka, drugi argumenti se ne mogu dostaviti u vezi odgovarajućeg slučaja i sudovima nije dozvoljeno otuđivanje odluke. (Odluka Ustavnog suda Litvanije, 35/03-11/06, od 21.09.2006);

⁵⁶² ECtHR, *Bulut v. Austria*, 22 February 1996, Judgment, Reports 1996-II, f. 359, para 47.

postupku treba pružiti ambijent i opravdano vreme za davanje objašnjenja o slučaju, kako se ne bi videlo u očima drugih da je jedna strana neopravdano ograničena u odnosu na njegov/njen protivnik. Štaviše, ESLJP, u slučaju *Machado v. Portugal*⁵⁶³, argumentovao da pravo na ravnopravan pristup sudu obuhvata kako krivične slučajeve tako i one građanske i, između ostalog, podrazumeva da se stranke upoznaju sa dokazima drugih stranaka, podnetim činjenicama od njih i da iznesu njihove verzije komentara na sve to. U slučaju *Branstetter v. Austria*⁵⁶⁴, ESLJP je odlučio da su optuženoj stranki povređena prava na ravnopravan pristup sudu, jer žalba tužilaštva podneta sudu, nije dostavljena i optuženoj stranki i sledstveno tome ovoj poslednjoj nije pružena mogućnost odgovora na navode žalbe tužioca. Pravo na pristup sudu, ipak, može *izuzetno* da se ograniči ako za to postoji legitiman razlog i ako ograničavajuće mere ne krše načelo srazmernosti između postavljene mere i cilja koji se namerava postići, pod uslovom da takvo ograničenje ne oštećuje samu suštinu postojanja pomenutog prava, kako je to odlučeno od ESLJP u *Lithgow et al v. The United Kingdom*,⁵⁶⁵ *Stubbings et al v. The United Kingdom*,⁵⁶⁶ i *Fayed v. The United Kingdom*.⁵⁶⁷

20. Pravo na pristup sudu, iz gore navedenog, treba povezati, između ostalog, sa tri pitanja: a) kada sudovi odbijaju da primaju jednu stranku na osnovu *locus standi*, jer smatraju da njeno pitanje ne može biti predmet rasprave u sudu; b) kada se pravo na pristup sudu ograničava od raznih procedura ili ograničenja; c) kada se konačne sudske odluke ne sprovode od odgovarajućih institucija. U slučaju *Golder v. UK*,⁵⁶⁸ jedan zatvorenik je pokušao da optuži čuvara zatvora za klevetu, po građanskoj proceduri, što nije prihvaćeno od nacionalnog suda, prema tome ESLJP je odlučio da odbijanje suđenja po jednoj takvoj tužbi od strane suda, predstavlja povredu prava zatvorenika na pristup sudu. Na isti način, u slučaju *Campbell and Fell v. The United Kingdom*,⁵⁶⁹ ESLJP je odlučio da negiranje prava zatvorenika da se konsultuju sa advokatom zbog jedne disciplinske kazne, izrečene od strane zatvora, smatrao kao povredu pristupa sudu. U istoj liniji je ESLJP, u slučaju *Immobiliare Saffi v. Italy*,⁵⁷⁰ odlučio da onemogućavanje stranki da se njena tužba sasluša efektivno od jednog suda u građanskom sporu, predstavlja povredu prava na pristup sudu i sledstveno tome u suprotnosti sa načelom pravne države. Što se tiče ograničavanja postupka u vezi pristupa sudu, u slučaju *Kreuz v.*

⁵⁶³ ECtHR, *Lobo Machado v. Portugal*, 20 Februarš 1996, Judgment, Report 1996-I, stav 31, st. 207.

⁵⁶⁴ ECtHR, *Brandstetter v. Austria*, 28 August 1991, Judgment, Series A. No. 21, f. 28, stav. 68.

⁵⁶⁵ ECtHR, *Lithgow et al v. The United Kingdom*, Application no. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, 8 Julš 1986, Judgment.

⁵⁶⁶ ECtHR, *Stubbings et al v. the United Kingdom*, 22 October 1996, Judgment Reports 1996-IV, p. 1502, § 50.

⁵⁶⁷ ECtHR, *Fayed v. the United Kingdom*, 21 September 1994, Judgment, Series A no. 294-B, pp. 49-50, para. 65

⁵⁶⁸ ECtHR, *Golder v UK*, 21 February 1975, Judgment, Series A No 18, para. 36

⁵⁶⁹ ECtHR, *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, Application No. 8342/95, 28 June 1984, Judgement.

⁵⁷⁰ ECtHR, *Immobiliare Saffi v. Italy*, Application No. 22774/93, 28 July 1999, Judgement.

Poland,⁵⁷¹ ESLjP je odlučio da zahtev za isplatu određenog iznosa novca kao uslov da se sudi o jednoj predstavi od suda, predstavlja povredu prava na pristup sudu. Dalje, kao deo prava na pristup sudu, ESLjP je u slučaju *Airey v. Ireland*,⁵⁷² odlučio da je država dužna da pruža besplatnu pravnu pomoć za tužioca i u građanskim slučajevima, obzirom da je obaveza za pravnu pomoć u krivičnim stvarima garantovano članom 6(3) EKLjP, tako da nemogućnost da se to uradi u suprotnosti je sa pomenutim pravom. U istoj liniji, u slučaju *Artico v. Italy*,⁵⁷³ ESLjP smatra da je povreda prava za pristup sudu ako se optuženi zastupa od jednog advokata određenog od suda, koji je ispod potrebnog nivoa svesti da brani klijenta i da sud u takvom slučaju je obavezan ili da primorava advokata da zaštiti njegovog klijenta na odgovarajući način ili da ga zameni. U slučaju *John Murray v. The United Kingdom*,⁵⁷⁴ ESLjP je argumentovao da u određenim slučajevima, obavezna pravna pomoć treba da se pruža za uhapšene još u fazi ispitivanja od strane policije, a ne kada slučaj ide u tužilaštvo ili sud. Isti stav je zauzet i kod *Magee v. The United Kingdom*,⁵⁷⁵ gde se argumentovalo da ispitivanje jednog pritvorenika od policije bez prisustva advokata, u pretećoj policijskoj atmosferi, predstavlja povredu prava na pristup sudu. Pored toga, ESLjP je u slučaju *Brusco v. France*,⁵⁷⁶ argumentovao da ispitivanje jednog svedoka od strane policije, koji je osumnjičen, bez prisustva advokata, smatra se povredom u smislu prava na pristup sudu. S druge strane, što se tiče pitanja sprovođenja sudskih odluka u smislu prava na pristup sudu, u slučaju *Hornsby v. Greece*,⁵⁷⁷ ESLjP je argumentovao da se nesprovođenje sudske odluke takođe smatra povredom prava na pristup sudu. Isti je bio stav ESLjP i u slučaju *Van de Hurk v. The Netherlands*,⁵⁷⁸ gde je argumentovano da dovodenje u sumnju ili nesprovođenje sudske odluke od strane nesudskog organa predstavlja neposredan uticaj na nezavisnost sudstva i povredu prava na pristup sudu.⁵⁷⁹ Isti je stav ESLjP i u vezi *Immobiliare Saffi v. Italy*.⁵⁸⁰ Značajno je napomenuti da pravo na pristup sudu je smatrano pravom sa veoma širokim granicama od ESLjP, i izvan ovih tri gorepomenutih osnova. U slučaju *Marini v. Albanija*,⁵⁸¹ ESLjP je argumentovao da neuspeh Ustavnog suda da se bavi slučajem jedne individualne povrede predstavlja povredu prava na pristup sudu. Ovde je ESLjP proširio smisao pristupa sudu, ne prosto kao jedno pravo u pogledu redovnih sudova, nego i onih subsidarnih. Tim više, u istom slučaju ESLjP smatra da prekomerno vremensko odugovlačenje sudskog postupka, takođe

⁵⁷¹ ECtHR, *Kreuz v. Poland*, 19 June 2001, Application No 28249/95, Judgment

⁵⁷² ECtHR, *Airey v. Ireland*, 11 September 1979, Judgment Series A, No 32.

⁵⁷³ ECtHR, *Artico v. Italy*, Maš 13 1980, Judgment Series A, No 37, para.35.

⁵⁷⁴ ECtHR, *John Murray v. the United Kingdom*, 25.01.1996, Judgment.

⁵⁷⁵ ECtHR, *Magee v. the United Kingdom*, 06.06.2000, §40, Judgment.

⁵⁷⁶ ECtHR, *Brusco v. France*, 14.10.2010, Judgment,

⁵⁷⁷ ECtHR, *Hornsby v. Greece*, 19 March 1997, Judgment, Reports 1997-II, p. 510, para. 40.

⁵⁷⁸ ECtHR, *Van de Hurk v. The Netherlands*, Application No. 16034, 19 April 1994, Judgement.

⁵⁷⁹ Uporedni primer iz sudske prakse Litvanije; sudske odluke koje su postale pravosnažne imaju zakonsku snagu i njihovo izvršenje se garantuje od strane države. Prema tome, one su obavezne za sve državne i upravne institucije, kao i za sva pravna i fizička lica. (Odluka Ustavnog suda Litvanije, br.6/97, od 13.11.1997);

⁵⁸⁰ ECtHR, *Immobiliare Saffi v. Italy*, Application No. 22774/93, 28 Julš 1999, Judgement.

⁵⁸¹ ECtHR, *Marini v. Albania*, Application No. 3738/02, 18 December 2007, Judgment.

predstavlja povredu prava na pristup sudu. Po istoj logici, odbijanje jednog suda da prizna jurisdikciju za rešavanje slučaja podnetog pred sudom s obrazloženjem da sud nema nadležnost za ocenu zahteva o kontroli u odnosu na povredu određenog ljudskog prava, kao što je rečeno u *Brumarescu v. Rumanija*,⁵⁸² smatrano je povredom prava na pristup sudu.

21. Između glavnih prepreka za pristup sudu je pitanje imuniteta međunarodnih organizacija ili određenog broja državnih zvaničnika, kao što se svestrano dokumentuje i od *Klouth*.⁵⁸³ U načelu, pravo na pristup sudu treba da bude bezuslovno, u smislu optuženih subjekata, tako da ostaje za dalju diskusiju pitanje da li imunitet, recimo, za ambasadore, ili i druge strane misije na Kosovu, predstavlja povredu prava na pristup sudu u smislu Ustava i EKLjP. To iz razloga što pravila i načela međunarodnog prava o suverenom imunitetu ponekad sprečavaju ili odugovlače ostvarivanje ovog ustavnog prava. Iz ovog razloga dublja i strukturnija rasprava oko ostvarivanja ovog prava se vodi kada je reč o suverenom imunitetu. Kosovo nije izuzetak u ovom pravcu polazeći od činjenice da do 17 februara 2008 godine postojalo međunarodno upravljanje zemlje od Organizacije Ujedinjenih Nacija, OUN.⁵⁸⁴ I nakon 17 februara 2008 godine, prilično veliki broj uredbi ove uprave, poznate kao UNMIK, još uvek je na snazi.⁵⁸⁵

⁵⁸² ECtHR, *Brumărescu v. Romania*, Application no. 28342/95, 28 October 1999, Judgment.

⁵⁸³ Kloth, Matthias (2010) 'Immunities and the Right of Access to Court under Article 6 of the European Convention on Human Rights'. The Hague: Martinus Nijhoff.

⁵⁸⁴ Na Kosovu je poznat tragičan slučaj ubijanja dana 10 februara 2007 godine Mona Balaj i Arbena Xheladini, od policijskih rumunjskih snaga koje su delovale u okviru OUN, na osnovu Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti, od 10 juna 1999 godine. Ova rezolucija još uvek je u formalnom smislu na snazi i proizvodi pravne posledice u vezi imuniteta i privilegija lica i institucija koje se pokrivaju ovom Rezolucijom. Jedna unutrašnja istraga izvršena u to vreme je priznala da je postojala prekomerna i bespotrebna upotreba sile, što je prouzrokovalo smrt dva pomenuta lica. Ne samo unutrašnja istraga UNMIK-a, nego i Amnesty Internacional je stalno insistirao na odgovornost izvršioca i utvrdio prekoračenje zakonskih ovlašćenja za upotrebu sile, međutim ništa se do sada nije preduzelo pred nekim nepristrasnim sudom da se pravda udovolji. Cf. telegraf, (dana 28 februara 2013). U internetu: <http://www.telegraf.com/vesti/on-da-počinje-istragu-o-ubistvu-mona-balaj-i-arben-xheladinaj-2-29593.html>.

⁵⁸⁵ O slučajevima suverenog imuniteta pred ESLjP i istog pristupa u ovoj našoj diskusiji, koja obuhvata i dva slučaja Kosova pred ovim Sudom, Cf. više u: Omejec, Jasna (2013) '*Konvencija Za Zastitu Ljudskih Prava I Temeljnih Sloboda U Praksi Evropskog Suda Za Ljudska Prava. Strasbourški Acquis*'. Zagreb, str. 618-630; 642-644; 660-672. U ova dva slučaja Kosova pred ESLjP, radilo se o nedozvoljenim zahtevima, ne samo zbog imuniteta, nego i zbog nedostatka jurisdikcije ovog Suda prema Kosovu i njenim građanima. Ovo se vidi i iz činjenice da su ova dva slučaja tretirana u okviru nedozvoljenosti slučaja *ratione personae* (str. 623-675). Svakako, pomenuto tretiranje ovih dva kosovskih slučajeva je bilo veoma interesantno, jer je dokazalo ograničenje u sticanju prava u slučajevima kada kršenja ljudskih prava se vrše od organizacija ili država koje uživaju suvereni imunitet.

d) „Sudska vlast je apolitična...“

22. Ovo opredeljenje se izražava u nepolitičkom karakteru sudske vlasti, što je u stvari posledica nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva komentiranog u prethodnom delu. Sa logičnog aspekta, to podrazumeva dve garancije: a) da sudska vlast ne sledi političke linije i ne podržava i nije ograničen političkim ubeđenjima u svom radu; b) da sudska vlast nije pod uticajem ili nema strukturne veze sa agentima ili političkim subjektima, na neposredan ili posredan način. Ova su dva načela, koja su naravno detaljne derivacije nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, koje legitimišu spoljnu stranu sudske vlasti kao vlast koja se rukovodi osećajem zakonske profesije i neutralnosti naspram uverenjima ili političkim strujama koje nose dve ostale vlasti.
23. Prema prvom shvatanju, sudska vlast ne može da podrži jednu političku liniju, bilo ta i javno utvrđena politika, na štetu jedne druge, nego treba da sudi oslobođena od svakog političkog ubeđenja, ideje ili percepcije.⁵⁸⁶ Prema tome, sudska vlast ne treba brinuti o tome kako će se posmatrati u javnosti njene odluke u svetlu percepcije političkih pristalica jedne partijske struje, jer će to sudstvo učiniti zavisnim zbog preokupacije da ne zamuti vodu političkim ili partijskim vođama.
24. Prema drugom shvatanju, sudska vlast treba biti apsolutno zaštićena od napada ili uticaja političkih agenata, bilo da su to državne ili partijske institucije, ili i politički pokreti ili struja i ova zaštita treba da se omogući kako u strukturalnom tako i u aspektu ponašanja. U implicitnom smislu ovog opredeljenja, smatra se implicitnom zabrana da politički obojena lica ili povezana sa raznim političkim kampovima daju javne izjave ili da utiču na stvaranje javnog mnjenja u pogledu sudskih slučajeva koji se sude pred sudskim vlastima. S druge strane, politička agitacija protiv sudskih odluka, što je česti slučaj u državama u tranziciji, bila bi otvorena povreda nepolitičkog karaktera sudstva i pokušaj povezivanja njegovog rad i funkcije sa protivničkim političkim strujama, što upućuje na delegitimaciju i gubljenje autoriteta sudskih vlasti u očima javnosti, kao što je uopšte konstatovano u *Morris v. The United Kingdom*.⁵⁸⁷

Član 102.3

Ovaj stav člana 102 je odreditelj granica delovanja, ponašanja sudova kao i izvora autoriteta za suđenje. Govoreći sa pravnog stanovišta, vlast sudova za suđenje proizilazi iz Ustava i zakona, tako da odstupanja od ovog načela ne može biti. Kao takav, ovaj stav utvrđuje tri stvari: a) izvor sudske vlasti, b) granice sudske vlasti, c) prirodu legitimnosti sudova i njihovih odluka.

1. U prvom redu, ovaj stav je odreditelj izvora jurisdikcije sudova za vršenje njihove dužnosti. Prema tome, po ustavnoj odrednici, sudovima nije dozvoljeno uzimanje

⁵⁸⁶ Vidi p.sh: John R. Lott, Jr. (2001) ‘The American Bar Association, Judicial Ratings, and Political Bias’. *Journal of Law & Politics*. Vol. 17, p. 41-61.

⁵⁸⁷ ECHR, *Morris v. the United Kingdom*, No. 38784/97, § 58, 2002-I.

vlasti, osim prema Ustavu i zakonima. To, s druge strane, označava spoljne granice sudskog autoriteta, obzirom da ne dopušta da sudovi budu ograničeni, izuzev Ustavom i zakonom. Izviranje sudske vlast iz Ustava i zakona, kao što je to određeno ovim stavom, treba posmatrati kako u smislu jurisdikcije sudova, tako i izvora nadležnosti za suđenje u pitanjima postupka i odlučivanje o meritumu slučajeva. Ograničavanje sudske vlasti u granicama postavljenih Ustavom i zakonom predstavlja standard zaštite od arbitrarnosti sudske vlasti, sa jedne i, s druge strane, osnovni standard demokratije koji se izražava kao ustavnost i zakonitost.

2. U praksi, ovaj stav Ustava obavezuje sudove u pogledu toga da njihova vlast izvire samo iz Ustava i zakona. Poređenja radi, ima mnogo ustavnih sistema u svetu koji ne dopuštaju redovnim sudovima da se bave neposrednim tumačenjem Ustava obzirom da je to rezervisana nadležnost za specijalizovani ustavni sud, tako da se njihov rad ograničava jednostavno u tumačenju zakona. Ako redovni sud ima sumnje u vezi ustavnosti jednog zakona, prema ovim sistemima, on podnosi pitanje specijalizovanom sudu za apstraktnu kontrolu norme (takozvana incidentalna kontrola).⁵⁸⁸ Takvo određivanje je postavio Federalni Ustavni sud Nemačke,⁵⁸⁹ koji smatra da nije u ulozi redovnih sudova da neposredno tumače ustav i da oni treba da se ograničavaju samo na razmatranje zakona. Ovim stavom Ustava Kosova utvrđena je obaveza da redovni sudovi na Kosovu ne budu ograničeni samo u zakonima, nego da mogu vršiti i tumačenja Ustava na neposredan način u smislu rešavanja njihovih konkretnih slučajeva. Bez obzira na to što je implicitno rečeno, ovaj stav Ustava obavezuje odnosno dopušta redovnim sudovima na Kosovu da rešavaju konkretne slučajeve bez ograničenja samo u okvirima zakona, nego i uz interpretaciju ustavnih normi. To je tako samo ako se imaju u vidu dve okolnosti: prva, samo Ustavni sud ima ovlašćenje da tumači ustavne norme; druga, redovni sudovi ne mogu da sude samo na osnovu Ustava. Drugačije rečeno, pomenutu odredbu treba shvatiti na sledeći način: samo Ustavni sud ima monopol završnog tumačenja Ustava, dok redovni sudovi tokom tumačenja zakona treba da imaju u vidu da ne mogu da krše ustavne odredbe i druge standarde modernog konstitucionalizma.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ Uporedni slučaj iz ruske pravne prakse: Redovni sudovi nemaju pravo, ali imaju obavezu da traže od Ustavnog suda ocenu ustavnosti jednog zakona primenjivog u jednom specifičnom slučaju, a da oni nalaze da je taj zakon u suprotnosti sa Ustavom. (Odluka Ustavnog suda Ruske federacije (nema broja) od 17.07.1998);

⁵⁸⁹ Kao uporedni slučaj: Ustavni sud Nemačke je, u njegovoj odluci 1 BvR 1508/96 istakao da su tumačenje pravnih zakonskih normi (koje nema ustavni karakter) i njihovo sprovođenje u individualnim slučajevima pitanja redovnih sudova opšte jurisdikcije. Samo onda kada tokom procedura redovni sudovi krše ustavna prava pojedinaca, Federalni Ustavni sud može intervenisati i odgovoriti na jednu ustavnu žalbu. (Odluka Federalnog Ustavnog suda Nemačke 1.BvR 1508/96, od 07.06.2005);

⁵⁹⁰ Sadurski, Woiciech (1990) 'Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Post-Communist States of Central and Eastern Europe'. The Netherlands: Springer, poglavlja 2 ("Constitutional Courts in Search of Legitimacy") i 3 ("The Model of Judicial reView and Its Implications"); Schwartz, Herman (2000) *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. Chicago: The University of Chicago Press, poglavlja 1 ("The Beginning") i

3. Što se tiče aspekta legitimnosti, ovaj stav služi ideji legitimnosti sudova kao stručnih institucija, koje odlučuju na osnovu apstraktnih pravila Ustava i zakona. Kao takve, odluke sudova nisu ništa drugo osim jedan operacionalni proizvod ovih poslednjih. U tom smislu, odluke sudova se mogu prevesti kao proizvodi samog Ustava i zakona i legitimišu se sa samim zahtevom društva za sprovođenje ustava i zakona kao osnovnog standarda demokratije. Prema tome, iako sudovi nemaju članove izabrane od naroda i imaju nedostatak *inputa* u njihovoj legitimnosti,⁵⁹¹ oni se legitimišu potrebom države, što znači da samo stručni i nezavisni organi treba da tumače i da odlučuju o smislu ustava i zakona, koji su proizvod naroda na posredan način.⁵⁹²

osam (“Conclusion”); Sadurski, Wojciech ‘Constitutional Justice, East and West: Introduction’, u Wojciech Sadurski (ed.) (2010) ‘*Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*’. The Hague: Kluwer Law International, str. 1-18; Ferejohn, John and Paschua, Paschuale ‘Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice’, u Wojciech Sadurski (ed.) (2010) ‘*Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*’. The Hague: Kluwer Law International, fč. 21-36; Sweet, Stone Alec ‘Constitutional Courts’, u Rosenfeld, Michel and Sajo, Andras (eds.) (2012) ‘*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*’. Oxford: Oxford University Press, p. 816-830.

⁵⁹¹ U pojedinim zemljama, kao u SAD, sudije se biraju neposredno od naroda. To, međutim, ne menja ništa jer njihova ustavna obaveza je da sude ne po preferencijama birača, nego po pravilima sudske profesije.

⁵⁹² U najstarijim raspravama ustavnog prava postoje dva pitanja: Prvo se odnosi na protiv-većinsku dilemu, dok se drugo odnosi na ulogu i mesto stvorene vlasti („*pouvoir constitue*“), u koju vlast učestvuju, osim sudstva i dve druge vlasti. Ovo pitanje je kompleksnije u mestima gde je ustavno sudstvo odvojeno od redovnog sudstva. U takvim slučajevima, legitimnost ustavnog sudstva se vrši prema pravilima poštovanja za profesiju radi suđenja na osnovu ustava i zakona kao i pomoću neobuhvatanja ustavnog sudstva u okviru redovnog sudstva. Protiv-većinska dilema je počela u USA još od slučaja *Morbury vs. Madison* (1803) pa na dalje i još uvek je tamo živa. Pomenuta dilema može se svesti na sledeće: kako je moguće da jedna vlast koja ne odgovara narodu odlučuje o poništenju zakona i drugih odredaba koje su volja većine naroda („načelo demokratije“). Međutim, aktuelno obrazloženje rada sudstva, redovnog i onog ustavnog, bazira se na tri faktora: prvi, njihova legitimnost od zastupničkih organa (parlament), preko involviranja u stvaranju ustavne i zakonske infrastrukture, izbor sudija, usvajanju budžeta, itd. itd.; drugi faktor se odnosi na njihove obrazložene i opravdane odluke; i na kraju, treći, se odnosi na činjenicu da načela konstitucionalizma ograničavaju ostvarivanje demokratije u njenoj radikalnoj formi. Cf. odličan pregled eseja o ovim pitanjima u: Loughlin, Martin and Walker, Neil (eds.) (2008) ‘*The Paradox of Constitutionalism. Constituent Požer and Constitutional Form*’. Oxford: Oxford University Press; Smilov, Daniel, ‘The Least Dangerous Branch?’, u Michel Rosenfeld and Andras Sajo (eds.) (2012) ‘*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*’. Oxford: Oxford University Press, p. 859-873; Holmes, Stephen, ‘Constitutions and Constitutionalism’, u Michel Rosenfeld and Andras Sajo (eds.) (2012) ‘*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*’. Oxford: Oxford University Press, p. 189-216.

Član 102.4

1. Ovaj stav postavlja standarde nezavisnosti i nepristrasnosti sudija u smislu vršenja njihove funkcije. Ova dva standarda su napred objašnjena, obzirom da su derivacija koncepta nezavisnosti i nepristrasnosti sudske vlasti, postavljenog u stavu 2 ovog člana Ustava. Valja istaći ovde da u praksi Ustavnog suda Kosova, povreda prava za pravično i nepristrasno suđenje obuhvata značajan deo rada.

Član 102.5

1. Ovaj stav utvrđuje nekoliko standarda, eksplicitno ili posredno, u vezi sa korišćenjem pravnih sredstava u sudskim postupcima. Uopšte, postoje tri stvari koje proizilaze iz ovog stava: a) pravo žalbe protiv sudskih odluka, b) pitanje prava na vanredna sredstva i c) mogućnost upućivanja pitanja neposredno višem sudu.
2. Iako ovaj stav garantuje pravo na žalbu protiv jedne prvostepene sudske odluke, u isto vreme on postavlja načelo da ako se drugačije određuje zakonom, pravo na žalbu se može i zabraniti. Kada se ovaj stav odnosi na mogućnost određivanja „drugačije“ zakonom prava na žalbu, u isto vreme ne isključuje i mogućnost njenog ograničavanja. U smislu jednog sistemskog tumačenja Ustava, izraz „osim ako je zakonom drugačije utvrđeno“ odnosi se na jedno zakonsko određivanje koje može ograničiti pravo na žalbu samo u postupku u kome postojanje ovog prava ne služi njenom cilju. Prema tome, ovo određenje „drugačije“ prava na žalbu protiv jedne sudske odluke, može se vršiti samo izuzetno.
3. Pravo na žalbu protiv jedne sudske odluke je standard međunarodnog prava o ljudskim pravima, dakle ne samo jedno pravo koje proizilazi od unutrašnjeg prava jedne države. Međunarodni Pakt o civilnim i političkim pravima (PCPP) sankcioniše ovo pravo u članu 14(5). Pravo na žalbu, u širem smislu, podrazumeva pravo jednog subjekta koji je bio stranka u sudskom postupku i nad kojim utiče jedna odluka prvostepenog suda da ima mogućnost žaljenja kod jednog višeg suda u vezi odluke prvostepenog suda. Naravno, žalba u višem sudu treba da se povezuje sa navodima stranke da je oštećen odlukom nižeg suda, što se tiče garancija datih Ustavom i zakonom. U ovom smislu, pravo na žalbu je procesno pravo, koje se u pravnoj teoriji poznaje i kao pravno sredstvo, koje omogućava revidiranje jedne sudske odluke od višeg suda u pogledu činjenica, i njene zakonitosti i ustavnosti. Osim garantovanja ovog prava, ovaj stav Ustava paralelno postavlja i načelo dvostepenosti suđenja, obzirom da obavezuje da u svakom slučaju postoji jedan viši sud od prvostepenog radi preispitivanja odluke prvostepenog suda. Što se tiče širine preispitivanja koje se treba vršiti od višeg suda, osnovni je standard da ponovno sudsko razmatranje od jednog višeg suda obuhvata kako kontrolu proceduralnih prava, tako i kontrolu merituma slučaja, uz omogućavanje da jedan viši sud vrši revidiranje, kako formalno tako i substancijalno, slučaja osuđenog u prvom stepenu.

4. Što se tiče EKLjP, on ne garantuje na specifičan način pravo na žalbu protiv sudskih odluka u prvom stepenu, međutim, ESLjP je u slučaju *Delcourt v. Belgium*⁵⁹³ tražio da tokom apelacionog postupka sačuvaju sve garancije prava na pravično suđenje. Šta više, ESLjP je argumentovao u *Sutter*⁵⁹⁴ da pravo na pravično suđenje i pristup sudu treba posmatrati i u smislu procesa žaljenja. Kratko, ESLjP traži da se garancije prava na pravično suđenje sprovedu i u žalbenom postupku protiv sudske odluke prvog stepena, imajući u vidu realne okolnosti samog žalbenog postupka.
5. Pravo na žalbu protiv jedne prvostepene sudske odluke, podrobnije viđeno, sadrži u sebe niz detaljnih standarda kao što su: a) da se pitanje razmatra na potpun način u žalbenom postupku, b) da stranke budu službeno upoznate sa prvostepenom odlukom, c) da stranke imaju pristup transkriptima prvostepenog suđenja, d) da se prvostepeni dokazi sačuvaju i f) da stranke imaju njihovo pravo na pravnu pomoć.
6. Što se tiče prvog standarda, Komitet za ljudska prava UN (KLjPUN), u slučaju *Domukovsky et al v. Georgia*,⁵⁹⁵ odlučio da postupak ponovnog razmatranja treba obuhvatiti ne samo proceduralni aspekt odlučivanja u prvom stepenu, nego i potpuno razmatranje dokaza i odlučivanja tokom celog procesa prvostepenog suđenja. U istoj liniji KLjPUN je argumentovao u slučaju *Gomez v. Spain*⁵⁹⁶ da Španija nije uspela obezbediti pravo žalbe protiv jedne prvostepene sudske odluke, obzirom da je viši sud ponovo razmotrio samo procesni deo odluke a ne i sumnje stranaka. To je, prema KLjPUN, dovelo do povrede člana 14(5) MPCPP. Što se tiče drugog standarda, KLjPUN je argumentovao u *V. Francis v. Jamaica*⁵⁹⁷ da pravo na žalbu obuhvata i pravo stranaka da u opravdano vreme imaju na raspolaganju pismene sudske odluke i da iste budu obrazložene, u cilju da stranka može sačiniti žalbu koja se može ponovo razmotriti korektno od višeg suda.⁵⁹⁸ Po istoj logici, ESLjP je odlučio u slučaju *Garcia Ruiz v. Spain*⁵⁹⁹ da u sudskim

⁵⁹³ ECtHR, *Delcourt v. Belgium*, 17 Januarš 1970, Judgment, Series A No. 11, pp. 14-15, para. 25.

⁵⁹⁴ ECtHR, *Sutter case*, 22 February 1984, Judgment, Series A no. 74, p. 13, § 28.

⁵⁹⁵ *Victor P. Domukovsky, Zaza Tsiklauri, Petre Gelbakhiani and Irakli Dokvadze v. Georgia*, Communications N 623/1995, 624/1995, 626/1995, 627/1995, U.N. Doc. CCPR/C/62/D/623/1995, CCPR/C/62/D/624/1995, CCPR/C/62/D/626/1995, CCPR/C/62/D/627/1995 (29 May 1998). Para. 18.

⁵⁹⁶ *Gómez v. Spain*, UN Human Rights Committee, Communication No. 701/1996. Para. 11.1.

⁵⁹⁷ *V. Francis v Jamaica*, UN Human Rights Committee, Communication No. 320/1988, para 12.2.

⁵⁹⁸ Kao uporedni slučaj: Ustavni tribunal Poljske je u njegovoj odluci SK 30/05 istakao da sudske odluke treba da sadrže jasna obrazloženja, kao glavna komponenta prava na pravično suđenje, ispunjava nekoliko značajnih funkcija: deluje kao mehanizam kontrole nad sudovima koji treba da dokazuju da su njihove odluke korektno, kako sa formalne tako i sa supstancijalne strane; dokumentuje dokaze u korist odluke; predstavlja osnovu za ponovno razmatranje od viših sudskih instanci; podstiče individualno prihvatanje sudske odluke, podstiče kod građana osećaj društvenog poverenja i demokratske kontrole prema upravljanju pravosuđa i ojačava pravnu sigurnost. (Odluka I Ustavnog tribunala Poljske SK 30/05, od 16.01.2006);

⁵⁹⁹ ECtHR, *Garcia Ruiz v. Spain*, 21 January 1999, Judgement, para 26.

odlukama trebaju na pogodan način biti izloženi razlozi na kojima se one baziraju, uz povezivanje ovog standarda sa dobrom administracijom pravde. Što se tiče trećeg standarda, PNDCP je argumentovao u slučaju *Pinkney v. Canada*⁶⁰⁰ da u okviru prava žalbe na sudsku odluku ulazi i obaveza prvostepenog suda da uruči stranki u opravdanom vremenskom roku transkripciju suđenja, koja može da služi kao njen dokaz u procesu podnošenja žalbe u višem sudu. Što se tiče četvrtog standarda, MPCPP je argumentovao u slučaju *M. Robinson v. Jamaica*,⁶⁰¹ da dati dokazi u fazi suđenja u prvom stepenu treba da se sačuvaju u cilju dobre administracije ponovnog sudskog razmatranja u drugom stepenu. Što se tiče petog standarda, zahteva se da se strankama stavlja na raspolaganje pravna pomoć od jednog pravnog stručnjaka, kao što je raspravljeno kod prava na pristup sudu.

7. Što se tiče vrste pravnih sredstava, ovaj stav Ustava utvrđuje na implicitan način da zakonodavstvo treba da omogućava korišćenje vanrednih pravnih sredstava. Cilj ovakvog opredeljenja je jednostavno povezan sa proširenjem prava na pravično suđenje i prava na pristup sudu, obzirom da, iako sudske odluke mogu dobiti pravosnažni oblik, treba dopustiti da u slučaju podnošenja novih činjenica ili radikalne izmene situacija, stranke mogu zahtevati ponovno razmatranje njihovih pitanja po vanrednim pravnim sredstvima. Prema tome, ovo opredeljenje Ustava u ovom stavu, osnažuje i obogaćuje koncept pravičnog suđenja i pristupa sudu, obzirom da dopušta da stranke mogu zahtevati ponovno suđenje konačnih odluka u slučajevima kada se pojavljuju okolnosti koje opravdavaju ponovno otvaranje slučaja, sve to u cilju potrebnog administriranja pravde i poštovanja ljudskih prava.
8. Što se tiče opredeljenja ovog stava da se jedno pitanje može dostaviti neposredno za suđenje u Vrhovnom sudu, može se reći da se to logično odnosi na slučajeve kada se traži da se jedno pitanje, zbog značaja kojeg ima, može suditi samo od ovog poslednjeg. U takvim slučajevima je npr. odluka o razrešenju jednog redovnog sudije, u disciplinskom postupku autoriteta-regulatora sudstva, kada pomenutom sudiji je dozvoljeno da se žali protiv takve odluke samo u Vrhovnom sudu. Prema tome, po logici stvari, ovaj stav je izgrađen radi dopuštanja neposrednog pristupa Vrhovnom sudu samo u veoma senzitivnim slučajevima koji se mogu predvideti zakonom i ne odnosi se na slučajeve koji proizilaze iz građanskih, krivičnih ili administrativnih procedura.

Član 103 [Organizacija i jurisdikcija sudova]

- (1) Organizacija, funkcionisanje i jurisdikcija Vrhovnog suda i drugih sudova se reguliše zakonom.
- (2) Vrhovni sud Kosova je najviša sudska vlast.

⁶⁰⁰ *Pinkney v. Canada*, UN Human Rights Committee, Communication No. 7/27, para. 35.

⁶⁰¹ *M. Robinson v. Jamaica*, UN Human Rights Committee, Communication No. 731/1996, para 10.7.

- (3) **Najmanje petnaest posto (15%) sudija Vrhovnog suda, ali ne manje od troje (3) sudija, će poticati iz redova zajednica koje ne čine većinu na Kosovu.**
- (4) **Predsednika Vrhovnog suda imenuje Predsednik Kosova, iz redova sudija Vrhovnog suda, na mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora, nakon predloga Sudskog Saveta Kosova o imenovanju ili razrešenju istog.**
- (5) **Predsednici svih ostalih sudova se imenuju na zakonom propisan način.**
- (6) **Najmanje petnaest posto (15%) sudija iz bilo kojeg drugog suda, sa apelacionom jurisdikcijom, ali ne više od dvoje (2) sudija će biti iz redova zajednica koje ne čine većinu na Kosovu**
- (7) **Specijalni sudovi se mogu osnivati zakonom onda kada je to neophodno, ali se nikako ne mogu osnivati vanredni sudovi.**

Član 103

1. Član 103 postavlja načela o organizaciju i funkciju redovnih sudova na Kosovu, kojima se dopunjuje član 102. Dakle, članom 103 se uspostavlja organ koji je Ustavom ovlašćen za osnivanje sudova, za utvrđivanje njihove jurisdikcije i za odlučivanje o nivoima njihovih nadležnosti. Takođe, članom 103 se uspostavlja najviši sud zemlje okviru redovnog sudstva i utvrđuju se načela kojima se rukovodi radi uključivanja manjinskih zajednica u sastavu redovnih sudova na Kosovu. Ovim članom se takođe postavljaju okviri u kojima se vrši izbor sudija, uključujući i utvrđivanje postupka za izbor predsednika/ce najvišeg suda u zemlji. Osim ovih načela, članom 103 se odlučuje i o zabrani osnivanja vanrednih sudova, te se pružaju smernice za osnivanje specijalizovanih sudova. Uopšte rečeno, članom 103 postavljaju se načela i standardi koje treba izgraditi odgovarajućim zakonodavstvom u pogledu organizacije i funkcionisanja redovnih sudova, posebno najvišeg suda.

Član 103.1

1. Ovaj stav postavlja osnovna načela osnivanja sudova na Kosovu. Uopšte gledano, Ustav ne utvrđuje vrstu, nivo i jurisdikciju sudova na Kosovu. Ustav ne utvrđuje načela u vezi osnivanja, jurisdikcije i organizovanja sudova na Kosovu. Ovaj stav utvrđuje tri osnovna načela u vezi sudova na Kosovu. Prvo, Ustavom se osnuje jedan sud, koji se naziva Vrhovni sud Kosova i koji je najviši organ redovnog sudstva. Drugo, osnivanje i organizovanje ostalih sudova svakog nivoa je povereno Skupštini Kosova, koja treba vršiti ovu nadležnost na osnovu njenog prava za donošenje zakona. Dakle, osnivanje i organizovanje drugih sudova na Kosovu se vrši zakonom i Ustav namerno odustaje od direktnog osnivanja svih ostalih sudova sa nižim institucionalnim nivoom od Vrhovnog suda. I treće, jurisdikcija svih sudova na Kosovu se utvrđuje zakonom i sledstveno tome to ostaje nadležnost Skupštine Kosova, koja se ostvaruje preko njenog prava za donošenje zakona.⁶⁰²

⁶⁰² Zakon koji uređuje pitanja koja se odnose na Vrhovni sud i druge redovne sudove se naziva Zakon 03/L-199 o sudovima, od 22 jula 2010 godine, koji ima 43 članova. Prema ovom Zakonu,

2. Što se tiče ovlašćenja za osnivanje, izuzev Vrhovnog suda, organizacije i funkcionisanje svih ostalih sudova koje je povereno Skupštini Kosova preko njenog prava za donošenje zakona, može se reći da ovo ovlašćenje obuhvata: a) utvrđivanje broja redovnih sudova na Kosovu, izuzev Vrhovnog suda, b) utvrđivanje broja sudija svakog suda, c) podelu državne teritorije na sudska područja, u cilju demarkacije teritorijalnih prostora u kojima se prostire jurisdikcija redovnih sudova, kao i utvrđivanje njihove jurisdikcije, d) utvrđivanje vrste sudova i njihovih instanci, u cilju ostvarivanja načela višestepenosti postavljenog u članu 102 Ustava, e) utvrđivanje načina upravljanja sudovima i donošenjem odluka u njima, prema vrsti jurisdikcije i f) utvrđivanje načina izvršenja njihovih odluka, uključujući i prateći mehanizam.
3. Što se tiče razloga zbog kojih je Skupštini Kosova dato ovlašćenje za osnivanje, organizaciju i utvrđivanje funkcije i jurisdikcije sudova preko njenog prava za donošenje zakona, može se reći da je to učinjeno u cilju ostavljanja mogućnosti da ove stvari budu subjekat jednog efikasnijeg regulatornog režima, koji se može brže prilagoditi okolnostima vremena, putem postupka donošenja zakona. Ovde treba razjasniti da, ipak, pravo Skupštine Kosova za osnivanje i utvrđivanje organizacije i funkcionisanja sudova na Kosovu, kao i za uspostavljanje njihove jurisdikcije, ne može se vršiti mimo načela uspostavljenih posebno u članu 102, ali i drugih Ustavom uspostavljenih standarda. To znači da zakoni Skupštine Kosova kojima se uređuje ova materija, prema ovlašćenju iz člana 103 Ustava, podležu kontroli ustavnosti i kao takvi ne mogu narušiti standarde koje postavlja Ustav u pogledu sudske vlasti. Ovlašćenje koje se daje Skupštini Kosova za osnivanje sudova na Kosovu, kao i utvrđivanje njihove organizacije, funkcionisanje, i jurisdikciju je apsolutno ograničeno i nije dopušteno da se ovo ovlašćenje koristi za prisvajanje vlasti od sudstva ili da se njemu ograničava neki postupak koji narušava načela izgrađena u članu 102, ali i u drugim članovima ovog Ustava.

Član 103.2

1. Ovaj stav uspostavlja najviši sud unutar sudske vlasti Kosova, odnosno Vrhovni sud Kosova. Uopšte rečeno, to je jedini stav koji utvrđuje hijerarhijsko načelo u sudskoj vlasti zemlje, ostavljajući da se pitanje uređenja nižih sudova i njihovih jurisdikcionih instanci vrši zakonom.
2. Što se tiče ovog stava, Vrhovni sud se uspostavlja kao najviša jurisdikciona instanca unutar sudske vlasti na Kosovu. Međutim, Ustav ne utvrđuje kakva je opšta ili specijalna jurisdikcija ovog suda. Utvrđivanje opšte i specijalne jurisdikcije Ustav ostavlja Skupštini, koja treba utvrditi to odgovarajućim zakonima. U smislu ovog stava, Vrhovni sud je najviša sudska instanca koja ima potpunu mesnu i stvarnu nadležnost. U načelu, Vrhovni sud ne deluje kao prvi

celokupni zakonski sistem na Kosovu se sastoji od: Osnovnog suda, Apelacionog suda i Vrhovnog suda. Postoje sedam (7) Osnovnih sudova, koji pokrivaju celu teritoriju Kosova, a njihove ispostave se osnivaju po tačno utvrđenim opštinama. U Apelacionom sudu postoje samo odeljenja koja su specijalizovana za suđenje određenih pitanja.

stepen u ni jednom sudskom slučaju i ova jurisdikcija se može priznati ovom sudu samo izuzetno. Prema tome, Vrhovni sud deluje kao sud konačne apelacije. U ovom aspektu ostaje da se zakonskom regulativom utvrdi da li jurisdikcija Vrhovnog suda i u kojim slučajevima, ima karakter redovne ili vanredne apelacije.

3. Potreba da se Ustavom uređuje i osniva samo najviša sudska instanca sudske vlasti ali ne ostali sudovi, povezuje se sa činjenicom da Vrhovni sud treba imati ustavni položaj i načela kojima se rukovodi, ne ostavljajući mogućnost da se ovo pitanje uređuje zakonodavstvom. Kratko rečeno, ustavna garancija položaja i uloge Vrhovnog suda predstavlja glavnu garanciju koja potvrđuje da se ova institucija neće ostaviti u milost političkih izmena koje se dešavaju u Skupštini. Kao takva, ustavna garancija predstavlja jedan standard, koji je široko prihvaćen u uporednom ustavnom pravu demokratskih zemalja.⁶⁰³

Član 103.3

1. Ovaj stav određuje etnički sastav sudija Vrhovnog suda Kosova. Na početku, značajno je istaknuti da Ustav ne utvrđuje način donošenja odluka i ukupan broj sudija Vrhovnog suda, ostavljajući da se takva stvar uređuje zakonom. Ovaj stav samo uspostavlja etničku proporciju da, kao minimalni standard, treba imati sastav Vrhovnog suda. Opređenije da najmanje 15% sudija ovog suda treba da imaju etničko poreklo iz redova manjinskih zajednica je standard modela konsocijalne („Consociational“) demokratije, koju uspostavlja Ustav Kosova, kao i izraz multietničkog karaktera Kosova, kao standard proklamovan Ustavom. U ovom smislu, ovaj stav omogućava da etničke zajednice na Kosovu budu zastupljene u najvišoj sudskoj instanci zemlje na ekstra-proporcionalan način, čime se omogućava da se multietnički sastav Kosova ispoljava i u Vrhovnom sudu.
2. Treba reći da, bez obzira na činjenicu da ovaj stav daje multietnički i konsocijalni karakter sastavu Vrhovnog suda, isti ne uspostavlja pravo veta ili prednost glasanja za sudije koje zastupaju manjinske zajednice na Kosovu. Prema tome, to pokazuje da ustav ne dopušta da se odluke koje se donesu od jednog sudskog tela sa multietničkim sastavom mogu blokirati od strane sudija manjinske zajednice, što bi Vrhovnom sudu izgubilo njegov unitarni sudski karakter.

Član 103.4

1. Ovaj stav utvrđuje način izbora i vreme trajanja mandata Predsednika Vrhovnog suda Kosova. Što se tiče načina izbora, ovaj stav utvrđuje da se Predsednik Vrhovnog suda imenuje od strane Predsednika Kosova, iz redova aktuelnih sudija tog Suda, a na predlog Sudskog saveta Kosova. Isti postupak se vodi i prilikom razrešenja predsednika Vrhovnog suda. Na početku treba reći da Predsednika

⁶⁰³ Shapiro, Martin (1981) 'Courts. A Comparative and Political Analysis'. Chicago: The University of Chicago Press; Jacob, Herbert, Blankenburg, Erhard, Kritzer, M., Herbert, Provine, M., Doris, and Sanders, Joseph (eds.) (1996) 'Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective'. New Haven and London: Yale University Press.

Vrhovnog suda treba predložiti Sudski savet Kosova, koji je nezavisan organ-regulator sudske vlasti, čiji predlog se zatim potvrđuje u obliku imenovanja od strane Predsednika Republike. Nadležnost Predsednika Republike je *podeljena* nadležnost sa Sudskim savetom, što podrazumeva da Predsednik Republike ne može *imenovati* niti razrešiti predsednika Vrhovnog suda bez predloga Sudskog saveta. Osnovno pitanje u ovom aspektu ostaje to da li Predsednik Republike može odbiti imenovanje jednog kandidata predloženog od Sudskog saveta za predsednika Vrhovnog suda? Ovo pitanje zahteva detaljnija objašnjenja, bilo ona i filozofska, što znači da, u načelu, ovaj stav Ustava ne treba pročitati na jednostavan način. Glavni argument u vezi ovog pitanja da, ako bi Predsednik Republike imao pravo *odlučivanja* da prihvati ili ne predlog Sudskog saveta Kosova, onda bi to bio postupak *zadiranja* Predsednika Republike u teren sudske vlasti što bi dovelo do kršenja načela podele vlasti. U ovom smislu, glavni argument ovde ostaje taj da, kad se u ovom stavu kaže da Predsednik Republike imenuje predsednika Vrhovnog suda, terminom imenuje se misli na korišćenje jedne nadležnosti koju Predsednik Republike ima kao vrh države. Naravno, ova nadležnost je ceremonijalnog karaktera dakle ne odlučujuća. Glavni argument u vezi ovoga je da nadležnost za imenovanje predsednika Vrhovnog suda je jednostavno jedna obaveza da se potvrdi predlog Sudskog saveta Kosova. Eventualno odbijanje da se to učini sa obrazloženjem da Predsednik Republike ima izvršne nadležnosti za imenovanje predsednika Vrhovnog suda, predstavlja postupak kojim i se sudije Vrhovnog suda osećale afektiranim *primamljivostima* Predsednika Republike a, kao rezultat toga, načelo podele vlasti i sudske *nezavisnosti* bi se ozbiljno ugrožavalo.

2. Ovaj stav takođe utvrđuje da predsednik Vrhovnog suda ima sedmogodišnji mandat i da isti se ne može ponovo imenovati. Što se tiče vremenskog roka mandata, glavni argument je da vremenski rok mandata Vrhovnog suda je relativno dugačak, da bi se garantovalo da isti ne pada pod pritisak vremena u smislu nezavisnosti njegovog rada. Naravno, mandat predsednika Vrhovnog suda može ranije završiti, ukoliko je završen njegov-njen mandat kao sudija tog Suda.

Član 103.5

1. Ovaj stav utvrđuje način izbora predsednika ostalih sudova, izuzev Vrhovnog suda Kosova. Prema ovom stavu, izbor predsednika ostalih sudova ostaje pitanje koje se uređuje zakonom. Kratko rečeno, Ustav ne utvrđuje način izbora predsednika ostalih sudova.

Član 103.6

1. Ovaj stav utvrđuje etnički sastav apelacionih sudova, pri čemu se sledi isti primer kao i kod Vrhovnog suda. Dakle, ovaj stav utvrđuje minimum od 15% sudija iz redova manjinskih zajednica kao obavezan sastav za svaki apelacioni sud, uz ojačanje konsocijalnog („consociational“) multietničkog karaktera proklamovanog Ustavom kao što je i gore objašnjeno.

Član 103.7

1. Ovaj stav daje ustavna ovlašćenja za osnivanje specijalizovanih sudova, osim onih redovnih, pojasnivši da se njihovo osnivanje može vršiti samo zakonom. Specijalizovani sudovi su sudovi sa stvarnom nadležnošću u određenoj oblasti, npr. administrativni sud, koji imaju specijalnu i isključivu jurisdikciju za suđenje u stvarima iz te oblasti. Dopuštanje ovog stava da se osnivanju specijalizovanih sudova služi modernim trendovima za povećanje efikasnosti sudske vlasti pomoću osnivanja specijalizovanih sudova za određene materije, međutim i osnivanje takvih sudova ostaje predmet gore proklamovanih ustavnih standarda.
2. S druge strane, ovaj stav zabranjuje eksplicitno osnivanje vanrednih sudova, postavljajući jedan standard zaštite prema građanima u smislu urednosti sudskih procedura.

Član 104 [Imenovanje i razrešenje sudija]

- (1) Sudije imenuje, ponovo imenuje i razrešava predsednik Republike Kosovo, na predlog Sudskog saveta Kosova.**
- (2) Sastav sudija odražava etničku raznolikost Kosova i međunarodno priznato načelo o polnoj jednakosti.**
- (3) Sastav sudija odražava etnički sastav područja jurisdikcije relevantnog suda. Pre podnošenja predloga o imenovanju ili razrešenju, Sudski savet Kosova se konsultuje sa relevantnim sudom.**
- (4) Sudije se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti**
- (5) Sudije imaju pravo da, u slučaju razrešenja, podnesu žalbu na odluku o razrešenju Vrhovnom sudu.**
- (6) Razmeštanje sudije se ne može izvršiti protiv njegove volje, samo ako je drugačije predviđeno zakonom, zbog efikasnog funkcionisanja sudstva ili disciplinskog postupka.**

Član 104

1. Član 104 utvrđuje postupak imenovanja i razrešenja sudija, kao i uspostavlja proceduralne i meritorne garancije za takav proces. U smislu ovog člana, izbor sudija prolazi kroz nekoliko pravno utvrđenih faza, a garantovanje njihove kredibilitnosti spada u odgovornost Sudskog saveta Kosova. Osim toga, ovaj član utvrđuje i neke standarde koji su povezani sa multietničkim i polnim zastupanjem u kosovskom kontekstu. Ova opredeljenja su na nivo načela, tako da nije potrebno da se ponavljaju. Kao takva, ona služe kao osnovni standard za svaku aktivnost i rad, koji se izvršava od strane ustavnih i zakonskih organa. Kratko rečeno, ovi standardi služe kao pokazatelji koji ukazuju na ustavnost u delovanju i radu ustavnih organa u kosovskom kontekstu.

Član 104.1

1. Član 104.1 utvrđuje da se sudije u Republici Kosova imenuju i razrešavaju od strane Predsednika Republike, na predlog Sudskog saveta Kosova. Ovo ustavno opredeljenje podrazumeva da je imenovanje redovnih sudija podeljena nadležnost, u najmanju ruku formalno, između Predsednika Republike i Sudskog saveta Kosova. U tom smislu, postoje tri pitanja koja proizilaze iz ovog stava, kao što su: prvo, na koju kategoriju sudija i odgovarajuće procedure za njihov izbor se odnosi član 104.1; dva, šta podrazumevaju ustavni termini „imenovanje“ i „predlog“, koji su dva najznačajnija segmenta ovog stava; i tri, kolika je širina imenovanja i razrešenja koja je uspostavljena ovim članom.
2. Što se tiče prvog pitanja, član 104.1 se odnosi isključivo na redovne sudije u Republici Kosova, odnosno sudija koji su deo redovnog sudstva.⁶⁰⁴ Naravno, ovaj član ne obuhvata pitanje imenovanja ustavnih sudija, obzirom da ovi poslednji čine jednu neredovnu sudsku kategoriju i postupak za njihovo imenovanje se utvrđuje jednim posebnim članom Ustava (član 114).
3. U smislu drugog pitanja, član 104.1 utvrđuje da Predsednik Republike imenuje i razrešava redovne sudije na predlog Sudskog saveta Kosova. Iz takvog opredeljenja proizilaze dva osnovna pitanja: prvo, da li je Predsednik Republike dužan da „obavezno“ sledi predlog Sudskog saveta?; i drugo, da li može Predsednik Republike da kontroliše predlog Sudskog saveta i, ako može, kakva je to vrsta kontrole? U smislu prvog pitanja, kako je argumentovano i u prethodnom delu komentara, nadležnost Predsednika Republike za „imenovanje“ redovnih sudija je jednostavno jedna formalna nadležnost, koju on vrši kao šef države. Prema tome, član 104.1 ne daje Predsedniku Republike nadležnost izvršnog tipa, po kojoj bi ovaj mogao vršiti njegovu diskreciju nad jednim predlogom Sudskog saveta. Ako bi se ova nadležnost tumačila kao nadležnost sa diskrecijom Predsednika Republike, kada bi ovaj imao mogućnost odbijanja predloga Sudskog saveta, takvo tumačenje bi bilo u suprotnosti sa ustavnim načelom sudske nezavisnosti i nepristrasnosti i podele vlasti. Prema tome, u smislu člana 104.1, Predsednik Republike je obavezan da predlog Sudskog saveta za imenovanje ili razrešenje sudija dekretuje po njegovoj obavezi kao šef države, dakle to je situacija u kojoj ovaj nema nijedan jurisdikcioni prostor da kontroliše supstancu predloga Saveta. Jedini prostor prema članu 104.1 kada Predsednik Republike može odbiti dekretiranje jednog predloga za imenovanje ili razrešenje jednog sudije koje dolazi od Sudskog saveta je slučaj kada je predsednik u stanju da obrazlaže da je predlog Sudskog saveta zahvaćen procesnim povredama, kao što može biti nedostatak dovoljnih glasova u Savetu da bi prošla takva odluka, ili formalni nedostaci u odluci Saveta. Supstancijalna/meritorna kontrola predloga Sudskog saveta u pogledu imenovanja i razrešenja sudija je potpuno zabranjena u smislu člana 104.1

⁶⁰⁴ Kao uporedni primer iz albanske pravne prakse: Ponovljena naređenja Predsednika Kasacionog suda za obustavljanje postupka izvršenja jedne punosnažne građanske odluke i obustavljanje izvršenja su protivustavni i protivzakoniti postupci. (Odluka Ustavnog suda Albanije, od 31.09.1995 (nema broja odluke));

i pravnih standarda koji proizilaze iz načela sudske nezavisnosti i nepristrasnosti, koje su prethodno objašnjene.

4. U smislu poslednjeg stava, treba ipak reći da Predsedniku Republike, prema članu 104.1, ne pripada mogućnost da imenuje ili razreši jednog sudiju bez predloga Sudskog saveta, koji ne može obaviti sam proces imenovanja ili razrešenja sudija.
5. U smislu trećeg pitanja koje proizilazi iz člana 104.1, treba reći da Predsednik Republike i Sudski savet, u vršenju ovlašćenja u smislu člana 104.1, nisu ograničeni brojem ili vremenom imenovanja sudija. Nadležnost za ponovno imenovanje sudija, propisana ovim članom, ima isto tumačenje kao i za „imenovanje“.

Član 104.2

1. Član 104.2 utvrđuje da sastav sudstva odražava etničku raznolikost Kosova i međunarodno priznata načela o polnoj ravnopravnosti. Kao takav, ovaj član uspostavlja ustavnu obavezu da redovni sudovi u Republici Kosova imaju etničku zastupljenost shodno etničkom sastavu Kosova, gde etničke nevećinske zajednice imaju garantovan status zastupljenosti na nivou sudija. Ovaj standard u pogledu zastupljenosti nevećinskih etničkih zajednica, postavljen u ovom članu, služi kao minimalni prag garancije, tako da specijalni članovi Ustava kao i odgovarajući zakoni imaju prostora za prevazilaženje ovog praga garancije.

Član 104.3

1. Član 104.3 utvrđuje da sastav sudova, u smislu sudija, odražava etnički sastav mesne jurisdikcije određenih sudova. U isto vreme, ovaj stav utvrđuje da Sudski savet, pre podnošenja predloga za imenovanje i ponovno imenovanje, konsultuje se sa odgovarajućim sudom. Prema tome, ovim članom uspostavljen je standard etničke zastupljenosti u sudskom sastavu, koji se garantuje prema etničkom sastavu područja na kome određeni sud ima mesnu nadležnost. To znači da, na primer, Osnovni sud u Peći, u pogledu sastava sudija, treba da proporcionalno odrazi etnički sastav lokalnog stanovništva gde se prostire jurisdikcija ovog suda. Ovo načelo omogućava nevećinskim zajednicama da imaju garantovanu zastupljenost na sudskim područjima gde one žive, dok, u isto vreme, onemogućava takvu zastupljenost nevećinskih zajednica na sudskim područjima na kojima ne žive nevećinske zajednice. Ova garancija omogućava da nevećinske zajednice imaju sudije iz redova njihove nacionalnosti u određenom sudu, koji pokriva područje gde one žive.
2. S druge strane, ovaj član takođe zahteva da u takvim slučajevima predlozi Sudskog saveta za imenovanje budu konsultovani sa određenim sudom. Termin „konsultovanje“ upotrebljen u ovom slučaju, ne može se tumačiti na takav način da sud ima mogućnost da „odbije“ predlog Sudskog saveta, nego samo da odgovarajući sud „oceni“ da li kandidat za sudiju koji je predložen od Sudskog

saveta pripada zajednici za koju Savet povezuje takav izbor. U pogledu takve odluku odgovarajući sud nema snagu da utiče na odbijanje iz supstancijalnih razloga jednog predloga Saveta, osim ako je u pitanje nacionalnost predloženog kandidata od Saveta i poklapanje takve kandidature sa standardom ovog člana.

Član 104.4

1. Član 104.4 utvrđuje da se sudije mogu razrešiti funkcije zbog kažnjavanja za krivično delo ili zbog teške povrede sudijskih dužnosti. Kao takav, ovaj stav uspostavlja jednu veoma snažnu garanciju za mandat sudija, koja takođe služi kao zaštitno sredstvo od motivisanih razrešenja ili političkih uticaja. Dakle, u smislu ovog člana, sudije se mogu razrešiti samo na dva osnova, na osnovu kažnjavanja za teško krivično delo, propisano Krivičnim zakonom Republike Kosova i zbog teškog nepoštovanja sudijskih dužnosti. Što se tiče ovog poslednjeg razloga, treba reći da standardi za razrešenje na osnovu obrazložene odluke zasnovane na utvrđenom činjeničnom stanju, kao što je prethodno objašnjeno u ovom komentaru, važe i ovde.

Član 104.5

1. Član 104.5 utvrđuje da sudije imaju pravo žalbe protiv odluke o njihovom razrešenju koja se podnosi Vrhovnom sudu Kosova. Dakle, član 104.5, uspostavlja garanciju da razrešenje sudija ne bude jednostavno i samo jednom interakcijom Sudskog saveta i Predsednika Republike, nego se razrešenom sudiji daje mogućnost da odluku o njegovom razrešenju podnosi radi ispitivanja Vrhovnom sudu. Prema tome, ova garancija omogućava da odluka o razrešenju jednog sudije podleže sudskoj kontroli od najviše redovne sudske instance, tako što će se zakonitost odluke za razrešenje samog sudije odobriti ili odbiti od same više instance redovnog sudstva. Treba reći da, u smislu ovog stava, odluka Vrhovnog suda o zakonitosti odluke o razrešenju sudije je pravosnažna i proizvodi obavezno pravno dejstvo za stranke. Dakle, ocena zakonitosti odluke o razrešenju od strane Vrhovnog suda može imati za posledicu poništenje odluke o dekretiranom razrešenju od Predsednika Republike, na predlog Sudskog saveta.
2. Uopšte rečeno, razrešenje sudija u smislu ovog člana, po zahtevu razrešenog sudije podleže sudskoj kontroli od Vrhovnog suda, prema tome i služi kao standard za garantovanje urednosti postupka i meritornosti same odluke o razrešenju donete od Predsednika Republike protiv jednog određenog sudije.

Član 104.6

1. Član 104.6 utvrđuje da se sudije ne mogu premestiti protiv njihove volje, osim ako je drugačije predviđeno zakonom, zbog efikasnijeg funkcionisanja sudstva ili disciplinskih mera. U tom smislu, član 104.6, uspostavlja pravnu garanciju da se sudije ne mogu premestiti mimo njihove volje, ili i da se premeštaj sudija koristi kao vid pritiska protiv njih. Međutim, premeštaj sudija može se desiti samo u dve

okolnosti detaljno opisane u zakonu, a one su: prva, zbog efikasnosti sudstva i druga, zbog disciplinskih mera preduzetih prema jednom sudiji. U tom smislu, po članu 104.6, ako odluka o premeštaju ulazi u okviru ovih dva izuzetaka, ona treba da bude obrazložena od Sudskog saveta u pogledu faktičke opravdanosti dokazivanja jedne od ove dve okolnosti. Svaka odluka Saveta koja ne poštuje ova dva ustavna standarda za premeštaj je proizvoljna, a doneti zakon kojim i nisu poštovani ovi standardi,, bio bi protivustavan jer se takvim zakonom krši načelo proporcionalnosti, koje glasi: „osnovna prava i slobode garantovana ovim Ustavom, mogu se ograničavati samo do te mere koliko je potrebno da jedno otvoreno i demokratsko društvo ispuni cilj zbog kojeg je dozvoljeno ograničavanje“ (član 55.2 Ustava).

Član 105 [Mandat i ponovni izbor]

- (1) Početni mandat sudije traje tri godine. U slučaju ponovnog izbora, mandat je stalan, do penzionisanja, kao što je određeno zakonom, osim ako se sudija razreši u saglasnosti sa zakonom.**
- (2) Standardi i procedure o donošenju odluke o ponovnom izboru sudije, određuje Sudski savet Kosova i one se mogu razlikovati od standarda i procedura za razrešenje sudija.**

Član 105

1. Član 105 utvrđuje vreme trajanja mandata sudija redovnog sudstva i uspostavlja neka od osnovnih načela doživotnosti sudskog mandata u slučaju ponovnog izbora. U tom smislu, član 105 predstavlja ustavni izbor i njime se utvrđuju kategorije mandata sudija. Kao što se ovde može primetiti, postoje dva ustavna opredeljenja u vezi mandata sudija. Prvo ustavno opredeljenje daje zakonu prostor za uređivanje početnog mandata, dok drugo opredeljenje dopušta Sudskom savetu da utvrdi kriterije i procedure mandata koji se stiču ponovnim izborom. Ovo ustavno opredeljenje je u duhu uporednih ustavnih standarda, izuzev pojedinih razlika koje se odnose na institucionalni oblik njegovog ostvarivanja.

Član 105.1

1. Ovaj član utvrđuje da je početni mandat za sudije trogodišnji, dok, u slučaju ponovnog izbora, mandat sudije je doživotan-do penzionisanja. Naravno, dob penzionisanja utvrđuje se zakonom, dok se ponovno izabrani sudija može podvrgnuti procesu razrešenja.
2. U smislu člana 105.1, postoje dve vrste mandata sudija, a to su: prvo, početni mandat sudije, po kome on/ona ima mandat u vremenskom trajanju od 3 godine i drugo,, doživotni mandat, koji se daje jednom ponovno izabranom sudiji u smislu ovog člana. Posmatrajući u perspektivi mehanizma, cilj ovog člana je da stvara mogućnosti da se jednom imenovanom sudiji za tri godine, oceni performansa kao

osnovni standard na osnovu kojeg će se odlučiti da li će sudija dobiti doživotni mandat. Ako se, ipak, sudija ponovno izabere, on dobije doživotni mandat, do penzionisanja prema zakonu. Doživotni mandat omogućuje određenom sudiji da vrši njegovu funkciju a da nije zavisian od institucionalnih aktera koji bi mogli da se pretvore u određujuće faktore u slučaju potrebe za njegovim ponovnim izborom. Prema tome, ovaj pravni standard, kako je gore objašnjeno, čini jedno od najznačajnijih načela koja služe omogućavanju nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i njihov potreban prostor da deluju izvan institucionalnih uticaja na izbor sudija. Treba reći da, ipak, sticanje prava na jedan doživotni mandat, ne znači da određeni sudija ne može biti isključen shodno gorespomenutim načelima, ali i da bude izuzet od jednog eventualnog postupka premeštanja, u smislu gore objašnjena dva pravna osnova.

Član 105.2

1. Član 105.2 utvrđuje da standardi i procedure za ponovni izbor jednog sudije utvrđuje Sudski savet i oni mogu se razlikovati po stepenu od standarda upotrebljenih za razrešenje sudije. Prema tome, član 105.2 utvrđuje da ovlašćenje za uspostavljanje supstancijalnih standarda, po kojima se odlučuje o ponovnom izboru jednog sudije, koji je završio jedan početni 3 godišnji mandat, pripada Sudskom savetu, pri čemu se isključuje Skupština da odluči o takvim standardima putem donošenja zakona. Ova ustavna odredba ima veoma veliki značaj za garantovanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i sudstva, jer sprečava politička tela, kao što je Skupština, da vrše uticaj na Ponovni izbor sudija. Bez ove odredbe, Skupština bi imala mogućnosti da suštinski utiče na rad sudstva ocenivši početne sudije prema političkim kriterijima i, kao posledica toga, donoseći zakone kojima se utvrđuju procedure i standardi za ponovni izbor na potpuno nanestručnim osnovama. Pomoću ovog ustavnog opredeljenja se još više obezbeđuje podela vlasti, jer se udaljava rastojanje i mogućnost uticaja političkih organa na rad sudstva.

Član 106 [Nespojivost Funkcija]

- (1) Sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima, ne sme biti uključen u političku ili neku drugu, zakonom zabranjenu aktivnost.**
- (2) Sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nisu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije.**

Član 106

1. Član 106 utvrđuje faktičke i pravne okolnosti koje čine nespojivo da jedan određeni sudija vrši sudsku funkciju. Pitanje nespojivosti ili sukoba interesa, pojavljuje se kao jedan fenomen široko elaboriran teoriski najpre od Monteskeja a

u praksi od prvih dana Američke i Francuske revolucije. Naime, nespojivost istovremenog vršenja nekoliko funkcija je nastala u nastavku ljudskih razmišljanja za iznalaženje rešenja koja garantiraju potpunu podelu i balansiranje vlasti. Kao takvo, ovo razmišljanje pripada teoriji i praksi zapadnog konstitucionalizma.

2. Ustavna rešenja koja govore o nespojivosti sudija su pratila ovu liniju obrazloženja, dakle da se obezbedi što je više moguće podela i balansiranje vlasti. To je razlog što pojedine profesije, kao što je slučaj sa sudijama redovnih sudova, zauzele posebno mesto u odredbama zapadnih ustava. Jednom rečju, za razliku od ograničavanja drugih profesija, recimo lekarskih ili sličnih njima, za koje ustavi dopuštaju prostor zastupničkim organima da normiraju takva ograničavanja isključivo zakonima, u slučaju sudija i nekih drugih profesija koje se odnose na glavne grane vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska), ustavi zapadnih zemalja izričito utvrđuju ograničavanja, odnosno slučajevne sukoba interesa (nespojivosti). Kosovo je to učinilo ovim članom, koja ćemo komentarisati u nastavku.

Član 106.1

1. Član 106.1 utvrđuje da sudija ne može vršiti neku funkciju u državnim institucijama van sudstva, da bude uključen u neku političku aktivnost, ili u neku drugu aktivnost zabranjenu zakonom. U ovom smislu, postoje tri faktičke okolnosti koje čine jednog sudiju neprikladnim za izvršenje njegove sudske funkcije, kao što su: 1) ako sudija drži jednu drugu državnu funkciju, bilo koje vrste ili prirode, funkcija koja ne spada u sudskoj oblasti; 2) ako je sudija uključen u nekoj političkoj aktivnosti, standardi na kojima su data objašnjenja u prethodnom delu, što podrazumeva obuhvaćenost ne samo aktivnu, nego i pasivnu i 3) da sudija bude uključen u bilo kakvu drugu aktivnost koja je zabranjena zakonom, kako za sudije, tako i za fizička lica uopšte.

Član 106.2

1. Član 106.2 utvrđuje da je sudijama zabranjeno da preuzimaju odgovornosti ili da budu nosioci funkcija koje bi bile u suprotnosti sa načelima nezavisnosti i nepristrasnosti sudije. U poštovanju jedne takve zabrane, sudijama se ne dopušta da drže ili vrše funkcije koje stvaraju predrasude o njihovoj nezavisnosti i nepristrasnosti, koje su utvrđene kao široko prihvatljivi standardi u demokratskom svetu, a koje smo objasnili u prethodnom delu komentara.

Član 107 [Imunitet]

- (1) **Sudije i sudije porotnici, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili uklanjanja sa funkcije zbog donešene odluke, glasanja, iznešenog mišljenja ili nekog drugog dela koje je u saglasnosti sa njegovim dužnostima i odgovornostima tokom obavljanja sudijske funkcije.**

- (2) Sudije i sudije porotnici ne uživaju imunitet i mogu biti razrešeni funkcije, u slučaju namernog kršenja zakona.**
- (3) Kada se jedan (1) sudija optuži ili uhapsi, Sudski savet Kosova o tome treba biti odmah obavešten.**

Član 107

1. Član 107 utvrđuje imunitet sudija, njegove granice, kao i procedure kada se imunitet garantuje.⁶⁰⁵ U tom smislu, član 107 uspostavlja standarde zaštite sudija od sudskih postupaka protiv njih, kao način garancije da oni mogu vršiti njihovu funkciju na nezavisnan način i van svakog pritiska ili uticaja. Ovo ustavno opredeljenje ima veliki značaj u zemljama tranzicije, kao što je Kosovo. U nestabilnim zemljama imunitet garantuje da sudije svih vrsta neće imati posledice za izvršeni posao u okviru ustava, zakona i pravila profesije. Ova odredba dobije veliku težinu kada se ima u vidu činjenica da je Kosovo imalo jednu tragičnu istoriju u njenom ustavnom razvoju u poslednjih dvadeset godina pre proglašenja nezavisnosti 17 februara 2008 godine. Kao posledica takvog razvoja, sudije svih vrsta na Kosovu, ne retko su gonjeni od organa tužilaštva i od privatnih lica za njihov završeni rad unutar pravila profesije, ustavnih normi i zakona na snazi u to vreme.

Član 107.1

1. Član 107.1, uspostavlja zabranu da sudije, uključujući i sudije porotnike, gone krivično, tuže građanskim tužbama i da se uklone sa funkcije zbog donešene odluke, glasanja, izraženog mišljenja kao i drugih postupaka preduzetih u okviru njihovog sudskog delokruga rada i funkcije. Naravno, član 107.1 daje sudijama samo funkcionalni imunitet, što podrazumeva da su oni zaštićeni od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili i od razrešenja samo zbog njihovog postupanja ili nepostupanja preduzetih u okviru ovlašćenja koja proizilaze iz njihove funkcije. Ovo sužavanje imuniteta za sudije, u ovom aspektu, daje prostora da se oni gone krivično, optužuju ili i da se razreše zbog njihovog postupanja ili nepostupanja van njihove sudske funkcije.

Član 107.2

1. Član 107.2 utvrđuje da sudije, uključujući i sudije porotnike, ne uživaju imunitet i mogu se razrešiti funkcije ako su namerno prekršili zakon. Prema tome, ovaj stav, uspostavlja standard da se sudije mogu razrešiti za povredu zakona samo ako su to

⁶⁰⁵ Kao uporedni primer: Ustavni sud Bugarske je, u njegovoj odluci 13/02 istakao da na osnovu Ustava samo kancelarija javnog tužioca ima nadležnosti da pokrene tužbe i preduzima korake koji mogu odvesti do krivične odgovornosti, kao i da se susretne, kontroliše i oceni informacije u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku. Prema tome, protivustavno je garantovati jednoj petini (1/5) članova Komisije sudske službe (orig. Judicial Service Commission) pravo da zahtevaju skidanje sudskog imuniteta nekom sudiji (Odluka Ustavnog suda Bugarske, 13/02, od 16.12.2002)

učinili namerno. „Namera“ da se povredi zakon, koliko god da je povreda bila mala, skida sudijama imunitet dat članom 107.1.

Član 107.3

1. Član 107.3 utvrđuje da u slučaju optuživanja ili hapšenja jednog sudije, treba obavestiti odmah Sudski savet. Obaveza da policija, nakon hapšenja, ili tužilaštvo, nakon podizanja optužbe, da obavesti Sudski savet bez ikakvog zakašnjenja služi cilju nadziranja delovanja policije i tužilaštva kada je predmet njihovog postupka jedan sudija, uz ocenu da li se nad ovim poslednjim vrši pritisak ili je stvarno isti izvršio povredu zakona za koju je i uhapšen/optužen.

Član 108 [Sudski Savet Kosova]

- (1) **Sudski savet Kosova obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskog sistema**
- (2) **. Sudski savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija. Sudski savet Kosova obezbeđuje da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni i da odražavaju multietničnost Republike Kosovo i da poštuju načelo polne jednakosti. Savet će dati prednost imenovanju za sudije pripadnicima zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način.**
- (3) **Sudski savet Kosova je odgovoran za regrutovanje i predlaganje kandidata za imenovanje i ponovni izbor sudija. Sudski savet Kosova je takođe odgovoran za premeštaj i disciplinske postupke pokrenute protiv sudija.**
- (4) **Predlog o imenovanju sudija se vrši na osnovu otvorene procedure imenovanja, na osnovu zasluge kandidata, i ovaj predlog odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost teritorijalne jurisdikcije relevantnog suda. Svi kandidati trebaju ispuniti zakonom određene kriterije.**
- (5) **. Sudski savet Kosova je odgovoran za inspekciju sudstva, sudsku administraciju, pripremanje uredbi za sudove, zapošljavanje i nadzor sudskih administratora, pripremanje nacрта i nadzor budžeta sudstva, određivanje broja sudija svake jurisdikcije i osnivanje novih sudova. Osnivanje novih osnovnih sudova se vrši na osnovu zakona.**
- (6) **Sudski savet Kosova se sastoji od trinaest (13) članova, profesionalnih kvalifikacija i stručnosti. Članovi se imenuju na mandat od pet godina, a izbor istih se vrši na sledeći način:**
 1. **Pet (5) članova su sudije izabrane od strane članova sudstva; (**
 2. **Četiri (4) člana će odabrati poslanici Skupštine, koji će zauzimati mesta dobijena opštom podelom mesta. najmanje dvoje (2) od četvoro (4) članova trebaju biti sudije, i jedan (1) član Advokatske komore Kosova;**

3. Dva (2) člana će izabrati poslanici Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarrantovana za zastupljenost Srpske zajednice na Kosovu, gde najmanje jedno od dvoje, mora biti sudija;
 4. Dva (2) člana će izabrati poslanici Skupštine, koji zauzimaju rezervisana ili zagarrantovana mesta za predstavnike ostalih zajednica, a najmanje jedan od dva člana treba biti sudija;
 5. Nespojivost funkcija članova Sudskog saveta se reguliše zakonom.
- (7) Sudski savet Kosova, bira predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg iz svojih redova, na mandat od tri godine. Izbor za ovu funkciju ne produžuje mandat člana Sudskog saveta Kosova.
 - (8) Predsedavajući Sudskog saveta Kosova se, o radu Pravosudnog sistema, obraća Skupštini Republike Kosovo najmanje jednom godišnje.
 - (9) Kandidati za sudijska mesta koja su rezervisana za pripadnike zajednica koje ne čine većinu na Kosovu, mogu biti imenovani jedino od strane celokupnog Saveta, većinom glasova članova Saveta koje su izabrali poslanici Skupštine koji zauzimaju poslanička mesta rezervisana ili zagarrantovana za pripadnike zajednica koje ne čine većinu na Kosovu. Ukoliko ova grupa članova Saveta ne predloži kandidata za ovu poziciju na dva uzastopna zasedanja Saveta, onda svi članovi Saveta imaju pravo da nominuju kandidata za ta sudijska mesta.
 - (10) Kandidati za sudijska mesta u osnovnim sudovima čija jurisdikcija isključivo pokriva teritoriju jedne ili više opština, u kojima je većina stanovništva iz redova Srpske zajednice Kosova, mogu biti predloženi za imenovanje jedino od strane celokupnog Saveta, s tim da je stav dvoje članova Saveta koje su izabrali poslanici Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarrantovana za Srpsku zajednicu u Republici Kosovo, zajednički i jednoglasan. Ukoliko ova dva (2) člana ne predlože kandidata za sudiju za ovo mesto, tokom dva uzastopna zasedanja Sudskog saveta Kosova, svi članovi Sudskog saveta Kosova imaju pravo da nominuju kandidate za to sudijsko mesto.

Član 108

1. Član 108 uspostavlja osnove za osnivanje i odlučivanje Sudskog saveta Kosova, kao nezavisnog državnog organa koji uređuje, rukovodi i štiti integritet redovnog sudstva države. Ovaj član uspostavlja organizaciona i funkcionalna načela Sudskog saveta, utvrđuje njegov sastav, kao i uspostavlja mehanizme preko kojih se garantuje učešće predstavnika nevećinskih zajednica u njemu i, preko njega, u celom sistemu redovnih sudova.
2. Od deset (10) stavova ovog člana kojima se uređuje uloga, položaj i značaj Sudskog saveta Kosova u okviru ustavnog sistema, prilično veliki deo njih je kontekstualan, što podrazumeva da kao takvi, ovi položaji imaju za cilj uređivanje sa konstitutivnim efektom položaja kosovskih nevećinskih zajednica u redovnom sudstvu. U ovom cilju ulaze i pitanja administracije i upravljanja ove grane države. Drugi deo ovih odredaba ovog člana, pet (5) prvi stavovi, nisu kontekstualni i, kao

takvi, nalaze se i u ustavima drugih demokratskih zemalja, sa nekim formalnim razlikama koje se povezuju sa mehanizmom imenovanja organa koji vrši iste nadležnosti sa nadležnostima Sudskog saveta Kosova. Odredbe stavova 6-10, kao što smo rekli su kontekstualni i adresiraju sa konstitutivnim efektom pitanja zastupljenosti u sudstvu nevećinskih zajednica. Slične odredbe se nalaze i u ustavima drugih zemalja, ne samo u regionu (npr. Makedonija) nego i šire u Evropi (npr. Belgija, Kipar, itd.).

Član 108.1

1. Član 108.1 utvrđuje da je funkcija Sudskog saveta Kosova obezbeđivanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudskog sistema države. Obzirom da su u prethodnom delu data šira objašnjenja, prema međunarodnim standardima termina sudska „nezavisnost“ i „nepristrasnost“, u ovom delu ostaje da se objašnjava samo „priroda“ funkcije Sudskog saveta prema ovim dva načelima. U članu 108.1, u ovom aspektu, odlučuje se jasno da Sudski savet „obezbeđuje“ nezavisnost i nepristrasnost sudstva. U ovom smislu, koncept „obezbeđuje“ kao osnovna funkcija Saveta, čini ustavnu supstancu koja uspostavlja funkciju Saveta.
2. „Obezbeđivanje“ sudske nezavisnosti i nepristrasnosti, prema ovom članu, podrazumeva obavezu Saveta da kao jedinstven, uživa dovoljnu meru nadležnosti nezavisnog organa da sprovodi međunarodne standarde na nezavisan način i da zaštititi sudstvo od spoljnih uticaja. Prema tome, nadležnost za „obezbeđivanje“ sudske nezavisnosti predstavlja jedan veoma široku ustavnu nadležnost, po kojoj Savet deluje *aktivno i pasivno* u garantovanju sudske nezavisnosti i nepristrasnosti i nijedna druga institucija nema ustavna ovlašćenja da utiče na ovu funkciju. Savet ima potpunu garantovanu ustavnu vlast da bi bio jedini ustavni mehanizam koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost sudstva, koji nesmetano preduzima potrebne mere radi uspostavljanja takve garancije i izgrađuje javne politike preko kojih se cilja postizanje ovog cilja.
3. Treba reći da, ovaj stav, *nikako* ne podrazumeva da, Savet ima sudske nadležnosti. Savet je organ koji uređuje i obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudstva samo preko njegovog autoriteta nad humanim resursima sudske vlasti. Kao takav, Savet nema nikakvo pravo da utiče na sudske odluke, na sudske funkcije sudija, na donošenje sudskih odluka, ili na davanje tumačenja, odnosno kako treba tumačiti odgovarajuće zakonodavstvo od strane sudova. Savet, u ovom smislu, ne vrši sudske funkcije, nego obezbeđuje uslove da sudije vrše njihovu funkciju profesionalno, nezavisno i bez političkog uticaja.

Član 108.2

1. Član 108.2 utvrđuje da je Sudski savet potpuno nezavisna institucija u vršenju svojih funkcija. S druge strane, ovaj stav takođe iscrpno prikazuje funkciju Saveta, utvrđujući da Savet obezbeđuje da sudovi na Kosovu budu nezavisni, profesionalni, nepristrasni i da predstavlja potpuno višetničku prirodu Kosova,

imajući takođe odgovornost da poštuje standarde o polnoj ravnopravnosti u strukturi sudstva. Ovaj stav, takođe, uspostavlja obavezu Saveta da da prednost nedovoljno zastupljenim zajednicama za imenovanje u položajima sudija, prema zakonom utvrđenog načina.

2. Prema tome, član 108.2 uspostavlja obavezu Saveta da bude potpuno nezavisna institucija u vršenju svoje funkcije, koja predstavlja osnovnu karakteristiku koja legitimizuje samu funkciju Saveta a to je obezbeđenje nezavisnosti i nepristrasnosti sudija. Obavezu da Savet bude nezavisna institucija treba videti u dva aspekta: prvo, kao objektivnu nezavisnost, u čemu se Savet treba posmatrati spolja kao nezavisna institucija i drugo, kao subjektivna institucija, čiji članovi ne smeju imati nikakvu strukturalnu vezu sa nekim interesom, strujom ili grupom koja bi sprečavala Savet da služi njegovoj funkciji na nezavisan i nepristrasan način.
3. U smislu člana 108.2, Savet, osim obezbeđivanja da sudovi budu nezavisni i profesionalni, treba garantovati takođe da proces imenovanja sudija, u kome Savet igra centralnu ulogu, rezultira jednim višestručnim sastavom sudova. U izvršenju ovog zadatka, Savet treba garantovati da članovi nevećinskih zajednica nisu manje zastupljeni, a to je obaveza koju Savet treba materijalizirati shodno odgovarajućem zakonu.

Član 108.3

1. Član 108.3 utvrđuje osnovnu nadležnost Sudskog saveta Kosova, odlučujući da ovaj bude odgovoran za regrutaciju i predlaganje kandidata za izbor i ponovni izbor u sudskim položajima. Ovaj član, takođe, daje nadležnost Savetu da izvrši premeštaj i upravlja disciplinskim postupkom protiv sudija.
2. U eksplicitnoj je nadležnosti Saveta da izvrši regrutaciju kandidata za sudije, uz organizaciju celog procesa konkurentnosti i njihovu stručnu ocenu, prema potpuno profesionalnim standardima. U izvršenju ove nadležnosti, Savet je obavezan da bude potpuno nezavisan i slobodan u odlučivanju o regrutaciji kandidata, jer samo to omogućuje da Savet vrši svoju dužnost da obezbedi sudsku nezavisnost i nepristrasnost. Nadležnost Saveta za premeštaj i vođenje disciplinskog postupka prema sudijama, naravno, omogućava njemu da upravlja sudskim sistemom na efikasan način i da kažnjava sudije koji ne poštuju pravila njihove profesije i funkcije.

Član 108.4

1. Član 108.4 utvrđuje da predlozi Saveta o imenovanju sudija treba da prolaze kroz jedan otvoreni proces imenovanja, na osnovu zasluga kandidata i da takvi predlozi odražavaju načelo polne ravnopravnosti i etnički sastav mesne jurisdikcije odgovarajućeg suda. U ovom smislu, član 108.4 uspostavlja tri osnovna načela kojima se treba rukovoditi proces predlaganja za izbor sudija od strane Saveta: prvo,, da proces za izbor bude otvoren i kompetetivan i da su svi zainteresovani

slobodni da apliciraju, pri čemu su kako stranke, tako i javnost slobodni da dobiju potrebne informacije o tome gde se odvija proces i o razlozima izbora jednog kandidata naspram drugog; drugo,, da se selekcija kandidata izvrši jednostavno i samo na osnovu profesionalnih zasluga i kapaciteta za vršenje sudske funkcije, kriterij koji zahteva da Savet obrazlaže pred javnošću izbor svake kandidature na osnovu ovog kriterija i treće, da dati predlozi od Saveta odražavaju polni i etnički sastav u smislu načela koja su objašnjena u prethodnom članu. U smislu dva prva kriterija ovog člana, Savet je pod ustavnom obavezom da pruža javnosti kredibilno i dokazano obrazloženje o izboru na osnovu zasluga svakog kandidata naspram drugog, jedna ocena koja mora biti bazirana na izmerljivim kriterijima.

Član 108.5

1. Član 108.5 utvrđuje da je Sudski savet odgovoran za sudsku inspekciju, sudsko upravljanje, izradu pravila za sudove u skladu sa zakonom, zapošljavanje i upravno nadziranje sudova, za izradu i nadzor sudskog budžeta, kao i za utvrđivanje broja sudija u svakoj mesnoj jurisdikciji, o da ima pravo de preporuči osnivanje novih sudova. Isti član utvrđuje da se osnivanje novih sudova vrši samo na osnovu ovog zakona.
2. U smislu člana 108.5 Savetu se daju nadležnosti inspekcije sudova, jedna nadležnost koja omogućava da Savet može obezbediti sudsku nezavisnost i nepristrasnost, naravno uz primenu njegovog autoriteta za disciplinovanje sudija. Osim toga, nadležnost koja prirodno pripada ministarstvima pravde u većini evropskih zemalja, koja je nadležnost za organizaciju i administrativno upravljanje sudovima, prema ovom članu na Kosovu ova nadležnost pripada Sudskom savetu. Prema tome, Savet je ovlašćen da regrutira, upravlja i organizuje civilnu službu sudova i da to čini jednu isključivu nadležnost Saveta, pri čemu Vlada nema ni jednu mogućnost uticaja. Davanje ove nadležnosti Savetu, s druge strane, omogućava da izvršna vlast nema ni mogućnost izgradnje neke interferentne linije u radu sudova preko civilnih službenika imenovanih u tim sudovima. Osim toga, Savet ima i nadležnost da izradi pravila za sudove u skladu sa zakonom, što ne treba podrazumevati kao ovlašćenje za izradu pravila kojima se uspostavljaju supstancijalne obaveze za stranke u suđenju, nego jednostavno pravila koja uspostavljaju obaveze za sudije i njihovo ponašanje u obavljanju funkcije u profesionalnom i etičkom smislu.
3. U smislu ovog člana, Savet je takođe odgovoran za izradu Budžeta sudske vlasti, kao i nadziranje njegovog sprovođenja. Predlog Saveta o sudskom budžetu, naravno, treba da se usvoji od strane Skupštine, kako je prethodno objašnjeno. Ovaj član takođe daje Savetu isključivo pravo na određivanje broja sudija, da svaka mesna područna jurisdikcija treba imati nadležnost koja omogućava Savetu da dizajnira sudski sastav kao i efikasnije upravljanje sudovima u smislu predmeta koji se tu formiraju. Naravno, osnivanje novih sudova, prema ovom članu, može se vršiti samo zakonom i da Savet ovde ima samo pravo na preporuku Skupštini za jedan takav korak.

Član 108.6

1. Član 108.6 utvrđuje sastav Sudskog saveta Kosova, kao i uspostavlja stručne standarde koje svaki član treba imati. Ovim članom se takođe odlučuje o putevima podnošenja predloga i usvajanje kandidatura za članove Saveta.
2. Član 108.6 utvrđuje da se Savet sastoji od trinaest članova, što je sastav koji se ne može izmeniti zakonom. Isti utvrđuje da članovi Saveta treba da budu kvalifikovana lica i eksperti u profesiji a ovi se standardi moraju obavezno poštovati. Član 108.6, u detaljima, utvrđuje da od 13 članova Saveta, sastav će biti sledeći: a) pet članova su sudije izabrane od strane članova sudstva, bez potrebe usvajanja od nekog spoljnog organa ili ocene jednog takvog sastava; b) četiri člana su izabrani od strane Skupštine, od kojih dvoje sudija i jedan član Advokatske komore Kosova; c) dva člana izabrana od poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana za zastupljenost srpske zajednice, a najmanje jedan od njih treba biti sudija; i d) dva člana izabrana od poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana mesta za predstavnike ostalih zajednice, a najmanje jedan od njih treba biti sudija. Nespojivost članova Saveta, u smislu ovog sastava i postupka izbora, utvrđeno je da se treba urediti zakonom.
3. U smislu ovog sastava, Savet ima jednu većinu članova koji dolaze iz same sudske vlasti, što se može videti kao jedna garancija da će Savet imati u najmanju ruku nepolitički sastav. Takođe, etnički sastav Saveta pokazuje jednu veoma pluralističku strukturu, koja daje širok prostor za nevećinske etničke zajednice. S druge strane, ovaj član ne dopušta Skupštini da, postupajući u apsolutnoj većini, jedna većina koja je obično pod kontrolom vlade, izabere većinu članova Saveta. Prema tome, cela ova pravna arhitektura, omogućava jedan pluralistički sastav, nezavisan od jedne jedine institucije, etnički raznolika, ali sa dominacijom kandidata koji dolaze iz samih sudova.

Član 108.7

1. Član 108.7 utvrđuje izbor predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg Sudskog saveta, odlučujući da obojica treba da se izaberu iz samog sastava Saveta, sa mandatom od tri godine. Prema istom članu, izbor u ovom položaju ne produžava mandat kojeg ima u Savetu predsedavajući ili zamenik predsedavajućeg. Prema tome, ovaj član dopušta autonomiju predsedavanja Sudskim savetom, preko uspostavljanja pravila da se predsedavanje vrši od strane samog Saveta izabranog zvaničnika, unutar njegovog sastava i ne dopuštajući da se imenovanje tog zvaničnika vrši od nekog spoljnog organa, kao što može biti slučaj sa Predsednikom Republike. Prema tome, ovaj standard omogućava stvaranje prostora za potpunu institucionalnu nezavisnost Saveta prema bilo kojoj instituciji koja bi mogla imati ovlašćenje za izbor njegovog predsedavajućeg i u isto vreme čini nepotrebno da bilo koji član Saveta stavlja pod uticaj jedne strane institucije/subjekta u slučajevima kada eventualno neki njegovi članovi imaju za cilj položaj predsedavajućeg.

Član 108.8

1. Član 108.8 predviđa da se predsedavajući Sudskog saveta najmanje jednom godišnje obrati Skupštini o stanju u pravosudnom sistemu zemlje. Treba navesti, u smislu ovog člana, da on jednostavno sadrži obavezu da informiše Skupštinu o stanju pravosudnog sistema, ali se ni na koji način ne može posmatrati kao obavezno izveštavanje predsedavajućeg pred Skupštinom. Savet, i njegov predsedavajući, nemaju obavezu izveštavanja ili odgovornosti pred Skupštinom u pogledu delatnosti ili stanja pravosudnog sistema i to nije cilj ovog člana. Stoga, Savet nije odgovorno obavezan prema Skupštini, ali član 108.8 traži od Saveta da se jednom godišnje obrati Skupštini sa informacijama u vezi sa pravosudnim sistemom. Naprotiv, ova ustavna odredba ne podrazumeva mogućnost da Skupština preuzme odgovornost predsednika Saveta ili da pokrene raspravu o stanju pravosuđa.

Član 108.9

1. Član 108.9 predviđa da se kandidati za sudijska mesta iz redova manjinskih zajednica mogu predložiti pod pokroviteljstvom Saveta samo od strane članova Saveta koje su izabirali poslanici koji predstavljaju nevećinske zajednice u Skupštini. Prema ovom članu, ukoliko ova grupa članova Saveta dva puta uzastopno ne predloži kandidata za sudijsku poziciju, onda svaki član Saveta ima pravo da nominuje kandidata. Dakle, član 108.9 stvara garanciju, u slučajevima predloga za sudije nevećinskih zajednica, da kandidata predlože samo članovi Saveta koji dolaze iz nevećinske zajednice, a ne iz celokupnog sastava Saveta. Ovaj model garancije izbora sudija iz redova nevećinskih zajednica samo od strane članova koji dolaze iz nevećinskih zajednica Saveta, sa jedne strane, predstavlja garanciju da su sudije iz nevećinskih zajednica izabrane samo od strane lica iz nevećinskih zajednica na Kosovu, a, sa druge strane, ova odredba omogućava da Savet ne postupa kao kolektivni organ sa većinskom odlukom u slučajevima izbora sudija iz nevećinske zajednice na Kosovu. Kao takav, ovaj član predstavlja garanciju očuvanja kredibiliteta zastupljenosti nevećinskih zajednica u sudijskim mestima, a sa druge strane smanjuje jedinstvenu karakteristiku na kojoj se pretpostavlja da treba da funkcioniše jedno kolektivno i nezavisno telo poput Saveta.

Član 108.10

1. Član 108.10 predviđa da kandidati za sudijska mesta u osnovnim sudovima, čija jurisdikcija isključivo pokriva teritoriju jedne ili više opština, u kojima je većina stanovništva iz redova srpske zajednice na Kosovu, mogu biti predloženi za imenovanje samo dvoje (2) članova Saveta koje su izabirali poslanici Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili garantovana za srpsku zajednicu u Republici Kosova koji deluju zajednički i jednoglasno. Ukoliko ova dva (2) člana ne predlože kandidata za sudiju za ovo mesto, tokom dva uzastopna zasedanja

sudskog saveta Kosova, tada svaki član Sudskog saveta Kosova ima pravo da nominuju kandidata za tu poziciju.

2. Ova odredba predstavlja garanciju koja se priključuje modelu decentralizacije datog u Ahtisaarijevom planu u pogledu modela lokalne samouprave za srpsku opštinu.⁶⁰⁶ Praktičnije, u smislu člana 109.10 izbor sudija koji rade u osnovnim sudovima jedne opštine sa većinskim srpskim stanovništvom, se vrši od dvoje kandidata koji predstavljaju srpsku zajednicu u Savetu. Ovo omogućava da, predlozi za imenovanje sudija osnovnog suda jedne opštine sa srpskom većinom, podlegnu volji dvoje srpskih predstavnika u Savetu i da ostala većina članova nemaju prostora da odlučuju o tome. Dakle, član 109.10 uspostavlja garanciju da sudije osnovnih sudova u većinskim srpskim opštinama budu proizvod konsenzusa između njihovih srpskih predstavnika i da predstavnici ostalih zajednica nemaju uticaja u takvom postupku, kako bi se obezbedio etničko pravosuđe prema sastavu stanovništva jedne opštine sa većinskim srpskim stanovništvom.

Član 109 [Državno Tužilaštvo]

- (1) **Državno tužilaštvo je nezavisna institucija sa ovlašćenjem i odgovornošću za krivično gonjenje lica optuženih za neko krivično delo ili neko drugo delo, kao što je regulisano zakonom.**
- (2) **Državno tužilaštvo je nepristrasna institucija i deluje na osnovu Ustava i zakona.**
- (3) **Organizacija, nadležnosti i obaveze Državnog tužilaštva, se regulišu zakonom.**
- (4) **Državo tužilaštvo odražava etničku raznolikost Republike Kosovo i poštovaće načelo polne jednakosti.**
- (5) **Početni mandat tužilaca je tri godine. U slučaju ponovnog izbora, mandat je stalan, do penzionisanja, kao što je određeno zakonom, osim ako se sudija razreši u saglasnosti sa zakonom.**
- (6) **Tužioci se mogu razrešiti sa pozicije samo na osnovu kazne za teže počinjeno krivično delo ili ozbiljno nepoštovanje dužnosti.**

⁶⁰⁶ S obzirom na činjenicu da je Ahtisaarijev plan (mart 2007. god.) bio prihvaćen od strane Albanaca na jednostran način kao osnov prilikom proglašenja nezavisnosti 17 februara 2008. god. kao i drugu činjenicu da ovaj dokument sankcioniše vrednosti, principe i norme u duhu civilno-ustavnih uzvišenih zapadnih civilizacija čiji deo Kosovo nastoji da bude, uvek komentarisanje navedenog Plana treba da bude neprikosnoveni pokušaj i vrsta vodiča u pronalaženju smisla određenih kosovskih ustavnih odredaba. To je tako i zbog dodatne činjenice da je sam Ustav Kosova deritav pisma, duha i duše Ahtisaarijevog plana. U nastavku treba navesti i odredbe o lokalnoj samoupravi na Kosovu, Cf. član 3 („Prava zajednica i njihovih pripadnika“), član 6 („Lokalna samouprava i decentralizacija“), član 7 („Versko i kulturno nasledstvo“), kao i Aneksi: I („Ustavne odredbe“); II („Prava zajednica i pripadnika zajednica“); III sa svojim Aneksom („Decentralizacija“); i V („Versko i kuturno nasleđe“). U Aneksu o ustavnim odredbama se nalaze, takođe, odredbe koje govore o lokalnoj samoupravi i njenoj vrsti (član 3). U stvari, u Ustavu Kosova je opisan veći deo uzetih odredaba iz Ahtisaarijevog plana koje predstavljaju glavni stub ustavnog i pravnog sistema Kosova.

(7) Državni tužilac će se imenovati i razrešiti od strane predsednika Republike Kosovo na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Državni tužilac će služiti mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.

Član 109

1. Javni tužilac je institucija koja uglavnom obavlja funkciju gonjenja počinioca krivičnih dela, po unapred određenom postupku predviđenom odgovarajućim zakonodavstvom. Institucija Javnog tužioca ima svoje korene u ranom periodu izgradnje države, međutim, ona je prošla kroz postepenu tranziciju od vremena njenog nastanka. Ova tranzicija je, naravno, promenila funkciju Javnog tužioca, koji dobija potpuno novu ulogu. Transformacija uloge Javnog tužioca je tokom vekova napredovala paralelno sa reformskim pokretima i promenama režima samih država⁶⁰⁷ u čemu je ova institucija često služila kao most preko koga su se promenili režimi u svetu.
2. Funkcijom gonjenja i podizanjem optužnica protiv počinioca krivičnih dela, institucija Javnog tužioca je uvek bila prirodni instrument za kontrolu vlasti od strane vladara. U periodu feudalne države, ova institucija je jednostavno bila vladina rukavica za udaranje političkih protivnika ali i opasnih lica po društveni, ekonomski i politički poredak. Ovom ulogom, institucija javnog tužioca zaista odgovora potrebi vladodržaca da politički inkriminiše ljude koji mogu rizikovati njihove tronove. Kao deo ove prakse tiranije, institucija javnog tužioca služio je kao put kojim se kontrolisalo kretanje društvenih masa i zatvarali putevi kojima su se hranile pripreme društvenih pobuna. Stavljena u ovaj položaj, ova institucija je predstavljala primer kršenja ljudskih prava i prosto je služila političkim zahtevima vladodržaca⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ Vidi npr: Langbein, H., John, (1993) 'The Origins of Public Prosecution and Common Law'. *American Journal of Legal History*. Vol. 17, No. 4, p. 313–335; Edwards, L., John, (1964) 'Law Officers of the Crown: A Study of the Offices of Attorney General and Solicitor General of England, with an Account of the Office of the Director of Public Prosecutions of England'. London: Sweet & Maxwell; van Alstyne, M., Scot, (1952) 'The District Attorney: A Historical Puzzle'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 11, No. 3, pp. 125–138.

⁶⁰⁸ Vidi, između ostalog: Langbein, H., John, (1993) 'The Origins of Public Prosecution and Common Law'. *American Journal of Legal History*. Vol. 17, No. 4, p. 313–335; Edwards, L. John, (1964) 'Law Officers of the Crown: A Study of the Offices of Attorney General and Solicitor General of England, with an Account of the Office of the Director of Public Prosecutions of England'. London: Sweet & Maxwell; van Alstyne, M., Scot, (1952) 'The District Attorney: A Historical Puzzle'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 11, No. 3, pp. 125–138; Goebel, Jr., Julius, and Naughton, T., Raymond, (1944) 'Law Enforcement in Colonial New York: A Study in Criminal Procedure'. New York: Commonwealth Fund, p. 1664–1776; Reiss, J., Jr, Albert (1975) 'Public Prosecutors and Criminal Prosecution in the United States of America'. *Juridical Review*. New Series, Vol. 20: 1–21; Scott, P., Arthur (1930) 'Criminal Law in Colonial Virginia'. Chicago: University of Chicago Press; Surrency, C., Erwin (1967) 'The Courts in the American Colonies'. *American Journal of Legal History*. Vol. 11, No.3, p. 253–276; McConville, M., (1984) 'Prosecuting Criminal Cases in England and Wales: Reflections of an Inquisitorial Adversary'. *Liverpool Law Review*. Vol. 6, No.1, p. 15-30;

3. Društvenim i političkim promenama koje donose različite revolucije tokom istorije, i institucija Javnog tužioca prolazi kroz proces stalne transformacije, paralelno sa promenama prirode same države. Iako u originalnom značenju Javni tužilac ima funkciju zaštite interesa države, rizik da se pretvori u instrument za potrebe političkih elita je betonirao potrebu za ograničenjem mogućnosti da se ono pretvori u instituciju koja štiti interese država, a ne društva uopšte. U tom smislu, promene prirode države – od Buržoasko-revolucije pa do pada Berlinskog zida – su nosile sa sobom samu potrebu za izgradnju zakonske infrastrukture potrebne da se u kontinuitet osigura neutralna uloga institucije Javnog tužioca. U tom smislu, može se reći da, kako bi zakon garantovao profesionalizam i neutralnost Javnog tužioca, kontinuirano se razvijao, da ne kažemo da reforme za povećanje nezavisnosti ove institucije i danas ostaju izazov.
4. Sa aspekta jedne države u tranziciji, funkcija Javnog tužioca, profesionalizam, neutralnost i njegova dinamika ostaju osnovni pokazatelji razvoja demokratije u zemlji. Iz međunarodne perspektive, organizacije koje mere nivo izgradnje države i demokratije – kao što je Freedom House, Transparency International ili Amnesty International – daju posebno mesto ulozi Javnog tužioca kao dokaz napretka ili stagnacije jedne države. Isti je stav i Evropske Unije; Izveštaj o napretku Evropske komisije – u pogledu politike proširenja EU – stavlja osnovni naglasak na instituciju Javnog tužioca kada ocenjuje rezultate i napredak države kandidata⁶⁰⁹. Gledano u ovom smislu, institucija Javnog tužioca predstavlja neutralnu tačku države u izgradnji, dakle i standardi koji se njom vode su važna polazna tačka uloge koju ima ova institucija u izgradnji jedne države u tranziciji kao što je Kosovo.
5. Institucija Javnog tužioca, zbog različitih modela države, izražava se u dva oblika: a) u obliku inkvizitorskog sistema (*inquisitorial prosecutorial system*) i b) u obliku akuzatorskog sistema (*adversarial prosecutorial system*)⁶¹⁰. Ova dva sistema ove institucije su jednostavno proizvod opredeljenja krivičnog procesnog prava, jer se razlika između ova dva sistema jednostavno povezuje sa ulogom/procesnom funkcijom tužioca, kao i uopšte nadležnošću tužioca u sudskom postupku⁶¹¹. Pošto uloga i priroda institucije Javnog tužioca variraju u

⁶⁰⁹ Vidi, npr. U slučaju Kosova: Commission Staff Working Document: 'Kosovo 2011 Progress Report'. Commission of the European Communities, SEC(2011) 1207, Brussels; Commission Staff Working Document: 'Kosovo 2010 Progress Report'. Commission of the European Communities, SEC(2010)1329, Brussels;

⁶¹⁰ Kroz istoriju, a i danas u nekim državama, je postojao i model I Privatnog tužioca. Vidi objašnjenje u vezi s ovim, u: Decision on 'Criminal Prosecution. Power of Court to Appoint Private Attorney to Conduct Prosecution'. *Columbia Law Review* (1936) Vol. 36, No. 2, pp. 323-324;

⁶¹¹ Vidi, npr. Glendon MA, Carozza PG, Picker CB., (2008) '*Comparative Legal Traditions*'. Brand: West Law School, Thomson-West, p.101; Goldstein, S., Abraham & Marcus, Martin (1977) 'The Myth of Judicial Supervision in Three "Inquisitorial" Systems: France, Italy, and Germany'. *Yale Law Journal*. Vol. 87, No. 2, pp. 240-283;

zavisnosti od njegovog modela⁶¹², u ovom poglavlju iznosićemo podrobija objašnjenja ovih modela.

6. Inkvizitorni model institucije Javnog tužioca dolazi do izražaja u državama sa građansko-pravnim sistemom (*civil legal sistem*). Osnovna karakteristika ovog sistema Javnog tužioca leži u aktivnom učešću suda u identifikovanju činjenica i utvrđivanju pruženih dokaza od strane Tužioca, što se ne dešava u akuzatorskom sistemu tužilaštva. U ovom sistemu, Javni tužilac ne predstavlja jedinu kariku u predstavljanju i odbrani optužbe i ne uživa monopol pružanja dokaza i istraživanja činjenica. Iako Javni tužilac uživa isključivo pravo krivičnog gonjenja lica, u inkvizitorskom sistemu dolazi do izražaja načelo koje traži obavezno učešće suda u potvrđivanju, proveru i daljeg istraživanja dokaza podnetih od strane Tužioca⁶¹³. Naravno, uloga intervencije suda u rad Tužioca je obavezna i uobičajena, a početak, nastavak i svaki dalji istražni postupak Tužioca treba da bude potvrđen od strane istražnog sudije. Iako je funkcija Javnog tužioca u inkvizitorskom sistemu centralna u smislu pokretanja istrage, sud ima pravo i obavezu da preispita dokaze Tužioca i da traži dodatne dokaze, ili čak da obaveže Tužioca da preduzme drugi istražni korak i protiv njene/njegove volje. U inkvizitorskom sistemu Javni tužilac ima monopol pokretanja krivičnog gonjenja, jer sud ne može da pokrene krivičnu istragu *sua sponte*. Sud, međutim, ima aktivnu ulogu u istražnom postupku i može da preduzme istražne korake paralelno sa onim što je preduzeto od strane Tužioca. U ovom sistemu, Javni tužilac, takođe, ne može da optuži okrivljenog bez potvrde suda – obično istražnog sudije – pošto svaki istražni postupak podleže kontroli i sudskom potvrđivanju. Uopšteno govoreći, inkvizitorski sistem predstavlja najčešći model tužilaštva i ova uloga Javnog tužioca podleže nadzoru relevantnog suda. Ovo se može posmatrati kao garancija da se istražne radnje Tužioca mogu preduzeti samo nakon što je sudska institucija odlučila o opravdanosti njihove materijalne i procesne kredibilitnosti⁶¹⁴, kako se istražnim subjektima ne bi prekršila njihova prava od strane pristrasnog Tužioca⁶¹⁵.
7. Akuzatorski model institucije Javnog tužioca dolazi do izražaja u državama sa anglosaksonskim pravnim sistemima (*common law systems*)⁶¹⁶. Osnovna

⁶¹² Vidi francuski primer i mšavinu elemenata oba sistema: Ploscowe, Morris (1932) 'Development of Inquisitorial and Accusatorial Elements in French Procedure'. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 23, No. 3, pp. 372-394;

⁶¹³ Vidi npr.: Langbein, H., John, (1977) 'Comparative Criminal Procedure: Germany'. St. Paul, Minnesota: West Group.

⁶¹⁴ Vidi implicitni argument u vezi s timu: Jackson, H., Robert (1941) 'The Federal Prosecutor'. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 31, No. 3, p. 3-6.

⁶¹⁵ Vidi osnovan argument i u: Ploscowe, Morris, (1932) 'Development of Inquisitorial and Accusatorial Elements in French Procedure'. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 23, No. 3, pp. 372-394.

⁶¹⁶ Vidi npr: Poserina, J., John, (1959) 'Appointed Attorney General's Power to Supersede an Elected District Attorney,' *Temple Law Quarterly*. Vol. 33, pp. 78—88, Grosman, A., Brian, (1978) 'The Prosecutor. An Inquiry into the exercise of discretion'. Toronto: University of Toronto Press; Gjithashtu, shih: Fisher, Z., Stanley, (1988) 'In Search of the Virtuous Prosecutor: A Conceptual Framework'. *American Journal of Criminal Law*. Vol. 15, pp. 204-15;

karakteristika ovog sistema je ta da Javni tužilac uživa pun monopol istrage i da u obavljanju ove funkcije sud nema nikakvu ulogu. U akuzatorskom sistemu, Tužilac je potpuno jednaka strana sa odbranom pred sudom, dok ova poslednja uopšte ne učestvuje u istražnom postupku. Institucija Javnog tužioca u ovom sistemu ima potpun monopol nad krivičnim gonjenjem i istrazi, dok sudski postupak ne dozvoljava uključenje suda u daljoj istrazi/ potvrđivanju istražnih koraka preduzetih od strane Tužioca⁶¹⁷. U ovom modelu, Tužilac stoji na strani optužnice – imajući potpunu diskreciju⁶¹⁸ u ostvarivanju, postavljanju ciljeva i svojih zadataka⁶¹⁹ – dok odbrana brani optuženog, a sud igra ulogu pasivnog sudije na osnovu onoga što pruže obe strane i ne učestvuje aktivno u istraživanju dokaza ili i u produbljanju dokaza koje pružaju obe strane⁶²⁰. U akuzatorskom sistemu, uloga Tužioca je višestruko odgovornija, jer kredibilnost podignute optužnice zavisi samo od njega/nje od početka istrage pa do okončanja suđenja. U ovom sistemu je, takođe, dozvoljeno Tužiocu i odbrani da se dogovaraju o visini/vrsti kazne⁶²¹, pružajući sudu mogućnost da odluči na osnovu dogovora stranaka. Sigurno da se ovo posmatra sa sumnjom u smislu prava na pravično suđenje, jer u ovom sistemu Tužilac postaje predmet dogovora bez prelaska kroz filter suđenja i bez garancije ili sudske kontrole da je ovakav dogovor, pa i zahtev Tužioca pravilan i kredibilan⁶²². Naravno, uloga Tužioca u ovom sistemu je veoma snažna, dok držanje potpunog monopola na optužbu Tužiocu ostavlja prostor⁶²³ da se ona zloupotrebi, kršeći prava optuženog. S druge strane, karakteristika da se Tužilac

Goldstein, A., S., & Marcus, M., (1977) 'The Myth of Judicial Supervision in Three "Inquisitorial" Systems: France, Italy, and Germany'. *The Yale Law Journal*. Vol. 87, No. 2, pp. 240-283.

⁶¹⁷ Vidi npr: Langbein, H., John, (1977) 'Comparative Criminal Procedure: Germany'. St. Paul, Minnesota: West Group; Shih gjithashtu: Goldstein S., A., & Marcus M., (1977) 'The Myth of Judicial Supervision in Three "Inquisitorial" Systems: France, Italy, and Germany'. *The Yale Law Journal*. Vol. 87, No. 2, pp. 240-283.

⁶¹⁸ Vidi više u vezi sa tužilačkom diskrecijom: Sarat, A. and Clarke, C. (2008) 'Beyond Discretion: Prosecution, the Logic of Sovereignty, and the Limits of Law'. *Law & Social Inquiry*. Vol. 33, pp. 387-416;

⁶¹⁹ Vidi npr: Goldstein S., A., & Marcus, M., (1977) 'The Myth of Judicial Supervision in Three "Inquisitorial" Systems: France, Italy, and Germany'. *The Yale Law Journal*. Vol. 87, No. 2, pp. 240-283.

⁶²⁰ Vidi primer izgradnje elemenata ovog modela na osnovu kontinentalnog zakonodavstva: Pizzi, William T. & Marafioti, Luca (1992) 'The New Italian Code of Criminal Procedure: The Difficulties of Building an Adversarial Trial System on a Civil Law Foundation'. *Yale Journal of International Law*. Vol. 17, No. 1, pp. 15-27.

⁶²¹ Goldstein, A., S., & Marcus, M. (1977) 'The Myth of Judicial Supervision in Three "Inquisitorial" Systems: France, Italy, and Germany'. *The Yale Law Journal*. Vol. 87, No. 2, pp. 240-283.

⁶²² Vidi implicitni argument u vezi sa tim u: Jackson, H., Robert (1941) 'The Federal Prosecutor'. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 31, No. 3, p. 3-6.

⁶²³ Vidi npr. ulogu tužioca u smislu usmenog ubeđivanja sudija u ovom sistemu: Nidiry, Rosemary (1996) 'Restraining Adversarial Excess in Closing Arguments'. *Columbia Law Review*. Vol. 96, No. 5, pp. 1299-1334.

dogovora na osnovu svoje diskrecije⁶²⁴, sa odbranom, stavlja pod sumnju kredibilitet pravičnog suđenja koji proizilazi iz tog dogovora⁶²⁵.

8. Što se tiče oranizacijonog modela Javnog tužilaštva, većina država na svetu su mu dale svoju nezavisnu poziciju na ustavnim osnovama. Pošto funkcija krivičnog gonjenja i istraga traži neutralnu poziciju institucije koja obavlja ovakvu funkciju⁶²⁶ – da bi se postupak gonjenja vodio profesionalno i neutralno – Javna tužilaštva u većini zemalja sveta imaju status nezavisnih kancelarija od sve tri grane vlasti. Međutim, anglosaksonski ustavni modeli su skloni da Javna tužilaštva stave pod izvršnom vlašću – kao što je slučaj sa SAD, gde se na federativnom nivou, funkcija Javnog tužilaštva obavlja od strane Departmana pravde, koji je deo izvršne vlasti. Ograničen broj država postavljaju Javna tužilaštva u okviru sudske vlasti⁶²⁷, iako se to može posmatrati kao nejednakost oružja u slučaju da se lica krivično gone i sude od strane dve institucije koje su deo istog tutorstva. Mada, većina zemalja u svetu – kao što je slučaj i sa Kosovom – postavljaju Javno tužilaštvo kao nezavisnu ustavnu instituciju, bez ikakvog uticaja, bilo funkcionalnog, bilo organizacionog, od bilo koje grane vlasti. Građenje Javnog tužilaštva kao nezavisne institucije od tri grane vlasti, jača njegovu ulogu kao krivični gonilac sa garancijom za njegovu profesionalnost i neutralnost, ne ostavljajući prostora da se Tužilaštvo, u obavljanju svoje funkcije, pretvori u predmet uticaja političkih institucija ili institucija koje sude u njegovim krivičnim postupcima.
9. Što se tiče načina imenovanja, većina Ustava na svetu određuju izbor Javnih tužilaca od strane institucija/ nezavisnih regulatora koji nadgledaju, zapošljavaju, promovišu tužioce i vode disciplinski postupak prema njima. Ovaj model imenovanja je najčešći i predstavlja načelo u evropskim pravnim sistemima. Mnogi od ovih sistema dozvoljavaju da parlament ili šef države postanu direktan ili indirektan akter u ovom procesu, čineći parlament ili šefa države jednom vrstom

⁶²⁴ Vidi nekoliko kritika u vezi sa tim: LaFREE, G. D. (1985) 'Adversarial and Non-adversarial Justice: A Comparison of Guilty Pleas And Trials'. *Criminology*. Vol. 23, pp. 289–312. doi: 10.1111/j.1745-9125.1985.tb00338; Shih gjithashtu: Frase, S., Richard (1990) 'Comparative Criminal Justice as a Guide to American Law Reform: How Do the French Do It, How Can We Find Out, and Why Should We Care?'. *California Law Review*. Vol. 78, No. 3, pp. 539-683.

⁶²⁵ Vidi npr: Farr, K., Ann (1984) 'Administration and Justice'. *Criminology*. Vol. 22, pp. 291–319. doi: 10.1111/j.1745-9125.1984.tb00302.x; Shih gjithashtu: Roach, Kent, (2010) 'Wrongful Convictions: Adversarial and Inquisitorial Themes'. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*. Vol. 35, No. 2, pp. 388-444; Krahaso me: Langbein, H. John, (1979), 'Land Without Plea Bargaining: How the Germans Do It'. *Michigan Law Review* Vol. 78, No. 2, pp. 204, 225.

⁶²⁶ Vidi argument u vezi sa ovim u: Melilli, Kenneth J. (1992) 'Prosecutorial Discretion in an Adversary System'. *Brigham Young University Law Review*. Vol. 1992, No. 3, pp. 669-704.

⁶²⁷ Vidi npr: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutors' Service of Moldova', No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019.

političkog kontrolora dostojanstva tužilaštva na osnovu predloga nezavisnih institucija. S druge strane, jedan konvencionalni model imenovanja još uvek nalazi primenu u anglosaksonskim jurisdikcijama, po kojima se izbor tužilaca vrši neposredno od strane naroda. Ovaj oblik izbora, kako pokazuje praksa, omogućava tužiocima da vode izbornu kampanju u cilju sticanja ove poziciju, i naravno takav model izbora ih vezuje za birače i određene interese. Na taj način, ova vrsta izbora javnih tužilaca – kao što npr. postoji danas u mnogim federalnim jedinicama SAD – čini tužioce političkim igračima i omogućava uplitanje korporacija ili moćnih ljudi u podršci određenim kandidatima za javne tužioce. Naravno, kao rezultat toga, tužioci izabrani na ovaj način mogu imati sklonosti da postupaju u skladu sa klanovima koji su podržali njihovu izbornu kampanju za dobijanje Tužilački pozicije, stoga i ovaj model imenovanja ostavlja prostora za prirodne implikacije neutralnosti i profesionalizma tužilaca nakon njihovog izbora.

10. U principu, dakle, treba argumentovati da funkcija Javnog tužioca traži dostojanstvo i profesionalni integritet, kao i nezavisnost u obavljanju njegove/njene funkcije⁶²⁸. U tom smislu, načelo nezavisnosti i integriteta Javnog tužilaštva su temelji na kojima treba izgraditi bilo model njihovog izbora, bilo same postupke za obavljanje njegove funkcije. Iz tog razloga se većina međunarodnih standarda o prirodi i funkciji Javnog tužilaštva grade štiteći i garantujući nezavisnost tužilaca, kako bi rezultat rada Javnog tužilaštva bio legitimisan snagom stručnosti, integriteta i neutralnosti. Sve ovo objektivno služi konceptu sprečavanja da se država pretvori u krivičnog gonioca na selektivnim osnovama i da zanimanje Javnog tužioca bude ambar zahteva politike i političara. Inače, naredni komentar se bavi Članom 109. Ustava o Državnom tužiocu Kosova iz međunarodnog ugla standarda, uzimajući u obzir da su navedeni međunarodni standardi predstavljaju temelje prava na pravično i nepristrasno suđenje.
11. Član 109. Ustava Kosova određuje osnovna načela organizacije i funkcionisanja Državnog tužioca i postavlja delokrug rada Javnog tužioca. Član 109, takođe određuje standarde o izboru i obavljanju dužnosti od strane Javnih tužilaca i postavlja načela koja se odnose na etničku strukturu institucije Državnog tužioca. U načelu, član 109. Ustava Kosova ostaje jedini i najvažniji izvor unutar Ustava u odnosu na uređivanje Javnog tužilaštva i pitanja koja se javljaju u ovom kontekstu. Zakon br. 03/L-225 o Državnom tužiocu od 30. marta 2010.. god. ne čini ništa drugo već operacionalizuje ovaj član Ustava. Kao takav, ovaj Zakon, odnosno član, uspostavlja i uređuje organizaciju, nadležnost, funkciju, ovlašćenja i dužnosti Državnog tužioca. Tu se uključuje sve što je gore navedeno o ulozi i poziciji Državnog tužioca i instituciji koja se personifikuje preko Državnog tužioca⁶²⁹.

⁶²⁸ Vidi npr: Green, A., Bruce (1995) 'Policing Federal Prosecutors: Do Too Many Regulators Produce Too Little Enforcement'. *St. Thomas Law Review*. Vol. 8, pp. 69-79.

⁶²⁹ Prema članu 14. ovog Zakona, Državni tužilac u Republici Kosova biće organizovan i funkcionisaće u sledećim tužilaštvima: Osnovno tužilaštvo (koje se sastoji od Opšteg odeljenja, Odeljenja za maloletnike i Odeljenja za teška krivična dela; Apelaciono tužilaštvo (sastavljeno od Opšteg odeljenja i Odeljenja za teška krivična dela); Specijalno tužilaštvo; i na kraju, od Kancelarije Glavnog državnog tužioca.

Član 109.1

1. Stav 1 člana 109 određuje svrhu i ciljeve institucije Državnog tužioca, kao i lica nad kojima ovaj deluje. Ovaj stav, uspostavlja preciznije standard nezavisnosti institucije Državnog tužioca, a to je načelo koje se, takođe, ponavlja u stavu 2, u smislu nepristrasnosti tužilaštva. Pored toga što instituciju Tužilaštva određuje kao nezavisnu, ovaj stav, takođe, određuje da je funkcija Tužilaštva krivično gonjenje optuženih lica za krivična dela ili neko drugo delo predviđeno zakonom.
2. Pošto je osnovna karakteristika modernog Javnog tužilaštva nezavisnost i njena nepristrasnost, veoma je važno da se razmotre međunarodni standardi, bilo kao deo međunarodnog prava ili u oblicima dobrih međunarodnih praksi, u smislu nezavisnosti i nepristrasnosti Javnog tužilaštva. Fundamentalni značaj efikasnog, odgovornog i nezavisnog tužilaštva se povezuje sa skupom standarda, čije istraživanje i praktikovanje trebalo bi da bude osnovni prioriteti funkcionalne i demokratske države. Javno tužilaštvo deluje u ime cele države ili društva, stoga je njegova odgovornost prevelika, kako za efikasnost države, tako i za demokratske standarde u njoj⁶³⁰. Javno tužilaštvo, dakle, treba da postupa nezavisno i nepristrasno, kao i zakonski profesionalno i društveno odgovorno pri obavljanju svoje dužnosti, preuzimajući obavezu da deluje na osnovu stručnih standarda u pogledu gonjenja i optuživanja subjekata prava⁶³¹. Ovo postaje još važnije u zemljama u kojima postoji mogućnost da Javna tužilaštva postanu instrumenti vlasti za pogađanje određenih subjekata.
3. Pošto je osnovno pitanje u ovom kontekstu to da li je dovoljno da se nezavisnost i nepristrasnost tužilaca garantuje zakonom, Ustav Kosova je sledio preporuku Venecijske komisije da garanciju nezavisnosti i nepristrasnosti, kao i osnovne standarde koji iz njega proizilaze, postavi Ustavom⁶³², ne dozvoljavajući da parlament ukine ili dostavi osnovne standarde o organizaciji i funkcionisanju tužilaštva, što istovremeno omogućava da garancija nezavisnosti i nepristrasnosti tužioca bude predmet kontrole od strane ustavnog sudstva.
4. Postavljen standarda u stavu 1 i 2 ovog člana Ustava, dakle, treba posmatrati i komentarisati u kontekstu ovih međunarodnih dokumenata koji su smernice za organizaciju i funkcionisanje današnjih tužilaštava u svetu. Ovaj apstraktan ustavni standard, u cilju komentarisanja u skladu sa savremenim načelima i međunarodnim

⁶³⁰ Vidi, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Report on European standards as regards the independence of the judicial system'. CDL-AD(2010)040, stav 14.

⁶³¹ Vidi European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Report on European standards as regards the independence of the judicial system'. CDL-AD(2010)040, stav 15.

⁶³² Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Regulatory Concept of the Constitution of the Hungarian Republic', adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, November 1995, kapitulli 11. CDL(1995)073Rev.

odredbama, treba tumačiti, pored na osnovu gore navedenih preporuka Venecijske komisije, i po sledećim međunarodnim dokumentima:

- a) Preporuka Ujedinjenih Nacija o ulozi tužilaca iz 1990. god. (1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors) – u daljem tekstu: PUNUT 1990;
- b) Preporuka (2000) 19 Ministarski Komitet Saveta Evrope o ulozi Javnih tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Minister of the Council of Europe on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System) – u daljem tekstu: P(2000)19 MKSO;
- c) Standardi profesionalne odgovornosti i Deklaracija o dužnostima i osnovnim pravima međunarodnog udruženja tužilaca iz 1999. god. (iz 1990 IAP (The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors) – u daljem tekstu: SPPDDDDThPANP 1999;
- d) Deklaracija Bordeaux Konsultativnog veća evropskih sudija i Konsultativnog veća evropskih tužilaca o 'Sudijama i tužiocima u demokratskom društvu' (The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on “Judges and Prosecutors in a Democratic Society”) – u daljem tekstu: Izveštaj Bordeaux;
- e) Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca Saveta Evrope, takozvane 'Budimpeštanske smernice' 2005 (The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, “Budapest Guidelines”, 2005) – u daljem tekstu: Budimpeštanske smernice;
- f) Deklaracija o minimalnim standardima o bezbednosti Javnih tužilaca i njihovih porodica Međunarodnog udruženja tužilaca; (Declaration on Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families) – u daljem tekstu: DSMSMPPFANP;
- g) Preporuke Venecijske komisije o ovoj oblasti, na osnovu periodičnih studija.

Status Javnog tužilaštva u smislu člana 109. stav 1

1. R(2000) MKSO, u Članu 1, određuje da je Javno tužilaštvo organ koji, u ime društva ili države, garantuje vladavinu prava tamo gde se uključuje krivična sankcija, obzirom na uspeh celokupnog sistema krivičnog pravosuđa i osnovnih ustavnih ljudskih prava. Venecijska komisija, u slučaju Rusije, je jasno definisala da je vlast i odgovornost Javnog tužilaštva ograničena u krivičnom gonjenju počinioca u okviru krivičnih dela i uopšte u njegovoj ulozi kao zaštitnika javnog interesa u okviru sistema krivičnog pravosuđa⁶³³. PUNUT 1990 u Članu 3 određuje da su javni tužioc i osnovni zastupnici sprovođenja pravde i da dostojanstvo i njihovo profesionalno poštenje treba da bude neprekidno

⁶³³ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2005)014. Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Prosecutor's Office) of the Russian Federation, para. 75; Shih gjithashtu: Council of Europe, 'Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law', Recommendation 1604 (2003) of the Parliamentary Assembly.

zastupljeno. U pogledu PUNUT 1990, pozicija Javnog tužioca ostaje osnovna što se tiče garancije fundamentalnih ljudskih prava, dok se status Javnog tužioca posmatra u čitavom smislu odgovornosti i nepristrasnosti sprovođenja pravde. U pogledu statusa Javnog tužilaštva, Venecijska komisija je argumentovala da treba voditi računa da se funkcija Javnog tužioca ograniči u smislu individualne „nepenetracije“ u „dvorište“ sudske, zakonodavne i izvršne funkcije⁶³⁴. Ovo u cilju da se funkcija tužioca ne bi zloupotrebila na štetu načela podele vlasti ili u cilju „pogađanja“ političkih protivnika.

2. Deklaracija Bordeaux u svom članu 1, određuje da Javno tužilaštvo treba da obezbedi da su ljudska prava garantovana u svim fazama krivičnog postupka, a posebna pažnja se posvećuje zaštiti javnog reda⁶³⁵. Deklaracija, takođe, određuje da odluka tužioca da krivično goni ili ne neko lice, treba da bude otvorena za kontrolu od strane nadležnog suda⁶³⁶, dok žrtvi treba garantovati da ako tužilac ne dostavi stvar sudu, da to žrtva direktno uradi⁶³⁷. S druge strane, u članu 2, Deklaracija jasno određuje da jednakost oružja između tužioca i odbrane mora da se garantuje i stalno nadgleda, kao što navodi ESLjP u *Nideröst – Huber protiv Francuske*⁶³⁸ i *Kress protiv Francuske*⁶³⁹, poštujući nezavisnost suda, načelo podele vlasti, kao i uzimajući u obzir konačnu moć sudskih odluka.
3. Od posebnog je značaja činjenica da je ESLjP, npr. u *Zlinsat, spol. s.r.o. protiv Bugarske*⁶⁴⁰, odbio da tretira Javno tužilaštvo kao instituciju sa sudskim karakteristikama u smislu člana 6.1 EKLjP, i to iz više razloga: a) jer funkcija Tužilaštva ima nedostataka u pogledu procesnih i sudskih garancija, b) jer Tužilaštvo postupa na osnovu predloga kojeg je samo pokrenulo, a ne na osnovu predloga drugih, ili i zbog toga što, kao što je navedeno u *Vasilescu protiv Rumunije*⁶⁴¹, Tužilaštvo ne može imati punu nadležnost da reši ijedan slučaj bez

⁶³⁴ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) CDL-AD(2005)014. Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Prosecutor's Office) of the Russian Federation. stav 13;

⁶³⁵ Uporedi sa: Henning, J., Peter (1999) 'Prosecutorial Misconduct and Constitutional Remedies'. *Washington University Law Quarterly*. Vol. 77, No. 3, pp. 713-832.

⁶³⁶ Kao uporedni primer, Javnom tužiocu je, prema Ustavu, povereno da vrši, preduzima, nastavlja ili prekine istrage po svom nahodjenju. Ove nadležnosti obavlja u javnom interesu. U smislu člana 113.2 Javni tužilac je glavni sudija javnog interesa. Postupanje ili nepostupanje u vezi sa nekom istragom ili krivičnim gonjenjem ne može da bude predmet sudske ocene prema Ustavu (Odluka Vrhovnog suda Kipra (bez broja) od 01.12.2010. god.);

⁶³⁷ Uporedi sa: Hall, J., Donald (1975) 'The Role of the Victim in the Prosecution and Disposition of a Criminal Case'. *Vanderbilt Law Review*. Vol. 28, No. 5, pp. 931-985; Shih edhe: Gillis, W. John, Beloof, E., Douglas (2001) 'Next Step for a Maturing Victim Rights Movement: Enforcing Crime Victim Rights in the Courts'. *McGeorge Law Review*. Vol. 33, No. 3, pp. 689-704.

⁶³⁸ *Nideröst-Huber v. Switzerland*, GjEDNJ, 18 February 1997, § 23, Reports of Judgments and Decisions 1997-I;

⁶³⁹ *Kress v. France* [GC], GjEDNJ, no. 39594/98, § 72, ECHR 2001-VI

⁶⁴⁰ *Zlinsat, spol. s r.o., v. Bulgaria*, GjEDNj, No. 57785/00, § 78, 15 June 2006

⁶⁴¹ *Vasilescu v. Romania*, GjEDNj, Judgment of 22 May 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III.

sudske kontrole, c) jer Tužilaštvo uživa široku diskreciju što se tiče načina pristupa slučaju, dokazima ili navodima, i c) jer Tužilaštvo ne može da se posmatra kao nepristrasno naspram optuženog, jer je njegova optužnica podignuta protiv ovog poslednjeg. Takođe, u *Varbanov protiv Bugarske*⁶⁴², ESLJP je naveo da licu u pritvoru uvek treba pružiti mogućnost da izjavi žalbu sudu na odluku tužioca, a ne višem tužiocu. S tim u vezi, Javno tužilaštvo, u smislu standarda ESLJP ne može da bude stepen u kome se odlučuje o svakom pojedinačnom slučaju, nego da se sudu omogućuje da razmotri svaki njegov postupak. U protivnom, ukoliko bi Javni tužilac imao isključivu moć da odluči o predmetu – dakle, bez kontrole suda – to bi se smatralo povredom prava pravnog subjekta na pristup sudu.

4. Osnovna razlika koja treba da se napravi u ovom kontekstu, kao što je na izričit način navedeno i od strane Venecijske komisije, je bitna razlika između *društvenog interesa* i *interesa onih koji su na vlasti*.⁶⁴³ U tom smislu, funkcija tužioca, kao zaštitnika društvenog interesa, ne znači i prekoračenje tih granica u zaštiti vlade ili političkih partija koje su na vlasti, što ne treba dozvoliti, jer će se ono pretvoriti u instrument vlasti za ugnjetavanje građana. Dakle, od posebne je važnosti da se izgradi jasna razlika između funkcije tužioca kao zaštitnika društvenih interesa samo u domenu krivičnog prava a sve ovo u kontekstu komplementarnosti sa funkcijama zaštite društvenih interesa koje imaju druge institucije, kao što je npr. Narodni advokat, pravosuđe itd.

Nezavisnost i nepristrasnost Javnog tužilaštva u smislu člana 109. stav 1.

1. Pošto stavovi 1 i 2. člana 109. postavljaju nezavisnost i nepristrasnost Javnog tužioca kao osnovna ustavna načela, ovo poglavlje komentariše ova dva načela iz ugla međunarodnih standarda. R(2000)19 MKSO, u članu 4. određuje da države treba da preduzmu sve potrebne postupke kako bi se javnim tužiocima garantovalo da raspoložu svim profesionalnim, organizacionim izvorima, uključujući i budžet, kao i dovoljnim prostorijama i sredstvima u cilju potpunog ostvarivanja svojih prava i pravnih obaveza⁶⁴⁴. Ovo, prema E (2000) 19 MKSO, treba postići u skladu sa ocenom samih tužioca, kao i njihovim usvajanjem, kako bi sami javni tužioci bili subjekat odluka kojima se garantuje potreban prostor za uspešno obavljanje svoje dužnosti način⁶⁴⁵. Štaviše, Deklaracija Bordeaux, u članu 6 određuje da primena prava od strane Tužilaštva zahteva da položaj tužioca u postupku bude garantovan zakonom, na sličan način kao i sudijama, obezbeđujući nezavisnost i

⁶⁴² *Varbanov v. Bulgaria*, GjEDNj, No. 31365/96, ECHR 2000-X

⁶⁴³ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Report on European standards as regards the independence of the judicial system'. CDL-AD(2010)040.

⁶⁴⁴ Vidi takođe: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutors' Service of Moldova', No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019. stav 69.

⁶⁴⁵ Kao uporedni primer, Ustavni sud Ukrajine u slučaju 4-rp/2000 je naglasio da poslaniku nije dozvoljeno da se obrati Kancelariji Javnog tužioca zahtevima, predlozima ili uputstvima u posebnim slučajevima. (Odluka Ustavnog suda Ukrajine 4-rp/2000 od 11.04.2000);

samostalnost pri donošenju odluka i obavljanja svojih funkcija na pošten, objektivan i nepristrasan način.

2. Venecijanska komisija je izvršila podelu nezavisnosti Javnog tužilaštva u unutrašnjem i spoljnom smislu. Što se tiče spoljne nezavisnosti, SPODDOPMUT 1999, u članu 2.1, određuje da se, u kontekstu nezavisnosti tužilaštva, upotreba tužilačke diskrecije, u smislu pravnog prostora, mora upotrebiti na nezavisan način i izuzimanjem bilo kakvog političkog mešanja⁶⁴⁶. Štaviše, SPODDOPMUT 1999, u članu 2.2, određuje da ukoliko ne-tužilačke institucije imaju pravo da deluju ili se mešaju u postupke tužilaštva putem instrukcija, onda navedene instrukcije moraju biti transparentne, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, kao i načelima koja garantuju praćenje i shvatanje nezavisnosti tužilaštva u javnosti⁶⁴⁷. Venecijanska komisija pravi jednu razliku u ovom kontekstu, tvrdeći da tužioci moraju biti u potpunosti nezavisni, kada se radi o njihovoj funkciji krivičnog gonjenja. Međutim, u kontekstu izgradnje kaznene državne politike, Komisija tvrdi da parlament i vlada mogu imati ulogu u smislu utvrđivanja vrste krivičnih dela, koja se moraju razmotriti sa prioritetom, načina zajedničke saradnje sa pomoćnim institucijama ili vremena za praćenje određenih dela⁶⁴⁸. Na ovaj način, Venecijanska komisija ostavlja prostor za parlament i vladu u smislu stvaranja kaznene državne politike, ali naravno ostavljajući po strani bilo kakav mogući uticaj na funkciju krivičnog gonjenja koju ima javno tužilaštvo.
3. R(2000)19 PUNUT, u članu 11, određuje da države moraju garantovati javnim tužiocima da obavljaju svoju funkciju a da se krivično ne gone, ne tuže zbog građanskih uzroka ili ne daju drugu odgovornosti bez opravdanih razloga. Štaviše, R(2000)19 PUNUT predviđa da se Javno tužilaštvo ne sme mešati u zakonodavna i izvršna ovlašćenja, u cilju očuvanja podele vlasti na način koji je propisan Ustavom. R(2000)19 PUNUT, u članu 14. isto tako postavlja uslov da države moraju garantovati mehanizam, koji utvrđuje nezavisnost tužilaštva shodno zakonu. Štaviše, R(2000)19 PUNUT, u članu 16, utvrđuje da se javnim tužiocima obezbedi slobodan i potreban prostor, kako bi bili u stanju da krivično gone javne zvaničnike – iz bilo koje vlasti – bez ograničenja, a za krivična dela koja se vezuju za protivzakonito obavljanja dužnosti. Ukoliko se eventualno u krivičnom postupku utvrdi učešće neke izvršne institucije u odlučivanju o određenom slučaju krivičnog gonjenja, tada, kao što predlaže Venecijanska komisija, suštinsku važnost treba pridati transparentnosti izvršne vlasti u zakonom utvrđenom

⁶⁴⁶ Uporedi sa američkim primerom: Pizzi, T., William (1993) 'Understanding Prosecutorial Discretion in the United States: The Limits of Comparative Criminal Procedure as an Instrument of Reform'. *Ohio State Law Journal*. Vol. 54, pp. 1325-1375.

⁶⁴⁷ Uporedi me: Joy, A., Peter (2006) 'Relationship between Prosecutorial Misconduct and Wrongful Convictions: Shaping Remedies for a Broken System'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 2006, No. 2, pp. 399-431;

⁶⁴⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Report on European standards as regards the independence of the judicial system'. CDL-AD(2010)040. Part II – The Prosecution Service, stav 43;

postupku⁶⁴⁹. Venecijanska komisija, isto tako, je jasno dala do znanja da se mora sprečiti svaka mogućnost da parlament ili vlada vrata nazad ili ponište odluku javnog tužilaštva. Međutim, opšte izveštavanje, znači, ne o pojedinačnim slučajevima, može biti dozvoljeno pred parlamentom⁶⁵⁰. Međutim, Venecijanska komisija je obrazložila da se ne može dozvoliti da tužilaštvo ima apsolutnu nezavisnost u vršenju svoje funkcije, jer to može dovesti do stvaranja modela tužilaštva koje krši ljudska prava⁶⁵¹. Pod ovim se podrazumeva da se moraju staviti na raspolaganje mehanizmi koji kontrolišu kvalitet nezavisnosti tužilaštva naspram njegovih zakonskih obaveza, ali bez ometanja ili mešanja u njegov profesionalan rad. Što se tiče obaveza prema parlamentu, Venecijanska komisija je, isto tako, preporučila da ne bi bilo poželjno da se Glavnom državnom tužiocu poveri pravo da predlaže zakone u parlamentu u oblasti njegove nadležnosti⁶⁵². S druge strane, Venecijanska komisija je utvrdila da tužioci mogu učestvovati u koordiniranim izvršnim telima, koja se bave sprovođenjem pravde, ali bez obavezivanja na to učestvovanje⁶⁵³.

4. Deklaracija Bordeaux, u članu 8, postavlja minimalne uslove u pogledu nezavisnosti tužilaštva. Deklaracija zahteva da se položaj i funkcija Javnih tužioca ne stavlja pod uticaj ili da bude ometana od strane nekog spoljnog uticaja ili od strane samog javnog tužilaštva, kao i da je zapošljavanje, razvoj karijere, obezbeđivanje mandata, kao i nagrađivanje zagarantovano efikasnim pravnim mehanizmima. U uslovima odgovornosti tužioca, potrebno je izbeći svaku mogućnost da se tužiocu poveri obaveza da izveštava pred parlamentom o pojedinačnim slučajevima ili da parlament vrši pritisak na tužioce u krivičnim predmetima, koji mogu biti nepopularni⁶⁵⁴. S druge strane, Venecijanska komisija je predložila da se "pritisak" medija i novinska istraživanja ne ograniči i da se ne tumače kao mešanje u rad tužilaštva, jer to može ograničiti slobodu izražavanja i onog medijskog, kao što je izričito navedeno i u Preporuci 2003(13) Komiteta

⁶⁴⁹ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', CDL-AD(2004)038, stav 26;

⁶⁵⁰ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic', adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24-25 November 1995, chapter 11, CDL(1995)073rev.;

⁶⁵¹ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', CDL-AD(2004)038, stav 23;

⁶⁵² Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', CDL-AD(2004)038 para. 24;

⁶⁵³ Vidi npr: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', CDL-AD(2004)038, para. 25;

⁶⁵⁴ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutors Office and the Draft Law on the Council of Public Prosecutors of "the former Yugoslav Republic of Macedonia"', CDL-AD(2007)011, para. 25;

ministara Saveta Evrope⁶⁵⁵. Ukoliko eventualno, medijski pritisak može da prejudicira ili ugrozi krivični postupak, u tom slučaju, samo sudovi imaju pravo da intervenišu prema medijima⁶⁵⁶.

5. U pogledu odnosa između tužioca i sudija, R(2000)19 PUNUT postavlja nekoliko osnovnih načela. R(2000)19 PUNUT, u članu 17, određuje da status tužilaca mora biti takav da ne dopusti eventualne nedoumice u vezi sa njihovom uticajnom ulogom u nezavisnost i nepristrasnost sudija. Štaviše, isti zahteva da se onemogućí da isto lice može obavljati istovremeno ulogu tužioca i sudije. U nastavku ovaj standard traži da odnos između tužioca i sudija bude takav da ne stvara opravdane nedoumice o vezama tužilaca ili eventualnoj njihovoj mogućnosti da utiču na sudije ili da sudije na neki način zavise od tužilaca. R(2000)19 PUNUT, u članu 19, isto tako, traži da tužioci ne izraze sumnju u nezavisnost i nepristrasnost sudija i da se ne suprotstave ili ometaju odluke sudija, izuzev u žalbenom postupku utvrđenim zakonom. Nezavisnost i ovlašćenje tužilaca ne može se tako protumačiti da to predstavlja kršenje ili narušavanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudija, jer bi to narušilo ravnotežu, čije se održavanje zahteva u cilju obezbeđivanja jednakosti sredstava i pravičnog suđenja. Isto tako, R(2000)19 PUNUT, u članu 20, utvrđuje da tužioci moraju biti objektivni i pravični u izvođenju dokaza pred sudom, kao i da obaveste sud o svakoj činjenici i navodu koja se odnosi na predmet⁶⁵⁷. Prema tome, u skladu sa logičnim tumačenjem R(2000)19 PUNUT, tužioci nisu nezavisni da odlučuju da li će se provesti ili neće značajni dokazi i činjenice za jedan slučaj, ali je to njihova obaveza u smislu obezbeđivanja pravilnog i nepristrasnog suđenja⁶⁵⁸.
6. Štaviše, Deklaracija Bordeaux, u članu 36, određuje da se Javni tužilac i sudije moraju ponašati tako da se ne dovede u sumnju njihova objektivnost i nepristrasnost, ne samo u subjektivnom smislu, već i u očima javnosti. Isto tako, Deklaracija predviđa da se mora ukloniti svaka nejasnoća u vezi sa funkcijom oba tela, kao i da se javni tužilac i sudije moraju voditi računa da se u vršenju njihovih aktivnosti ne dolazi do mešanja ili promene pozicija u smislu funkcije koju oni obavljaju.
7. Značajni, u smislu pozicije tužioca prema sudu, su i neki od nekoliko standarda ESLjP – a u vezi sa tim. Tako, na primer, u *Vermeulen protiv Belgije*⁶⁵⁹, ESLjP je

⁶⁵⁵ Recommendation Rec(2003)13 of the Committee of Ministers to member states on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings;

⁶⁵⁶ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor', CDL-AD(2004)038, para.28;

⁶⁵⁷ Uporedi sa: White, W., Thomas (1977) 'Reliance on Apparent Authority as a Defense to Criminal Prosecution'. *Columbia Law Review*. Vol. 77, No. 5, pp. 775-809;

⁶⁵⁸ Uporedi sa: Joy, A., Peter (2006) 'Relationship between Prosecutorial Misconduct and Wrongful Convictions: Shaping Remedies for a Broken System'. *Wisconsin Law Review*. Vol. 2006, No. 2, pp. 399-431.

⁶⁵⁹ *Vermeulen v. Belgium*, GjEDNj, Judgment of 20 February 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I, paragraph 34.

utvrdio da prisustvo tužioca u postupku odlučivanja suda, u nekrivičnim postupcima – takozvana *teorija pojavljivanja* – podrazumeva da tužilac može da proturi svoje tvrdnje bez straha da će ih odbrana odbaciti ili uložiti prigovore. Ovo, prema tome, proizvodi nejednakost stranaka i to može izazvati veliko osporavanje od strane tužene strane, pa s toga, kako se navodi u *F.W. protiv Francuske*⁶⁶⁰, to je apsolutno u suprotnosti sa pravom na pravično suđenje, pošto može proizvesti osećaj nejednakosti između strana. Prema tome, kao što je obrazloženo od strane ESLJP u *Martinie protiv Francuske*⁶⁶¹, nezavisno od činjenice da li je tužilac umešan u postupku sudskog odlučivanja, dovoljno je njegovo pasivno prisustvo da bi se narušilo načelo jednakosti sredstava u jednom ne-krivičnom postupku i član 6.1 EKLJP.

8. U kontekstu odnosa tužilaštva sa sudom, ESLJP je utvrdio da sama činjenica da sud izdaje informacije ili dokument samo za tužilaštvo, a ne i za optuženu stranu, kao što je navedeno u *Reinhardt and Slimane – Kaid v. France*⁶⁶², predstavlja prekršaj jednakosti oružja. Stoga, kao što je navedeno u *Lilly France v. France*⁶⁶³, saopštavanje privilegovanih informacija tužilaštvu ili nejednako obaveštavanje putem dopisa i dokaza predmeta, krši se pravo na pravično suđenje. U ovom pogledu, ESLJP je dao obrazloženje da pozicija tužioca ne sme biti privilegovano od strane suda i ukoliko se to desi, prekršilo bi se načelo jednakosti oružja i pravo na pravično suđenje⁶⁶⁴.
9. Međutim, ESLJP je napravio nekoliko ustupaka kada se radi o jednakosti oružja između tužioca i optuženog. U *Guigue and SGEN – CFDT v. France*⁶⁶⁵, ESLJP je odlučio da zbog činjenice da zakon dozvoljava duži rok za žalbu tužiocu, a ne i optuženoj strani, ne može se smatrati da ona suštinski sprečava ravnopravan položaj optužene strane i tužioca. Ili, kao što je navedeno u *Blanco Callejas v. Spain*⁶⁶⁶, pravilo da se samo tužilac može žaliti na odluku o neprihvatljivosti Španskog Ustavnog suda kada se radi o slučajevima odbrane, nije u suprotnosti sa načelom jednakosti strana.
10. Izuzev odnosa sa sudovima, tužioci imaju odgovarajuće obaveze i u smislu njihove uloge u odnosu na policiju. R(2000)19 MKSO, u članu 21, određuje da tužioci moraju da nadgledaju istrage koje se sprovode od strane policije, kao i da imaju pravo da odluče o njihovom nastavku ili prekidu. Poseban naglasak u ovom kontekstu, R(2000)19 MKSO je stavio na obavezu koju tužioci moraju imati u odnosu na kontrolu poštovanja ljudskih prava od strane policije kada se radi o

⁶⁶⁰ *F.W. v. France*, GjEDNj, No. 61517/00, § 27, 31 March 2005

⁶⁶¹ *Martinie v. France* [GC], GjEDNj, No. 58675/00, ECHR 2006-VI paragraph 53.

⁶⁶² *Reinhardt and Slimane-Kaid v. France*, GjEDNj, Judgment of 31 March 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II

⁶⁶³ *Lilly France v. France*, GjEDNj, No. 53892/00, § 25, 14 October 2003

⁶⁶⁴ Uporedi sa: Henning, J., Peter (1999) 'Prosecutorial Misconduct and Constitutional Remedies'. *Washington University Law Quarterly*. Vol. 77, No. 3, pp. 713-832.

⁶⁶⁵ *Guigue and SGEN-CFDT v. France* (dec.), GjEDNj, No. 59821/00, 6 January 2004

⁶⁶⁶ *Blanco Callejas v. Spain* (dec.), GjEDNj, no. 64100/00, 18 June 2002

njihovoj istražnoj funkciji. R(2000)19 MKSO, isto tako, zahteva da policija postupa po naređenjima tužioca u vezi sa krivičnom istragom i da policija sledi liniju efikasne podređenosti u pogledu naređenja tužilaštva. R(2000)19 MKSO, u članu 23, traži postojanje efikasne saradnje između tužilaštva i policije, u smislu da ova poslednja ne izbegava podređenost u odnosu na nadzornu ulogu tužilaštva i ne pretvara se u sredstvo borbe vlasti protiv Javnog tužilaštva⁶⁶⁷. Međutim, ESLJP, u slučaju *Ramsahai and Others v. the Netherlands*⁶⁶⁸, je utvrdio da se mora imati u vidu da se odnos između tužilaštva i policije ne zasniva na ličnom uticaju i zavisnosti, jer se to može protumačiti kao suprotno sa članom 6.1 EKLJP. ESLJP, u slučaju *Huber vs. Švizzera*⁶⁶⁹, je zatražio da krivično gonjenje i istražni postupak budu odvojeni, kao i da lica koja su uključena u ova dva postupka nemaju međusoban subjektivan ili objektivan uticaj. U ovom pogledu, *Huber vs. Švizzera* uspostavlja načelo da tehnička policijska istraga slučaja bude odvojena tehnički od subjekta, koji izvršava krivično gonjenje, znači subjekta koji upravlja podizanjem optužbe i iznošenjem argumenata pred sudom i optuženim.

11. Izuzev spoljne nezavisnosti, poseban značaj ima i unutrašnja nezavisnost tužilaca. Imajući u vidu da Javno tužilaštvo predstavlja jednu hijerarhijsku instituciju, predvođena Glavnim javnim tužiocem, obavljanje funkcije tužioca teče kroz hijerarhijsku liniju. Deklaracija Bordeaux, u članu 9, određuje da, pošto je organizacija Javnog tužilaštva hijerarhijska, njegoa efikasnost se mora posmatrati posebno sa aspekta transparentnosti u skladu sa ovlašćenjima, odgovornostima i nadležnostima tužilaštva. Isto tako, Deklaracija utvrđuje da instrukcije ili naređenja, koja se izdaju pojedinim tužiocima od strane višeg tužioca, kao što je zakonom utvrđeno, moraju biti u pisanoj formi i u skladu sa principima profesionalnog tužilaštva. S druge strane, preispitivanje odluke jednog tužioca za krivično gonjenje ili ne jednog subjekta od strane višeg tužioca, mora se obaviti u skladu sa načelom objektivnosti i nepristrasnosti, pružajući pritom žrtvi odgovarajuće poštovanje⁶⁷⁰. Deklaracija uspostavlja zahtev da se linije transparentnosti, objektivnosti i nepristrasnosti i nezavisnosti izraze ne samo u odnosu Javnog tužilaštva sa drugim institucijama, već i unutar same institucije tužilaštva. Venecijanska komisija navodi da je, pored izgradnje institucionalne ravnoteže između Javnog tužilaštva, vlade, policije i javnosti, isto tako važno da postoji ravnoteža između samih nižih tužilaca i generalnog tužioca, kako bi ovi na nezavisan i efikasan način obavljali svoje zadatke⁶⁷¹. Venecijanska komisija, isto tako, ocenjujući ustavni sistem Ukrajine, naveo je da, pošto se sistem Javnog

⁶⁶⁷ Uporedi sa: Thomas W. White (1977) 'Reliance on Apparent Authority as a Defense to Criminal Prosecution'. *Columbia Law Review*. Vol. 77, No. 5, pp. 775-809;

⁶⁶⁸ *Ramsahai and Others v. the Netherlands* [GC], GjedNj, No. 52391/99, ECHR 2007-VI

⁶⁶⁹ *Huber vs. Švizzera*, [1990] ECHRla

⁶⁷⁰ O mehanizmima koji ovo garantuju, vidi: Gillis, W. John, Beloof, E., Douglas (2001) 'Next Step for a Maturing Victim Rights Movement: Enforcing Crime Victim Rights in the Courts'. *McGeorge Law Review*. Vol. 33, No. 3, pp. 689-704.

⁶⁷¹ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic' adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24-25 November 1995, chapter 11, CDL(1995)073rev.;

tužilaštva mora organizovati prema hijerarhiji, ne sme da se ostavi prostor da viši tužilac ima pristup u direktnom upravljanju nižih tužilaca, već da se model upravljanja i odgovornosti mora izgraditi prema kaskadama⁶⁷². S druge strane, u slučaju Moldavije, Venecijanska komisija je jasno istakla da se odluke nižeg tužioca mogu preispitati i poništiti od strane višeg tužioca, samo ukoliko se primeti da postoje nezakonitost i greške u sprovođenju zakona⁶⁷³, navodeći tvrdnju da autonomija jednog tužioca u sprovođenju zakona ne sme biti ugrožena bez potrebnog obrazloženja od strane višeg tužioca. S druge strane, Komisija je jasno istakla da instrukcije višeg tužioca prema nižem tužiocu mogu biti samo opšte prirode i da viši tužilac ne može da upućuje nižeg tužioca kako treba da postupi u pojedinačnom slučaju⁶⁷⁴. Ovo, znači, omogućava da se autonomija u izvršenju funkcije nižeg tužioca zaštiti od proizvoljnosti višeg tužioca, sve to u funkciji odgovornog i nepristrasnog izvršenja zadataka.

12. Kada se radi o unutrašnjoj nezavisnosti, R(2000)19 PUNUT, u članu 9, jasno ističe da se u pogledu organizacije i unutrašnjeg rada javnog tužilaštva, raspodela i delegiranje slučajeva mora obaviti u skladu sa načelom nepristrasnosti i nezavisnosti, ostavljajući dovoljan prostor svakom slučaju. S druge strane, R(2000)19 PUNUT, u članu 10, utvrđuje da niži tužioci moraju uživati pravo da se instrukcije ili naređenja viših tužilaca izdaju u pismenoj formi i da postoje odgovorni unutrašnji mehanizmi, ukoliko niži tužioci primete da jedno naređenje, koje je izdato od strane višeg tužioca, nije zakonito, da ti isti mehanizmi reše takav zahtev i ponovo razmotre odluku.

Nepriistrasnost tužilaca u smislu člana 109. stav 1 i 2

1. Što se tiče subjektivne nepristrasnosti, SPODDOPMUT 1999, u članu 3 postavlja osnovne principe osnovna načela o nepristrasnosti javnih tužilaca. Na osnovu SPODDOPMUT 1999 tužioci treba da obavljaju svoje dužnosti bez straha, naklonosti ili predrasuda. Ovo se tumači kao odricanje tužioca od subjektivne naklonosti prema nekom subjektu, a istovremeno ne dozvoljavajući da strah od nekog optuženika bude odrednica radnji tužioca u krivičnom postupku. Takođe, kao što zahteva SPODDOPMUT 1999, tužioci ne bi trebali da budu pod uticajem interesa bilo kojeg pojedinca ili grupe, i ne treba da se zanose pod pritiskom javnosti ili medija, već treba da imaju obzira za opštu dobrobit javnosti. Tužioci

⁶⁷² Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (Text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL (96) 15)', adopted at the 27th meeting of the Venice Commission on May 1996. CDL-INF (96) 6;

⁶⁷³ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova', No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019, para. 13;

⁶⁷⁴ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova', No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019, para. 13;

takođe treba da deluju objektivno, što podrazumeva da treba da deluju oslanjajući se na sve okolnosti koje pokrivaju jedan krivični slučaj, bez obzira da li su okolnosti olakšavajuće ili naklonjene bilo kojoj stranci u postupku. Tužioci takođe treba da se u skladu sa zahtevima unutrašnjeg zakona nose sa krivičnim postupkom, oslanjajući se na sve činjenice i dokaze sagledane na racionalan način, kao i ne poričući korišćenje ili izvođenje svakog dokaza, bez obzira na njihov odnos u vezi sa krivicom ili nevinošću stranaka.

2. SPODDOPMUT 1999 takođe utvrđuje da tužioci treba uvek da traže istinu, omogućavajući sudu da uspostavi pravdu u slučaju koji se goni, kao i da žrtva i zajednica budu s razlogom ubeđeni o pravednost i zakonitost odlučivanju o slučaju. Štaviše, Bidimpeštanski principi, u članu 1 zahtevaju da javni tužioci obavljaju svoje dužnosti, na samo u skladu sa domaćim pravom, već i sa onim međunarodnim. Budimpeštanski principi takođe utvrđuju da tužioci treba da preduzmu svoje istražne radnje na koherentan i brz način, ne dozvoljavajući da se strankama naruši javni kredibilitet, i da se sudski postupak nastavi gubljenjem vremena. U tom kontekstu, principi predviđaju da jednu pravičnu ravnotežu između uloge tužioca kao branioca javnog interesa, i pojedinačnih prava građana treba obezbeđivati u kontinuitetu. Dakle, funkcija javnog tužioca ne treba da služi javnom interesu ukoliko krši ljudska prava, što znači da ravnotežu između javnog interesa i ljudskih prava treba posmatrati i sprovesti u cilju zaštite pojedinačnih prava. Iako Budimpeštanski principi to proklamiraju, teorijski se dokazuje da je sukob interesa da tužilac istovremeno bude tužitelj lica i branilac njihovih prava⁶⁷⁵, dokazujući da je obavljanje funkcije tužioca u prirodnoj suprotnosti sa ciljem zaštite ljudskih prava. Međutim, Budimpeštanska deklaracija se ne odnosi na funkciju tužioca kao “branioca” ljudskih prava, već utvrđuje da tužilac treba da vodi računa da se ljudska prava ne pretvore u predmet kršenja tokom obavljanja njegove funkcije.
3. Na drugoj strani, Budimpeštanska deklaracija, u članu 11, tačka f utvrđuje da javni tužioci moraju biti nepristrasni i koherentni, ali da ih i drugi tako vide. Dakle, Budimpeštanska deklaracija jasno govori da nije dovoljna samo činjenica da se na tužiočevu nepristrasnost posmatra sa subjektivnog ugla, već da se na razuman način odmeri da li je to vidljivo i za javnost. Dakle, nepristrasnost u smislu Deklaracije nije dovoljna da se iznutra pretpostavlja, već je treba i spolja testirati, zato što je pojavljivanje u javnosti *aktivan* pokazatelj merenja nepristrasnosti.. Ovde treba uzeti u obzir da, kada se Deklaracija poziva na objektivnu nepristrasnost, ima u vidu to da pojavljivanje u javnosti bude opravdano predstavljeno kao nepristrasno, ali treba imati u vidu da ako su odluke tužioca bez podrške naroda, to ne znači da se njegova pozicija spolja vidi kao jednostrana. Da bi se garantovalo da se nepristrasnost tužilaca nalazi i na spoljnoj strani, Budimpeštanska deklaracija u članu 2, tačka 0, utvrđuje da javno tužilaštvo treba da garantuje da lični, imovinski ili porodični interesi izvan njegove/njene funkcije

⁶⁷⁵ Vidin npr.: Opinion, ‘The Nature and Consequences of Forensic Misconduct in the Prosecution of a Criminal Case’. *Columbia Law Review*. Vol. 54, No. 6 (Jun., 1954), pp. 946-983;

ne utiču na rad javnog tužioca, kao i na donošenje njegovih odluka. Ovo je na drugoj strani, opredeljenje za obavezu da javno tužilaštvo garantuje da se njegovi tužioci koji imaju sukob ličnog, porodičnog, imovinskog ili nekog drugog interesa, u određenim slučajevima izuzmu od krivičnog gonjenja slučajeva.

4. PUNUT 1990, u članu 11 utvrđuje obavezu da tužioci imaju aktivnu ulogu u krivičnom postupku, stavljanjem akcenta na pokretanje krivične istrage na osnovu zakonskog ovlašćenja. U nastavku sprovođenja ove dužnosti, PUNUT 1990 zahteva da tužioci ne budu pasivni akteri u pogledu zaštite interesa društva, već da se na njihovu funkciju posmatra u kontekstu performanse u borbi protiv kriminala. PUNUT 1990 takođe utvrđuje da tužioci treba da na koherentan i razuman način vode računa o zakonitosti istražnih radnji,⁶⁷⁶ kao i da neprestano vode računa o sprovođenju sudskih odluka i ostalih odluka u vezi sa krivičnim postupkom. Štaviše, PUNUT 1990 stavlja akcenat na aktivnu ulogu tužioca, ne samo na njegovu dužnost kao krivičnog gonioca, već i na kontinuirano i sistematsko posmatranje čitavog sistema upravljanja krivičnim pravosuđem.
5. U obavljanju svojih funkcija, od tužilaca se traži da profesionalno vode računa o krivičnom predmetu, inače stranke u krivičnom postupku stiču pravo na osporavanje slučaja, u smislu kršenja prava na pravično suđenje. U tom pogledu PUNUT 1990 u članu 13, kao i R (2000) 19 MKSO, u članu 24, zahteva da tužioci odustanu od bilo kakve diskriminacije, da deluju sa objektivnošću što se tiče prava stranaka, kao i da posebno imaju obzira o pravima žrtava u skladu sa Deklaracijom o osnovnim principima pravde za žrtve zločina i zloupotrebe vlasti. R(2000) 19 MKSO u članu 27 utvrđuje da tužioci treba da odustanu od krivičnog gonjenja subjekata ukoliko nezavisna istraga pokaže da su dokazi neodrživi. R(2000)19 MKSO u članu 28 takođe utvrđuje da tužioci ne treba da predstavljaju dokaze koji su donešeni na nezakonit način, ili kršenjem proceduralnih prava stranaka, kao i da kontinuirano prate jednakost sredstava u krivičnom postupku, ne lišavajući odbranu od informacija koje treba da zna. ESLJP, u slučaju *Kelly and Others v. the United Kingdom*,⁶⁷⁷ je utvrdio da prikupljanje dokaza i istražni postupak ne smeju da krše načelo efektivnosti, štaviše, prema R(2000)19 MKSO, ukoliko istražna radnja isključivo krši neko ljudsko pravo, sudska revizija jedne takve istražne radnje tužioca treba biti moguća i efektivna. R(2000)19 MKSO u članu 34 zahteva da odluke državnih tužilaca o krivičnom negonjenju jednog određenog subjekta, mogu biti osporene od strane žrtava, na način da ove mogu zauzeti poziciju privatnog tužioca, ako javni tužilac odluči da određeni subjekat ne goni krivično.⁶⁷⁸

⁶⁷⁶ Uporedi sa: Fisher, T., Michael (1988) 'Harmless Error, Prosecutorial Misconduct, and Due Process: There's More to Due Process than the Bottom Line'. *Columbia Law Review*. Vol. 88, No. 6, pp. 1298-1324;

⁶⁷⁷ *Kelly and Others v. the United Kingdom*, ESLJP, No. 30054/96, §§ 96-97, 4 May 2001

⁶⁷⁸ Vidi npr. u pogledu sredstava utvrđenim Ustavom: Henning, J., Peter, (1999) 'Prosecutorial Misconduct and Constitutional Remedies'. *Washington University Law Quarterly*. Vol. 77, No. 3, pp. 713-832; Vidi takođe: Hall, J., Donald, (1975) 'The Role of the Victim in the Prosecution and Disposition of a Criminal Case'. *Vanderbilt Law Review*. Vol. 28,

6. SPODDOPMUT 1999, u članu 4.2 zahtevaju da pored njihove aktivne uloge naspram krivičnog postupka, tužioci treba da imaju nadzornu i aktivnu ulogu naspram drugih pomoćnih institucija, koje pružaju doprinos u krivičnom postupku, kao npr. policija. Po SPODDOPMUT 1999 u ulozi tužilaca ostaje da se objektivnost, nepristrasnost i profesionalnost policije u kontinuitetu nadzire. Pored toga SPODDOPMUT 1999 zahteva da tužioci treba da nadziru poštovanje ljudskih prava od strane pomoćnih krivičnih službi, uključujući policiju, i da krivično gonjenje konstanto zavisi od raspoloživih dokaza. SPODDOPMUT 1999, u članu 4.3, takođe zahteva da tužioci sačuvaju svoju profesionalnu konfidencijalnost, kao i da vode računa o tome da prava i interesi žrtava ne budu pogođeni. Na osnovu SPODDOPMUT 1999 tužioci treba da obezbede da se stranke koje su nezadovoljne sa njihovim radnjama budu informisane o mogućnosti ponavljanja svojih radnji u nekoj višoj instanci, ili relevantnoj instituciji, na način da nezadovoljne stranke mogu da deluju protiv odluke tužioca. Pored toga, tužioci su obavezni da pred optuženim otvore sve predpretresne relevantne informacije, kao i da utvrde da li su predloženi dokazi dobijeni na zakonit način, uključujući obavezu da preduzmu mere protiv institucija, kao na primer policije, koji su prikupili dokaze na nezakonit način.⁶⁷⁹ U tom pogledu, Venecijanska komisija je argumentovala da nadzorne nadležnosti tužioca treba podvrgnuti sudskoj kontroli, ili mogućnosti sudske kontrole,⁶⁸⁰ jer se u protivnom nastaje opasnost da javno tužilaštvo izađe van svojih nadležnosti, i da prekrši načela pravne države. Venecijanska komisija u istom pravcu insistira da se sudske odluke ne mogu osporavati od strane tužilaštva po žalbi izvan zakonom propisanih postupaka, naročito isključujući mogućnost da se tužiocima mogu pripisati vansudske nadležnosti što se tiče osporavanja jedne sudske odluke. Sve ovo, u kontekstu Komisije, ima za cilj da spreči mogućnost da se javno tužilaštvo pretvori u monopol zloupotrebe vlasti u krivičnom gonjenju.⁶⁸¹ Jedna takva praksa zloupotrebe vlasti se događala u bivšem Sovjetskom sistemu tužilaštva, kome je dato pravo kontrole zakonitosti i pokretanja slučajeva po svom nahođenju⁶⁸², što je doprinelo da javno tužilaštvo dobije sudske atribute na štetu ljudskih prava.
7. Prema Komitetu za ljudska prava UN-a, slučaj *D. Wolf v. Panama*,⁶⁸³ tužioci imaju obavezu da ostvare svoje pravo na optužbu, ali koju će obrazložiti i zasnovati na

No.5, pp. 931-985.

⁶⁷⁹ Uporedi sa: Fisher, T., Michael (1988) 'Harmless Error, Prosecutorial Misconduct, and Due Process: There's More to Due Process than the Bottom Line'. *Columbia Law Review*. Vol. 88, No. 6, pp. 1298-1324;

⁶⁸⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service'. CDL-AD(2010)040, stav 73;

⁶⁸¹ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service'. CDL-AD(2010)040, stav 82.13.

⁶⁸² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service'. CDL-AD(2010)040, stav 76;

⁶⁸³ *D. Wolf v. Panama*, UN Human Rights Committee, UN Doc. GAOR, A/48/40 (vol. 2), st. 44, stav 6.4.

dokazima, kao i da optuženom daju pravo da se upozna i ubedi sa dostavljenim dokazima. ESLJP u slučaju *Bulut v. Austria*⁶⁸⁴ je dokazao da tužilac treba da optuženom dostavi neophodne informacije na osnovu kojih je optužnica podignuta, na način da istom omogući dovoljno vremena da se pripremi za odbranu. Na sličan način je ESLJP u slučaju *Machado v. Portugal*⁶⁸⁵ argumentovao da se optuženom trebaju dostaviti svi dokazi, činjenice ili svedočenja stranaka, koja se tiču podignute optužnice, na način da oni mogu postati predmet sudskog osporavanja od strane optužene strane, kao što je i rečeno u *Kamasinski v. Austria*.⁶⁸⁶ U tom kontekstu je ESLJP u slučaju *Brandstetter v. Austria*,⁶⁸⁷ utvrdio da je stranci prekršeno pravo na jednak pristup sudu, zato što mu nije bila obznanjena tužiočeva žalba upućena sudu u apelacionom postupku. Na drugoj strani, ESLJP je argumentovao da u pogledu EKLJP tužilaštvo treba da vodi računa da pruži pravnu pomoć još od postupka ispitavanja od strane policije, kao što je rečeno u *John Murray v. the United Kingdom*,⁶⁸⁸ i *Magee v. the United Kingdom*⁶⁸⁹.

8. U pogledu omogućavanja da tužioci imaju prostor da svoje funkcije obavljaju na nezavisan i nepristrasan način, kao i da se ispuni uslov za nemešanje u njihovim funkcijama, DMSBJTNJPMUT je utvrdio jedan broj osnovnih standarda koje države moraju da garantuju svojim tužiocima. Pomenuti standardi ne samo da omogućavaju da se princip nemešanja u njihov rad ispuni, već omogućavaju još jedan vrlo važan segment spoljne nezavisnosti tužilaca. U tom kontekstu, DMSBJTNJPMUT u članu 1, i R(2000)19 MKSO u članu 5 utvrđuju da države mora da garantuju da se tužioci i njihove porodice fizički i efektivno zaštite od svakog mogućeg napada, koji može doći kao rezultat obavljanja njihovih službenih dužnosti. Naročito u članu 2 DMSBJTNJPMUT zahteva da države pruže potpunu sigurnost za tužioce na njihovim radnim mestima, i u obavljanju njihovih službenih aktivnosti, kao i da pruže fizičku zaštitu u njihovim domovima. DMSBJTNJPMUT takođe zahteva da ocenjivanje opasnosti po tužioce u kojoj se mogu naći, bude izvršeno od strane jednog nezavisnog i specijalizovanog organa, i da se u kontinuitetu ocenjuje bezbednost po tužioce. DMSBJTNJPMUT takođe utvrđuje da države treba da budu u stanju da eventualne napade na tužioce zbog obavljanja njihovih dužnosti istražuju, i da se na efektivan i opravdan način gone.
9. Pored toga što je do sada rečeno, u obavljanju njihovih specifičnih dužnosti, u pogledu načela nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti utvrđenih u stavu 1 člana 109, javno tužilaštvo treba imati u vidu ove instrumente Saveta Evrope, koji ostaju osnovni standardi u sprovođenju krivično procesnog prava:
 - a) Preporuka br. R(80) 11, u vezi sa očekivanjem suđenja što se tiče hapšenja;

⁶⁸⁴ ECtHR, *Bulut v. Austria*, Judgement, 22 February 1996, Reports 1996-II, st. 359, stav 47.

⁶⁸⁵ ESLJP, *Lobo Machado v. Portugal*, Judgement, 20 February 1996, Report 1996-I, stav 31, st. 207.

⁶⁸⁶ ESLJP, *Kamasinski v. Austria*, Judgment, 19 December 1989 in, § 79

⁶⁸⁷ ECtHR, *Brandstetter v. Austria*, Judgement, 28 August 1991, Series A. No. 21, f. 28, para. 68.

⁶⁸⁸ ECtHR, *John Murray v. the United Kingdom*, Judgement, 25.01.1996

⁶⁸⁹ *Magee v. the United Kingdom*, 06.06.2000, §40).

- b) Preporuka br. R(83) 7, u vezi sa učešćem javnosti u kriminalnoj politici;
 - c) Preporuka br.R (85) 11, u vezi sa položajem žrtve u strukturi krivično-materijalnog prava i onog proceduralnog; (u nastavku se mora nastaviti sa albanskom azbukom)
 - d) Preporuka br.R (87) 18, u vezi sa pojednostavljenošću krivičnog pravosuđa, i konkretnije u vezi sa delom koji se bavi diskrecionim tužilaštvom;
 - e) Preporuka br.R (87) 21, u vezi sa pomoći žrtvama i sprečavanju viktimizacije;
 - f) Preporuka br.R (92) 17, u vezi sa koherentnošću kazne;
 - g) Preporuka br.R (94) 12, u vezi sa nezavisnošću, efikasnošću i ulogom sudija;
 - h) Preporuka br.R (95) 12, u vezi sa upravljanjem krivičnog pravosuđa;
 - i) Preporuka br.R. (97) 13, u vezi sa pretnjom svedoka i pravima odbrane;
 - j) Preporuka br.R (99) 19, u vezi sa posredovanjem u krivičnoj stvari.
- 10.** U smislu stava 1, javni tužilac sačinjava instituciju koja je odgovorna da goni “lica” optužena za neko krivično delo. U tom pogledu je važan koncept “lica” u smislu ovog stava. U tom pogledu je važan zaključak da je međunarodno pravo, ali i domaće pravo, počelo da priznaje pravna lica kao subjekte izvršilaca krivičnog dela. Ovo, ne samo u kontekstu sporazuma Ujedinjenih nacija, već i onih iz Saveta Evrope⁶⁹⁰ Termin “lica” u smislu stava 1 člana 109 je važan u pogledu nadležnosti tužioca da krivično goni. Dakle, osnovno pitanje ovde je da li se termin “lica” može tumačiti i kao odgovornost tužioca da krivično goni i pravna lica – osim fizičkih lica? Oslanjajući se na gore izloženi argumenat, a takođe i na slučaj *AAB University LLC v. Government of the Republic of Kosovo*⁶⁹¹, logično je i razumljivo da termin “lica” u stavu 1 člana 109 obuhvata ne samo fizička, nego i pravna lica, dakle, ustavna nadležnost javnog tužilaštva na osnovu ovog stava obuhvata i nadležnost za krivično gonjenje pravnih lica, kao subjekte izvršilaca krivičnih dela u pogledu korporativne odgovornosti. Ovo podrazumeva da pravna lica na automatski način postaju subjekat proceduralnih prava, onoliko koliko to odborava pravni poredak, u kontekstu krivičnog gonjenja tužioca prema pravnim licima. Da je to tako, jasno je utvrđeno Zakonom o krivičnoj odgovornosti pravnih lica, Zakon br. 04/030, koji je stupio na snagu od 01. januara 2013. godine. Ovim zakonom, koji sadrži ukupno 34 člana, reguliše se odgovornost pravnih lica za krivična dela, krivična sankcionisanja koja se mogu primeniti protiv pravnih lica, i posebne odredbe koje uređuju krivični postupak primenljiv protiv pravnih lica.

⁶⁹⁰ Vidi npr: Engle, Eric, (2003) ‘Extraterritorial Corporate Criminal Liability: A Remedy For Human Rights Violations?’. *St. John’s Journal of Legal Commentary*. Vol. 20, No. 2, pp. 287-329.

Vidi takođe: OECD, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Art. 2, 1997; UN, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (Article 3 § 4), 2000; P.H.P.H.M.C. van Kempen, Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR and AfChHPR, vol. 14.3 *Electronic Journal of Comparative Law*, (December 2010), <<http://www.ejcl.org/143/art143-20.pdf>>.

⁶⁹¹ Constitutional Court of Kosovo, *AAB University LLC v. Government of the Republic of Kosovo*, Case 41/09, Decision on Inadmissibility.

11. Pored njihove uloge kao gonilaca izvršilaca krivičnih dela, kao što se jasno zahteva i u R (2000) 19 MKSO u članu 1, stav 1 člana 109 odobrava prostor da javni tužioci imaju nadležnost i za gonjenje “zbog nekog drugog dela, kao što je regulisano i zakonom”. Ovo “drugo” delo, kao što je utvrđeno ovim stavom člana 109, treba usko i u skladu sa međunarodnim standardima komentarisati. Ulogu tužioca *izvan* domena krivičnog prava, treba kritično i razumno posmatrati, i to obzirom na opasnost da se javni tužilac može pretvoriti u organ koji se meša u druge grane prava, jačajući svoju ulogu na štetu ljudskih prava.
12. Venecijanska komisija,⁶⁹² kao što je rečeno u R(2000) 19 MKSO, je utvrdila da primarna funkcija javnog tužilaštva, i po mogućnosti jedina, treba biti unutar polja krivičnog prava, tačnije rečeno to je gonjenje izvršilaca dela, koje sa sobom nose krivičnu kaznu utvrđenu zakonom. Stav 1, člana 109 Ustava, međutim dozvoljava da tužilac ima još jednu drugu ulogu u gonjenju počinioca krivičnih dela, izvan značenja gonjenja krivičnih dela. Konsultativni komitet evropskih tužilaca u mišljenju 2 (2008)⁶⁹³ je dao ocenu o ulozi tužioca izvan polja gonjenja počinioca krivičnih dela. Savet je argumentovao da “ne postoje pravila običajnog međunarodnog prava koja utvrđuju obaveze, dužnosti i organizovanje usluge tužilaštva izvan polja krivičnog prava”. Ovo naravno ostavlja prostor da se javnim tužiocima pripišu nadležnosti gonjenja počinioca, ili zastupanje javnog interesa, i izvan polja krivičnog prava. Međutim, Venecijanska komisija u slučaju Moldavije je osporila činjenicu da je javni tužilac neophodna institucija za zaštitu javnog interesa u jednom nekrivičnom postupku,⁶⁹⁴ uz implicitnu argumentaciju da postoje druge nezavisne institucije koje mogu biti adekvatnije u obavljanju funkcije zaštite javnog interesa u nekrivičnim poljima. Štaviše, da uzmemo za primer slučaj Ukrajine, povodom kojeg je Venecijanska komisija argumentovala da javni tužilac nije neophodna institucija koja bi se mešala u nekrivičnim postupcima u smislu zaštite ljudskih prava, i da se ova funkcija može obavljati više puta na legitimniji način od ombudsmana.⁶⁹⁵

⁶⁹² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey’, Opinion No. 610 / 2011, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session, Venice, March 2011. CDL-AD(2011)004, stav 82.13.

⁶⁹³ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), ‘Opinion on the Role of Prosecution Services outside the Criminal Law Field, the Consultative Council of European Prosecutors’, No. 3 (2008), adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting, Strasbourg, October 2008. CCPE(2008)3, stav 31.

⁶⁹⁴ Vidi: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on the draft law on the Public Prosecutors’ service of Moldova’, No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019, stav 30.

⁶⁹⁵ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on the Draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor’, adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session, Venice, June 2009. CDL-AD(2009)048, stav 17;

13. Preporuka 1604 (2003) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope⁶⁹⁶, u članu 7, tačka v precizno utvrđuje da se bilo kakva uloga javnog tužilaštva u nekrivičnom pogledu što se tiče zaštite ljudskih prava, treba oprezno sagledati, pošto ona može dovesti do sukoba interesa u funkciji tužioca, i može ometati lica u potrazi za svojim pravima. Dakle, Venecijanska komisija je dokazala da javni tužilac može biti u sukobu interesa kada ima moć da interveniše u jednom nekrivičnom postupku, u cilju zaštite javnog interesa, sve dok takvo intervenisanje može da ide na štetu same države, ili može da se zloupotrebi od strane tužioca uplitanjem u polje ljudskih prava.⁶⁹⁷ Štaviše, ESLJP je dokazao da sama prisutnost javnog tužioca u jednom nekrivičnom postupku – bilo kao saveznik ili protivnik jedne stranke – u otvorenoj je suprotnosti sa načelom pravičnog suđenja, i članom 6.1 EKLJP.⁶⁹⁸ Ovo, kao jedina činjenica, kao što je argumentovano i u *Borgers v. Belgium*⁶⁹⁹ ostavlja prostor da jedna od stranaka vidi javnog tužioca kao uticajnog na nezavisnost i nepristrasnost suda, i ostavlja utisak nejednakosti između stranaka.
14. S toga, na osnovu mišljenja Venecijanske komisije, ESLJP-a, i Preporuke 1604 (2003), široko se argumentuje da ulogu javnog tužioca u nekrivičnim postupcima treba krajnje ograničiti, kao i da je krajnje opravdati, u protivnom postoji opasnost da se položaj tužioca u nekrivičnom postupku pretvori u instrument koji proizvodi sukob interesa, i zloupotrebu tužilačke vlasti u smislu člana 6.1 EKLJP.
15. Stav 1 člana 109 precizno utvrđuje da javni tužilac obavlja svoju dužnost na osnovu zakona, načelo koje se ponavlja i u stavu 2 i 3, s toga će se u nastavku i komentarisati.
16. Poslednje pitanje koje se treba komentarisati u smislu stava 1 ovog člana je opredeljenje da je državni tužilac institucija sa “nadležnošću i odgovornošću” za krivično gonjenje lica optuženih zbog krivičnih dela. Kao što stoji i u skladu sa članom 11 i 12 PUNUT 1990, stav 1 člana 109 izgrađuje načelo da krivično gonjenje nije samo pravo tužioca, već i njegova odgovornost prema Ustavu. U tom pogledu, stav 1 ne dozvoljava prostor da se funkcija državnog tužioca vidi samo kao njegovo pravo, već i kao ustavna dužnost. Dakle, stav 1 ne dozvoljava prostor da državni tužilac ostaje pasivan u slučajevima kada zakon predviđa da treba obavljati dužnost krivičnog gonjenja.

Član 109.2

1. Stav 2 člana 109 je samo ponavljanje načela nezavisnosti javnog tužioca, u širokom smislu, zagarantovano stavom 1 takođe ovog člana. Komentar koji je dat u

⁶⁹⁶ Council of Europe, Parliamentary Assembly, ‘Recommendation on the role of the public prosecutor’s office in a democratic society governed by the rule of law’ No. 1604 (2003).

⁶⁹⁷ Vidi npr.: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service’. CDL-AD(2010)040, stav 83.

⁶⁹⁸ *Menchinskaya v. Russia*, ESLJP, No. 42454/02, 15 January 2009, paragrafi 32.

⁶⁹⁹ *Borgers v. Belgium*, ESLJP, 30 October 1991, § 24, Series A no. 214-B

stavu 1 je obuhvatio i koncepciju “nepriistrasnosti” koja se garantuje ovim stavom, dakle nema prostora za dalje komentarisanje što se tiče koncepta “nepriistrasnosti” državnog tužioca. S druge strane, stav 2 utvrđuje da državni tužilac deluje “na osnovu Ustava i zakona.” Ovde se ustvari izgrađuje načelo da dužnost državnog tužioca potiče samo iz Ustava i zakona, i da se državnom tužiocu ne može dodati, ukloniti ili izmeniti dužnost pravnim aktom nižim od zakona. Venecijanska komisija je u slučaju Mađarske⁷⁰⁰ pojasnila da načela o nezavisnosti tužioca treba utvrditi samo na osnovu Ustava, jer ako se to uradi samo na osnovu zakona, postoji opasnost da se zakon ukine ili derogira na osnovu preferencija političkih partija. U tom pogledu osnovnu ulogu u uspostavljanju ovog načela ima Ustavni sud, koji treba da garantuje da se zakonodavstvo, što se tiče javnog tužioca podvrgne ustavnoj kontroli, kako bi se utvrdilo u skladu sa konceptom “nezavisnosti”, utvrđenoj u stavu 1, i međunarodnim gore komentarisanim standardima. Na drugoj strani, Venecijanska komisija je u slučaju Moldavije utvrdila da svaku dužnost datu tužiocu na osnovu zakona, treba utvrditi samo na osnovu Zakona o državnom tužilaštvu, i odredbe koje utvrđuju dužnosti tužioca ne bi trebalo odobriti ni u bilo kojem drugom pravnom aktu.⁷⁰¹ Ovo, kako bi se zagarantovala pravna jasnoća što se tiče funkcije državnog tužioca, i u cilju da se ne dozvole prostori za zloupotrebe ili stvaranje nedoumica oko funkcije tužioca, putem iskomplikovanja zakonodavstva.

2. Konkretnije, stav 2 člana 109 treba posmatrati iz četiri perspektive što se tiče radnji tužilaca: a) da državni tužilac na može da pretpostavlja, ili da sebi pripisuje nadležnost, koja nije data Ustavom ili zakonom, b) da je državnom tužiocu zabranjeno da preduzima radnje koje su zabranjene Ustavom i zakonom, c) da državni tužilac može delovati samo po ovlašćenju datom na osnovu Ustava i zakona, i d) da državni tužilac obavezno deluje u slučajevima kada se tako zahteva Ustavom ili zakonom. U tom pogledu, stav 2 je predostrožan da uloga tužioca izade izvan zakonskih okvira – kako u pasivnom, tako i u aktivnom smislu – garantujući da se njegova uloga izražava u smislu koncepta pravne države.

Član 109.3

1. Stav 3 člana 109 utvrđuje načelo takođe zagarantovano stavom 2, iako malo na neodređen način, međutim, koncept delovanja unutar ustavnog i zakonskog okvira i Zakona o javnom tužilaštvu je gore komentarisano.

⁷⁰⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic’ adopted at the Commission’s 25th Plenary Meeting, Venice, 24-25 November 1995, chapter 11, CDL(1995)073rev., chapter 11.

⁷⁰¹ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on the draft law on the Public Prosecutors’ service of Moldova’, No. 473/2008, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, June 2008. CDL-AD(2008)019, stav 21;

Član 109.4

1. Stav 4 člana 109 utvrđuje ustavnu obavezu o proporcionalnom učešću etničkih grupa u svim institucijama Kosova, uključujući i Državno tužilaštvo. U tom pogledu, institucija Državnog tužilaštva na osnovu stava 4 treba da odražava proporcionalnu zastupljenost manjinskih etničkih zajednica u svojoj strukturi, sa većim učešćem srpske zajednice. Stav 4 utvrđuje obavezu da u Državnom tužilaštvu budu uključeni i tužioci koji dolaze iz manjinskih etničkih zajednica, omogućavajući istovremeno etničkim zajednicama učešće i jačanje njihove pozicije unutar institucija krivičnog gonjenja. Stav 4 takođe uspostavlja i princip polne jednakosti u pogledu strukture ljudskih resursa u instituciji Državnog tužilaštva Kosova.

Član 109. 5, 6 i 7

1. Stavovi 5, 6 i 7 člana 109 se uglavnom posvećuju načinu izbora, razrešenja i preduzimanja disciplinskih mera prema tužiocima Kosova. Kao prvo, važno je da nezavisnost javnih tužilaca, ali i državnog tužioca, suštinski zavise od načina i standarda njihovog izbora. PUNUT 1990 u članu 2 utvrđuje da standardi za izbor tužilaca treba da jasno isključuju mogućnost za bilo kakvu diskriminaciju. Štaviše, R(2000)19 MKSO, u članu 5, tačka a, utvrđuje da zapošljavanje, unapređivanje i premeštaj tužilaca treba obaviti na osnovu očigledno nepristrasnih i poštenih procedura, van svakog uticaja od strane grupa, ili mimo diskriminacije po bilo kom osnovu. Dakle, standardi o zapošljavanju, unapređivanju i disciplinskom kažnjenju tužilaca su vrlo snažni indikatori nezavisnosti Državnog tužilaštva, te s toga im treba pridati posebnu pažnju. SPODDOPMUT 1999, u članu 5, štaviše utvrđuje da zapošljavanje i unapređivanje tužilaca treba obaviti na osnovu objektivnih činilaca, a to su: sposobnost i profesionalne zasluge, moralni integritet, iskustvo itd. Takođe, odluku o zapošljavanju ili unapređivanju treba zasnovati na postupcima koji su transparentni i nepristrasni, aludirajući na obavezu da se ovi postupci ne zasnivaju na subjektivnim elementima.
2. Venecijanska komisija je pridala veliki značaj procesu i strukturi postupka o imenovanju tužilaca, naročito državnog tužioca. U slučaju Mađarske, Venecijanska komisija je argumentovala da način izbora državnog tužioca treba biti izgrađen na takav način da stekne poverenje javnosti u sudski sistem i čitavu pravnu zajednicu. Dakle, u procesu imenovanja Komisija je stavila akcenat na profesionalizam i integritet lica koja vrše izbor tužioca.⁷⁰² Štaviše, Komisija je preferirala da proces imenovanja sudija obuhvata nekoliko državnih organa, uključujući pomoć od strane pravne zajednice, i civilnog društva, u cilju da izbor državnog tužioca ne bude monopol samo jedne institucije.⁷⁰³ Komisija je takođe upozorila da se izbor

⁷⁰² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic' adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24-25 November 1995, chapter 11, CDL(1995)073rev., chapter 11.

⁷⁰³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on

državnog tužioca zaštiti od postupaka u kojima većina pripada političkim partijama koje su nosioci vlasti, ili koji garantuju presudno učešće partijskih predstavnika u izboru državnog tužioca.⁷⁰⁴ U slučaju Mađarske, Venecijanska komisija je argumentovala da komisija koja vrši zapošljavanje ili imenovanje državnog tužioca, u cilju sticanja poverenja javnosti, treba da ima pluralni sastav, i da obuhvata mnoštvo nezavisnih institucija, kao npr., predsednike viših sudova, predsednika advokatskih društava, dekane pravnih fakulteta, omudsmane, itd.⁷⁰⁵

3. Član 84, tačka 17 i 18 Ustava Kosova utvrđuje da se tužioci na Kosovu, uključujući i Državnog tužioca, imenuju i razrešuju od strane Predsednika Republike, na predlog Tužilačkog saveta Kosova. U tom kontekstu, imenovanje tužilaca na Kosovu – uključujući Državnog tužioca – se obavlja u jedinstvenom postupku. Postoje dva stepena kroz koje postupak imenovanja mora da prođe: a) predlog dat od strane Sudskog saveta Kosova, i b) akt imenovanja od strane Predsednika Republike. Osnovni argumenat je da Predsednik Republike nije *jedina* institucija koja imenuje državnog tužioca, ili tužioce uopšte, već to čini samo po preporukama Tužilačkog saveta Kosova, jedne nezavisne institucije po Ustavu. U tom pogledu, nadležnost za imenovanje tužilaca je praktično podeljena između Tužilačkog saveta i Predsednika Republike, na način da se obezbedi obostrana protivteža u pogledu kvaliteta nepristrasnosti takvog imenovanja. Bitno pitanje u tom pogledu je da li Predsednik Republike može sam da imenuje tužioce, dakle, bez predloga Tužilačkog saveta i da li Predsednik Republike može da *odbije* imenovanje jednog tužioca, iako je on/ona predložen od strane Tužilačkog saveta? Ovo pitanje vodi na analizu prirode “predloga” koja se izražava unutar ovog stava Ustava.
4. Venecijanska komisija u slučaju Crne Gore je argumentovala da što se više nadležnosti da jednom nezavisnom Savetu za imenovanje ili razrešenje tužilaca, a oduzima se jednoj političkoj instituciji, kao što je Predsednik republike, to će kredibilniji i zaštićeniji od politizovanja biti akt imenovanja tužilaca.⁷⁰⁶ Po Komisiji, ovo je tako zbog činjenice da se dužnost Tužilačkog saveta sastoji u garantovanju nezavisnosti i integriteta javnog tužilaštva.⁷⁰⁷ Dakle, na gore

European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service’. CDL-AD(2010)040, stav 35.

⁷⁰⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service’. CDL-AD(2010)040, stav 36.

⁷⁰⁵ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic’ adopted at the Commission’s 25th Plenary Meeting, Venice, 24-25 November 1995, chapter 11, CDL(1995)073rev, chapter 11;

⁷⁰⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the Draft Amendments to the Law on the State Prosecutor of Montenegro’, No. 467/2008, adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session, Venice, March 2008. CDL-AD(2008)005, stav 32;

⁷⁰⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) ‘Opinion on the Constitution of Montenegro’ No. 392/2006, adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session, Venice, December 2007. CDL-AD(2007)047, stav 110-111;

postavljeno pitanje u vezi sa slučajem Kosova, treba odgovoriti u svetlu preporuka Venecijanske komisije. To znači da na nadležnost Predsednika Republike za imenovanje tužilaca i Državnog tužioca treba jednostavno gledati vezano za predlog Tužilačkog saveta. Naime, jedno komentarisanje pomenutog stava zasnovano na standardima Venecijanske komisije, pokazuje da je nadležnost predsednika da *imenuje* strukturno *povezana* i *zavisna* od predloga Tužilačkog saveta Kosova. U tom smislu Predsednik Republike niti može da imenuje nekog tužioca bez predloga Tužilačkog saveta, ali ne može ni da odbije predlog Tužilačkog saveta o imenovanju tužilaca. Jedini prostor gde Predsednik Republike u pogledu nadležnosti iz stavova 5, 6 i 7 člana 109 može delovati je da odbije predlog Tužilačkog saveta, ukoliko on/ona ne ispunjava formalne uslove, ali nikako iz substancijalnih razloga.

5. Uopšte gledano, imenovanje javnih tužilaca Kosova – pod uslovom da struktura Tužilačkog saveta bude takva gde će dominirati prednost zastupljenosti lica po liniji profesionalnosti i nezavisnosti od javnih institucija – stoji u skladu sa standardima Venecijanske komisije, ali takve standarde treba posmatrati u smislu zakonodavstva koje može preći u tom polju.
6. Početni mandat tužilaca na osnovu pomenutog stava je trogodišnji, dok se tužilac (on ili ona) ponovno imenuje, njegov/njen mandat postaje doživotni. Na drugoj strani, pomenuti stav utvrđuje da mandat državnog tužioca bude sedmogodišnji, bez neke mogućnosti na ponovno kandidovanje. Ovo je u skladu sa Venecijanskom komisijom, koja je preporučila da državnim tužiocima ne treba dati mogućnost za ponovni izbor, pošto bi to doprinelo da njegova dužnost služi institucijama koje bi učestvovala u njegovom/njenom ponovnom izboru.⁷⁰⁸
7. Pomenuti stav takođe utvrđuje da se razrešenje tužilaca obavlja po istom postupku kao i imenovanje, dakle, isti proceduralni standardi i isti komentar važi i za postupak razrešenja. Međutim razrešenje na osnovu pomenutog stava se može obaviti samo ukoliko je tužilac izvršio neko teško krivično delo propisano Krivičnim zakonikom, ili ako je teško prekršio svoju dužnost. Sve ovo treba utvrditi Tužilački savet, koji na osnovu Ustava ima pravo na supstancijalno ocenjivanje eventualnih kršenja počinjenih od strane jednog tužioca. U tom pogledu u slučaju Ukrajine Venecijanska komisija je argumentovala da razloge o razrešenju tužioca treba izričito utvrditi na osnovu zakona i da je poželjno da razlozi o razrešenju tužioca budu pojašnjeni na osnovu Ustava koji, stavom 6 člana 109, izričito utvrđuje uslove pod kojima se jedan tužilac može razrešiti. Komisija je štaviše argumentovala da pre eventualnog razrešenja državnog tužioca treba uzeti stav nekog stručnog tela o tome da li postoji dovoljno razloga za razrešenje.⁷⁰⁹ R(2000)19 MKSO, u članu 5, tačka e i f, utvrđuje da je dužnost

⁷⁰⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service’. CDL-AD(2010)040, stav 36.

⁷⁰⁹ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Opinion on the Draft Law of Ukraine Amending the Constitutional Provisions on the Procuracy’, No. 380/2006,

država da omogućuju da se disciplinski postupci prema tužiocima osporavaju pred nekim sudom i da takvi postupci budu nezavisni i transparentni. Venecijanska komisija je takođe utvrdila da treba da postoje unutrašnji mehanizmi osporavanja odluka o disciplinskim merama protiv tužilaca,⁷¹⁰ npr., unutar Tužilačkog saveta, i da konačne odluke o disciplinskim merama mogu da se ospore u jednoj sudskoj instituciji.⁷¹¹

8. Na kraju, iako Ustav izričito ne predviđa, Venecijanska komisija je preporučila da tužiocima ne treba pripisati opšti imunitet, već samo funkcionalni imunitet. Takođe, Komisija preporučuje da tužiocima nikako ne dozvoli da vrše bilo kakvu drugu državnu funkciju, i da se uzdrže od bilo kakve aktivnosti koja bi dovela u sumnju njihovu objektivnost i nepristrasnost u očima javnosti i stranaka.⁷¹² U vezi sa imunitetom tužilaca treba reći da važi sve ono što je rečeno o imunitetu visokih državnih kosovskih zvaničnika u odluci Ustavnog suda.⁷¹³ Ukratko, naši komentari o članu 89 Ustava važe, *mutatis mutandis*, i za državno tužilaštvo.

Član 110 [Tužilački savet Kosova]

- (1) **Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Tužilački savet Kosova obezbeđuje jednak pristup pravdi svim građanima Kosova. Tužilački savet Kosova obezbeđuje nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost Državnog tužioca i odražava multietničnost Kosova i načelo polne jednakosti.**
- (2) **Tužilački savet Kosova će imenovati, unapređivati, premeštati, vršiti ponovno imenovanje, preuzimati disciplinske mere i razrešavati tužioce na zakonom određen način. Savet će dati prednost imenovanju tužioca pripadnika zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom**

adopted by the Commission at its 68th plenary session, Venice, October 2006. CDL-AD(2006)029, paragraph 34.

⁷¹⁰ Uporedi sa američkim slučajem: Steele, W., Jr., Walter (1984) 'Unethical Prosecutors and Inadequate Discipline'. *Southwestern Law Journal*. Vol. 38, no. 3, pp 965-985;

⁷¹¹ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service'. CDL-AD(2010)040, paragrafi 51 & 52; Krahaso me: Zacharias, C., Fred (2001) 'The Professional Discipline of Prosecutors'. *North Carolina Law Review*. Vol. 79, pp. 721-778; Shih gjithashtu rastin amerikan pwr krahasim: Atwood, K., Melissa (1998) 'Who Has the Last Word: An Examination of the Authority of State Bar Grievance Committees to Investigate and Discipline Prosecutors for Breaches of Ethics'. *Journal of Legal Profession*. Vol. 22, pp. 201;

⁷¹² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on European Standards As Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service'. CDL-AD(2010)040, stav 61 & 62.

⁷¹³ Cf. presuda u slučaju br. KO98/11, "Vlada Republike Kosova u vezi sa imunitetom poslanika Skupštine Republike Kosova, predsednika Republike Kosova i članova vlade Republike Kosova, dana: 20. septembra 2011. godine, br.ref: AGJ138/11.

propisan način. Svi kandidati moraju ispuniti zakonom predviđene uslove.

- (3) Predlog o imenovanju tužioca se vrši na osnovu otvorene procedure za imenovanje, na osnovu zasluge kandidata, koja ustvari odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost relevantne teritorijalne jurisdikcije.**
- (4) Sastav Tužilačkog saveta Kosova, kao i odredbe za imenovanje, razrešenje, mandat, organizacionu strukturu i pravila procedure će se regulisati zakonom.**

Član 110

1. Član 110 utvrđuje osnivanje, organizaciju i funkcionisanje Tužilačkog saveta Kosova, koji predstavlja nezavisni organ koji kontroliše i upravlja tužilačkim sistemom države. Član 110 dakle, uspostavlja i strukturu Tužilačkog saveta, kao i garantuje standarde kojima se treba rukovoditi u njegovom radu. Koncept ustavnog uređenja Tužilačkog saveta je sličan sa onim Sudskog saveta. Ovo podrazumeva da je ovaj organ regulativan i ne odlučujući o jurisdikciji i način rada državnog tužioca. U tom pravcu, imajući u vidu razlike koje potiču iz rada i jurisdikcije pravosuđa u poređenju sa radom i jurisdikcijom državnog tužioca, većina onog što je rečeno o Sudskom savetu *mutatis mutandis* važi i za Tužilački savet.

Član 110.1

1. Član 110.1 utvrđuje da je Tužilački savet Kosova potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, i funkcioniše u skladu sa zakonom. Savet se na osnovu ovog člana obavezuje da pruži jednak pristup za sve u sistemu tužilačkog prava. Savetu se takođe pripisuje obaveza da obezbedi da državni tužilac bude nezavisan, nepristrasan i profesionalan, i da odražava multietnički karakter Kosova, kao i načela o polnoj jednakosti.
2. U tom pogledu, Tužilačkom savetu se pripisuje dužnost “obezbeđivanja” nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalizma i multietničkog sastava Državnog tužilaštva, koji sačinjava državnu instituciju koja obavlja funkciju krivičnog gonjenja. U obavljanju ove funkcije, Savet je obavezan da deluje potpuno nezavisno i da garantuje da tužioci Državnog tužilaštva budu odgovorni prema profesiji i relevantnim zakonima. Obaveza Saveta da obezbedi nezavisnost, nepristrasnost i profesionalizam državnog tužioca čini da ima i široku disciplinsku nadležnost prema državnim tužiocima.

Član 110.2

1. Član 110.2 utvrđuje da Tužilački savet Kosova ima nadležnost da imenuje, predlaže, unapređuje, premešta, preuzima disciplinske mere prema državnim tužiocima, na osnovu detalja postavljenim u zakonu. Savet je istovremeno obavezan da da prednost kandidatima za tužioce koji dolaze iz nedovoljno

zastupljenih zajednica na Kosovu, a to je postupak koji se detaljnije utvrđuje zakonom.

2. U smislu člana 110.2 Tužilački savet Kosova sačinjava instituciju koja vrši ustavnu obavezu kako bi garantovala da tužioci predloženi za imenovanje i razrešenje ispunjavaju standarde profesije, zasluge i zakona. U obavljanju ove dužnosti Tužilački savet predstavlja jedinu instituciju koja ima moć da na nezavisan način garantuje nezavisnost i nepristrasnost čitavog državnog tužilaštva.

Član 110.3

1. Član 110.3 utvrđuje da predloge o imenovanju tužilaca treba vršiti na osnovu otvorene procedure za imenovanje, na osnovu zasluge kandidata, i da jedan takav proces poštuje standarde polne jednakosti, kao i etničku sliku stanovništva države. U davanju ove garancije Savet se ne ograničava na primenu standarda od strane bilo koje institucije, i njegovi predlozi o imenovanju i razrešenju, koji se upućuju Predsedniku Republike ne mogu biti podvrgnuti supstancijalnoj/zaslužnoj kontroli od njegove strane.

Član 110.4

1. Član 110.4 utvrđuje da se sastav Tužilačkog saveta, kao i pravila u vezi sa izborom, ponovnim izborom, razrešenjem, mandatom kao i organizacionom strukturom Državnog tužilaštva utvrđuju zakonom. U pogledu ove odredbe, organizacija i funkcionisanje Državnog tužilaštva, kao i postupci o izboru i razrešenjem, su takoreći u potpunosti slobodni za odlučivanje od strane Skupštine po određenom zakonu, što nije slučaj sa Sudskim savetom Kosova.

Član 111 [Advokatura]

- (1) Advokatura je nezavisna profesija, koja pruža usluge u saglasnosti sa zakonom**
- (2) Način dobijanja prava za sprovođenje advokatske profesije, kao i njenog oduzimanja uređuju se zakonom.**

Član 111

1. Član 111 utvrđuje advokaturu kao jednu nezavisnu profesiju pružanja pravne pomoći zainteresovanim strankama da se uključe, ili koje su uključene u jednom sudskom postupku, u užem i širem smislu. Ovaj član međutim prepušta takoreći u potpunosti određivanje organizovanja i funkcionisanja Advokature Skupštini, koja treba da to uredi putem određenog zakona, što je i učinjeno.⁷¹⁴

⁷¹⁴ Zakon koji uređuje ovu stvar je Zakon br.03/L-117o advokaturu, od 20. novembra 2008. godine, donešen na osnovu odluke Skupštine Republike Kosova, br.03.-V-085, dana 12. februara 2009. godine.

2. Kao što se može primetiti iz ove ustavne odredbe, Skupština ima široku nadležnost da zakonom utvrđuje prava i dužnosti advokatske profesije. Na osnovu mesta i načina tretiranja u Ustavu, advokat ima dvostruku ulogu: on/ona je zastupnik stranaka i istovremeno deo jednog od organa pravosudnog sistema na Kosovu. Međutim, važno je istaći da Zakon o advokaturi na Kosovu predviđa nekoliko sumnjivih ograničenja od strane Ustava. Tako, na primer, u članu 6 Zakona se govori da advokat ne može biti lice koje nije položilo pravosudni ispit na Kosovu, i koji nije stalni državljanin Kosova. Sumnjivo svojstvo u ustavnom pogledu ima i odredba člana 28 Zakona, koja predviđa nekakvu državnu kontrolu nad radom i opštom delatnošću Advokatske komore.⁷¹⁵
3. Odredbama novog zakona iz 2013 godine su propisani uslovi za obavljanje advokatske dužnosti od stranaca, shodno dva osnovna principa. Prvi je princip reciprociteta, dok je drugi onaj iz prava na obavljanje ove profesije bez ograničenja za sve državljane zemalja članica Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država.⁷¹⁶ Ovo zakonsko opredeljenje je veoma moderno i u duhu opšte ustavne orijentacije na Kosovu, za izgradnju jednog otvorenog društva prema stranim uticajima i sa njima konkurentnim u svim sferama života, uključujući ovde i obavljanje advokature na stranoj teritoriji pod jednakim uslovima.

Član 111.1

1. Član 111.1 utvrđuje da je Advokatura nezavisna profesija, koja pruža usluge u saglasnosti sa zakonom. Obaveza da pružanje pravnih usluga bude nezavisno predstavlja ustavnu garanciju da pružanje takvih usluga štiti prava stranaka, kao jedna garancija uspostavljena i objašnjena i kod prava na pravično suđenje u gornjem delu komentara. Obaveza da advokatura bude nezavisna usluga, s druge strane predstavlja standard koji obavezuje i davaoca jedne takve usluge da se poziva na Ustav u pogledu zaštite interesa stranaka, na osnovu pravila profesije, a ne da bude sklon ličnim ili političkim interesima što bi išlo na štetu prava zastupljenih stranaka. Ovo podrazumeva takođe i to da se pružanje profesionalnih usluga advokature ne može nikome osporiti iz bilo kojeg razloga, kao što je, na primer, slučaj sa političkim ili etničkim razlozima. Iz tih razloga, Advokatska komora Kosova treba da vodi računa o stvaranju održivih etičkih standarda profesije koji omogućuju da svi, bez obzira na težinu ili prirodu zločina koja im se

⁷¹⁵ Član 28 Zakona [Nadzor i saradnja sa ostalim organima]:

1. Vlada Kosova vrši nadzor zakonitosti opštih akata Adokatske komore i ima pravo da, do odluke Vrhovog suda, zabrani (obustavi), izvršenje akata koji su u suprotnosti sa zakonom. Ovaj nadzor se ograničava u poštovanju zakona i prava, ne ugrožavajući administrativnu autonomiju Advokatske komore.
2. Advokatska komora saraduje sa vladinim organima i drugim organizacijama, u promociji osnovnih ljudskih prava i u avansiranju demokratskog društva.
3. Advokatska komora obaveštava Skuptšinu Kosova, Vladu Kosova i ostale vladine organe o svom radu.
4. Komora mora biti aktivna u pružanju inicijativa kod nadležnih organa za donošenje zakona.

⁷¹⁶ Cf. član 40 Zakona iz 2013 godine, ("Obavljanje advokature od strane advokata iz stranih država u Republici Kosovo").

stavlja na teret, budu zastupani od strane nezavisnih stručnjaka. Oспорavanje ovog prava predstavlja teško kršenje profesionalnog Etičkog kodeksa advokata.

Član 111.2

1. Član 111.2 utvrđuje da se način sticanja prava na obavljanje profesije advokata utvrđuje zakonom. Dakle, u nadležnosti je Skupštine da relevantnim zakonom reguliše jedan takav postupak, poštujući standarde zaštite stranaka na osnovu sudske prakse ESLJP objašnjene u gornjim delovima ovog komentara.

Poglavlje VIII: Ustavni Sud

Uvodna Razmatranja

1. Ustavno sudstvo predstavlja inovaciju demokratije u smislu “osvežavanja” boje republikanizma koji je proizvela američka revolucija na kraju XVIII veka. Sledeći logičnu liniju institucionalne reforme kojoj se američki ustav podvrgao u kontinuitetu, ustavno sudstvo se pojavilo kao institucionalna struja poboljšanja vladanja putem sudske kontrole akata donetih od strane parlamenata država. Postavljeno u istorijskom diskursu, ustavno sudstvo je nastalo kao rezultat zahteva za ograničenje republičkog pojma o državi, jer vladavina većine je zahtevala da jedna nezavisna institucija presudi o usklađenosti odluka većine sa osnovnim načelima države ustanovljene u dokumentu nazvanom Ustavom. Iako mu je prethodila američka republička revolucija, ustavno sudstvo je ilustrovalo zahtev za jačanje određenog broja nezavisnih institucija van redovne sudske vlasti⁷¹⁷.
2. Gledano sa više pravnog gledišta, ustavno sudstvo je nastalo kao institucionalna reforma, koja je, namerno ili nenamerno, pojačala ustavnu karakteristiku države, i dala institucionalne garancije materijalnog posmatranja primenljivosti ustava. Na ovaj način, ustavno sudstvo je prethodilo još jakom izgradnju pojma ustavne države, koji se u današnjoj teoriji demokratije označava kao ustavna demokratija⁷¹⁸. Pojam ustavne demokratije, koji podrazumeva državu gde indirektno vlada narod putem ustavnih mehanizma, načela i ograničenja, stavlja glavni naglasak kod mehanizma koji izvrši ustavno sudstvo, pošto, ovaj mehanizam nosi jačinu ili „zadatak“ osiguranja da se ustavna načela uzimaju u obzir u radnjama državnih institucija.⁷¹⁹ Ovi mehanizmi ustavnog sudstva imaju različite institucionalne forme u zavisnosti od istorijskog modela države ili vrste institucionalne revolucije kroz koju je država prolazila. Jedan centralizovani Ustavni sud ili čitav sistem redovnih sudova su mehanizmi kroz kojih je institucionalizovano ustavno sudstvo.

⁷¹⁷ Cf. Elly, John (1980) ‘Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review’. MA: Harvard University Press. fq. 43-73; Nelson, William E., Hull N.E.H. and Hoffer, Peter Charles (2000) ‘Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review’. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. posebno u poglavlju 2. (“The Politics of Constitutional Changes) i 3. (“John Marshall”);

⁷¹⁸ Cf. više o poreklu teorije i prakse ustavne demokratije, u: Murphy, Walter F. (2007) ‘Constitutional Democracy: Creating and Maintaining Just Political Order’. Baltimore: The John Hopkins University Press;

⁷¹⁹ Vidi važnost ovoga u nemačkom slučaju, u: Kommers, Donald P. (1994) ‘The Federal Constitutional Court in the German Political System’. *Comparative Political Studies*. Vol. 26: p. 470-491; Vidi takođe debatu oko toga da li ustavno sudstvo predstavlja opasnost za popularne/demokratske odluke, I kako ustavno sudstvo pojačava ljudska pravo, u: Harel, Alon (2003) ‘Rights-Based Judicial Review: A Democratic Justification’. *Law and Philosophy* Vol. 22 (3/4), pp. 247-276;

3. U smislu uloge ustavnog sudstva naspram odluka na populističkoj osnovi, važno je da se shvati da su nosioci ustavne kontrole, kao što su ustavni sudovi, mehanizmi koji čine protivtežu-izbalansiraju populističke odluke sa ustavnim načelima. To podrazumeva da, ustavni sudovi često da ne kažemo gotovo redovno, služe pojmu protiv većinske vladavine,⁷²⁰ gledajući da li većinska verzija vladavine dolazi u sukob sa ustavnim načelima. Ta često protiv većinska funkcija ustavnog sudstva je proizvela odluke koje su suprotne populističkim ciljevima vlada,⁷²¹ međutim, čuvanje državnih načela od nadglasanja od strane većine istorijski se odražava kao zdrav pokret za samu demokratiju, gde centralnu ulogu igra ustavni sud.⁷²²
4. Još u XVII veku, u Evropi je postajao pojam da u jednoj demokratskoj državi treba da se pojavi doktrina zakonodavne supremacije,⁷²³ što je podrazumevalo superiorni položaj zakonodavnog organa nad svakom drugom institucijalnom mehanizmu.⁷²⁴ Doktrina zakonodavne supremacije, što je danas osnova na kojoj je izgrađena britanska država i što je bilo osnovno načelo posle francuske građanske (buržoasko) revolucije,⁷²⁵ je imala u njene korene ideju da odluke predstavnika naroda, koje su ostvarene kroz zakonodavstvo doneto od parlamenta države, nisu mogle da se podvrgnu nepopulističkoj kontroli. Dakle, na primer, Francuska deklaracija o pravima čoveka i građanina od 1789, u članu 6. je predvideo da “akt parlamenta je izraz opšte volje”, stoga, pretpostavilo se da osporavanje istog krši volju naroda. Kao takva, zakonodavna supremacija je podrazumela da se zabranjuje kontrola akata donetih od strane parlamenta, što sudovi nisu imali nadležnost da presuđuju po pitanjima ljudskih prava, i da je sudska funkcija zavisila ili bila pod kontrolom zakonodavne vlasti. U ovom smislu, zakonodavna supremacija je dovelo do toga da nadmoć zakona donetih od strane parlamenta ne bi moglo da se osporava, i da zakoni doneti od strane predstavnika naroda predstavljali krov pravnog poretka.⁷²⁶ Ustavna kontrola zakona, iz ovih razloga,

⁷²⁰ Ova tendencija je naišla na snažno protivljenje u ranijoj fazi ustavnog razvoja u Sjedinjenim Državama, jer se smatralo da ostavlja prostor za kršenje nacionalnog interesa. Vidi: Corwin, Edward S. (1934) ‘The Twilight of the Supreme Court - A History of Our Constitutional Theory’. New Haven: Yale University Press; Vidi i slučaj Nemačke, gde se elaboriše juridizam politike putem ustavnog sudstva: Landfried, Christine (1992) ‘Judicial policy-making in Germany: The federal constitutional court’. *West European Politics*, Vol. 15 (3): p. 50-67;

⁷²¹ Shih psh: Schwartz, Bernard (1993) ‘A History of the Supreme Court’. Oxford: Oxford University Press;

⁷²² Vidi više o pojmu ustavne demokratije u: Epstein, L., Knight, J., and Shvetsova, O. (2001) ‘The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government’. *Law and Society Review*. Vol. 35: p. 117-63;

⁷²³ Vidi na primer: King, Jerome B. (1965) ‘Constitutionalism and the Judiciary in France’. *Political Science Quarterly*, Vol. 80 (1): p. 62-87;

⁷²⁴ Na primer: Gardbaum, Stephen (2001) ‘The New Commonwealth Model of Constitutionalism’. *American Journal of Comparative Law* Vol. 49: p. 714-15;

⁷²⁵ Troper, Michel (2007) ‘Judicial Power and Democracy’, in 1 *European Journal Of Legal Studies* (EJLS) No.2 1; Vidi takode: Fabbrini, Federico (2008) ‘Kelsen in Paris: France’s Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation’. *German Law Journal*. Vol. 9: p. 1297-1312, available at <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1020>;

⁷²⁶ Pošto se to smatralo reliktom *Ancient Règime*., Sweet, Alec Stone (1992) ‘The Birth of

pretpostavilo se da dovodi u rizik postojanje parlamentarne demokratije i sam jedinstvo države.⁷²⁷

5. Postavljen u takvom institucionalnom kontekstu, parlament je bio pretvoren u prostom mehanizmu i kontrolisanom od političkih partija i političkih struja, i bez mogućnosti spoljne kontrole njegovog zakonodavnog rada.⁷²⁸ Kao takva, klasička parlamentarna demokratija je stavila zakon u položaju nekontrolisanom od strane nezavisnog i profesionalnog institucionalnog sistema, dok je parlamenti obavljao nebalansiranu funkciju i sa predispozicijom parlamentarne diktature⁷²⁹.
6. Suprotan je bio pristup u ustavnom razvoju Sjedinjenih Američkih država.⁷³⁰ Iako, američki federalni ustav nije predstavljao nijedan eksplicitan mehanizam ili prostor za razvoj funkcije ustavnog sudstva, američki Vrhovni sud je iskoristio svoj prerogativ kao konačni sudski tumač da bi sebi poverio funkciju apstraktne kontrole zakona donetih od Kongresa. Pod ovom prerogativu, Vrhovni sud je na neki način izvršio faktičku promenu ustava, tako da kao rezultat toga nastane nov i

Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective'. New York: Oxford University Press;

⁷²⁷ Sweet, Alec Stone (2002) 'Constitutional Courts and Parliamentary Democracy'. *West European Politics*. Vol. 25 (1): p.77–100;

⁷²⁸ Vidi npr. francuski slučaj: King, Jerome B. (1965) 'Constitutionalism and the Judiciary in France'. *Political Science Quarterly*, Vol. 80 (1): pp. 62-87;

⁷²⁹ Dakle, ovde nije reč o parlamentarnoj diktaturi u smislu korišćenom od Karl Shmit (Carl Schmitt). Prema tom šmitijanskom smislu parlament je bio označen kao podeljen, nesposoban politički organ i zaštitnik delimičnih političkih, socialjnih, ekonomskih i kulturnih interesa. Ove osobine parlamenta, ukazane od strane Karl Shmit u kontekstu Vajmarske Nemačke su činile nemoćnom institucijom, koja je nesposobna i nedostojna da zastupi jedinstvo ceo nemačkog naroda. Ove osobine, prema njemu, je posedovao samo predsednik nemačkog Rajha jer je on izabran neposredno od naroda i, uvek prema Karl Shmit, imao je ovlašćenje koje je zasnovano na članu 48. Vajmarskog Ustava da balansira i služi kao „treća vlast“, neutralna i nepristrasna naspram dveju drugih vlasti. Prema Karl Shmit, ovlašćenja iz člana 48. su bila posredna i neutralna, "pouvoir neutre et intermediaire". To, se podrazumeva, nije bilo tačno jer navedena ovlašćenja su bila diktatorijalna ovlašćenja koja su omogućila dolazak Adolga Hitlera na vlast. Kao takva, ona su bila izvršna ovlašćenja a ne neutralna i posredna. Iz toga proizilazi da, ukratko, ovde je reč o nešto sasvim drugo, odnosno o drugačijem shvatanju položaju, važnosti i uloge parlamenta od onog što je postojalo i što postoji u Britaniji, Francuskoj i drugde u svetu. O stavovima Karl Shmit, Cf. više u Cf. Smit, Karl (2001) 'Cuvar Ustava' u Slobodan Samardzic (ed.), *Norma i Odluka. Karl Smit i njegovi kritičari*. Beograd: Filip Visnjic, str. 211-253. Naziv originala: Carl Schmitt, "Der huter der verfassung". *Archiv des offentlichen rechts*. Neue Folge 16 Band J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tubingen 1929; Karl Smit, *Tri vrste pravnonaucnog misljenja* (Biblioteka *Parerga*: Beograd, 2003) str. 16-17; 34-42; 46-54. Naziv u originalu: Carl Schmitt, *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens* (Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934). O kritici Karl Shmit, Cf. više u: Hans Kelsen, "Ko treba da bude cuvar Ustava". U Slobodan Samardzic (ed.), *Norma i Odluka*, fq. 256-297. Naziv u originalu: Hans Kelsen, *Wer soll der huter der verfassung sein?* (Dr Walther Rothschild, Berlin-Grunewald, 1931); Cf. Dyzenhaus, David (1997) 'Legality and Legitimacy. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar'. Oxford: Oxford University Press, p. 51-58 & 70-84;

⁷³⁰ Vidi: Beth, Loren P. (1962) 'Politics, the Constitution, and the Supreme Court; an Introduction to the Study of Constitutional Law'. New York: Harper & Row;

veoma važan mehanizam za ceo ustavni sistem i demokratiju države. U ovom duhu, američki Vrhovni sud je postavio temelje ustavnog sudstva, iako ustavno sudstvo uzima zamah i razvijenu dimenziju u Evropi više godina kasnije.⁷³¹ U američkom smislu, ustavno sudstvo je imao za podsticaj za razvoj samu formulu podele vlasti i pojam kontrole i ravnoteže između vlasti. U ovom smislu, ustavno sudstvo u Sjedinjenim Državama je bila logična posledica pojačanja položaja redovnog pravosuđa i veoma rigidne formule međuzavisne podele i ravnoteže zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih vlasti.⁷³²

7. S druge strane, naspram dominantne škole zakonodavne supremacije do XX veka u Evropi,⁷³³ koja je uzela zamah naročito posle Francuske građanske revolucije,⁷³⁴ Hans Kelsen,⁷³⁵ jedan od najistaknutih pozitivista savremenog doba, je izmislio pojam da demokratija može da funkcioniše samo ako u njoj bi postojao nezavisan mehanizam koji bi izvršio kontrolu ustavnosti zakona koje je doneo parlament. Kelzenijanski pojam ustavnog sudstva se veoma brzo pretvorio u formulu po kojoj je počeo talas ustavne demokratizacije evropskih država u sredini polovine XX veka.⁷³⁶ Gledano sa jednog više istorijskog gledišta, nastanak ustavnog sudstva je bio posledica potrebe za preispitivanje pojma konvencionalnih parlamentarnih demokratija i partijizam (diktatura) čiji izvor su parlamenti birani od naroda. Ustavno sudstvo je stoga bila logična institucionalna reforma koja je imala za svrhu da uspostavi jedan balansirani sistem vladanja, gde se parlament ipak podvrgne spoljnoj profesionalnoj i nezavisnoj kontroli onoliko koliko su ustavni standardi u pitanju.⁷³⁷ U ovom kontekstu, Kelzenijanski pojam ustavnog sudstva

⁷³¹ Npr.: Corrado, Michael Louis (2004) 'Comparative Constitutional Review: Cases and Materials'. Durham, NC: Carolina Academic Press;

⁷³² Vidi npr.: Schwartz, Bernard (1993) 'A History of the Supreme Court'. Oxford: Oxford University Press; Vidi takode: Abraham, Herry J. (1998) 'Judicial Process - An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France'. New York: Oxford University Press (seventh edition);

⁷³³ Gardbaum, Stephen (2001) 'The New Commonwealth Model of Constitutionalism'. *American Journal of Comparative Law*. Vol. 49: p. 714-15;

⁷³⁴ Vidi npr.: Corrado, Michael Louis (2004) 'Comparative Constitutional Review: Cases and Materials'. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2004 (kapitulli I); Troper, Michel (2007) 'Judicial Power and Democracy', in 1 *European Journal Of Legal Studies* (EJLS) No.2 1; Vidi takode: Fabbrini, Federico (2008) 'Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation'. *German Law Journal*. Vol. 9: p. 1297-1312, available at <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1020>;

⁷³⁵ Jabloner, Clemens (1998) 'Kelsen and His Circle: The Viennese Years'. *European Journal of International Law*. Vol. 9: 368, 374;

⁷³⁶ Comella, Victor Ferreres (2004) 'The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization'. *International Journal of Constitutional Law*. Vol 2 (3): 461-491;

⁷³⁷ Vidi kakve posledice je nedostatak takvog sistema doneo u Nemačkoj posle prvog svetskog rata, u: Lindseth, Peter L. (2003-2004) 'The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s'. *Yale Law Journal*. Vol. 113: p. 1343-1412;

pretvorio se veoma brzo u sve evropsku verziju demokratije gde su normativne linije za ponašanje države postale osnova po kojoj bi trebalo da se kreće vlast.

8. Kelzenijanski model ustavnog sudstva je imao četiri karakteristike koje se kasnije pretvaraju u osnovna načela ustavnog sudstva gotovo u svakoj evropskoj državi. Ovaj model se izgrađuje na teoriji *grundnorme*, što je logičan razvoj suprotstavljanja sa doktrinom zakonodavne supremacije. Suština dominiranja ovog modela u Evropi posle 1945. godine je povezan sa pobedom nad nacizmom i njegove saveznike i sa institucionalnim nastojanjima za saniranje posledica nacističke vladavine u Evropi⁷³⁸.
9. Prva karakteristika odnosi se na činjenicu da jedan centralizovan sud sa nadležnostima isključivo za ustavnu kontrolu i tumačenju ustava obavlja funkciju ustavnog pravosuđa. U ovom smislu, Ustavnom sudu se poverava monopol ocene ustavnosti, dok redovno pravosuđe u načelu ne ulazi u ovaj jurisdikcionalni teren. Druga osobina govori o tome da prema ovom modelu izgrađuje jasna podela odgovornosti između redovnog pravosuđa i Ustavnog suda, pri čemu Ustavni sud ne ulazi u jurisdikcioni krug redovnog pravosuđa da presudi po običnim sudskim pitanjima. Treće, ustavni sudovi imaju funkcionalnu vezu kao sa redovnim pravosuđem tako i sa zakonodavcem, gde se ustavni prostor kontroliše samo od strane Ustavnog suda. U ovom prostoru, ustavni sud u načelu ostaje vezan sa zahtevima drugih stranaka u vezi sa pokretanjem postupka za ustavnu kontrolu. I na kraju postoji jasna pozicija u smislu funkcija redovnog i ustavnog pravosuđa: prvo se pobrini za očuvanje pravne supremacije zakona, a drugo za očuvanje pravne supremacije ustava.⁷³⁹ Na osnovu ovih karakteristika, modeliranje ustavnog sudstva po Kelzenu predstavlja koncentraciju i specijalizaciju funkcije ustavne kontrole i povećanje uloge Ustavnog suda u zakonodavnom procesu. U ovoj formi, dalji razvoj ustavnog sudstva je rezultiralo jednom vrstom vladanja koja je konceptirana kao ustavna demokratija, koja je korak unapred od demokratije klasičke parlamentarne vrsti. Ideja ustavne demokratije je stoga u suštini to da se odluke naroda ili institucija njegovih predstavnika, ali i drugih državnih organa, podvrgnu ustavnoj kontroli i treba da budu u skladu sa ustavnim standardima.⁷⁴⁰ U ustavnim demokratijama, pitanje usklađenosti pravnih akata nižih od ustava sa ustavom često predstavlja prostor za nepopulističku verziju odlučivanja.

⁷³⁸ Dakle, na primer, u Nemačkoj, Savezni ustavni sud se modelira tako što odražava najbolje načine za saniranje nacional-socialističkog režima. Cf. Borowski, M. (2003) 'The Beginnings of Germany's Federal Constitutional Court'. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 155–186; Vidi takođe: Öhlinger, T. (2003) 'The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation'. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 206–222; Cole, Taylor (1959) 'Three Constitutional Courts: A Comparison'. *The American Political Science Review*. Vol. 53 (4): p. 963-984;

⁷³⁹ Sweet, Alec Stone (2002) 'Constitutional Courts and Parliamentary Democracy'. *West European Politics*. Vol. 25 (1): p.77–100;

⁷⁴⁰ Uporedi sa američkim modelom: Corrado, Michael Louis (2004) 'Comparative Constitutional Review: Cases and Materials'. Durham, NC: Carolina Academic Press; Npr: Öhlinger, T. (2003) 'The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation'. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 206–222;

10. Osim ustavne kontrole većinskog odlučivanja treba pomenuti da pitanje zaštite ljudskih prava u okviru pravnog sistema zakonodavne supremacije je često dovedeno u pitanje zbog neosporne nadmoći akata parlamenta naspram svakog drugog standarda. Ovo je postalo vidljivo naročito tada kada ustavi različitih država su uvrstili u njihove odredbe više korpusa ljudskih prava, nakon završetka Drugog svetskog rata. Model ustavne demokratije je, u ovom kontekstu, postavilo pitanje zaštite ustavnih prava u funkciji ustavnog sudstva, gde ustavno sudstvo „slobodno“ daje prednost ovim poslednjima bilo to i u poređenju sa aktima parlamenta.⁷⁴¹ U ovoj verziji pravnog sistema, stoga, zaštita ljudskih prava je višestruko sigurnije i snažnije jer ustavno sudstvo predstavlja instrument koji štiti ljudska prava čak i kada se ona mogu biti odbačena populističkom odlukom koja je doneta na osnovu zakona parlamenta.⁷⁴² Ustavna demokratija, stoga, izgrađuje praktično hijerarhiju između ustavnih ljudskih prava i akata parlamenta, tako što daje prednost prvih. Ova hijerarhija, s druge strane, dovodi do toga da odluke parlamenta koje su često populističke budu podvrgnute kontroli njihove usklađenosti sa listom ustavnih ljudskih prava.⁷⁴³ Naravno, ovi razvoji nisu bili deo prvobitne ideje Hans Kelsen, koji je sudsku zaštitu ljudskih prava u potpunosti isključivao u svojim elaborisanjima. Ovaj segment ustavnog sudstva, mnogo snažan i dinamičan u ovom trenutku, je nastao usled tragičnih dešavanja tokom Drugog svetskog rata. Isto se desilo i drugim segmentom, to jeste „pozitivnim zakonodavcem“ koji ustavni sudovi ponekad obavljaju. Ovaj aspekt takođe nije bio deo prvobitne ideje Hans Kelsena. Ali, kao što je rekao jedan autor, „Dugujemo Hans Kelsenu, ali nismo njegovi robovi“⁷⁴⁴. U opšte, model ustavne demokratije stoga predstavlja višestruko pozitivniji i pravno sigurniji razvoj što se tiče zaštite ljudskih prava,⁷⁴⁵ sve dok su ova poslednja izvađena iz prostora kontrole ili političke „igre“ koju bi mogao da igra parlament države. S druge strane, ustavna demokratija takvog oblika dozvoljava mnogo manji monopolistički prostor za političke stranke, i smešta političku „igru“ u okviru ustavnih ograničenja i standarda. Putem ustavne kontrole, istovremeno, se omogućava da načelo podele vlasti bude višestruko snažnije i da međuzavisnost vlasti bude mnogo puta

⁷⁴¹ Npr.: Rosenfeld, Michel, (2002) ‘Constitutional Adjudication in Comparative Perspective: The European Model as Against the American in Terms of Politics, Law and Interpretation’. Association of American Law Schools, Conference on Constitutional Law, Washington, 5-8 June 2002), available at: <http://www.aals.org/profdev/constitutional/rosenfeld.html>;

⁷⁴² Vidi perspektivu Saveznog ustavnog suda Nemačke za ovaj kontekst: Baer, Susanne (1998-1999) ‘Equality: The Jurisprudence of the German Constitutional Court’. *Columbia Journal of European Law*. Vol. 5: p. 249-260;

⁷⁴³ Vidi npr: Öhlinger, T. (2003) ‘The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation’. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 206–222; Vidi važnost zaštite ljudskih prava u debati o demokratiju, u: Harel, Alon (2003) ‘Rights-Based Judicial Review: A Democratic Justification’. *Law and Philosophy*. Vol. 22 (3/4), “Judicial Review”. p. 247-276;

⁷⁴⁴ Brewer-Carias, Allan R. (2011) ‘Constitutional Courts As Positive Legislators. A Comparative Law Study’. Cambridge: Cambridge University Press, p. 31 (fusnota 74);

⁷⁴⁵ Harel, Alon (2003) ‘Rights-Based Judicial Review: A Democratic Justification’. *Law and Philosophy*. Vol. 22 (3/4), “Judicial Review”, p. 247-276;

balansiranija nego u drugim modelima.⁷⁴⁶ Naravno, ustavno balansiranje odluka koje donesu sve tri vlasti je funkcija koju vrši Ustavni sud u državama sa kelzenijanskim modelom ustavnog sudstva, ali da to nije slučaj sa primerom decentralizovanog i nekoncentrisanog sistema ustavnog sudstva kao što je sistem Sjedinjenih Američkih Država. Razni autori iz ustavne oblasti, sa pravom i veoma ubedljivo argumentiraju da je zahtev za sistem ustavnog sudstva uslov za legitimitet vlasti, i da to treba da se gleda i u smislu ljudskih prava.⁷⁴⁷

11. U smislu institucionalnih modela ustavnog sudstva, klasički američki sistem i austrijski sistem (evropski, kelzenijanski) su dve glavne vrste organizacije i funkcionisanja.⁷⁴⁸ Uprkos toga da obe vrste ustavnog sudstva imaju gotovo istu misiju, način institucionalne organizacije, njihova jurisdikcija, efekat njihovih odluka su potpuno različite. Dok oba modela ustavnog sudstva su izgrađena nad različitim istorijskim osnovima i na različitim filozofskim pojmovima, austrijski model (kelzenijanski) ustavnog sudstva je razvijeni i izraz specijaliziranja funkcije ustavne kontrole ali i ustavnih demokratija.
12. Austrijski model (evropski, kelzenijanski) ustavnog sudstva je najprimljena vrsta institucionalne izgradnje ustavnog sudstva u Evropi.⁷⁴⁹ Ovaj model ustavnog sudstva ima sledeće osnovne karakteristike:⁷⁵⁰
 - a) Funkcija ustavne kontrole se vrši od strane jednog suda, znači od strane jedne centralizovane institucije.⁷⁵¹ Redovno pravosuđe nema autoritet da izvrši kontrolu ustavnosti pravnih akata. Centralizacija ustavne kontrole u samo jedan sud dovodi do pune podele funkcija između Ustavnog suda i redovnih sudova koji sude o pitanjima zakonske prirode. To čini da rizik od sudske divergencije u ustavnom tumačenju ne postoji i da se jednolikost pravnog sistema garantuje snažnije.⁷⁵²

⁷⁴⁶ Vidi opšti argument o ovoj logici prema teoriji društvenog poretka, u: Cappelletti, Mauro (1970) 'Judicial Review in Comparative Perspective'. *California Law Review*. Vol. 58 (5): p. 1017-1053;

⁷⁴⁷ Louis L. Jaffe (1958) 'The Right to Judicial Review I'. *Harvard Law Review*. Vol. 71 (3): p. 401-437;

⁷⁴⁸ Rosenfeld, Michel (2002) 'Constitutional Adjudication in Comparative Perspective: The European Model as Against the American in Terms of Politics, Law and Interpretation'. Association of American Law Schools, Conference on Constitutional Law, Washington, 5-8 June 2002, available at: <http://www.aals.org/profdev/constitutional/rosenfeld.html>;

⁷⁴⁹ Comella, Victor Ferreres (2004) 'The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization'. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2(3): p. 461-491;

⁷⁵⁰ Vidi istorijske korene u: Öhlinger, T. (2003) 'The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation'. *Ratio Juris*. Vol. 16: p. 206-222;

⁷⁵¹ Vidi npr.: Comella, Victor Ferreres (2003-2004) 'The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism'. *Texas Law Review*. Vol. 82 (7): p. 1705-17015;

⁷⁵² Comella, Victor Ferreres (2003-2004) 'The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism'. *Texas Law Review*. Vol. 82 (7): p. 1705-17015;

- b) Jurisdikcija apstraktne kontrole opštih pravnih akata je najdominantnija karakteristika ustavnih sudova u ovom institucionalnom modelu. Ovi poslednji su ovlašćeni da kontrolišu direktno ustavnost apstraktnog akta bez da bude potrebno da određeni spor nastane u pojedinačnoj (konkretnoj) situaciji. Ovlašćenje za vršenje apstraktne kontrole čini da se ustavnom sud poverava nadležnost zakonodavca, iako uopšteno negativnog zakonodavca (koji presuđuje šta nije ustavno), i da vrši funkciju rehabilitacije pravnog poretka u slučaju da je ovaj poslednji bio predmet apstraktnog ustavnog kršenja.
 - c) Pravni efekat odluka Ustavnog suda je *erga omnes* i sprovodljiv. Odluke o protivustavnosti jednog apstraktnog akta, npr. zakona, učini da isti bude odmah isključen iz pravnog poretka. To s druge strane donosi obavezu za parlament da ne usvaja takvu istu materiju. Ako dođe do takvog ponašanja, sam parlament krši Ustav zemlje.⁷⁵³
 - d) Osim kontrole *a posteriori*,⁷⁵⁴ ovaj model ustavnog sudstva dozvoljava u određenim slučajevima i kontrolu *a priori*, što podrazumeva ustavnu kontrolu određenog pravnog akta pre nego što isti prođe kroz proceduru usvajanja u odnosnom organu. Odluke u ovom modelu ustavnog sudstva mogu da budu kao *ex tunc* tako i *ex nunc*.⁷⁵⁵
13. U tri talasa demokratizacije u Evropi, države su primenile kelzenijanski model ustavnog sudstva a ne američki. U prvom periodu posle Drugog svetskog rata, Nemačka i Italija su razvijali kelzenijanski sistem ustavnog sudstva.⁷⁵⁶ Ista stvar se desila i u drugom talasu demokratizacije u Evropi nakon oborenja autoritarnog režima u Španiji, Portugalu i Grčkoj, gde su izgrađeni ustavni modeli kelzenijanskog tipa.⁷⁵⁷ Na kraj, i treći talas demokratizacije u Evropi nakon oborenja komunističkih režima, postkomunističke države u Evropi su uspostavile kelzenijanske modele ustavnog sudstva. Ustav Kosova sledi istu liniju.
14. Američki model ustavnog sudstva, koji osim u Sjedinjenim Američkim Državama, primenjuje se i u Evropi npr. u Danskoj, Irskoj itd., karakterizira se svojstvima redovnog pravosuđa (kao rezultat *Marbury v. Madison*,⁷⁵⁸ i prvobitne doktrine

⁷⁵³ Venice Commission. 'The Relationship Between Constitutional Courts, Legislators And Judicial Power In The European System Of Judicial Review Towards A Decentralised System As An Alternative To Judicial Activism?' Strasbourg, 7 July 2010, CDL-JU(2010)012;

⁷⁵⁴ Vidi reformu francuskog modela ustavnog sudstva u vezi sa ovim u: Federico Fabbrini (2008) 'Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation'. *German Law Journal*. Vol. 9: 1297-1312, available at <http://www.germanlawjournal.com>;

⁷⁵⁵ Venice Commission. Report "Some Comparative Comments To The Introduction Of Constitutional Review In The State Of Palestine" by Mr Arne Marjan MAVČIČ (Liaison Officer, Constitutional Court, Slovenia) CDL-JU(2008)026 Seminar On "Models Of Constitutional Jurisdiction", Ramallah, 25-26 October 2008;

⁷⁵⁶ Volcansek, Mary I. (2000) 'Constitutional Politics in Italy: the Constitutional 'Court''. St. Martin's Press. p. 1- 15;

⁷⁵⁷ Gardbaum, Stephen (2001) 'The New Commonwealth Model of Constitutionalism'. *American Journal of Comparative Law*. Vol 49: p. 714–15, në fq. 715;

⁷⁵⁸ *Marbury v. Madison*, Vrhovni sud SAD, presuda, 5 U.S. 137, 177–78 (1803); Neki

razvijene od strane sudije John Marshall).⁷⁵⁹ Gotovo isti je oblik po kom se vrši ustavna kontrola u Evropskoj uniji.⁷⁶⁰ Ovaj model ustavnog sudstva ima ove osnovne karakteristike:

- a) Funkcija ustavne kontrole u ovom institucionalnom modelu se vrši od strane redovnih sudova, stoga ovaj je decentralizovani sistem ustavne kontrole. Ne postoji sud sa specijalizovanom jurisdikcijom u ustavnoj kontroli. U ovom modelu, redovni sudovi vrše ustavnu kontrolu i apstraktnih akata, međutim, odluke nižeg suda naknadno se podvrgnu žalbenog postupka od strane višeg suda.
- b) apstraktna ustavna kontrola u ovom modelu nije dozvoljena da se vrši na osnovu direktnog iniciranja. Apstraktna ustavna kontrola, stoga, može da se vrši samo ako to nastane u okviru pojedinačnog slučaja (“case and controversy”). Dakle, u ovom modelu ustavnog sudstva, apstraktna kontrola opštih akata vrši se samo u okviru rešavanja pojedinačnog slučaja od strane redovnog suda, koji osim odlučivanja u pojedinačnom slučaju, može da vrši i apstraktnu kontrolu opšteg akta u kom je nastao pojedinačni slučaj koji je predmet dotičnog suđenja. Pored toga, kako bi redovni sud imao jurisdikciju za vršenje apstraktne kontrole pravnog akta treba da se ispuni uslov prema kome pojedinačni slučaj po kome se presuđuje ima uzročnu vezu ili da pravni interes stranke u pojedinačnom slučaju bude direktno povezan sa opštim pravnim aktom prema kome sud onda vrši ustavnu kontrolu.
- c) U ovom modelu ustavnog sudstva, efekat odluka o protivustavnosti ima prirodu *inter-partes*, i nije usmeren prema svim licima/subjektima. Međutim, zbog načela *stare decisis* koje je osnov anglo-saksonskog pravnog sistema, odluke o ustavnosti određenih akata viših sudova postaju obavezujući sudski presedan i, sledstveno, ceo sudski sistem je obavezan da ih sledi. To čini da, u praktičnom aspektu, odluke o ustavnosti donete od strane viših sudova u ovom sistemu budu *praktično* važeće *erga omnes*, iako ne i pravno.
- d) U ovom modelu ustavnog sudstva, kontrola ustavnosti može da se vrši samo *a posteriori*, pošto slučaj može presuđen samo u okviru pojedinačnog kršenja, koje je trebalo da bude oslonjena na važećom (primenljivom) apstraktnom aktu. U ovom modelu, takođe dejstvo odluka je prosto retrospektivno (*ex tunc*).⁷⁶¹

argumentiraju da je ustavno sudstvo bilo dosta razvijeno i prea *Marbury*. Vidi: Treanor, William Michael (2005) ‘Judicial Review before “Marbury”’. *Stanford Law Review*. Vol. 58 (2): p. 455-562;

⁷⁵⁹ Vidi upoređujuću osnovu: Kelsen, Hans (1942) ‘Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution’. *Journal of Politics*. Vol. 4: p. 185–86;

⁷⁶⁰ Vidi: Schroth, Peter W. (1979) ‘Marbury and Simmenthal: Reflections on the Adoption of Decentralized Judicial Review by the Court of Justice of the European Community’. *Loyola Law Association Law Review*. Vol. 12: p. 869-902, available at: <http://digitalcommons.lmu.edu/ltr/vol12/iss4/4>;

⁷⁶¹ Venice Commission. Report “Some Comparative Comments To The Introduction Of Constitutional Review In The State Of Palestine” by Mr Arne Marjan MAVČIČ (Liaison Officer, Constitutional Court, Slovenia) CDL-JU(2008)026 Seminar On “Models Of Constitutional Jurisdiction”, Ramallah, 25-26 October 2008; Shih gjithashtu: Schwartz, Bernard

15. Osim ovih dva tipičnih modela, postoji i mešoviti model ustavnog sudstva, gde uprkos činjenice da postoji centralizovani sud ustavne kontrole, redovni sudovi mogu da kontrolišu ustavnost pravnih akata, pod uslovom da se na njihove odluke može žaliti pred ustavnim sudom.⁷⁶²
16. U smislu višestepenog evropskog sistema pravosuđa, od posebne važnosti je uloga ustavnog sudstva u izgradnji odnosa sa međunarodnim sudovima i u projektovanju odnosa domaćeg prava sa međunarodnim pravima. U smislu višestepenog projekta zaštite ljudskih prava, ustavni sudovi su najviše državne institucije koje inkorporiraju pravno komuniciranje kao sa Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP) tako i sa drugim međunarodnim sudovima. U ovom okviru, ustavni sudovi predstavljaju institucionalne mehanizme koji omogućavaju uvrstavanje standarda ESLJP-a u domaća prava, očuvajući poziciju Evropske konvencije o ljudskim pravima u domaćem pravu. Štaviše, u smislu supranacionalne Evrope, ustavni sudovi su mehanizmi koji pružaju mogućnost da ‘prilagode’ načela nadmoći primarnog prava EU u nacionalnim pravnim sistemima,⁷⁶³ kada države postaju članice EU. Isti je položaj ustavnih sudova što se tiče odnosa između domaćeg prava i međunarodnog prava,⁷⁶⁴ pri čemu projektovanje ove veze i izgradnje hijerarhije i mehanizma međuzavisnosti je prosto funkcija koja se izgradi od strane ustavnih sudova.
17. U smislu jurisdikcije ustavnih sudova u Evropi, ili centralizovanih organa koji obavljaju funkciju ustavne kontrole, većini njih je poverene dve osnovne vrste jurisdikcije. Pod jedan, apstraktna jurisdikcija koja je tipična nadležnost jednog mehanizma koji vrši funkciju kontrole ustavnosti. U smislu ove jurisdikcije, sudovi vrše kontrolu saglasnosti opštih pravnih normi sa Ustavom. I pod dva, pojedinačna jurisdikcija, kada se ustavni sud aktivira na zahtev pojedinca, kome je, na osnovu pojedinačnog pravnog akta (veoma isključivo i apstraktnog), povređeno ustavno pravo. U smislu ove jurisdikcije, ustavni sud ograničava se na presuđivanje ustavnosti pojedinačnog pravnog akta, koji, ako ga proglašuje protivustavnim, vraća isti odnosnom nižom organu sa instrukcijama koje treba da poštuju da bi se takav akt doneo u skladu sa Ustavom. Jurisdikcioni prostor jednog ustavnog suda je u stvari određivač moći koju mehanizam ustavne kontrole ima naspram tri državnih vlasti.

(1993) ‘A History of the Supreme Court’. Oxford: Oxford University Press; Abraham, Herry J. (1998) ‘Judicial Process - An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France’. New York: Oxford University Press (seventh edition);

⁷⁶² Ibid, Venice Commission, CDL-JU(2008)026 Seminar On “Models Of Constitutional Jurisdiction”, Ramallah, 25-26 October 2008;

⁷⁶³ Npr: Bogdany, Armin Von (2000) ‘The European Union as a Human Rights Organization? Human rights and the core of the European Union’. *Common Market Law Review*. Vol. 37: p. 1307-1338;

⁷⁶⁴ Vidi npr.: Cartabia, Marta (1990-1991) ‘The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community’. *Michigan Journal of International Law*. Vol. 12: p. 173-203;

Član 112 [Osnovna Načela]

- (1) **Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom.**
- (2) **Ustavni sud je potpuno nezavistan u obavljanju svojih dužnosti.**

Član 112.

1. Član 112. određuje osnovna funkcionalna načela Ustavnog suda države. Takođe, navedeni član određuje i opštu prirodu autoriteta Ustavnog suda, postavljajući osnove za kelzenijanski karakter njegove uloge.

Član 112.1

1. Ovaj stav određuje da ‘Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom.’ Za razliku od Ustava SAD koji ne određuje instituciju koja vrši konačno tumačenje Ustava,⁷⁶⁵ ovaj stav izričito određuje instituciju koja vrši konačno tumačenje ustava i kontrolu ustavnosti zakona. Ovo definisanje iz ovog stava uspostavlja tri osnovna kelzenijanska načela ustavnog sudstva: a) da se funkcija ustavne kontrole vrši od strane centralizovanog organa, koji ima monopol u kontroli ustavnosti (*‘Normverwerfungsmonopo’*⁷⁶⁶); b) da je Ustavnom sudu poveren autoritet apstraktne kontrole pravne norme, u smislu njene ustavnosti; c) da dejstvo odluka ovog suda, u smislu njihove pravne moći je konačno i ne može da bude predmet preispitivanja od bilo koje državne institucije-mehanizma. Kroz definisanje da je ustavni sud konačni tumač ustava, ovaj stav uspostavlja mehanizam koji treba da vodi računa o hijerarhijskom položaju ustava u odnosu na druge opšte pravne akte, tako što imenuje instituciju koja je odgovorna za ovaj zadatak. U načelu, ustav određuje da je Sud *samo* kontrolor ustavnosti a ne zakonitosti, kao što su mnogi ustavni sudovi u jugoistočnoj Evropi.⁷⁶⁷
2. Od posebne važnosti za ovaj stav je pojam prema kome ustavni sud je „konačna vlast... za tumačenje ustava“. Tri stvari treba da se analiziraju. Pod jedan, kakvo pravno značenje ima definisanje po kom ustavni sud je konačna vlast u vršenju ove funkcije? Pod dva, koje pravne prirode je pojam ‘tumačenje’ naveden u ovom stavu? i pod tri, kakvu strukturu ima funkcija tumačenja koje sud vrši prema ovom stavu? Što se tiče prvog pitanja, pojam da je Ustavni sud konačna vlast za tumačenje ustava je vezan za hijerarhijskom institucionalnom položaju koji ovaj stav daje ovom sudu. U tom smislu, ovaj stav stavlja ustavni sud u najvišu tačku institucionalne hijerarhije što se tiče funkcije tumačenja ustava. Ovo, u

⁷⁶⁵ Hostettler, Honorable John N. and Washburne, Thomas W. (1997) ‘The Constitution's Final Interpreter: We the People’. *Regent University Law Review*. Vol. 8: 13-32;

⁷⁶⁶ Grabenwarter, Christoph (2011) ‘Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies’. Keynote Speech, 16 January 2011, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro;

⁷⁶⁷ Vidi, na primer, slučaj Hrvatske, u: Ustava Republike Hrvatske, član 125.;

institucionalnom smislu ima tri značenja: a) da nijedna druga državna institucija ne može da preuzme ili da vrši u ime Ustavnog suda funkciju konačnog ustavnog tumačenja; b) da, iako je bilo koja druga državna institucija vršila tumačenje ili se pozivala na Ustav da bi izvršila njenu nadležnost, to može da se smatra da je konačno određeno samo ako prolazi filter procene od strane Ustavnog suda; c) nijedna druga državna institucija ne može da upotrebi njene faktičke prerogative da bi izvodio pretpostavke od značenja Ustava i da takve prerogative mogu da se smatraju ustavnim samo ukoliko prolaze kroz ocenu Ustavnog suda, i d) nijedna druga državna institucija ne može da izbegne obavezi (zaobilazi) da sledi tumačenje ustava prema Ustavnom sudu, pošto ustavni sud je na osnovu ovog stava konačni institucionalni organ za tumačenje ustava. Što se tiče drugog pitanja, pojam „tumačenje“ je od posebne važnosti da bi se odredio pravni karakter odluka i autoriteta Ustavnog suda. U smislu ovog stava Ustavnom sudu je poverena nadležnost „određenja“ značenja ustavnih normi. Relevantnost ovog stava što se tiče ovog pitanja ima tri pravna značenja: a) da tumačenje ustava znači odlučivanje u vezi sa podrazumevanjem njegovih apstraktnih normi, i njihovu primenu u određenim apstraktnim slučajevima ali takođe i u pojedinačnim/konkretnim slučajevima. Odlučivanje o značenju ustavnih normi, s druge strane, podrazumeva da ustavne norme treba da se čitaju i primenjuju onako kako se tumače od strane Ustavnog suda. Stoga, prema ovom stavu, ustav ne može da se tumači prema slobodnoj verziji bilo koje institucije, nego da postoji specijalizovana institucija koji ima isključivu nadležnost konačnog tumačenja ustava. b) odluke Ustavnog suda o tumačenju ustava prema pojmu tumačenja iz ovog stava, postaju materije samog ustava, pošto ustavne norme imaju ono značenje koje Ustavni sud određuje svojim odlukama; c) pojam tumačenje, naveden u ovom stavu, ne podrazumeva fakultativnu ili konsultativnu funkciju po pitanju značenja ustavnih normi. U smislu ovog stava, pojam ‘tumačenje’ se koristi da bi podrazumevao obavezujuću odluku na osnovu koje sve institucije države moraju da se ponašaju, i da ovo ne dozvoljava nikakav prostor za bilo koju instituciju da se poziva na sopstveno pravo tumačenja ustava.

3. U smislu ovog stava, Ustavni sud nije ekskluzivni tumač ustava. Tumačenje ustava se dešava u svakoj sekundi institucionalnog života onoliko koliko institucije obavljaju njihove dužnosti koje pravno potiču iz ovog ustava. Međutim, Ustavni sud ima ekskluzivni institucionalni autoritet što se tiče poslednjeg filtra tumačenja ustava. To podrazumeva da kada slučaj ide u Ustavnom sudu za tumačenje, onda odluka Ustavnog suda postaje konačna u institucionalnom i pravnom smislu. Pojam ekskluzivnog konačnog tumačenja, ipak ne treba da se pomeša sa svakodnevnim tumačenjem koje se vrši Ustavu od strane mehanizma čija nadležnost potiče iz Ustava.
4. Jedno veoma važno pitanje u smislu ovog stava je to da li postoji institucionalni mehanizam kroz kojeg odluke o konačnom tumačenju ustava mogu da se *obore* ? U smislu sistema američkog ustavnog sudstva, odluke o tumačenju donete od strane Vrhovnog suda mogu da se obore samo kroz promenu ustava i izričitu izmenu odredbe na koju se oslanja tumačenje navedenog suda. To se desilo više

puta u Sjedinjenim američkim državama i da su konačne odluke Vrhovnog suda o tumačenju ustava oborena putem ustavnih amandmana.⁷⁶⁸ Isto pitanje se postavlja i što se tiče odluka o tumačenju donetih od strane Ustavnog suda na osnovu člana 112.1. Stoga, da li je moguće da se odluke Ustavnog suda donete na osnovu ovog stava obore putem ustavnih amandmana?

5. Prvo pitanje je to da ustav u članu 144. 3 i 4 određuje da izmene Ustava se mogu usvojiti od strane Skupštine samo ukoliko je Predsednik Skupštine Kosova predložio amandman Ustavnom sudu, kako bi se osiguralo da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava. Ovo znaci da Ustav se ne može izmeniti ako se prava i slobode garantovane u ovom poglavlju umanjuju. Član 112.1 gledano u vezi sa članom 144.3 i 4 podrazumeva da odluke Ustavnog suda što se tiče tumačenju bilo koje norme iz poglavlja II *ne mogu da se obore putem ustavnog amandmana*, ako takav amandman umanjuje ljudska prava i sloboda iz navedenog poglavlja.⁷⁶⁹ Ovo definisanje je eksplicitno. Međutim, pitanje se nastavlja ako, osim poglavlja II, da li mogu ustavni amandmani da obore odluke o tumačenju donete od strane Ustavnog suda? Ustav ne daje eksplicitne odgovore po ovom pitanju. Opšte mišljenje je da ustavni amandmani mogu da obore odluke Ustavnog suda o tumačenju ako ti amandmani nisu povezani sa ili ne utiču na prava i slobode garantovane poglavljem II Ustava.
6. U jednoj presudi Ustavnog suda, ipak, je jasno naglašeno da poglavlje II ne treba da se gleda izolovano od poglavlja III (“Prava zajednica i njihovih pripadnika”) i od poglavlja I (“Osnovne odredbe”), naročito kada je reč o vladavini prava i jednakosti pred zakonom, kao i druge ustavne vrednosti i načela. Ovaj stav Ustavnog suda je potvrđen više puta. Kao takav, ovaj stav predstavlja kosovsku verziju izrečenu kroz konačnog tumača Ustava, Ustavnog suda, onoga što je nemačka doktrina okvalifikovao kao „strukturalno jedinstvo ustava, njegovog slova i duha”⁷⁷⁰. Iz gore navedenog, jasno se vidi da ustavni amandmani mogu da obore presude Ustavnog suda samo ukoliko oni ne povređuju ustavne odredbe, načela i vrednosti sadržane u poglavljima I, II, i III Ustava Kosova, odnosno njegovo slovo i duh.
7. Veoma važno pitanje u tom smislu, ali u povezanost i sa članom 113. je pitanje da li je ustavni sud organ unutar dvorišta pravosuđa? Tri su pitanja koja treba da se

⁷⁶⁸ McClellan, James (1989) ‘Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government’. (3rd ed.). Indianapolis: Liberty Fund; naročito sedmi deo (7) (“Changing the Constitution – Together with an Explanation of the Amendments Added Since 1791);

⁷⁶⁹ Korenica, Fisnik and Doli, Dren (2011) ‘Constitutional Rigidity in Kosovo: Significance, Outcomes, and Rationale’. *Pace International Law Review Online Companion*. at 1;

⁷⁷⁰ O dodatnim komentarima, Cf. Kommers, Donald P. (1991) ‘German Constitutionalism: A Prolegomenon’. *Emory Law Journal*. Vol. 40 (1): 837-873; Kommers, Donald P. (1997) ‘The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany’. Second Edition. Durham and London: Duke University Press, p. 3-60;

pogledaju da bi se dobio odgovor u ovom aspektu: a) da li je Ustavni sud sud četvrtog stepena, koji deluje kao stepen pravnog sredstva žalbe u odnosu na redovan sud?; b) da li Ustavni sud vrši „sudsku“ funkciju?; i c) da li Ustavni sud ima strukturalnu vezu sa nekim od tri državnih vlasti (izvršnom, zakonodavnom i sudskom vlašću)? Odgovor na ovo pitanje je relativno jednostavan. Prvo, gledano u smislu jurisdikcije Ustavnog suda, Ustavni sud nije ni sud četvrtog stepena niti redovan sud. Takođe, u smislu ovog stava, Ustavni sud vrši supsidijarnu funkciju, funkciju kontrole uglavnom apstraktne kontrole ali i konkretnu ustavnu kontrolu, i u ni jedan slučaj nije vezan strukturalni sa sudskom vlašću ili nekom drugom vlašću. Ustavni sud predstavlja supsidijarni mehanizam ustavne kontrole koji prosto odlučuje samo o pitanjima ustavne prirode, ostavljajući drugim organima vlasti njihovo individualno ostvarivanje. Stoga, mora da se naglasi da Ustavni sud nije deo „terena“ nijednog od tri vlasti države (uključujući i sudsku vlast), nije redovan sud i ima poziciju nad tri granama vlasti. To znači da Ustavni sud je čuvar ustava koji igra ulogu kontrole ustavnosti kroz kontrolu pravnih akata svih tri vlasti i njegov institucionalni položaj je nad tri vlasti onoliko koliko je u pitanju njegova funkcija.⁷⁷¹ Ono što imaju zajedničko Ustavni sud i druge tri vlasti je to da sve zajedno su deo onoga što se zove „konstitutivne vlasti“ („pouvoir constituee”), koje funkcionišu na osnovu Ustava i zakona.

8. Konačno, funkcija Ustavnog suda prema *kelzenijanskoj* logici, ali ne samo prema njoj, je da deluje kao *negativni zakonodavac*, pokazujući šta *nije* ustavno.⁷⁷² Stoga, načelno funkcija Ustavnog suda je *prosto* da obori pravne akte, tokom ustavne kontrole, zbog njihove *suprotnosti* sa ustavom. Ova uloga negativnog zakonodavca završava se *prosto* u trenutku kada Ustavni sud odlučuje o tome *šta nije* ustavno. Međutim, povećavanjem uloge ustavnog sudstva postoji tendencija da se ustavni sudovi pretvaraju u *pozitivnog zakonodavca*, gde se Sud ne ograničava samo u odlučivanju o tome *šta nije* ustavno nego odlučuje i o tome šta jeste (mora da bude) ustavno,⁷⁷³ izgrađujući *nove i faktičke* ustavne norme kroz njegovih tumačenja. Sud u stvari može da uđe u ovaj teren *ukoliko je ubedljivo* potrebno za

⁷⁷¹ Ustavni položaj Ustavnog suda je veoma sličan gotovo većini evropskih modela. Vidi o osnovnim karakteristikama evropskog modela, u: Schwartz, Herman (1998) ‘Eastern Europe’s Constitutional Courts’. *Journal of Democracy*. Vol. 9 (4): p. 100-114; Comella, F. Victor (2004) ‘The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization?’. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2 (3): p. 461-491; Vidi takođe: Lopez-Guerra, Luis (1994) ‘The Role and Competences of the Constitutional Court’, in THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE CONSOLIDATION OF THE RULE OF LAW, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), UniDem Seminar Bucharest, 8–10 June 1994, CDL-STD (1994) 010, available at [http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD\(1994\)010-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD(1994)010-e.asp);

⁷⁷² Vidi poreklo takve ideje: Kelsen, H. (1945) ‘General Theory of Law and State’. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 268/269; Shih gjithashtu: Bustamante, Thomas & Bustamante, Evanilda de Godoi (2010) ‘Constitutional Courts as “negative Legislators”: The Brazilian Case’. *Revista Jurídica Piélagus*, pp. 137-156;

⁷⁷³ Vidi: SMITH, Eivind (2010) ‘Constitutional Courts As “Positive Legislators”’. Paper presented at the: International Academy Of Comparative Law. XVIII International Congress of Comparative law. Washington, D.C., July 25-31, 2010;

zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ovaj trend ustavnih sudova kao pozitivni zakonodavci je u stvari inspirisan i od strane ESLJP-a koji u mnogim slučajevima daje verzije odluka kao pozitivni zakonodavac kao što je u slučajevima *Assenov and Others v. Bulgaria*, *Osman v. the United Kingdom*, *McCann and Others v. the United Kingdom*, itd.⁷⁷⁴ Kako bi se odredio da li sud može da izađe u terenu *pozitivnog zakonodavca*, ESLJP je odredio nekoliko uslove koji prvo treba da se ispunjuju: prvo, treba da se pazi o jasnoj ravnoteži između interesa zajednice/javnosti i prava pojedinca, drugo, mera pozitivne obaveze koju određuje sud može da se promeni, u zavisnosti od kontrole koja se traži u smislu prioriteta i okolnosti u konkretnom slučaju, i treće, takva pozitivna obaveza ne treba da se gradi na takav način da predstavlja nemoguću obavezu ili disproporcionalnu *teškoću* za javni organ o kome se odlučuje (ESLJP, npr., u: *Osman v. the United Kingdom* dhe *Rees v. the United Kingdom*).⁷⁷⁵ U obavljanju svoje uloge kao pozitivni zakonodavac, stoga, Ustavni sud je ograničen ovim standardima ESLJP-a, imajući na umu da je prvobitna funkcija Suda *samo* ona negativnog zakonodavca.

Član 112.2

1. Ovaj stav određuje da je Ustavni sud potpuno nezavisan u organizacionom i funkcionalnom smislu. Načela nezavisnosti/nepristrasnosti koja su komentarisana u delu o sudskoj vlasti, na ovom komentaru, predstavljaju iste standarde kojima treba da se pridržimo i u komentaranju ovog stava. Stoga, mi ne komentarišemo dalje u ovom delu. Jedino pitanje koje treba da se smatra posebnim od komentaranja nezavisnosti sudske vlasti je obaveza za sudije da *slede zakon* tako što neće *ga zaobilaziti* tokom vršenja sudske funkcije. Pošto je funkcija ustavnih sudija drugačija od funkcije redovnih sudija, ovaj elemenat nezavisnosti sudija i normiranje njihove obaveze samo prema zakonu ima suštinsku razliku. Uzimajući u obzir da je osnova funkcija ustavnih sudija kontrola i ocena ustavnosti zakona, tokom vršenja njihove funkcije one se ne podvrgnu obavezi da *slede zakon* za tumačenje ustava. U vršenju njihove funkcije ustavne kontrole, ustavne sudije, funkcionalno, ne se podredu onog što zakon određuje, ali ocenjuju ustavnost istog. Stoga, ustavne sudije, u smislu njihove individualne nepristrasnosti/nezavisnosti, nisu odgovorni „prema zakonu“ u vršenju njihove funkcije ustavne kontrole, nego samo prema Ustavu. Njihova prirodna funkcija je da odluče o ukidanju ili ne zakona u smislu njegove ustavnosti. To ne treba da podrazumeva da ustavne sudije ne se podvrgnu zakonu van njihove ustavne funkcije. To je pitanje koje se podrazumeva u svakom sistemu koje se zasniva na standardima i normama modernog zapadnog konstitucionalizma gde niko nije iznad ustava i zakona.

⁷⁷⁴ ESLJP, *McCann and Others v. the United Kingdom*, § 161; GjEDNj, *Osman v. the United Kingdom*, §§ 115-117; ose GjEDNJ, *Assenov and Others v. Bulgaria*, §102); O dugom komparativnom obradu ustavnih sudova kao “pozitivnim zakonodavcima”, Cf. Allan R. Brewer-Carias, *Constitutional Courts As Positive Legislators. A Comparative Law Study* (Cambridge University Press: Cambridge, 2011).

⁷⁷⁵ ESLJP, *Osman v. the United Kingdom*, §§ 115-117 i *Rees v. the United Kingdom*, § 37.

2. U nastavku u vezi sa gorenavedenim, to jeste u smislu primarnog instrumenta na koji se oslanja ustavna jurisdikcija postoje dva izuzetka. Prvi se odnosi na činjenicu da po procesnim i organizacionim pitanjima Ustavni sud je vezan za Zakon 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo od 16. decembra 2008. god. Shodno članu 16.2 ovog Zakona, Sud primenjuje i druge procesne zakone Republike Kosovo na odgovarajući način, onoliko koliko to dozvoljava priroda slučaja i specifičnosti postupka pred Ustavnim sudom. Iz ove odredbe proizilaze tri zaključci. Prvi, kada postoje pravne praznine u Zakonu može da dođe do primene procesnih krivičnih, građanskih i upravnih zakona. Drugi, ova eventualna primena odredaba navedenih procesnih zakona treba da ne bude u suprotnosti sa prirodom slučaja. I treći, ova primena treba da bude moguća i ne sme da povredi osnove premise postupka pred Ustavnim sudom.
3. Što se tiče drugog izuzetka, vredi da se naglasi da se on odnosi na slučajeve kada u jednom individualnom slučaju Sud nalazi da sam zakon, bilo zbog pogrešne primene zakona ili zbog primene pogrešnog zakona je neposredni uzrok povrede individualnih prava i sloboda. Dakle, ovde je reč o postupcima individualnih zahteva po članu 113.7, pod uslovom da analiziranje i uzimanje zakona u obzir koji se od strane Suda smatra uzrokom povrede individualnih prava i sloboda, se dešava u okviru postupaka po individualnim zahtevima. Takva situacija je moguća jer kosovski model ustavnog sudstva u glavnim tačkama se modelira prema nemačkom modelu gde se individualni zahtevi odnose na faktička pitanja, pod uslovom da postoji individualni kontekst⁷⁷⁶.

Član 113 [Jurisdikcija i Ovlašćene Strane]

- (1) Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.
- (2) Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:
 1. saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;
 2. saglasnosti Statuta opština sa Ustavom;
- (3) Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo i Vlada su ovlašćeni da podnose sledeća pitanja:
 1. sukob ustavnih nadležnosti između Skupštine Kosova, Predsednika Republike Kosovo i Vlade Kosova;
 2. saglasnosti predloženog referenduma sa Ustavom;
 3. saglasnosti objavljivanja vanrednog stanja i mera preduzetih tokom istog sa Ustavom;

⁷⁷⁶ Dorsen, Norman, Rosenfeld, Michel, Sajo, Andras, and Baer, Susanne (2003) (eds.), 'Comparative Constitutionalism. Cases and Materials'. West Group: St. Paul, MN, p. 127. O individualnim postupcima više ćemo govoriti u nastavku.

4. **saglasnost predloženih ustavnih amandmana sa obaveznim međunarodnim sporazumima, ratifikovanih ovim Ustavom i razmatranje ustavnosti procedure sprovođenja;**
5. **ako je Ustav prekršen tokom izbora Skupštine.**
- (4) **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.**
- (5) **. 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.**
- (6) **Trideset (30) ili više poslanika Skupštine može da pokrene postupak ako je Predsednik Republike Kosovo ozbiljno prekršio Ustav.**
- (7) **Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom.**
- (8) **Sudovi su ovlašćeni da, Vrhovnom sudu, podnesu slučajeve koji se tiču saglasnosti nekog zakona sa Ustavom, ako je ta saglasnost primećena tokom sudskog postupka i ako relevantni sud nije siguran u saglasnost spornog zakona sa Ustavom i samo ako odluka relevantnog suda zavisi od saglasnosti zakona.**
- (9) **Predsednik Skupštine Kosova mora da podnese predloženi Ustavni amandman pre usvajanja istog na Skupštini, kako bi se osiguralo da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava.**
- (10) **Dodatna jurisdikcija se može regulisati zakonom.**

Član 113.

1. Član 113. određuje osnovna načela jurisdikcije Ustavnog suda, izvor i granice njegove jurisdikcije i stranke koje su proceduralno ovlašćene da pokrenu pitanja pred Sudom. Član 113. je stoga osnova na kojoj Ustavni sud vrši njegovu specijalizovanu jurisdikciju, iako član 112. određuju njegovu opštu funkciju. Gledano u ovom kontekstu, član 113. je ustavni detaljni određivač jurisdikcije Suda, iako isti član dozvoljava da se dodatna jurisdikcija Suda može odrediti zakonom. U smislu jurisdikcije Ustavnog suda tri pitanja su jako važna: prvo, vrsta ustavne kontrole koju Sud može izvršiti, uključujući i njene granice; drugo, akteri koji mogu i koji su dozvoljeni da pokrenu postupak ustavne kontrole pred Sudom, i treće, priroda odluka koje donosi Sud u smislu vršenja specijalizovanih jurisdikcija.

Član 113.1

1. Član 113.1 određuje da Ustavni sud odlučuje samo o slučajevima koje su ovlašćene stranke podnele Sudu na zakonit način podnetim. Ovaj stav je određivač činjenice da konkretizacija jurisdikcije određene ovim članom se vrši zakonom, koji će u stvari biti osnov po kojem se vrši procena proceduralne regularnosti

pitanja koja su podneta Sudu. Članovi o Ustavnom sudu ne poveruju Sudu nijednu nadležnost koja se može inicirati ex officio nego samo na osnovu zahteva drugih strana, i to ostaje u liniji sa standardima Venecijanske komisije.⁷⁷⁷ Ovaj stav, s druge strane, određuje obavezu da Ustavni sud *mora* da odluči samo o pitanjima koja ispunjavaju proceduralne uslove određene Zakonom o Ustavnom sudu, pod uslovom da su podnete od strane ovlašćene stranke na osnovu člana 113. (2-3) Ustava. Na ovaj način, član 113.1 je određivač pozitivne obaveze za Sud što se tiče proceduralne regularnosti procesiranja pitanja, tako što daje snagu zakonu donetom od strane parlamenta da konkretizira procedure vršenja jurisdikcije određene ovim članom. Iz ovog proizilazi da se jurisdikcija Suda određuje i zakonom, pored ustavnim odredbama, ali ne i ovlašćene stranke. Ovlašćene stranke su samo stranke koje su određene članom 113. (2-8), dok se procedure za vršenje ustavne jurisdikcije određuju pored Ustava i Zakonom o Ustavnom sudu.

Član 113.2

1. Član 113.2 određuje uglavnom apstraktnu jurisdikciju Ustavnog suda po pitanju kontrole ustavnosti zakona,⁷⁷⁸ statuta opštine, dekreta predsednika i premijera i uredbi Vlade. U smislu člana 113.2, postoje četiri ovlašćene subjekte koje mogu da pokrenu pred Ustavnim sudom pitanje ustavnosti zakona, statuta opštine, dekreta predsednika i premijer i uredbi Vlade, i to su: Skupština Kosova, predsednik Republike, Vlada i ombudsman.
2. Prvo pitanje koje treba da se razmatra je broj i akteri koji mogu da pokrenu pitanje za ustavnu kontrolu uglavnom apstraktnu kontrolu pred Ustavnim sudom. Na prvom redu, ovaj stav ne dozvoljava prostor ili ne određuje ovlašćenje po kome lica (fizička ili pravna) bi mogla da pokrenu postupak apstraktne kontrole pred Ustavnim sudom. Drugim rečima, ne dozvoljava se *actio popularis* prema tom stavu, što znači da lica ne mogu da pokrenu pred Ustavnim sudom pitanja apstraktne ustavne kontrole. S druge strane, takav stav *ne* postavlja nikakav uslov za četiri ovlašćene subjekte za pokretanje pitanja ustavne kontrole pred Sudom u okviru jurisdikcije određene ovim stavom. To znači da navedeni stav *ne* zahteva da navedene institucije imaju direktan interes po pitanju koje bi mogli da pokrenu pred Sudom ili da ispune neki drugi uslov. U ovom smislu, četiri ovlašćene subjekte su potpuno slobodne da u bilo koje vreme podnesu pitanja Sudu u okviru te jurisdikcije, bez da imaju potrebu da ispune bilo koji određeni uslov.

⁷⁷⁷ Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 479/2008, 24 October 2008, CDLAD (2008) 030;

⁷⁷⁸ apstraktnoj kontroli se protivilo u Pismama Federalista, jer se ona smatrala kao mogućnost protivbalansiranja narodne volje. Vidi: Corwin, Edward S. (1934) 'The Twilight of the Supreme Court - A History of Our Constitutional Theory'. New Haven: Yale University Press; U slučaju Hrvatske, Ustavni sud je ocenio da nema jurisdikciju da oceni saglasnost „ordinarnih“ i organskih akata sa ustavnim aktima ako su ti akti „ustavni“ samo po nazivu, i nisu doneti u skladu sa predviđenim postupcima za promenu Ustava. Stoga po njhiovoj pravnoj priordi i sadržaju ne mogu da se smatraju ustavnim aktima koji imaju snagu Ustavu. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-3760/2007 et al od 08.12.2010);

3. Što se tiče prvo-ovlašćenog, Skupštine Kosova, ovaj stav podrazumeva da Skupština po njenoj unutrašnjoj proceduri, većinom glasova, može da pokrene pred Sudom ustavnu kontrolu zakona,⁷⁷⁹ statuta opštine, dekreta predsednika i premijera, i uredbi Vlade. Međutim, to nije tako. U stvari, to i može da bude tako, ali veoma je neverovatno da će Skupština većinom glasova odlučiti da ukine svoje zakone. Izuzeci su dekreti predsednika, premijera, uredbi Vlade i statuta opštine. U ovim slučajevima može da se desi da Skupština odluči većinom glasova. To nije važno ovde jer je Zakon o Ustavnom sudu rešio ovu dilemu u duhu primenjenih standarda u drugim bivšim komunističkim zemljama koje su sada ustavne demokratije. Ovaj Zakon u članu 29.1 govori o jednu četvrtinu (1/4) poslanika kao stranka u ovom postupku. To se radi upravo prema standardima ustavnih demokratija koji imaju za cilj zaštitu parlamentarnih manjina od tiranije većine.
4. Na svom položaju kao ovlašćena stranka za pokretanje kontrole ustavnosti za ove pravne akte, Skupština je vremenski ograničena: Skupština može da koristi ovo pravo u vremenskom roku od šest (6) meseci od stupanja na snagu osporenog akta (član 30 Zakona o Ustavnom sudu). Ovlašćenje za Skupštinu kao subjekta koji inicira postupak ustavne kontrole, prema ovom stavu, ne treba da se gleda u povezanost sa procedurom predviđenom članom 113.3, pošto ovaj poslednji predstavlja drugu posebnu proceduru koja se razlikuje od one predviđene članom 113.2. U literaturi, postupci koji se sprovedu po članu 113.2 Ustava se označavaju kao postupci koji imaju za svrhu zaštitu Ustava za razliku od drugih postupaka koji se sprovedu na osnovu individualnih zahteva i koji imaju za svrhu tumačenje Ustava⁷⁸⁰.
5. Važno je da se argumentira da pozicija Skupštine kao ovlašćene stranke za pokretanje pitanja ustavne kontrole zakona, bez obzira na to da izgleda nelogična sve dok Skupština može da ukine većinom glasova bilo koji zakon, postoji racionalni osnov nad kojim se ostvaruje. Prvo, ne isključuje se mogućnost da Skupština smatra da je prikladnije da zahteva ocenu ustavnosti zakona od Ustavnog suda, a da ne učini to putem odluke o ukidanju, u vreme kada Ustav određuje Sudu nadležnost profesionalne službe za zaštitu ustavnosti. I drugo, bez obzira da jedna parlamentarna većina koja može da pokrene pitanje ustavne kontrole zakona pred Sudom, ona može s druge strane *sama* da ukine zakon ako ga smatra protivustavnim, takav slučaj može da se ne desi kada su u pitanju zakoni od vitalnog političkog interesa u datom vremenu i prostoru. U tom slučaju, manjine u Skupštini ne bi bile u stanju da, iako zakon izgleda da je protivustavan, ne bi bile u

⁷⁷⁹ Kao primer, u Brazilu, Sud je odbacio jedan zahtev naglasivši da dejstvo *erga omnes* sudske kontrole ne obavezuje i zakonodavnu vlast, ono obavezuje samo izvršnu i pravosudnu vlast. Zakonodavna vlast je slobodna da donese zakonodavne akte sa sadržajem koji je sličan bilo kom zakonu koji je mogao da bude proglašen neustavnim od strane Vrhovnog suda. (Odluka Saveznog Vrhovnog suda Brazila br. 2617 od 23.02.2005);

⁷⁸⁰ Cf. Guerra, Luis Lopez (1994) 'The Role and Competences of the Constitutional Court'. The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of the constitutional courts in the consolidation of the rule of law. UniDem Seminar, Bucharest on 8-10 June 1994*. Strasbourg: Council of Europe Press, p. 20-23;

stanju da ukine zakon, stoga put iniciranje ustavne kontrole putem Suda bi bilo jedini način da prevaziđe volju *većine* za ukidanje odnosnog zakona. S druge strane, ovlašćenje Skupštine da zahteva kontrolu ustavnosti dekreta predsednika, premijera, statuta opštine ali i uredbi Vlade služi pojmu da Skupština može da proizvodi kroz njene aktivnosti postupak kojim protivbalansira jedan neustavni akt drugih tri institucija. Ali ovo važi i za ocenu ustavnosti proizvoda Skupštine od strane Vlade, predsednika i ombudsmana.

6. Što se tiče drugoovlašćenog, Vlade, ovaj stav podrazumeva da Vlada – kao kolektivni organ, odlučujući većinom glasova – može da inicira ustavnu kontrolu pred Ustavnim sudom. Koristeći ovo pravo, Vlada može da osporava ustavnost zakona Skupštine kao način protivbalansiranja kroz iniciranje kontrole njenog akta. Vlada je ovlašćena da pokrene istu inicijativu i u odnosu na statut jedne opštine, ili dekreta predsednika Republike ili premijera. Osnovno pitanje u ovom slučaju može da bude gde je logika iza ovlašćenja Vlade da zahteva kontrolu dekreta premijera, kada je sam premijer šef Vlade? Logika iza ovog ovlašćenja odnosi se na činjenicu da je moguće da premijer, u okviru koalicione Vlade ipak nema kontrolu nad Vladom, stoga pod ovim ovlašćenjem, jedna većina glasova Vlade u stvari može da podnese dekret premijera pred Ustavim sudom za ustavnu kontrolu.
7. Što se tiče trećeovlašćenog, ovaj stav izričito ovlašćuje predsednika Republike da zahteva kontrolu ustavnosti određenih akata pred Ustavnim sudom. I u ovom slučaju, ovlašćenje dato predsedniku Republike služi pojmu podele vlasti i protivbalansiranja između njih, jer se pravo predsednika na inicijativu u ovom slučaju vidi kao put kojim predsednik vrši svoju ulogu protivbalansiranja prema drugim vlastima.
8. Što se tiče četvrtovlašćenog, ovaj stav ovlašćuje ombudsmana da ima pravo inicijative o zahtevu za kontrolu ustavnosti odgovarajućih akata. Treba pominjati da od svih aktera u okviru ovog stava, samo ombudsman je nepolitički i nezavisni institucionalni akter kome je povereno pravo inicijative za kontrolu ustavnosti odgovarajućih akata. Logika iza ove formule je ta da jedan nezavisni institucionalni akter, čija misija je zaštita ljudskih prava i sloboda da ima proceduralni legitimitet da zahteva kontrolu ustavnosti odgovarajućih akata pred Ustavnim sudom. Gledano u smislu *actio popularis*, koji ovaj stav praktički zabranjuje, inicijativa koju ombudsman može da pokrene je ipak put kroz koji ombudsman može da izrazi građansko zabrinjavanje dok istovremeno koristi svoje pravo. Stoga, inicijativa koju nosi ombudsman treba da se smatra i iz ugla mogućnosti da on, kanalizirajući individualne zahteva građana, inicira kontrolu ustavnosti odgovarajućih akata na osnovu svoje inicijative u smislu ovog stava. Sličan model sa kosovskim modelom postoji i u drugim zemljama, ka na primer, u Portugal, gde nepolitičke organe mogu da se pojave kao stranke u postupku.⁷⁸¹
9. Na kraju, što se tiče ovlašćenih prema ovom stavu, važno je da se naglasi da *actio popularis* nije predviđeno Ustavom zemlje, i da direktno osporavanje apstraktnog

⁷⁸¹ Cf. Belletti, Michele (2009) 'Il sistema di giustizia costituzionale portoghese'. U Luca Mezzetti (ed.), *Sistemi e Modelli di Giustizia Costituzionale*. Padova: CEDAM, p. 267-29;

akta od strane lica nije moguće (postoji model polu-actio-popularis koji je upotrebljen od strane Ustavnog suda, i koji je komentarisani u nastavku). S druge strane, u smislu ovog stava, inicijativa za pokretanje kontrole ustavnosti je prosto monopol državnih institucija. I u tom smislu, ovaj monopol prosto uključuje jedan veoma mali krug institucija, tri od kojih su institucionalni politički akteri, dok samo jedan od njih je nezavisni i nepolitički institucionalni akter. S druge strane, ovaj stav ne dozvoljava prostor ni za građansku inicijativu (ni kolektivnu niti individualnu) za kontrolu ustavnosti odgovarajućih akata. Gledano u celosti, pravo za pokretanje inicijative za kontrolu ustavnosti zakona, statuta opštine, dekreta predsednika i premijera, i uredbi Vlade je gotovo instrument prosto postavljen u smislu ostvarivanja međuzavisne kontrole koju svaka od ovih institucija vrši nad drugom institucijom. Stavljene u teoretskom kontekstu, ovaj uzak institucionalni prostor kroz koji može da prolazi inicijativa za kontrolu ustavnosti ovih akata dozvoljava mogućnost da Ustavni sud ne bude predmet suvišnih zahteva za apstraktnu kontrolu, i da njegova supsidijarna uloga bude snažnije projektovana.

10. Osim ovlašćenih stranaka u vezi sa ovim stavom, važan za razmatranje je i pitanje vrsti akata koji mogu da se podvrgnu kontroli ustavnosti po ovom stavu. Prema ovom stavu, prvo, Ustavnom sudu je poveren autoritet kontrole samo ustavnosti, pridržavajući se tipičnim granicama klezenijanske ustavne jurisdikcije. S druge strane, pravni akti koji mogu da se podvrgnu kontroli ustavnosti su: zakoni, dekreti predsednika i premijera, uredbi Vlade i statuti opština. Što se tiče kategorija pravnih akata u obliku zakona, Sud vrši kontrolu apstraktne usklađenosti pravnog akta sa Ustavom, što je u stvari jurisdikcija koja predstavlja *raison d'être* za sam Ustavni sud.⁷⁸² Ova kontrola, u smislu ovog stava, je klasična *represivna* vrsta, što znači da ona može da se vrši samo nakon donošenja zakona.⁷⁸³
11. Što se tiče dekreta predsednika Republike, ovde je Sudu povereno pravo vršenja kontrole pojedinačnog pravnog akta, pošto dekret je načelno pravni akt kojim se reši pojedinačna situacija. U ovom aspektu, ovde Sud vrši kontrolu izvršnog akta (u obliku dekreta) predsednika republike, tako što u stvari vrši jednu vrstu pojedinačne/konkretno kontrole. Isti komentar može da se da i u vezi sa premijerom. Logično, pojam 'dekret' korišćen u smislu ovog stava se odnosi na svaki pojedinačni pravni akt putem kojeg predsednik Republike i premijer koriste jedno ustavno pravo. U ovom slučaju, pojam 'dekret' obuhvata spisak pojedinačnih pravnih akata koje ove dve državne institucije donose, bez obzira kakav formalni naziv se daje takvom aktu od strane odgovarajuće institucije. Isti problem se pojavljuje u slučaju pojma 'uredba' onako kako se koristi u ovom stavu

⁷⁸² Lopez-Guerra, Luis (1994) 'The Role and Competences of the Constitutional Court, in The Role Of The Constitutional Court In The Consolidation Of The Rule Of Law'. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), UniDem Seminar Bucharest, 8–10 June 1994, CDL-STD (1994) 010, available at [http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD\(1994\)010.e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD(1994)010.e.asp);

⁷⁸³ Vidi više o represivnoj kontroli, u: Helmut Steinberger, Models of Constitutional Jurisdiction, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1993, CDL-STD (1993) 002;

Ustava. Pitanje koje se ovde postavlja je: da li ova prosta jurisdikcija obuhvata samo pravne akte u obliku uredbe, ili svaki opšti pravni akt koji donosi Vlada? Gledano iz logičkog aspekta, nema razloga da Sud ima jurisdikciju da vrši kontrolu ustavnosti dekreta premijera i da bude ograničena samo u kontroli ustavnosti vladinih pravnih akata u obliku uredbi. Stoga, gledano iz ovog aspekta, pojam ‘uredba’ korišćen u ovom stavu podrazumeva sve pravne akte Vlade koji imaju apstraktnu materiju (uputstva, direktive, itd.).⁷⁸⁴ Praktično, ovaj stav čini da svaki opšti pravni akt koji potiče iz autoriteta Vlade, i svaki pojedinačni pravni akt koji potiče iz autoriteta premijera spada u spisak pravnih akata koji se podvrgnu ustavnoj kontroli na osnovu jurisdikcije iz ovog stava. 12.

12. Važno je komentarisanje logike iza jurisdikcije Suda da kontroliše ustavnost statuta opštine. U ovom aspektu, argument je taj da je opštinama poveren autoritet prenet Ustavom, čije granice su veoma jasno određene, i njihovo prekoračenje predstavlja kršenje jedinstva/unitarnog karaktera Republike Kosovo. Stoga, kontrola ustavnosti statuta opština, u slučajevima kada se smatra da one predstavljaju tendencije da prekorače načela lokalne samouprave ili da usvoje centralni autoritet, ili jednostavno da povredu unitarnu prirodu države, se obrazloži obavezom za očuvanje ustavnih granica lokalne samouprave i integriteta i teritorijalnog i administrativnog ujedinjavanja države. S druge strane, očuvanje prava na lokalnu samoupravu opština od uzurpiranja Opštinski sud strane centralnih organa je takođe zaštićeno u smislu jurisdikcije Suda, ali ono se komentariše u okviru jednog doleđenog člana Ustava.

Član 113.3

1. Član 113.3 određuje jurisdikciju Ustavnog suda što se tiče ustavne kontrole sukoba ustavnih nadležnosti između Skupštine Kosova, predsednika Republike i Vlade, ustavne kontrole predloženog referenduma, ustavne kontrole vanrednog stanja, ustavne kontrole ustavnih amandmana u vezi sa njihovom saglasnosti sa međunarodnim sporazumima i ustavne kontrole izbora Skupštine. Uopšteno, član 113.3 predstavlja dovoljno širok jurisdikcionalni prostor Ustavnog suda, koji u smislu ovog stava obuhvata mnogo važna pitanja.
2. U smislu člana 113.3, samo tri institucionalna aktera su ovlašćena da iniciraju pitanja pred Ustavnim sudom, i to su, Skupština Kosova, predsednik Republike i Vlada. Da bi komentarisali položaj svake ovlašćene stranke za svaku specijalizovanu jurisdikciju koja potiče iz ovog člana, to ćemo uraditi u okviru komentarisanja o svakoj posebnoj jurisdikciji kao u nastavku.

⁷⁸⁴ Shih psh: Doli, Dren & Korenica, Fisnik (2010) ‘Kosovar Constitutional Court’s Jurisdiction: Searching for Strengths and Weaknesses’. *German Law Journal*. Vol. 11: 803-836, nē internet: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1268>;

Član 113.3 (1)

1. U smislu člana 113.3 (1), Ustavni sud je ovlašćen da rešava konflikt ustavnih nadležnosti između Skupštine Kosova, predsednik Republike i Vlade, na osnovu zahteva od jednog od njih. U smislu ove jurisdikcije, krug institucija koje mogu da traže rešavanje nadležnosti pred Ustavnim sudom je relativno uzak, i uključuje samo političke institucije države, što na neki način predstavlja mehanizam za kontrolu ustavnog balansiranja zakonodavne i izvršne vlasti kao i šefa države. U ovom smislu, ova jurisdikcija daje autoritet Ustavnom sudu da očuva ustavni balansiranje u realnom aspektu granica autoriteta svake od gorenavedenih institucija, tako što će garantirati da se ustavna logika o podeli vlasti i međuzavisnu protivtežu kontroliše i garantuje od strane mehanizma ustavnog sudstva. Što se tiče logike iza ove jurisdikcije, treba napominjati da često ustavna definisanja o nadležnostima državnih institucija se prekoračuju ili se *faktički* menjaju prerogativima koje odgovarajuće institucije daju sebi, na osnovu faktične moći koju one mogu da uživaju. Stoga, ova specijalna jurisdikcija pruža garanciju da prerogative koje su poverene jednoj od tri institucija na protivustavan način budu oborene od strane ustavnog sudstva, i da faktička moć jedne institucije da ne bude prostor za ‘okupiranje’ ustavnih nadležnosti druge institucije. Treba naglasiti da pojam ‘nadležnost’ korišćen u ovom stavu se odnosi ne samo na pozitivni konflikt nadležnosti nego i nego i na negativni konflikt za nadležnost između tri institucija. Takođe je važno da se pominje da ova jurisdikcija Suda obuhvata samo rešenje sukoba *ustavne* nadležnosti, tako što se ne ulazi u nadležnosti koje su određene zakonom ili drugim pravnim aktom. Gledano u ovom kontekstu, Skupština realno po ovoj jurisdikciji ne može da koristeći njenu zakonodavnu funkciju okupira jednu nadležnost predsednika Republike ili Vlade, ili da koristi njenu zakonodavnu funkciju tako što bi prešao granice autoriteta dve drugih institucija. Uopšteno, sledi da ova jurisdikcija sprečava mogućnost za postojanje prostora „borbe“ za nadležnosti između tri institucija, pošto ova jurisdikcija Suda određuje način njihovog rešenja.

Član 113.3 (2)

1. Član 113.3 (2) određuje jurisdikciju Ustavnog suda u vezi sa kontrolom ustavnosti predloženog referenduma. Važno je da se pominje da u smislu *konsocijal* (“*consociational*”) modela demokratije koji Ustav određuje, ustavna kontrola referenduma je veoma suštinska tačka u očuvanju ovog modela demokratije.⁷⁸⁵ U

⁷⁸⁵ Korenica, Fisnik & Doli, Dren (2010) ‘The Politics of Constitutional Design in Divided Societies: The Case of Kosovo’. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Vol. 5: p.265-292; Vidi više o povezanosti direktnog učestvovanja naroda u odlučivanju što se tiče ovog modela demokratije u: Lijphart, A (1968) ‘The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands’. LA: University of California Press; O prvim naporima za definisanje ovog pitanja, Cf. Lijphart, Arendt (1969) ‘Consociational Democracy’. *World Politics*. Vol. 21: p. 207–225. See also KD McRae (1974) (ed), *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland & Stewart; Lijphart, A (1977) ‘Democracy in Plural Societies’. New Haven: Yale University Press; Lijphart, A (1979) ‘Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links’. *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 12: p. 499–515; Lijphart, A (1981) (ed), *Conflict and Coexistence in Belgium: the*

vršenju ove jurisdikcije, Ustavni sud treba da razmatra dva pitanja: prvo, da li je referendum proglašen na osnovu člana 65. Ustava, i od strane ovlašćenog organa; i drugo, da li je referendum u skladu sa zabranom iz člana 81.2, gde je zabranjeno da se vitalni zakoni budu izvedeni na referendum. U smislu ove jurisdikcije, drugo pitanje je najvažnija tačka jer proglašavanje referendumom shodno članu 81.2 je zabranjeno za *vitalne zakone*, određene prema članu 81.1. Ova ustavna kontrola je stoga mehanizam koji zaštićuje *vitalne zakone* koji su osnovna karakteristika *konsocijalnog* (“*consociational*”) modela demokratije u ustavnom sistemu Republike Kosovo, od glasova većine naroda. Treba naglasiti da *vitalni zakoni* su oni zakoni koji zahtevaju dvostruko glasanje u Skupštini za njihovu izmenu, usvajanje ili ukidanje, pošto njihova materija je bitna za položaj etničkih zajednica u ustavnom/državnom sistemu Kosova. U smislu ove jurisdikcije, Sud je mehanizam koji treba da garantuje da se ustavno načelo zaštite *vitalnih zakona* od referendumom nadzire i, kao posledica, da se zaštiti *konsocijal* (“*consociational*”) model demokratije koji proizvodi Ustav države.

Član 113.3 (3)

1. Član 113.3 (3) određuje jurisdikciju Ustavnog suda u vezi sa ustavnom kontrolom akta proglašenja vanrednog stanja i ustavne kontrole preduzetih radnji tokom vanrednog stanja. Proglašenje vanrednog stanja prema nekim autorima, na primer Karl Šmit (Carl Schmitt),⁷⁸⁶ predstavlja instrumenat koji određuje onog koji je suveren prema ustavu. Vanredno stanje predstavlja situaciju kada državna vlast se oslobodi u velikoj meri od pravnih obaveza, i kada izvršna vlast *primorana* da izvrši vlast bez gotovo ikakve efektivne kontrole. Tokom vanrednog stanja ljudska prava i sloboda mogu da se suspendiraju, izuzev apsolutnih sloboda i prava.⁷⁸⁷ Proglašenje vanrednog stanja ali i preduzete radnje za to vreme predstavljaju prostor za pravu zloupotrebu vlasti i povredu ljudskih prava i sloboda.⁷⁸⁸ Gledano iz aspekta međunarodnog prava, član 4. Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima dozvoljava suspendiranje prava koja ona garantuje u slučajevima javnih hitnih slučajeva, što je referencija za vanredno stanje. Međutim, pod obavezom iz navedene Konvencije bilo koje suspendiranje *treba da se vrši* samo u potrebnim granicama da bi se situacija stavila pod kontrolom, dok se takvo stanje treba da se prijavi kod Generalnog sekretara Ujedinjenih Nacija⁷⁸⁹.

Dynamics of a Culturally Divided Society. Institute of International Studies. Berkeley: University of California; Lijphart, A (2008) ‘Thinking about Democracy. Power-sharing and Majority Rule in Theory and Practice’. New York: Routledge;

⁷⁸⁶ Cf. Schmitt, Carl (1985) ‘Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty’. Chicago: The University of Chicago Press, Kapitulli 1 (“Definition of Sovereignty”), p. 5-15;

⁷⁸⁷ Cf. Prémont, D., Stenersen, C., and Oseredczuk, I. (1996) (eds.), *Non Derogable Rights and States of Emergency*. Brussels: Bruylant, p. 644;

⁷⁸⁸ Vidi npr.: Agamben, Giorgio, ‘A Brief History of the State of Exception: An excerpt from *State of Exception*’, Na internetu: <http://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/009254.html>;

⁷⁸⁹ O detaljnim doktrinarnim elaborisanjima odnosa između vanrednog stanja i ljudskih prava, kao i slučajaja i modela ograničenja prava u takvima stanjima, Cf. Agamben, Giorgio (2005)

2. U smislu ovog stava, jurisdikcija Suda što se tiče kontrole ustavnosti vanrednog stanja podrazumeva dva pitanja: prvo, ustavnu kontrolu proglašenja vanrednog stanja, i drugo, ustavnu kontrolu preduzetih radnji tokom vanrednog stanja. Što se tiče prvog pitanja, Sud proverava osim dva gorepomenuta načela i druge primenjene standarde koji su doveli do odluke o takvom proglašenju. U vršenju ove kontrole, Sud služi kao mehanizam kontrole granica korišćenja nadležnosti proglašenja, i da li je to zasnovano na realne potrebe države. Što se tiče drugog pitanja, Sud kontroliše preduzete radnje od trenutka proglašenja vanrednog stanja do njenog završetka. To podrazumeva da Sud kontroliše opravdanost i proporcionalnost preduzetih mera tokom vanrednog stanja, potrebu za suspendiranje ljudskih prava, ocenjuje da li je povređeno neko od apsolutnih ljudskih prava za vreme vanrednog stanja i da li je prestao razlog za nastavljanje takvog stanja. Ova funkcija je vitalna što se tiče potrebe da bi se osiguralo da se vanredno stanje ne zloupotrebljava od strane izvršnih institucija na štetu ljudskih prava i sloboda i razumnih granica vlasti, neprestano kontrolišući da li su preduzete mere u liniji sa načelom proporcionalnosti. U smislu ove jurisdikcije, Sud donosi konačne odluke koje su delotvorne što podrazumeva da Sud može da progłosi protivustavnim i isključi iz pravnog poretka bilo koju radnju preduzetu tokom vanrednog stanja. U vršenju ove funkcije, Sudu je poveren zadatak da garantuje da se vanredno stanje ne zloupotrebi od strane izvršne vlasti, i tako postaje jedina institucija koja je ovlašćena da kontroliše ustavnost/opravanost stanja i preduzetih mera tokom vanrednog stanja.

Član 113.3 (4)

1. Ovaj stav određuje jurisdikciju Suda za kontrolu saglasnosti predloženog ustavnog amandmana sa međunarodnim sporazumima ratifikovanih u skladu sa ovim Ustavom, i ponovno razmatranje sprovedene procedure. Prvo, važno je da se argumentira da, osim što ustav ne daje jurisdikciju Sudu za kontrolisanje ustavnosti međunarodnih traktata (naročito pre ratifikacije), ovaj stav postavlja pozitivnu obavezu za Ustavni sud da kontroliše saglasnost ustavnih amandmana sa međunarodnim obavezujućim sporazumima u kojima Kosovo je strana. Gledano iz ovog aspekta, ova jurisdikcija proizvodi pozitivnu obavezu prema kojoj ustavni amandmani ne mogu da ruše međunarodne obaveze preuzete na osnovu međunarodnog prava, što je u skladu sa članom 56. Bečke konvencije o ugovornom pravu koja predviđa da države ne mogu koristiti domaća pravna sredstva za ukidanje njihovih međunarodnih obaveza.⁷⁹⁰ Ovo je u stvari i u skladu sa zahtevima Venecijanske komisije po pitanju mehanizma domaćeg prava koji treba da obustave poništenje obaveza preuzetih prema međunarodnom pravu.⁷⁹¹ U

‘State of Exception’. Chicago: University of Chicago Press.; Barzilai, Gad (1996) ‘Wars, Internal Conflicts, and Political Order’. Albany: State University of New York Press;

⁷⁹⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties, 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679, entered into force 27 January 1980, Art. 56. Nē internet nē: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969

⁷⁹¹ Comments on the Draft Law on the Constitutional Court of the Republic of Serbia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 445/2007, 7

ovom smislu, Sud se stavlja u položaju mehanizma koji kontroliše međunarodnu odgovornost države po pitanju potpisanih međunarodnih sporazuma, postajući državni mehanizam koji garantuje iz unutra međunarodnu odgovornost prema međunarodnom pravu i primeni *bonna fide* preuzetih međunarodnih obaveza.⁷⁹²

2. Osim kao specijalizovana jurisdikcija za Sud, ovaj stav putem pozitivne obaveze koju stavlja nad Sudom čini da realno uspostavi veoma *monistički* odnos domaćeg prava sa međunarodnim pravom, time se podrazumeva nadmoć međunarodnog prava nad domaćem.⁷⁹³ Obaveza da domaće pravo bude u liniji sa preuzetim međunarodnim obavezama projektira jednu hijerarhiju gde se domaće pravo, uključujući ustavno pravo, stoje zavisne od međunarodnog prava (kelzenijanska verzija odnosa između međunarodnog i domaćeg prava, koji ne vidi potrebu za konfrontaciju jer međunarodno pravo je nastavak domaćeg prava koji se zasniva na osnovnu normu ili "grundnorm"). S druge strane, ova specijalizovana jurisdikcija omogućava da Sud pored toga što ima pod kontrolom ustavnost ustavnih amandmana što se tiče njihove saglasnosti sa poglavljem II Ustava, takođe se omogućuje Sudu da kontroliše njihovu saglasnost sa međunarodnim sporazumima za koje je Kosovo preuzeo odgovornost. Na ovaj način, jurisdikcija za kontrolu ustavnosti ustavnih amandmana se višestruko proširi, i međunarodno pravo s kojim se ugovorila država Kosova postaje druga osnova po kojoj se sudi ustavnost ustavnih amandmana. Ovo predstavlja jedan veoma redak slučaj u komparativnom ustavnom smislu. Druge bivše komunističke zemlje kao na primer Albanija imaju jurisdikciju na pitanja ustavnih amandmana, ali na drugom pravcu: tamo se izvrši ocena toga da li međunarodni sporazumi dolaze u koliziji sa ustavnim odredbama. Takav je bio slučaj sa proglašavanjem sporazuma o morskim granicama između Albanije i Grčke neustavnim⁷⁹⁴.
3. U vršenju ove jurisdikcije, Sud realno ne kontroliše ustavnost u klasičnom smislu, nego se pretvara na mehanizam koji kontroliše zakonitost i međunarodni legitimitet ustavnih amandmana. U tom smislu, Sud se stavlja u položaju jednog

November 2007, CDL□AD (2007) 039; Shih gjithashtu: Doli, Dren & Korenica, Fisnik (2010) 'Kosovar Constitutional Court's Jurisdiction: Searching for Strengths and Weaknesses'. *German Law Journal*. Vol. 11: p. 803-836. Në internet në: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1268>;

⁷⁹² Uporedi sa ulogom Italijanskog Ustavnog suda u vezi sa obavezama koje potiču iz ugovora EU-a: Cartabia, Marta (1990-1991) 'The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community'. *Michigan Journal of International Law*. Vol. 12: p. 173-192;

⁷⁹³ Kao komparativni primer, Ustavni sud Mađarske je odlučio da u slučaju u kom Sud proglašava jedan međunarodni sporazum protivustavnim, u celosti ili delimično, sporazum koji ratifikovan od strane Mađarskog parlamenta, ne proizvodi nikakvo dejstvo po obavezama koje preuzima Republika Mađarske u oblasti međunarodnog prava. (Odluka Ustavnog suda Mađarske 4/1997 od 22.01.01.1997);

⁷⁹⁴ Cf. "Ustavni sud poništava Sporazum o morskim granicama sa Grčkom". *Gazeta Shqiptare / TVNews24 / Pashtriku.org* (27. 01. 2010). O drugim bivšim komunističkim zemljama, Cf. Steinberger, Helmut (1994) 'Models of Constitutional Jurisdiction'. Venice Commission: Strasbourg, 1994, Poglavlje I ("Review of the Constitutionality of Laws"), p. 5-20;

polu-međunarodnog organa jer zaštićuje odredbe Bečke konvencije o ugovornom pravu, i preko nje, i međunarodni pravno-ustavni poredak. To je tako jer Sud, kroz sprovođenja ove ustavne obaveze, osigurava međunarodne partnere Kosova da njegove međunarodne obaveze imaju nadmoć u odnosu na domaće pravno-ustavne obaveze. U ovim slučajevima, ciljevi ustavne kontrole ustavnih amandmana su širi od ciljeva ovakve kontrole kada se preuzima u sprovođenju člana 113.9 Ustava. U ovom slučaju nije reč o poglavljima I-III Ustava, odnosno o poštovanju slova, duha Ustava kao jedne organska i neodvojiva celovitost. Ovde, da bi bili precizniji, reč je o obavezujućem karakteru međunarodnih sporazuma ratifikovanih prema Ustavu bez obzira da li se ovi sporazumi odnose na opšte ili posebno međunarodno pravo. I kontrola ustavnosti sprovedene procedure, znači može da bude cilj ustavne kontrole. U takvom slučaju bi bilo na primer ocena da li je međunarodni sporazumi iz člana 18. 1 (1-4) Ustava ratifikovan glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika.

Član 113.3 (5)

1. Član 113.3 (5) određuje jurisdikciju Ustavnog suda da kontroliše ustavnost izbora za Skupštinu Kosova. U smislu ovog stava, Ustavni sud je mehanizam koji ocenjuje da li su primenjeni ustavni standardi o izborima prilikom izbora za Skupštinu. Logika iza ove jurisdikcije je to da Sud bude mehanizam koji garantuje su izbori za Skupštinu⁷⁹⁵ održani u skladu sa Ustavom. Pošto ovaj stav predstavlja veoma širi jurisdikcionalni prostor, Sud je realno poveren autoritet razmatranja kao ustavno proceduralnog aspekta tako i suštinskog aspekta u smislu ustavnosti izbora za Skupštinu. Ocena ustavnosti tih izbora, s druge strane, dovodi Sud do toga da razmatra ne samo normativnu stranu njihovog sprovođenja nego i tehničku/praktičnu stranu dozvoljavajući prostor da Sud realno razmatra pitanja *činjenica* i ne samo pitanja *norme*.⁷⁹⁶
2. Uopšteno, uspostavljena jurisdikcija ovim stavom pruža prostor da se izbori za Skupštinu, instituciju koja vrši zakonodavnu i reprezentativnu funkciju u slučaju ustavnog sistema Kosova, podvrgnu kontroli ustavnog sudstva tako što se daje mogućnost Sudu da nosi autoritet i za očuvanje ustavnog kredibiliteta predstavničke institucije države. Iz ove odredbe, kao što se može primetiti, isključeni su izbori za ostale nivoe, to jest za druge vrste izbori. Jedini slučaj kada se uključuje Ustavni sud je sertifikacija izbora. Shodno članu 106.1 Zakona o opštim izborima na Kosovu, Zakon br.L/03-073 od 5. juna 2008. god., izbori mogu

⁷⁹⁵ Kao komparativni primer, Ustavni sud Republike Albanije je u svojoj odluci od 07.01.2005 naglasio da dok zakonodavac ima pravo da oceni i definiše kriterijume u vezi sa nazivom 'glasač', dužnost je Ustavnog suda da razmatra da li su odluke zakonodavca u saglasnosti sa Ustavom. (Odluka Ustavnog suda Republike Albanije od 07.01.2005);

⁷⁹⁶ U slučaju Hrvatske, Ustavni sud je odlučio da Parlament ima isključivnu nadležnost da odluči o sistemu izbora njegovih članova i da postavi pravila unutar sistema koji bira. Izbor parlamenta ne može *per se* da bude predmet ustvne ocene pred Ustavnim sudom, osim u slučajevima kada određeno zakonodavno rešenje povređuje garantovane ustavne vrednosti univerzalnog i ravnopravnog glasanja ili druga ustavna načela i vrednosti koje su vezane za realizaciju demokratskog višepartijskog i predstavničkog sistema. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-3789/2003 et al od 08.12.2010);

da se certifikuju samo nakon okončanja žalbenih postupaka pred Ustavnim sudom. Ali, ovde nije reč o originalnoj jurisdikciji Suda, kao što je slučaj sa ocenom ustavnosti izbora za Skupštinu na osnovu člana 113.3 (5) Ustava, nego se radi o postupku na osnovu individualnog zahteva u skladu sa odredbama člana 113.7 Ustava. U ovim slučajevima, Sud, ako su javni organi, kao na primer Vrhovni sud kao poslednja instanca, povredili individualna prava na izbor i učešće iz člana 45. Ustava, uvek tumačena kao prava u svetlu slova i duha Ustava (norme, načela i vrednosti savremenog konstitucionalizma).

Član 113.4

1. Član 113 (4) određuje jurisdikciju Ustavnog suda da kontroliše ustavnost zakona ili pravnih akata Vlade koji povređuju ustavni autoritet opština ili umanjuju prihode opština.⁷⁹⁷ Ovlašćena stranka za pokretanje ovih pitanja pred Sudom je opština.
2. Gledano u smislu jurisdikcije, uopšteno član 113.4 predstavlja garanta za prava lokalne samouprave koja su poverena opštinama, pošto se Sud stavlja u ulogu garanta ustavnog autoriteta koji je poveren opštinama u smislu prenetih prava. Da bi imala pravo na inicijativu, prema navedenom stavu, opština mora da je bila „pogođena navedenim zakonom ili aktom“. To znači da se proceduralni legitimitet opštine za pokretanje pitanja na osnovu ove jurisdikcije stiče samo u trenutku kada „zakon ili pravni akt opštine“ utiče direktno na interes opštine koji se povezuje za dve osnove navedene u ovom stavu. Stoga, ova jurisdikcija ne predstavlja pravo opštine da pokrene pitanje pred Sudom bez da bude vezana za pravni objektom, na koji se poziva putem zakona ili pravnog akta Vlade.
3. S druge strane, važna je konstatacija pravnih akata koji mogu da budu predmet ove jurisdikcije. Član 113 (4) određuje samo dva pravna akta koji mogu da se podvrgnu ustavnoj kontroli: pod jedan, zakoni, i pod dva, pravni akti Vlade. Što se tiče zakona, važi komentarisanje koje je gorenavedeno. Što se tiče pravnih akata Vlade, ovaj stav poveruje Sudu jurisdikciju da kontroliše ustavnost bilo kojeg pravnog akta donetog od strane Vlade koji utiče na pitanja autoriteta opština. Izraz ‘akt’ korišćen u ovom stavu označava bilo koji akt donet od strane Vlade, bilo akt opšte prirode ili individualni (konkretni) akt.
4. U vršenju ove jurisdikcije, Sud je ovlašćen da kontroliše ustavnost navedenih pravnih akata samo u vezi sa dva pitanjima: pod jedan, ako jedan zakon ili akt Vlade povređuje autoritet opština, znači obim nadležnosti lokalne uprave koje pripadaju opštinama, i pod dva, da li zakon ili pravni akt Vlade umanjuje finansijske prihode opštine. U vršenju ove jurisdikcije, ipak Sud može da uđe u teren zakonitosti tako što prekoračuje ustavne norme o ovom pitanju, pošto materija na koju se vrši ova jurisdikcija zahteva da se prođe na detaljnija pitanja

⁷⁹⁷ Kao komparativni primer, Ustavni sud Slovenije je odlučio da nema jurisdikciju da oceni recipročnu saglasnost odredbi opštinskih dekreta. (Odluka Ustavnog suda Slovenije U-I-196/97 od 29.10.1997);

koja su uobičajeno pozicionirana na terenu zakonitosti. Van ovih dva osnova, opštine nemaju proceduralni legitimitet za pokretanje tih pitanja pred Sudom.

5. Na kraju može se reći da ovaj stav predstavlja prostor sudske/ustavne kontrole odnosa između centralne i lokalne vlasti, i da Ustav uspostavlja ovaj mehanizam kao garanta vertikalne podele između centralne i lokalne vlasti i ustavnog balansa između njih. Kao takva, ovaj postupak se razlikuje od postupka koji može da pokrene zamenik predsednika za zajednice na osnovu člana 62.4 Ustava. Ovo je individualni postupak, što znači da se sprovodi na osnovu člana 113.7 Ustava. Jedina razlika je ta da se u ovim slučajevima ne zahteva “iscrpljenje svih pravnih sredstava predviđenih zakonom“, jer, na osnovu stava 4. člana 62. Ustava zamenik predsednika može da direktno podnese pitanje Ustavnom sudu, naravno to se podrazumeva, ako on/ona misli i ocenjuje da akti ili odluke skupštine opštine povređuju Ustavom zagarantovana prava nevećinskih zajednica. Dakle, ovde se radi o individualnim zahtevima nevećinskih zajednica koje su priznate po poglavlju III Ustava (“Prava zajednica i njihovih pripadnika”). Jedini slučaj u kom je Ustavni sud odlučio po ovoj osnovi je poznat kao “slučaj logo Prizrena“. U tom slučaju, Sud je bio proglasio protivustavnim član 7. Statuta opštine Prizren jer nije odražavao identitet svih zajednica koje žive u ovoj opštini, odnosno zbog toga što navedeno logo je odražavalo samo nacionalni identitet većinske zajednice, isključujući druge zajednice⁷⁹⁸. U stvari, Sud u tački II. operativnog dela je utvrdila da „je došlo do kršenja prava nevećinskih zajednica u Prizrenu za očuvanje, održavanje i promovisanje njihovog identiteta.”

Član 113.5

1. Član 113.5 predstavlja *dopunsku* jurisdikciju člana 113.2. Dok član 113.2 ovlašćuje jednu četvrtinu (1/4) Skupštine, koja može da pokrene pred Ustavnim sudom pitanje ustavnosti zakona u roku od šest (6) meseci od stupanja na snagu istih, član 113.5 ovlašćuje jednu manjinu poslanika od najmanje deset poslanika da iniciraju pred Ustavnim sudom pitanje kontrole ustavnosti zakona ili odluke Skupštine. Član 113.5, stoga, predstavlja ovlašćenje za parlamentarnu manjinu da koristi mogućnost za osporavanje ustavnosti zakona ili odluka Skupštine uprkos volji parlamentarne većine, pre nego što usvojeni produkt Skupštine stupi na snagu. Dakle reč je o preventivnoj a ne represivnoj kontroli ustavnosti produkt Skupštine za razliku od represivne kontrole iz člana 113.2 (1) Ustava.
2. Gledano u smislu parlamentarne demokratije, član 113.5 predstavlja jedan veoma efektivan mehanizam kojim jedna mala grupa poslanika, manjina od 10 lica, može da osporava zakon ili odluku većine u Skupštini zbog navodne protiv ustavnosti. Ovaj prostor jurisdikcije je stoga veoma efikasan put koji osnažuje parlamentarnu kontrolu koju opozicija može da vrši odlukama većine tako što će dati mogućnost Sudu da vrši svoju ustavnu kontrolu. U vršenju ovog ovlašćenja, grupa od najmanje 10 poslanika otvara put da protivbalansira jedan protivustavan produkt

⁷⁹⁸ Cf. *Qemajl Kurtish protiv Skupštine opštine Prizrena.*, Slučaj br. KO 01/09. Presuda, Ustavni sud Republike Kosovo (Ref. Nr.: AGJ 07/10): od 18. marta 2010.;

Skupštine. Sledi da ovaj stav predstavlja proceduralno ovlašćenje za jednu manjinu u parlamentu, što gledano iz gledišta parlamentarnog aktivizma daje njoj mogućnost da iskoristi prednosti nezavisne ustavne kontrole. Iako je to zdravo u smislu parlamentarne demokratije, Venecijanska komisija je smatrala da takvo ovlašćenje za toliko mali broj poslanika može da preoptereći Sud, i stoga se protivi istom.⁷⁹⁹ S druge strane, prema Epstein,⁸⁰⁰ to može da Sud uvede u veoma politička pitanja i da ga pretvori u politički akter. Uprkos svih kritika koje može ima, ovaj postupak kao na Kosovu tako i drugim bivšim komunističkim zemljama je bio i ostaje ključni instrument kontrole i ublažavanje radikalne (populističke) demokratije.⁸⁰¹

3. Gledano u povezanost sa članom 113.2, član 113.5 postavlja nekoliko granice u korišćenju tog prava. Prvo, treba da se argumentira da dok član 113.2 ovlašćuje Skupštinu da pokrene pitanje ustavne kontrole zakona pred Sudom posle njihovog stupanja na snagu u roku od šest (6) meseci, član 113.5 daje ovo pravo manjini od deset (10) poslanika samo u vremenskom periodu od deset (10) dana od usvajanja tog produkta u Skupštini. U ovom smislu, manjina od deset (10) poslanika je primorana da, koristi ovo ustavno pravo u veoma kratkom vremenskom periodu ili da izgubi ovlašćenje i da se onda pitanje može pokrenuti samo od strane Skupštine postupajući na osnovu odluke od jedne četvrtine (1/4) od ukupnog broja poslanika. Stoga, ovo ovlašćenje *ratio tempore* za grupu od 10 poslanika služi pojmu ograničene sposobnosti za korišćenje prava na slaboj osnovi parlamentarne podrške.
4. Osim ovlašćenja za pokretanje ustavnosti zakona, član 113.5 ovlašćuje najmanje deset (10) poslanika da iniciraju i kontrolu ustavnosti *odluka* Skupštine, jedan drug produkt Skupštine. U stvari, treba reći da član 113.2 ne ovlašćuje ovu jurisdikciju za Sud iako bi se to iniciralo od strane jedne četvrtine (1/4) poslanika u parlamentu. Stoga, jurisdikcija za kontrolisanje *odluka* Skupštine, u smislu člana 113.5, predstavlja veoma širi prostor jurisdikcije za Sud, ali istovremeno jedan veoma efikasan kanal za manjinu u parlamentu da *protivbalansira* odluku većine putem zahteva za ustavnu kontrolu. Izraz ‘odluka’ korišćen u članu 113.5 označava svaku radnju Skupštine koja proizvodi pravne posledice na osnovu njegovih ustavnih nadležnosti. Stoga izraz ‘odluka’ obuhvata ne samo jedan pravni akt

⁷⁹⁹ Vidi u slučaju Moldavije: Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court and Corresponding Amendments of the Constitution of the Republic of Moldova, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 200/2002, 15 July 2002, CDL□AD (2002) 16;

⁸⁰⁰ Epstein, Jack Knight & Shvetsova, Olga (2001) ‘The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government’. *Law and Society Review*. Vol. 35 (1): p. 117–164, (koji citira intervju od Leonid Nikitinsky sa Boris Ebzeev, objavljen u članku “Justice of the Constitutional Court of the Russian Federation”. *WINTER E. EUR. CONST. REV.* 83–85, 87 (1997);

⁸⁰¹ Ovaj segment ustavne demokratije, dakle pravo organa koji nije biran od naroda, predstavlja tačku oko koje se vodi debata o samom legitimitetu ustavnog sudstva. U akademskom diskursu ustavnog prava to je poznato, kao što je prethodno naglaseno, „protivvećinska dilema“, dilema koja još nije našla rešenje i nastavlja da muči ustavnu doktrinu i praksu.

Skupštine, nego njenu poslednju odluku putem koje je donošen isti. Tako na primer, Ustavni sud Rusije nema represivnu jurisdikciju da kontroliše ustavnost traktata, nešto što ustavni sud radi samo kroz ustavnu kontrolu zakona putem kojih je vršena ratifikacija traktata.⁸⁰² Ista je situacija i na osnovu člana 113.5. Uprkos toga što Ustavni sud na primer nema jurisdikciju da kontroliše ustavnost predloga Skupština za ustavne sudije, Ustavni sud ipak može da vrši kontrolu ustavnosti odluke Skupštine da da takve predloge. Član 113.5 predstavlja veoma širok prostor jurisdikcije Suda, kroz koje, Ustavni sud može da kontroliše svaku odluku Skupštine. Stoga može da se argumentira da svaka *radnja* Skupštine koja proizvodi pravne posledice (opšta ili individualna), bilo izdat u pisanom obliku ili nepisanom obliku, bilo u vezi sa suštinskim pitanjima ili u vezi sa proceduralnim pitanjima, može da se podvrgne ustavnoj kontroli. U smislu člana 113.5, ova ustavna kontrola može da se desi samo na *represivni* način i obuhvata samo zakone kao primarni produkt Skupštine.

5. Važno je da se razmatra osnova po kojoj se može vršiti kontrola ustavnosti odluka Skupštine shodno članu 113.5? Navedeni stav, jasno ovlašćuje Sud da vrši kontrolu ustavnosti kao po sprovedenoj proceduri tako i po sadržini odluka Skupštine. U ovom smislu, jurisdikcija Suda je mnogo široka u odnosu na kontrolu ustavnosti odluka Skupštine, pošto je Sud ovlašćen da kontroliše i materiju takvih odluka. Stoga, jurisdikcija iz člana 113.5 predstavlja veoma snažan mehanizam protivbalansiranja koji Sud može da vrši naspram Skupštine, mehanizam koji se pokreće kroz inicijativu od strane veoma male manjine u parlamentu⁸⁰³.

Član 113.6

1. Član 113.6 određuje jurisdikciju Ustavnog suda da utvrdi da li je predsednik Republike izvršio ozbiljno kršenje Ustava. Inicijativa za vršenje jurisdikcije po ovom stavu može da se podnese od strane najmanje 30 poslanika Skupštine. U

⁸⁰² Danilenko, G. M. (1994) 'The New Russian Constitution and International Law'. *The American Journal of International Law*. Vol. 88(3): 451-470;

⁸⁰³ Najvažni slučaj u praksi Ustavnog suda Kosova je poznat kao "slučaj Pacolli", kad je Sud proglasio neustavnom odluku Skupštine Republike Kosovo br. 04-V-04, o izboru predsednika Republike Kosovo od 22. februara 2011. god. Tom prilikom, Sud je našao da je bilo ustavnih mana kao u formi tako i u sadržaju navedene odluke.

Sud je gorenavedenom slučaju je utvrdio da je odsustvo broja od dve trećine (2/3) poslanika prilikom otpočinjanja izbora šefa države Kosova predstavljalo kršenje Ustava od strane Skupštine jer je ovakvo kvalifikovanje glasa poslanika, prema Sudu, urađeno da bi se pokazao veliki značaj koji ima izbor institucije šefa države. Ovde nije bilo reč o kvorumu, što je nešto drugo, nego o prisustvu dve trećine (2/3) prilikom otpočinjanja glasanja za šefa države. Isto važi i za kandidate, dva ili više, kao što predviđa Ustav da treba da se takmiče u trci za predsednika. Otpočinjanje glasanja sa manje poslanika od dve trećine (2/3) i sa samo jednim kandidatom predstavljalo je, prema Sudu, povredu Ustava od strane Skupštine, naime povredu odredbi koje predviđaju i sankcionišu položaj i ulogu šefa države u parlamentarnom sistemu kao što je Kosovo. Cf. stavovi 63-87 presude u slučaju KO 29/11: *Sabri Hamiti i drugi poslanici*. Ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosovo br. 04-V-04, o izboru predsednika Republike Kosovo od 22. februara 2011. (Ref. No.: AGJ 107/11). Datum: 30. mart 2011.

slučaju *Rrustemi protiv predsednika Kosova*,⁸⁰⁴ Ustavni sud je vršio njegovu jurisdikciju za kontrolu da li je predsednik Republike, prema ovom stavu, izvršio ozbiljno kršenje Ustava. Prvenstveno, osnovno pitanje je bilo to da li je mogao da bude zahtev prihvatljiv iako je nakon podnošenja istog od strane 30 poslanika, neki od njih su odustali od zahteva nekoliko dana kasnije. Sud je u slučaju *Rrustemi protiv predsednika* odlučio da korišćenje ovog ovlašćenja od strane 30 poslanika predstavlja korišćenje kolektivnog prava i, iako su nekoliko poslanika odustala od zahteva nakon određenog vremena, ova radnja ne bi mogla da menja iniciranje jurisdikcije koja je bila vršena na osnovu korišćenja kolektivnog prava.

2. Dva su suštinska pitanja koja su vezana za ovaj stav: pod jedan, značenje pojma „ozbiljnog kršenja“ prema ovom stavu; i po dva, pravno dejstvo odluke Suda u slučaju da se utvrdi da je predsednik Republike izvršio ozbiljno kršenje Ustava. Što se tiče prvog pitanja, u slučaju *Rrustemi i drugi protiv predsednika Kosova*, Sud je izmislio logičnu formulu na osnovu koje može da se oceni da li je ustavno kršenje od strane predsednika Republike „ozbiljno“. Pravno elaborisanje pojma „ozbiljno kršenje Ustava“, u svetlu slučaja *Rrustemi i drugi protiv predsednika Kosova*, zasniva se na ove četiri karakteristike:
 - a) da, ustavno kršenje predsednika, evidentirano od strane Suda, mora da utiče na osnovnu materiju Ustava. Sledi da ovaj uslov zahteva da se evidentira da predsednik Republike u vršenju njegove ustavne dužnosti kršio normu koja je eksplicitno određena u Ustavu.
 - b) da izvršeno kršenje od strane predsednika ima praktične efekte na javnom životu. Stoga, potrebno je da se evidentira da je predsednik prilikom izvršenja tog kršenja, predsednik Republike je lišio druge od uživanja ustavne garancije, i da je to lišenje bilo *realno*.
 - c) da je izvršeno kršenje od strane predsednika Republike nepovratno i ne može da se reparira/obnovi od njega, i da su posledice tog kršenja odražene praktički u pravnom poretku. Stoga jedini način prestanka tog kršenja, i ponovno uspostavljanje ustavnog stanja na kredibilan način u toj situaciji, je prekidom mandata predsednika Republike.
 - d) da Ustavni konstruiše/tumači i evidentira posledice koje su nastale usled tog ustavnog kršenja od strane predsednika Republike, i da iznese činjenice o protivustavnom uticaju koji je to kršenje proizvodilo na javnom životu.
3. Treba da se naglasi da ova jurisdikcija Suda praktični čini neophodnim da, osim pravne kontrole, Sud ustanovljava i činjenice na koje se zasniva takvo navodno kršenje. U ovom aspektu, shodno članu 113.6, Sud se pretvara i na ocenjivač činjenica, pošto se traži da se uticaj tog kršenja i praktično evidentira.
4. Što se tiče drugog pitanja, u skladu sa članom 91. Ustava, odluka Suda u slučaju ozbiljnog kršenja od strane predsednika *primorava* Skupštinu da glasi o njemu. To podrazumeva da član 91.3, u vezi sa članom 113.6 i članom 116.1, određuje

⁸⁰⁴ *Naim Rrustemi i 31 drugi poslanik Skupštine Republike Kosovo protiv Njegove ekselencije, Fatmir Sejdiu, predsednik Republike Kosovo*. Slučaj KI br. 47/10, presuda, Ustavni sud Republike Kosovo, dana: 28. septembra 2010. (nr. ref.: AGJ 43/10);

obavezu Skupštine da *glasa za* tu odluku Suda, pošto utvrđivanje ozbiljnog ustavnog kršenja od strane predsednika Republike ne *može* da se vrati od strane Skupštine. U ovoj proceduri *glasanja*, Skupština prosto postupa kao *oglašavač* odluke Suda, i nema autoritet da odbije tu odluku. U suprotnom, određivanje iz člana 116.1 Ustava bi se kršilo, uzimajući u obzir da Sud, na osnovu člana 113.6, ne postupa u jurisdikciji *davaoca mišljenja*, nego po represivnoj jurisdikciji. Kratko rečeno, ako je u članu 116.1 određeno da su odluke suda obavezujuće za sve, onda nema razloga da se dozvoli Skupštini da odluči da li će izvršiti odluku Suda kojom je utvrđeno ozbiljno kršenje Ustava. Iz tog razloga, odluka Skupštine po članu 91.3 o razrešenju predsednika dve trećinom (2/3) glasova svih poslanika treba da se podrazumeva kao deklarativna odluka, a ne konstitutivna odluka. Osim argumenta, činjenica da Sud nema savetodavnu jurisdikciju, kao što imaju neki sudovi (na primer bugarski sud, italijanski sud, itd.)⁸⁰⁵ govori u prilog toga da Skupština nema diskreciju da odluči o sudbini presude Suda kojom je utvrđeno ozbiljno kršenje Ustava od strane predsednika. Represivna jurisdikcija u ovom kontekstu treba da se podrazumeva kao ustavna sankcija za predsednika Republike u slučajevima kada on/ona izvrši ozbiljno, teško, kršenje Ustava. To je tako, na kraju krajeva, ako se uzima u obzir činjenica da je predsednik jedina institucija za koju postoji ustavna sankcija koja može da se sprovede na delotvoran način protiv njega/nje. Uopšteno, sledi da je Sudu poverena veoma snažna jurisdikcija naspram predsednika Republike, jurisdikcija koja faktički čini Sud da igra ulogu nezavisnog protivbalansa navedene institucije, institucija koja i sama, na osnovu članova 4.3, 83. i 84.1 Ustava, pretpostavlja se da je institucija balansa tri ostalih vlasti.

Član 113.7

1. Pored apstraktne jurisdikcije, kojom Ustavni sud vrši apstraktnu kontrolu ustavnosti pravnih akata, kontrola koja se inicira samo od strane institucionalnih aktera shodno gorenavedenim članovima, član 113.7 Ustava određuje da su pojedinci ovlašćeni da iniciraju kršenja njihovih ustavnih prava i sloboda od strane javnih organa nakon isprljenja svih pravnih sredstava predviđenih zakonom. Uopšteno, član 113.7 predstavlja jedini prostor gde Ustav ovlašćuje pojedince da iniciraju postupak ustavne kontrole pred Ustavnim sudom, dok prema ovoj jurisdikciji Sud vrši kontrolu individualne/konkretne vrste. U ovom aspektu, član 113.7 predstavlja jurisdikciju Ustavnog suda kojom on vrši kontrolu ustavnosti radnji javnih organa, u individualnim slučajevima, pokrenute po zahtevu pojedinaca. Stoga, ovo predstavlja jedini kanal jurisdikcije gde Sud vrši kontrolu ustavnosti individualnih akata javnih organa⁸⁰⁶ u smislu njihove usklađenosti sa

⁸⁰⁵ Cf. Schwartz, Herman (2000) 'The Struggle for Constitutional Justice in Post – Communist Europe'. Chicago: The University of Chicago Press, p. 164-193; Rola, Giancarlo and Groppi, Tania (2010) 'Between Politics and the Law: The Development of Constitutional review in Italy', nê Wojciech Sadurski (ed), *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, p. 143-159;

⁸⁰⁶ Kao primer od modela Albanije, Ustavni sud ima jurisdikciju da proverii zahteve podnete od strane fišičkih i pravnih lica koji tvrde da su njihova osnovna prava povređena nezakonitim

individualnim pravima i slobodama predviđenim Ustavom. Chaper, na primer, argumentira da ova jurisdikcija predstavlja jedini legitimitet za koji ustavna kontrola treba da postoji.⁸⁰⁷ S druge strane, prema jednom drugom autoru, Steiberger, ova jurisdikcija predstavlja mehanizam kojim se garantuje najviša hijerarhijska pozicija o ljudskim pravima u pravnom poretku.⁸⁰⁸ Pod ovom jurisdikcijom, ustavni sudovi postaju sudije redovnih sudija i prekorače tradicionalnu granicu ustavnog sudstva postavljenu od strane Kelzena.⁸⁰⁹

2. U smislu ove jurisdikcije, dva su slučajevi kada se može utvrditi protivustavnost: pod jedan, ako postoji individualna odluka koja je *kao takva* protivustavna (neposredno kršenje Ustava); ili pod dva, ako je individualni akt javne institucije zasnovan na zakonu koji je zbog bilo kakvog razloga protivustavan (derivativno kršenje Ustava).⁸¹⁰ Ova dva aspekta protiv ustavnosti čine suštinu “potpunog ustavnog zahteva (“echte”), čiji poreklo je u nemačkom ustavnom pravu i prema kojeg se modelira odredba člana 113.7 Ustava Kosova. Retke su zemlje koje priznaju “potpun ustavni zahtev” (“echte”): većina država priznaju samo “nepotpun ustavni zahtev” (“unechte”). Ovo poslednje podrazumeva onu vrstu zahteva gde pojedinci i pravna lica mogu da aktiviraju Ustavni sud samo što se tiče ograničenih vrsti prava, na primer, kao što je slučaj sa Makedonijom i Albanijom,

odlukama. Naziv ‘odluka’ kao što se koristi u osnovnom zakonu obuhvata ne samo odluke drugih državnih organa, nego i odluke redovnih sudova. (Odluka Ustavnog suda Albanije br. 57 od 04.11.1998);

⁸⁰⁷ Wolfe, C. (2004) ‘The Rise of Modern Judicial Review: From Constitutional Interpretation to Judge-Made Law’. London: Rowman & Littlefield Publishers, p. 337;

⁸⁰⁸ Steinberger, Helmut (1993) ‘Models of Constitutional Jurisdiction’. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1993, CDL_STD (1993) 002; Tako, na primer, model francuskog ustavnog sudstva ne dozvoljava prostor za takvu vrstu jurisdikcije: Aucoin, Louis M. (1992) ‘Judicial Review in France: Access of the Individual Under French and European Community Law in the Aftermath of France’s Rejection of Bicentennial Reform’. *Boston College International & Comparative Law Review*. Vol. 15: p. 443-469, p. 443. Na internetu se nalazi u: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol15/iss2/7>). Ovo stanje, ipak, se promenilo u nekoj meri posle marta 2010. kada je u Francuskoj stupila na snagu ustavna reforma. Sada se tamo dozvoljava da pojedinci osporavaju u okviru postupaka incidentalne kontrole zakone koji povređuju ustavna osnovna prava i slobode. Cf. Mathieu, Bertrand (2011) ‘Le Conseil Constitutionnel “legislateur positif”. Ou la question des interventions du juge constitutionnel français dan l’ exercice de la fonction legislative”. U Allain R. Brewer-Carias (ed.), *Constitutional Courts as Postive Legislators. A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 471-495, nw p. 476-477; Boyron, Sophie (2011) “France”, nw Dawn Oliver and Carlo Fusaro (eds.), *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, p. 115-142, nw fq. 139-142;

⁸⁰⁹ Guerra, Luis Lopez (1994) ‘The Role and Competences of the Constitutional Court, in The Role of the Constitutional Court in the Consolidation of the Rule of Law’. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), UniDem Seminar Bucharest, 8–10 June 1994, CDLSTD (1994) 010, [http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDLSTD\(1994\)010_e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDLSTD(1994)010_e.asp);

⁸¹⁰ Steinberger, Helmut (1993) ‘Models of Constitutional Jurisdiction’. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDLSTD (1993) 002, point IV, para. 10;

ili samo o određenim segmentima povreda osnovnih prava i sloboda, na primer, samo u vezi sa pravnim aspektima individualnog zahteva⁸¹¹.

3. U rekonstrukciji ove jurisdikcije, shodno članu 113.7, prvo pitanje koje treba da se razmatra je ovlašćeni subjekat da pokrene ovu ustavnu kontrolu pred Sudom. Ovaj stav određuje da su 'pojedinci' jedina ovlašćena stranka da pokrene ovu jurisdikciju. Pojam pojedinac, ipak, korišćen u ovom smislu, treba da se dekonstruiše da bi se odredio da li on obuhvata samo fizička lica ili obuhvata i pravna lica. U slučaju *Univerzitet AAB D.O.O. protiv Vlade Republike Kosovo*,⁸¹² Sud je utvrdio da pojam pojedinac korišćen u smislu ove jurisdikcije obuhvata ne samo fizička lica nego i pravna lica. Stoga, onoliko koliko je moguće da pravna lica uživaju Ustavom zagarantovana prava i slobode, oni su takođe ovlašćeni da pokrenu ustavnu kontrolu pred Ustavnim sudom na osnovu ove jurisdikcije. Drugo pitanje koje treba da se razmatra u smislu ove jurisdikcije je pojam iscrpljenje pravnih sredstava pre nego što pitanje bude proceduralno legitimno da bi se pokrenuo pred Ustavnim sudom.
4. U smislu jurisdikcije prema ovom stavu, lica mogu da pokrenu pitanja pred Ustavnim sudom *samo nakon* što su iscrpeli sva zakonom predviđena pravna sredstva, u suprotnom, nije dozvoljeno da se pitanje pokrene pred Sudom. Važan u komentarisanju pojma *iscrpljenje pravnih sredstava* je sudski precedent ESLJP-a, koji je veoma obogaćen standardima u ovoj oblasti (iako ESLJP koristi njih u smislu iscrpljenja nacionalnih pravnih sredstava). Stoga, i naše komentarisanje je zasnovano u istom izvoru. Ustavni sud⁸¹³ obrazlaže pojam iscrpljenja pravnih sredstava pre nego što se pitanje pokrene u Ustavnom sudu sa argumentom ESLJP-a da treba da se prvo dozvoli redovnim sudovima, ali i državnim institucijama uopšte, da isprave navodnu povredu. Ako ovaj sistem ne funkcioniše, onda na terenu stupa jurisdikcija Ustavnog suda kao supsidijarni sud. (Cf. slučaj ESLJP-a: *Selmouni protiv Francuske* i *Azinas protiv Kipra*).⁸¹⁴ Iscrpljenjem treba podrazumevati ne samo pravna sredstva u formalnom smislu, kao što su žalba, revizija, zahtev za zaštitu zakonitosti, itd., nego i pravna sredstva u smislu iscrpljenja, ali neuspešnog iscrpljenja, mogućnosti za podnošenje različitih zahteva u redovnim pravnim postupcima pred sudovima i drugim organima. Ovim se podrazumeva da podnosilac individualnog zahteva neće imati uspeh u realizaciji svog zahteva ako je isti zahtev nije prijavljen (pokrenut) na vreme u redovnim

⁸¹¹ Cf. više o ovome detaljnu i dugu studiju Venecijanske komisije: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice* (Adopted by the Venice Commission at Its 85th Plenary Session: Venice, 17-18 December 2010). Study No. 538/2009 (Strasbourg, 27 January 2011);

⁸¹² *Univerzitet AAB – RIINVEST D.O.O., Priština protiv Vlade Republike Kosovo*. Slučaj br. KI 41/09. Rešenje o neprihvatljivost. Ustavni sud Republike Kosovo, datum: 27. januar 2010. (Nr. Ref.: RK 04/10);

⁸¹³ Cf. *Ocena ustavnosti odluke Izbornog panela za žalbe i podneske*. Slučaj KI 22/11. Podnosilac zahteva: Bojana Denić., A. No. 263/2010. Rešenje o neprihvatljivosti. Ustavni sud Republike Kosovo. Datum: 19. maj 2011. (Ref. No.: RK 124/11);

⁸¹⁴ ESLJP, *Selmouni v. France*, No. 25803/94, decision of 28 July 1999, ECtHR; dhe, GjedNj, *Azinas v. Cyprus*, No. 56679/00, decision of 28 April 2004, ECtHR;

pravnim postupcima pred sudovima i drugim organima. To se naziva prekluzivno dejstvo nepoštovanja pravila o iscrpljenju svih (delotvornih) pravnih sredstava pre podnošenja zahteva Ustavnom sudu za zaštitu osnovnih prava i sloboda.

5. Pri razmatranju iscrpljenja pravnih sredstava, ESLJP je tražio da se primena pravila vrši uz fleksibilnost i bez veće formalnosti, kao u slučaju *Kenneth LEHTINEN protiv Finske*.⁸¹⁵ Štaviše, u slučaju *Van Oosterwijck protiv Belgije*,⁸¹⁶ ESLJP je uspostavio da pravilo o iscrpljenju pravnih sredstava niti je *apsolutno* niti je *automatsko*, i da iscrpljenje pravnih sredstava treba da se smatra u smislu realnih okolnosti podnosioca zahteva. ESLJP je u slučaju *Akdivar i drugi protiv Turske*,⁸¹⁷ takođe uspostavio da prilikom procene iscrpljenja pravnih sredstava od strane, nego i opšte okolnosti, pravni i politički sistem u kom je podnosilac zahteva imao pristup, kao i njegov lični kontekst. Stoga, ESLJP traži da pravno sredstvo bude kao *moгуće* tako i *delotvorno*, jer kako je navedeno u slučaju *D. H. i drugi protiv Češke Republike*,⁸¹⁸ traži se da ustanovi da li je podnosilac iskoristio sredstva za koja se *očekiva* da će budu iskorišćena od strane podnosioca. To je tako jer je moguće da postoje okolnosti u kojima korišćenje pravnog sredstva bi stavilo njega u opasnost. Stoga, u takvim slučajevima Sud može da primeni načelo da podnosilac nije imao pristup u *moгуće i delotvorno* pravno sredstvo, i da mu prihvati podnesak bez da je iscrpeo pravna sredstva.⁸¹⁹
6. Ovaj fleksibilan pristup prema iscrpljenju pravnih sredstava je upotrebljen od strane Ustavnog suda na primer u slučaju *Tome Krasniqi protiv RTK i drugi*,⁸²⁰ gde je Sud zbog činjenice da podnosilac nije mogao da pobije u redovnom pravosuđu opšti pravni akt na direktan način, zahtevao je od Suda da ocenjuje ustavnost *direktnog navodnog kršenja kao rezultat opšteg akta* bez da je iscrpeo pravna sredstva u redovnom pravosuđu. Isti je bio pristup u slučaju *Valon Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih*,⁸²¹ gde je Sud, zbog toga što je

⁸¹⁵ ESLJP, *Kenneth LEHTINEN v. Finland*, Application no. 39076/97, Decision as to Admissibility, Chamber of ECtHR (referring to the Cardot v. France judgment of 19 March 1991, Series A no. 200, 18, para. 34);

⁸¹⁶ ESLJP, *Van Oosterwijck v. Belgium*. Judgment of 6 November 1980, Series A no. 40, para. 35, 18.

⁸¹⁷ ESLJP, *Akdivar and Others v. Turkey* Judgment of 16 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, p. 1210-1211, paras. 65-68;

⁸¹⁸ ESLJP, *D. H. et al. v. The Czech Republic*, Application no. 57325/00, Judgement, Grand Chamber, ECtHR, 13 November 2007, para. 116 (referring to İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, para. 59, ECHR 2000-VII);

⁸¹⁹ Vidi npr.: Barnstedt, Elke Luise (2009) 'Differences Between Constitutional Complaints That Challenge Court Rulings And Those That Challenge Statutes'. European Commission For Democracy Through Law. Fourth Conference of Secretaries General of Constitutional Courts and Courts of Equivalent Jurisdiction, Ankara, Turkey, 1-2 October 2009. Venice Commission. CDL-JU(2009)055 (page 2);

⁸²⁰ *Tome Krasniqi protiv RTK et Al.* Odluka. Privremena mera (PM) u slučaju KI 11/09. Ustavni sud Republike Kosovo, datum: 16. oktobar 2009. Nr. Ref.: MP 01/09;

⁸²¹ *Valon Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova, Sudskog saveta Kosova i Ministarstva pravde.* Presuda. Slučaj KI 06/10. Ustavni sud Republike Kosovo, datum: 30. oktobar 2010. (Nr. Ref.: AGJ 63/10);

ustanovio da je podnosilac nije imao pristup u delotvornom pravnom sredstvu, dozvolio je korišćenje ove jurisdikcije i bez iscrpljenja pravnog sredstva. U slučaju *Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih*, podnosilac je argumentirao da zbog toga što je bio predmet kršenja njegovog ustavnog prava od nedelovanja prouzrokovanog usled *administrativnog ćutanja* Ministarstva unutrašnjih poslova, on nije mogao da uloži žalbu na akt *nedelovanja* u redovnom pravosudnom sistemu. Stoga, Sud je dozvolio zahtev kao prihvatljiv sa obrazloženjem da podnosiocu zahteva nije pružena mogućnost da ima pristup u *očekivane i moguće* delotvorna pravna sredstva.

7. Drugi uslov po članu 113.7 je taj da podnosilac zahteva, da bi bio ovlašćen da iskoristi odgovarajuću jurisdikciju Suda, mora da je bio *pogođen od kršenja* počinjenog od strane javnog organa države. U kratko, podnosilac može da pokrene individualna pitanja pred Sudom *samo* ako ima direktan interes u tom pitanju. *Direktan interes* u pitanju, prema ESLJP-u, ocenjuje da je tada kada je podnosilac *žrtva* kršenja od strane javnog organa. Stoga, kao što je odredio i ESLJP u slučaju *Scordino protiv Italije*,⁸²² podnosilac treba da *dokaže* da je žrtva povrede njegovog ustavnog prava, da bi mogao da uđe pod tutorstvom ove jurisdikcije. Međutim, ocena o tome da li je stranka žrtva akta javnog organa, kao što je navedeno od strane ESLJP-a u slučaju *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španije*,⁸²³ treba da se izvrši na razuman i liberalan način, u skladu sa političkim stanjem i okolnostima u državi gde je izvršena povreda prava podnosioca. S druge strane, podnosilac prema ESPLJ-u u slučaju *Amuur protiv Francuske*,⁸²⁴ mora da je bio *direktna žrtva* u navodnoj povredi, u suprotnom, ne može da bude legitimna stranka po članu 113.7. Međutim, određenje *direktne žrtve* treba da se vrši na nerigidan način, kao što je navedeno u ESLJP-u u slučaju *Karner protiv Austrije*,⁸²⁵ ostavljajući mogućnost da ako direktna žrtva nema mogućnost da iskoristi ovu jurisdikciju, onda to da učini indirektna žrtva (npr. *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).⁸²⁶ Štaviše, kako bi dao snažan pristup pravosuđu, ESLJP u slučaju *Vijayanathan & Pusparajah protiv Francuske*,⁸²⁷ je obrazložio da *i samo* ubeđenje ili navod podnosioca da je razumno žrtva javnog akta treba da se oceni od strane Suda kao dovoljan osnov za korišćenje odgovarajuće jurisdikcije.

8. Važno što se tiče jurisdikcije iz člana 113.7 je opseg i priroda delovanja ove jurisdikcije. Pre svega, treba reći da je ova jurisdikcija vrste *ex post*, pošto

⁸²² ESLJP, *Scordino v. Italy* (no. 1), Application no. 36813/97, Judgement, Grand Chamber, ECtHR, 29 March 2006 (para. 179);

⁸²³ ESLJP, *Gorraiz Lizarraga et al. v. Spain*, Application no. 62543/00, Judgement, Chamber, 27 April 2004 (para. 38);

⁸²⁴ ESLJP, *Amuur v. France*, 17/1995/523/609, Judgement, Chamber, ECtHR, 25 June 1996 (para. 36);

⁸²⁵ ESLJP, *Karner v. Austria*, Application no. 40016/98, Judgement, Chamber, ECtHR, 24 July 2003 (para. 25);

⁸²⁶ ESLJP, *McCann et al. v. The United Kingdom*, Application no. 18984/91, Judgement, Grand Chamber, ECtHR, 27 September 1995;

⁸²⁷ GjEDNj, *Vijayanathan & Pusparajah v. France*, Application no. 17550/90; 17825/91, Judgement, Chamber, ECtHR, 27 August 1992 (para. 46);

mehanizam ustavne kontrole jedne navodne individualne povrede se stavlja u pokret samo nakon što je stranka *apsorbovala* posledicu koja navodno povređuje njoj ustavno pravo.⁸²⁸ U ovom smislu, ova jurisdikcija je zavisna od protivustavne situacije koja je morala da se desi, situacija koja se pokriva aktom javnog organa i na osnovu koje podnosilac koristi njegovo pravo žalbe u Ustavnom sudu. U smislu prirode ove jurisdikcije, Sud je ovlašćen da kontroliše *samo* ustavnost akta javnog organa što se tiče ljudskih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom. Ovo uključuje sve Ustavom zagarantovana prava, kao procesna (npr. pravo na pravično suđenje) tako i materijalna prava (npr. pravo na imovinu i pravo na obrazovanje).

9. Od posebne važnosti u ovom aspektu je pojam ‘povrede’ od strane javnog organa prema jednom licu, kao osnov po kom može da se inicira vršenje ove jurisdikcije. Treba naglasiti da u načelu, da bi došlo do *povrede* ustavnog prava ili slobode, treba da postoji *radnja* javnog organa. Međutim, u smislu tumačenja ove jurisdikcije, Sud npr. u slučaju *Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova*⁸²⁹ i *Naslednici Ymer Loxhe i Sehit Loxhe protiv Vrhovnog suda*,⁸³⁰ je uspostavio načelo da ne samo ustavno kršenje počinjeno usled *radnje* javne institucije, nego i *odustajanje* ili *apstiniranje* od strane javne institucije da preduzima radnju što za posledicu ima povredu ljudskih prava i sloboda je osnov za vršenje ove jurisdikcije. U smislu člana 113.7, dakle, *radnja* ili *neradnja* od strane javnog organa mogu da budu uzroci nad kojim se vrši ustavno *kršenje*, koje je osnov za korišćenje ovlašćenja stranke da pokrene pitanja pred Sudom u smislu tog člana.
10. U smislu pravnog dejstva odluka Suda donetih shodno ovoj jurisdikciji, treba reći da, za razliku od apstraktne ustavne kontrole gde su odluke karaktera *erga omnes* delovanja, u ovoj jurisdikciji odluke Suda imaju *inter partes* dejstvo, sve dok je predmet odluke restauracija ustavnog prava ili slobode stranke povređenog u individualnom/konkretnom slučaju. Međutim, Sud nije ograničen u donošenju odluka *inter partes* kada vrši jurisdikciju iz ovog člana. Tako, na primer, u slučaju *Krasniqi protiv RTK i drugih*, Sud je postupio u okviru jurisdikcije 113.7. Međutim, da bi sanirao individualno ustavno kršenje počinjeno stranci, Sud je bio obavezan da obustavi primenu apstraktnog pravnog akta. Stoga, deo odluke koji ukida apstraktni akt zbog protiv ustavnosti ima karakter *erga omnes*, bez obzira na to što se ista donosi u okviru jurisdikcije iz člana 113.7, dok, deo koji se odnosi na specifično kršenje i restauraciju prava adresanta ima pravno dejstvo *inter partes*.

⁸²⁸ Cf. Hasani, E *et al* (2012) ‘Individual Complaint Mechanism as a Means to Protecting Fundamental Human Rights and Freedoms: The Case of the Constitutional Court of Kosovo’. *European Yearbook of Human Rights*. The Hague: Intersentia.

⁸²⁹ *Valon Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova, Sudskog saveta Kosova i Ministarstva pravde*. Presuda. Slučaj KI 06/10. Ustavni sud Republike Kosovo, datum: 30. oktobar 2010. (Nr. Ref.: AGJ 63/10);

⁸³⁰ *Naslednici Ymer Loxhe i Sehit Loxhe protiv odluke br. PKL br. 21 /07 Vrhovnog suda Republike Kosovo*. Slučaj br. 14/09., od 17. decembra 2008. Odluka o neprihvatljivosti. Ustavni sud Republike Kosovo. Datum: 15. oktobar 2010. (Nr. Ref.: RK 47/10);

11. U vršenju ove jurisdikcije, Ustavni sud se ipak ne *pretvara* u četvrtostepenom sudu. Iako, jurisdikcija iz ovog člana je od dosta sudske prirode, odluke Suda jednostavno su ocene ustavnosti slučaja. Kao takva, odluke na osnovu ove jurisdikcije postaju obavezujuće za redovno pravosuđe, koje ne gubi jurisdikciju za njihovo ponovno suđenje. Ali ponovno suđenje po slučaju onda mora da se sprovede u liniji sa ustavnim preporukama (nalazima) odluke Ustavnog suda, učinivši da jurisdikcija redovnog pravosuđa realno nikako ne *bude iznajmljena* od strane Ustavnog suda.⁸³¹
12. Važno je da se argumentira da Ustav ne dozvoljava prostor za *actio popularis*. Ova jurisdikcija ne predstavlja *actio popularis* za podnosioc, i to zbog dva razloga: prvo, jer pri sticanju ovlašćenja da se žali na *ustavno kršenje* pred Ustavnim sudom, podnosilac zahteva mora da je bio *žrtva* tog kršenja, i mora da ima direktan interes u slučaju. To predstavlja proceduralni zahtev iz člana 113.7; i drugo, jer u sticanju ovlašćenja da se žali na *ustavno kršenje*, podnosilac treba da načelno *predstavljaju činjenice* da individualni akt (bilo u obliku radnje ili neradnje) javne institucije podrazumeva povredu njegovog ustavnog prava i slobode. U slučaju *Krasniqi protiv RTK*, Sud je uspostavio inovativni mehanizam razmatranja ovog pitanja: iako aktivirano shodno jurisdikciji iz člana 113.7, Sud je dopustio da presudi po pitanju na zahtev stranke koja je tvrdila da *je bila lišena ustavnog prava na direktan način od zakona*. U ovom slučaju, stoga predmet spora po kom je podnosilac izneo argument o povredi njegovog ustavnog prava bio je zakon parlamenta (odnosno, apstraktni pravni akt). Sud je inovirao jednu vrstu *polu-actio-popularis*, dozvolivši da ipak jedan podnosilac može da osporava ustavnost zakona ako *dotični zakon je direktno izvor povrede njegovog/njenog ustavnog prava*. Iz toga proizilazi da, u smislu *Krasniqi protiv RTK*, korišćenje jurisdikcije iz člana 113.7 od strane individualnog podnosioca za osporavanje zakona zbog povrede takvog prava, je dozvoljeno sve dok je podnosilac u stanju da iznese argumente da je *direktna žrtva* apstraktne norme koja njemu povređuje jedno ustavno pravo. I ne samo to. U smislu slučaja *Krasniqi protiv RTK*, individualni podnosilac (fizičko ili pravno lice) može pred Sudom da ospori ustavnost apstraktnog akta po uslovom da je:
- podnosilac žrtva opšteg akta, zbog toga što je njemu povređeno ustavno pravo;
 - podnosilac u stanju da iznese argumente da takav opšti akt predstavlja direktnu *radnju* u povredi njegovog ustavnog prava;
 - podnosilac ima *direktan interes* u restauraciji/ispravci tog kršenja i da apstraktni akt koji predstavlja kršenje njegovog ustavnog prava efektivan, i nema drugo delotvorno sredstvo da bi se zahtevao ukidanje istog.
13. Pri vršenju ove jurisdikcije, kao što je odlučeno i u slučaju *Krasniqi protiv RTK*, Sud je slobodan da *sua sponte*, dok je u procesu rešavanja zahteva podnosioca, *ultra petitum* da oceni i da otvori krug pravnih akata za koje *Sud smatra* da prouzrokuju povredu koju je prijavio stranka. Stoga, pri vršenju ove jurisdikcije, Sud može da postupi *ultra petitum*, i da kontroliše i ustavnost drugih pravnih akata,

⁸³¹ Vidi npr.: Garlicki, Lech (2007) 'Constitutional Courts Versus Supreme Courts'. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 5 (1): p. 44-68;

bez obzira da li su predmet zahteva stranke, sve dok je *ubedljivo* obrazloženo da je povreda navedena od strane podnosioca sanirana.

Član 113.8

1. Član 113.8 određuje *incidentalnu* jurisdikciju Ustavnog suda, što podrazumeva delovanje Suda u vršenju apstraktne kontrole na inicijativi redovnog suda. Ovaj član određuje da redovni sudovi mogu da podnesu Ustavnom sudu pitanja u vezi sa ustavnošću zakona, koji navedeni sud primenjuje na jednom individualnom (konkretnom) slučaju, i gde navedeni sud nije siguran o ustavnošću navedenog zakona, od kojeg zavisi i ishod slučaja koji je u procesu rešavanja pred sudom koji pokreće pitanje. Incidentalna jurisdikcija, u stvari, je prostor gde redovni sudovi, polazeći od konkretnog slučaja koji se pojavljuje pred njim u smislu tumačenja zakona, pokrenu pitanje ustavnosti navedenog zakona pred Ustavnim sudom. Incidentalna jurisdikcija predstavlja mehanizam koji omogućuje podelu funkcija redovnih sudova i Ustavnog suda, i gde redovni sudovi ne nastavljaju sa primenom zakona pre nego što zahtevali razjašnjenje ustavnosti istog od strane Ustavnog suda. Sistemi ustavnog sudstva koji imaju incidentalni sistem su oni koji imaju podelu između redovnog i ustavnog sudstva, i ova vrsta jurisdikcije ne postoji u decentralizovanom modelu ustavnog sudstva.
2. U smislu člana 113.8, *incidentalna* jurisdikcija Suda može da se aktivira od strane bilo kog redovnog suda pod uslovom da zakon za koji se zahteva kontrola ustavnosti je izvor referisanja za pitanje koje se rešava od strane navedenog redovnog suda. Iniciranjem zahteva za kontrolu ustavnosti jednog zakona, redovni sud se obavezuje da ne donese odluku u navedenom slučaju pre nego što zakon prođe kroz filter Ustavnog suda. Treba reći da u smislu ovog stava samo redovni sudovi odnosno sudije/sudska veća koji sude stvar imaju pravo da pokrenu inicijativu ustavne kontrole zakona na osnovu ove jurisdikcije, i da ovo pravo nemaju strane u slučaju koji se rešava od strane redovnog suda.
3. U nekim ustavnim sistemima, zahtev strana obavezuje sudove da odmah obustave postupke koji se odvijaju pred njim i da uputi pitanje Ustavnom sudu. Ovo nije slučaj na Kosovu jer redovni sud stvari ima potpunu diskreciju da odluči da li će uputiti pitanje Ustavnom sudu ili ne. Ali, u slučaju da Sud odbija zahtev, on mora da obrazloži dobro i da konstatuje putem zapisnika jer, u suprotnom, odluka o odbijanju kasnije može da se proglasi odlukom koja je povredila ustavna prava i slobode⁸³².
4. U vezi sa gore navedenim, u vršenju ove jurisdikcije u nekim zemljama Ustavni sud je dužan da razmatra i pitanja *činjenica*, ne prosto samo pravna pitanja, pošto

⁸³² Cf. više o komparativnim aspektima ovog pitanja onako kako se sprovede u drugim zemljama u: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *Study on Individual Access to Constitutional Justice* (Adopted by the Venice Commission at Its 85th Plenary Session: Venice, 17-18 December 2010). Study No. 538/2009 (Strasbourg, 27 January 2011);

zahtev podnosioca može da se odnosi na činjenice koje su dovele to povrede ustavnog prava podnosiocu.⁸³³ Ovo nije slučaj na Kosovu, gde Sud mora da se ograničava samo na pravna pitanja ostavljajući činjenična pitanja redovnim sudovima za rešavanje.⁸³⁴

5. *Incidentalna* jurisdikcija Ustavnog suda, stoga, predstavlja postupak gde redovno pravosuđe komunicira sa Ustavnim sudom, i gde redovno pravosuđe takođe igra ulogu inicijatora kontrole ustavnosti i ujednačenost pravnog poretka. Gledano u ovom smislu, prema logici člana 113.8, redovni sudovi nemaju autoritet da odlučuju u vezi sa ustavnošću pitanja i da ova funkcija postaje monopol Ustavnog suda.⁸³⁵

Član 113.9

1. Ovaj član određuje da predsednik Skupštine *mora* da podnese u Ustavnom sudu predložene ustavne amandmane pre njihovog usvajanja u Skupštini da bi kontrolisao da li isti umanjuju prava i slobode garantovane poglavljem II Ustava. Ovaj stav stoga predstavlja jurisdikciju Ustavnog suda za kontrolu ustavnih amandmana, jurisdikcija koje se pokreće *obavezno* uvek kada se predlažu ustavni amandmani prema proceduri promene Ustava.⁸³⁶
2. U smislu ovog stava, dva su pitanja koja treba da se komentarišu. Prvo, prostor delovanja Suda u smislu kontrole toga da li predloženi ustavni amandmani umanjuju prava i slobode garantovane poglavljem II Ustava; i drugo, da li odluka Suda o neusklađenosti u konkretnom slučaju proizvodi obavezujuće pravno dejstvo za Skupštinu. Što se tiče prvog pitanja, Sud je u načelu ovlašćen da *prosto* kontroliše *samo* usklađenost predloženih ustavnih amandmana sa poglavljem II Ustava. Međutim, treba naglasiti da poglavlje II Ustava koji predstavlja spisak prava i sloboda zagwarantovanih Ustavom treba da se tumači u liniji sa obavezom iz člana 53.

⁸³³ Vidi npr: Smith, Eivind (2005) 'Courts of people, not of norms? Law and fact in constitutional review as performed by courts of general or administrative jurisdiction'. International Conference Law and Fact in Constitutional Jurisprudence, 30 June-1 July 2005, Vilnius, Lithuania. Venice Commission. CDL-JU(2005)022 (p. 4);

⁸³⁴ Kao komparativni primer iz jurisdikcije češkog Ustavnog suda, u skladu sa njegovom konsistentom sudskom praksom, češki ustavni sud je odlučio da on ne razmatra ponovo dokaze koje su redovni sudovi već razmatrali. Međutim, u okolnostima kada je osuđujuća presuda zasnovana samo na jednom indirektnom (posrednom) dokazu, osim toga, od prosto podržavajućeg ili supsidijarnog karaktera, i kad je Sud odbio da razmatra druge dokaze koje je predočio optuženi, redovni sud je povredio osnovna prava i slobode optuženog, prava koja su Ustavom zagwarantovana. (Odluka Ustavnog suda Češke Republike I. US 394/97 od 04.03.1998);

⁸³⁵ Vidi istu logiku argumentovanu od strane: Kelsen, Hans (1942) 'Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution'. *Journal of Politics*. Vol 4: p. 185-186.

⁸³⁶ Kao komparativni primer o važnosti prethodnog ustavnog režima, Ustavni sud Južnoafričke Republike je odbio da certifikuje Ustava Južnoafričke Republike od 1996., jer jedan broj odredaba nije bio u skladu sa ustavnim načelima (privremenog) Ustava Južnoafričke Republike od 1993. (Odluka Ustavnog suda Južnoafričke Republike CCT 23/96 od 06.09.1996);

Ustava (koji zahteva da se *sledi* sudski presedan Evropskog suda ljudska prava) i međunarodnih pravnih instrumenata garantovanih članom 22. Ustava. Gledano u ovom smislu, prostor jurisdikcije Suda što se tiče odgovarajuće kontrole usklađenosti je višestruko širi nego što to izgleda na prvom redu. Sudski presedan ESLJP-a, međunarodni mehanizmi koji su inkorporisani u Ustavu i sudski predsedani/sudska tumačenja u vezi sa njim predstavljaju veoma širok prostor u kom treba da se tumači poglavlje II Ustava. To podrazumeva da kontrola usklađenosti predloženih ustavnih amandmana sa poglavljem II Ustava predstavlja teren koji povlači u sebe ne samo spisak ljudskih prava i sloboda nego teren međunarodnih standarda koji treba da služe kao osnova za tumačenje ustavnih prava i sloboda. To praktično znači da svako tumačenje, kao što smo prethodno rekli, treba da izvrši uz poštovanje slova i duha Ustava Kosova koji se smatra organskom celovitost modelirana prema standardima modernog konstitucionalizma.

3. Što se tiče pitanja pravnog dejstva odluke Suda ako isti utvrđuje da predloženi amandman nije u skladu sa poglavljem II, treba reći da član 113.9 je izgrađen u obliku pozitivne obaveze koja *zabranjuje* promenu Ustava ako to umanjuje ljudska prava i slobode određene poglavljem II. Sledstveno, Skupština je vezana za odluku Suda što se tiče takve usklađenosti, i zabranjeno je njoj da prosleđuje na glasanja predložene amandmane za koje je utvrđeno da ti amandmani kao takvi umanjuju ljudska prava i slobode iz poglavlja II Ustava.
4. S druge strane, *tekuća* obaveza koja se proizvodi ovom jurisdikcijom je to da ustavni amandmani *ne mogu* da menjaju/ukidaju *ni* odluke Ustavnog suda kojima se izvrše tumačenja ljudskih prava i sloboda iz poglavlja II. Uopšte, stoga član 113.9 se daje u obliku pozitivne obaveze za Sud, koji takođe podrazumeva *zabranu* da ustavni amandmani umanjuju prava i slobode određene u poglavlju II. U ovom smislu, Sud se stavlja u funkciju garanta da ustavni amandmani ne umanjuju ljudska prava, nego da iz aspekta međunarodnih standarda, u povezanost sa drugim gorecitiranim članovima, to treba da se vidi i kao zabrana da ustavni amandmani umanjuju međunarodne standarde o ljudskim pravima.
5. Do sada, pred Ustavnim sudom bilo je dva slučaja u kojim je odlučeno o ustavnosti predloženih ustavnih amandmana. U prvom slučaju, Sud je odlučio o ustavnosti ustavnih amandmana kojim je završena nadgledana nezavisnost Kosova predviđena Ahtisaarejevim planom od marta 2007. god.⁸³⁷ U tom slučaju, Sud je našao da većina njih ne povređuje odredbe poglavlja II Ustava, niti odredbe poglavlja III i druge ustavne vrednosti i načela. U drugom slučaju, ipak Sud je poništio preko šesdeset od sto (60 %) predloženih amandmana jer kao takvi oni su bili u suprotnosti sa poglavljima II i III, i sa drugim ustavnim načelima i vrednostima. Najvažniji amandman među ovim protivustavnim amandmanima je amandman (10), kojim je bilo nameravano da se prekine petogodišnji (5) mandat Kosovskog šefa države kroz korišćenje pravne tehnike ustavnog amandmana. Ovaj

⁸³⁷ *Ocena ustavnosti Vladinih predloženih amandmana na Ustavu, koje je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo dana 12. aprila 2012.* Presuda u slučaju KO 38/12. (Nr. ref.:K 234 /12), Ustavni sud Republike Kosovo. Datum 15. maj 2012.;

pokušaj za konstitucionalizaciju trenutnih političkih konjunktura je sprečen od strane Suda presudom u slučajevima K.O. 29/12 i K.O. 48/12, od 20. jula 2012. god. (Br. ref. AGJ 284/12)., kojom je proglasio protivustavnim, kao što smo rekli, preko šesdeset od sto (60 %) amandmana, uključujući i amandman deset (10)⁸³⁸.

Član 113.10

1. Član 113.10 određuje da se dodatna jurisdikcija Ustavnog suda, osim ove određene članom 113. može odrediti zakonom. Ovaj stav, stoga daje mogućnost Skupštini da odredi dodatnu jurisdikciju za Sud. To međutim treba da se čita i kao zabrana da Skupština umanjuje ili ukida jurisdikciju određenu članom 113.⁸³⁹ Treba pominjati da, pri korišćenju svog prava da odredi dodatnu jurisdikciju putem zakona, Skupština se podvrgne jurisdikciji Ustavnog suda za kontrolu ustavnosti zakona. To znači da je Sud takođe ovlašćen da kontroliše da li je zakon o dodatnoj jurisdikciji, pokrenut od strane ovlašćene stranke za ustavnu kontrolu, u skladu sa ustavnim načelima i da li eventualno krši neki standard njegove ustavne funkcije.

Član 114 [Sastav i Mandat Ustavnog Suda]

- (1) **Ustavni sud čini devet (9) sudija, koji je biti istaknuti pravnici najvišeg moralnog karaktera, sa najmanje deset (10) godina relevantnog profesionalnog iskustva. Sve sudije moraju posedovati diplome Pravnog fakulteta. Ostale relevantne kvalifikacije su regulisane zakonom. Načelo polne jednakosti će se poštovati.**
- (2) **Sudije imenuje Predsednik Republike Kosovo na predlog Skupštine i služiće na mandat od devet godina bez mogućnosti produžavanja.**
- (3) **Odluka o predlaganju sedam (7) sudija zavisi od usvajanja dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju. Odluka o predlaganju dvoje (2) ostalih sudija se donosi na osnovu glasova većine poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju, ali samo nakon glasanja većine poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarantovana za predstavnike zajednica koje ne čine većinsku zajednicu na Kosovu.**
- (4) **Ako se mandat sudije završi pre redovnog mandata, imenovanje će se izvršiti u saglasnosti sa uslovima ovog člana i ta zamena će važiti za ceo mandat, bez prava ponovnog izbora.**

⁸³⁸ *Ocena ustavnosti predloženih ustavnih amandmana koje je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo dana 23. marta i 4. maja.* Presuda u slučajevima KO 29/12 i KO 48/12 (Nr. Ref.:AGJ 284/12). Ustavni sud Republike Kosovo. Datum: 20. juli 2012.;

⁸³⁹ Kao komparativni primer, Savezni ustavni sud Brazila je u odluci ADI 2.797 naglasio da statutori zakon ne može da proširi nadležnosti u oblasti ustavne jurisdikcije. Svaki zakon koji tumači ustavne odredbe uzurpira nadležnosti Saveznog ustavnog suda. (Odluka Saveznog vrhovnog suda Brazila ADI 2.797 od 15.09.2005);

(5) Izbor predsednika i zamenika predsednika Ustavnog suda vrše i sudije Ustavnog suda, tajnim glasanjem sudija Suda, na mandat od tri godine. Izbor za ove funkcije ne produžuje mandat sudija.

Član 114.

1. Član 114. određuje sastav Ustavnog suda, vremenski mandat sudija kao i proceduru i kriterije za imenovanje sudija. Ovaj član, takođe, određuje i neka osnovna pitanja o unutrašnjoj organizaciji Suda.⁸⁴⁰

Član 114.1

1. Član 114.1 određuje da se Ustavni sud sastavlja od devet (9) sudija, koji rade u veću i u plenarnim sednicama. Ustavni sud je kolegijalni organ, koji donosi svoje odluke na plenarnoj sednici većinom glasova. Dok Veća za razmatranje nisu organ odlučivanja. Ovaj stav postavlja tri uslove što se tiče kandidata za mesto ustavnog sudije,⁸⁴¹ i to su: pod jedan, da kandidat za ustavnog sudiju bude istaknuti pravnik, pod dva, da kandidat za ustavnog sudiju ima visoku ličnost i pod tri, da kandidat za ustavnog sudiju ima najmanje 10 godina radnog iskustva. Osim ovih uslova, ovaj stav određuje da drugi kriterijumi mogu da se postave zakonom. Što se tiče prvog uslova, karakteristika „istaknuti pravnik“ na koju se poziva ovaj stav podrazumeva kandidata koji ima uporedno i ubedljivo veoma visoke profesionalne vrednosti u oblasti prava uopšteno. Treba imati na umu, da mesto ustavni sudija, u smislu same uloge ustavnog sudstva, podrazumeva istaknutog pravnika ne samo u tehničkom aspektu, kao što mogu da budu obične sudije i advokati, nego pravnici filozofske prirode.
2. Ovde treba reći da ustavnog sudstvo prirodno zahteva pravne sposobnosti ne samo u nivou tehnike konstrukcije norme, nego i od filozofske norme i teoretske pozadine ustavne norme. Većina ustavnih normi iako od spolja izgleda da imaju veoma malo tekstualno/tehničko značenje, one se pozivaju na pojmove koji su razvijeni vekovima bilo u teoretskom smislu tako i na filozofskom smislu, čije tumačenje zahteva sposobnosti koji premaše tehničko tumačenje pravne norme. Gledano u ovom kontekstu, pojam „istaknuti pravnik“ naveden u ovom stavu se odnosi na sposobnosti dalje od tehničke strane prava, uključujući i teoretske i filozofske aspekte po kojoj osnovi su razvijeni ustavni pojmovi, koji, ipak, mogu

⁸⁴⁰ Ustavni sud Nemačke, kao komparativni primer, naglasio je da kandidatura člana Ustavnog suda za predsednika Savezne Republike ne diskvalifikuje njega automatski od vršenja funkcije u Ustavnom sudu i samo po sebi ne predstavlja dovoljnu osnovu da se dovode u pitanje njegova nepristrasnot. (Odluka Ustavnog suda Savezne Republike Nemačke br. 1BvR 1693/92 od 8. februara 1994.);

⁸⁴¹ Kao komparativni primer, Ustavni sud Belgije je odlučio da učestvovanje poslanika pri elaborisanju zakona koji je osporen u Ustavnom sudu, što podrazumeva podršku parlamentarne većine kojoj je pripadao tako što je glasao za zakon i protiv podnetih amandmana od strane opozicije, nije dovoljno objektivno obrazloženje za sumnje podnosioca što se tiče njegovih naknadnih sposobnosti da kao sudija razmatra nepristrasnost i ustavnost osporenog zakona. (Presuda Ustavnog suda Belgije (tada se zvao: Arbitražni sud) br. 35/94 od 10. maja 1994.).

da izgledaju veoma tehnički na prvom pogledu. Stoga, pojam ‘istaknuti pravnik’ korišćen u ovoj normi, se razlikuje suštinski od karakteristike pravnika od kojeg se zahteva da obavlja profesiju redovnog sudije, i da to povlači sa sobom višestruko kompleksniju sliku pravne nauke i filozofije prava.

3. Što se tiče drugog uslova, pojam ‘ličnost sa visokim moralnim vrednostima’ se odnosi na besprekornu ličnost kandidata koji će obavljati dužnost ustavnog sudije, što podrazumeva jednu ličnost koja je prihvatljiva za javnost, kao počastan, i moralno pouzdan za vršenje takve funkcije. Što se tiče trećeg uslova, kandidat mora da je imao najmanje 10 godina profesionalnog radnog iskustva. Kao u prvom uslovu, ovo podrazumeva radno iskustvo koje premaši zahtev iz profesija tehničkog pravnika i obuhvata profesionalnu pozadinu koja povlači sa sobom obavezno i vrednosti iz teoretskog i filozofskog terena. Istorija ustavnog sudstva u bivšim komunističkim zemljama je pokazala da je najveći uspeh postignut u slučajevima kada su ustavni sudovi „nastanjeni“ ne od strane redovnih sudija, advokata i drugih tehničkih pravnika nego od „stanovnika“ iz akademskog života i bez dogmatičkog iskustva u radovima redovnog pravosuđa.⁸⁴²

Član 114.2 i 114.3

1. Član 114.2 i 114.3 određuju proceduru izbora ustavnih sudija i ovlašćene organe za podnošenje njihovih predloga i za imenovanje istih. Prema navedenim članovima, ustavne sudije se predlažu od strane Skupštine i imenuju se od strane predsednika Republike na devetogodišnji mandat,⁸⁴³ bez mogućnost produžetka.⁸⁴⁴ Od devet sudija koliko ima Sud, sedam od njih se predlaže odlukom od 2/3 poslanika Skupštine koja je prisutna i koja glasa. Dve ostale sudije se predlažu od većine prisutnih poslanika, nakon što su dobili odobrenje većine poslanika koje drže

⁸⁴² Cf. O odličnoj analizi iskustava svih bivših komunističkih zemalja, kao i o ulozi i položaju ustavnih sudova tokom tranzicije, uključujući ovde i njihovo upoređenje sa zapadnim naprednim zemljama, vidi više o tome u: Schwartz, Herman (2000) ‘The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe’. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1 – 21 dhe 226-248; Gonenc, Levent (2002) ‘Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries’. The Hague: Kluwer Law International, naročito poglavlja 1. (“Conceptual Framework”) i 3. (“Constitution-Making”), str. 3-25 i 103-208; Massias, Jean – Pierre (2008) ‘Droit constitutionnel des Etats d’Europe de l’ Est’. (2e edtion). Paris: Presses Universitaire de France, p. 13- 63; Mezzeti, Luca (2011) (ed.), *Sistemi e Modeli di Giustizia Costituzionale*. Tomo I (CEDAM: Padova, 2009) et Tomo II. Padova: CEDAM, delovi autora koji govore o bivšim komunističkim zemljama (poglavlja 10, 11. i 18. I. toma, i poglavlje 5 II toma).

⁸⁴³ Ovo je veoma slično sa većinom drugih postkomunističkih zemalja: Ludwikowski, Rett R. (2000) ‘Constitutional Culture of the New East-Central European Democracies’. *Georgia Journal of International & Comparative Law*. Vol. 29 (1): p. 24; Međutim, u slučaju Rusije, ustavne sudije imaju 12 godišnji mandat. Vidi: Weisman, Amy J. (1995) ‘Comment, ‘Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian Federation’. *American University Journal of International Law and Policy*. Vol. 10 (4): p. 1365-1398;

⁸⁴⁴ Ovo je slično sa većinom drugih postkomunističkih zemalja: Cholewinski, Ryszard (1998) ‘The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution’. *Fordham International Law Journal*. Vol. 22 (2): p. 236-291;

mesta rezervisana ili garantovana za predstavnike nevećinskih zajednica na Kosovu.

2. Gledano u opštem smislu, potrebno je da se ustavne sudije budu predložene od strane kvalifikovane parlamentarne većine, koja je naravno višestruko veća od većine koju po uobičajeno nosi jedna koaliciona vlada. Predlog koji potiče iz Skupštine, zbog toga što mora da postigne stepen od 2/3 poslanika koji su prisutni i koji glasaju, je sklonjen da bude *konsenzualan*, u smislu da nijedna politička stranka (niti koalicija koju kontroliše Vlada) ne bi mogla da sama izgasa. U ovom smislu, predlog za imenovanje ustavnih sudija mora da bude konsenzualan i, naravno takva odluka se smatra kao pravno neutralna i nekontrolisana od samo jedne političke stranke ili koalicije. Ovo u stvari je ustavna garancija da izabrani kandidati za ustavne sudije budu konsenzualne figure u smislu da kvalifikovana parlamentarna većina smatra njih vrednim da vrše ovu funkciju van eventualnog političkog uticaja.
3. Nakon dobijanja predloga Skupštine, predsednik Republike *mora* da izvrši imenovanje ustavnih sudija. Važno pitanje za ovaj kontekst je to da li može predsednik da odbija predlog Skupštine? Ustav ne daje jasan odgovor na ovom, međutim, sve dok je predsedniku povereno pravo na *imenovanje*, naravno da može da koristi pravo da odbija imenovanje predloga Skupštine. Pri korišćenju ovog prava ipak predsednik Republike mora da obrazloži da jedan od uslova koji je Ustavom predviđen za kandidate nije ispunjen. U suprotnom, predsednik je obavezan da vrši imenovanje na predlog Skupštine. Ova mogućnost za odbijanje imenovanja koja je data predsedniku postaje razumnija ako se uzima u obzir činjenica da predlozi za kandidate ne dolaze od profesionalnog organa, kao što je slučaj, na primer, sa Sudskim savetom, nego od jednog sasvim političkog organa, predstavničkog a ne profesionalnog. Ali, kao što je navedeno, predsednik mora da detaljno obrazloži svako odbijanje jer se radi o individualnom ustavnom pravu. To podrazumeva da svaka odluka predsednika o odbijanju može da završi u sudsku kontrolu zakonitosti na osnovu pravila o upravnom sporu i, nakon toga, u kontrolu ustavnosti te odluke pred Ustavnim sudom na osnovu člana 113.7 Ustava.

Član 114.4

1. Član 114.4 određuje da ako mandat ustavnog sudije ističe pre redovnog mandata, imenovanje novog sudije se vrši u skladu sa istim članom, i bez prava na ponovni izbor. U ovom smislu, imenovanje novog sudije nakon što je mesto privremeno ostalo upražnjeno vrši se po istoj proceduri. U bivšim komunističkim zemljama, odugovlačenje izbora novih sudija za popunjavanje upražnjenih mesta je bilo zabrinjavajući fenomen. Do ovog odugovlačenja je došlo usled nameri politike da postave u ustavni sud ljude koji su politički lojalni. U nekim slučajevima, recimo slučaj Albanije (1992-1997), Rusije (1995-1999), Belorusije (od osnivanja pa do sada), itd., politika je imala uspeh. Među najuspešnijim i najtragičnijim slučajevima se procenjuje slučaj Mađarske nakon ustavnih promena 2011. godine. Tom prilikom, Ustavni sud Mađarske, sa jednog suda koji je služio kao primer za

sve bivše komunističke zemlje pretvorio se u instituciju bez uticaja i u senku onoga što je nekada bio.⁸⁴⁵ U drugim slučajevima, ovaj uspeh nije bio velik usprkos velikim naporima politike (na primer, slučaj Slovačke za vreme premijera Meciar). U nekim zemljama, beskrajno odugovlačenje je rešeno time što je sudijama kojima je istekao mandat dozvoljeno da nastave njihov rad kao sudije do izbora novih sudija. U slučaju Kosova bilo je odugovlačenje od godinu dana od kada je u junu 2012. izabran samo jedan od dva sudija koliko je bilo potrebno da se izaberu za upražnjena mesta.

Član 114.5

1. Član 114.5 određuje da se predsednik i zamenik predsednika Ustavnog suda biraju od strane samih ustavnih sudija, tajnim glasanjem, na mandat od tri godine. Izbor na rukovodilačke funkcije Suda, u oba slučaja, ne produžuje njihov mandat kao sudije, prema istom stavu člana 114. U ovom smislu, Ustav otvara put jednoj vrsti unutrašnje autonomije Suda što se tiče izbora njegovog predsednika, tako što ne dozvoljava učešće drugih državnih aktera u njegovom odlučivanju. To treba da se smatra kao standard nezavisnosti Suda, pošto to ne dozvoljava prostor da se imenovanje predsednika i zamenik predsednika vrši pod spoljašnjim uticajem. U smislu ovog stava, imenovanje predsednika i zamenik predsednika vrši većinom glasova sudija Ustavnog suda.

Član 115 [Organizacija Ustavnog Suda]

- (1) Ustavni sud će odrediti svoju unutrašnju organizaciju, uredbu o radu, procese donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u saglasnosti sa zakonom.**
- (2) Ustavni sud objavljuje godišnji izveštaj.**

Član 115.1 i 115.2

1. Član 115. određuje jedan broj osnovnih načela po pitanju unutrašnjeg regulisanja Ustavnog suda. Prema pravom stavu, Ustavnom sudu je povereno ovlašćenje da odredi unutrašnju organizaciju, da donese poslovnik o radu i da odluči u vezi sa drugim organizacionim pitanjima u skladu sa zakonom.⁸⁴⁶ U ovom aspektu, ovaj

⁸⁴⁵ Slično slučaju Mađarske gde politika je postigao 2012. da stavi pod kontrolu, osim sudije Ustavnog suda, i Centralnu banku i medije, godinu dana kasnije Rumunija zamalo da ima istu sreću. U rumunskom slučaju, na sreću evropsko reagovanje je bilo brzo i na vreme, krajnije strog, tako da su naponi rumunske politike da stave pod kontrolu ustavni sud propali. Cf. "Is Romania Worse Than Hungary?" *The Economist* (OpEd): 17/07/2012. Nê internet: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/07/romanian-politics>;

⁸⁴⁶ Kao komparativni primer, Ustavni sud Hrvatske je odlučio da Ustav određuje šta se može regulisati ustavnim aktom o Ustavnom sudu. Ni jedan drugi zakonodavni akt ne može da reguliše nadležnosti Ustavnog suda. (Odluk Ustavnog suda Hrvatske U-III-317/1996 od 03.02.1999);

stav čini da Sud ima unutrašnje ovlašćenje da postavi pravila o načinu vršenja svoje funkcije, uključujući unutrašnju organizaciju, što ide u liniji sa njegovom institucionalnom nezavisnošću Drugi stav, s druge strane, postavlja obavezu da Sud pripremi svake godine svoj godišnji izveštaj. U ovom aspektu, Sud *nije obavezan* da izveštava bilo kojoj instituciji, osim da pripremi godišnji izveštaj o radu za svrhe informisanja šire javnosti.

Član 116 [Pravni Efekat Odluka]

- (1) Odluke Ustavnog suda su obavezne za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo.
- (2) Dok god je procedura u postupku pred Ustavnim sudom, sud može privremeno prekinuti primenu spornog postupka ili zakona, dok god se ne donese sudska odluka, ukoliko smatra da je primena takvih spornih zakona može uzrokovati nepopravljivu štetu.
- (3) Osim ako je drugačije određeno odluka Ustavnog suda o ukidanju zakona, drugog akta ili radnje stupa na snagu na dan objavljivanja odluke suda.
- (4) Odluka Ustavnog suda se objavljuje u Službenom listu.

Član 116

1. Član 116 reguliše pitanje pravnog dejstva odluka Ustavnog suda, kao i mehanizma za njihovo sprovođenje.

Član 116.1

1. Član 116.1 određuje da su odluke Ustavnog suda obavezujuće za pravosuđe,⁸⁴⁷ i sve lica i institucije Republike Kosovo. To znači da je ovim stavom određeno da odluke Suda *nisu* deklarativnog karaktera, dakle ne vrše samo kvalifikaciju jednog pitanja kao ustavno ili protivustavno, nego imaju direktno *konstitutivno pravno dejstvo*.⁸⁴⁸ U ovom smislu,⁸⁴⁹ odluke Suda u smislu njihovog obavezujućeg efekta proizvode sledeće pravne posledice (smatrano kolektivno):

⁸⁴⁷ U sličnom slučaju, Viši sud Grčke je odlučio da je on nadležan da odluči u vezi sa ustavnošću zakona, i u slučajevima kada taj zakon nema širi delokrug, nego reguliše jedan individualni slučaj ... Samo presude Višeg suda, donete u slučajevima kontradiktornih odluka, su obavezujuće za sve sudove i organe. (Odluka Višeg suda Grčke br. 45/97 od 25.06.1997);

⁸⁴⁸ Kao komparativni primer gde odluke suda nisu direktno delotvorno u prvom slučaju, Ustavni sud Bosne & Hercegovine u svojoj odluci U 1/99 je nalgasio da na osnovu Poslovnika o radu ovog Suda, u slučajevima kada je jedan akt proglašen neustavnim, i da odgovorni organ nije uspeo da uspostavi ustavnost u roku od tri meseci, onda Ustavni sud putem odluke mora da proglasi taj akt nevažećim od dana objavljivanja ove odluke u Službenom listu. (Odluka Ustavnog suda B&H U 1/99, od 20.01.2000);

⁸⁴⁹ Kao komparativni primer, Ustavni sud Hrvatske je u svojoj odluci U-II-1315/2001 naglasio da Ustavni sud nije nadležan da oceni ustavnost zakona ili zakonitost drugih pravnih akata (uredbi) onda kada zahtev podnet Ustavnom sudu osporava zakon ili uredbu iz razloga što organ

- a) su obavezujuće za adresanta/adresante,⁸⁵⁰ i mora da se sprovedu od njih ili od institucije koja je naznačena u odluci o njihovom sprovođenju. Odbijanje sprovođenja predstavlja ustavnu kršenje ovog stava;
- b) kao takva, one ne mogu biti predmet ponovnog razmatranja od bilo koje institucije, uključujući i pravosuđe;
- c) proizvode neposredno pravno dejstvo (*eo ipso*) u pravni poredak što se tiče predmeta o kom je odlučeno;⁸⁵¹

Iz gore navedenog, ovaj stav određuje ustavni mehanizam u vezi sa *odgovornošću* za sprovođenje odluka Ustavnog suda.

Član 116.2

1. Ovim članom Sudu je povereno pravo privremenog obustavljanja pravnog akta koji se nalazi u filter ustavne kontrole pred Ustavnim sudom, sve dok se ne završi postupak ustavne kontrole i meritorno odlučivanje po slučaju. Praktično, ovaj stav uspostavlja mogućnost da se koristi pravo na privremenu meru Suda nad pravnim aktom koji je predmet ustavne kontrole.

Član 116.3 i 116.4

1. Član 116.3 određuje da, osim ako je drugačije određeno, odluke Ustavnog suda stupe na snagu na dan njihovog objavljivanja. S druge strane, član 116.4 određuje obavezu da se odluke Ustavnog suda objave u Službenom listu Republike Kosovo.

Član 117 [Imunitet]

Sudije Ustavnog suda uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanske tužbe ili razrešenja zbog donešenih odluka, iznetog mišljenja i preduzetih mera tokom obavljanja svojih dužnosti kao sudije Ustavnog suda.

koji je doneo taj zakon ili uredbu propustio (origi. omitted) da reguliše određeno pitanje tom zakonom ili uredbom. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-II-1315/2001, od 09.07.2003);

⁸⁵⁰ Kao komparativni primer, Ustavni sud Hrvatske u svojoj odluci 24/04 elaborisajući pravnu snagu njegovih odluka je u odluci U-IIIB-1005/2004 naglasio da nadležni organi prilikom ponavljanja procedure, u skladu sa ustavnim odredbama i zakonskim odredbama Zakona o Ustavnom sudu su obavezni da sprovede odluke Ustavnog suda naglasivši da odluke Ustavnog suda imaju obavezujući karakter i svaki pojedinac i pravno lice mora da poštuje njih. Tokom ponovljenog postupka, nadležni sudski ili upravni organi, organi jedne regionalne samoupravne jedinice i drugi javni organi su obavezni da sprovedu pravna mišljenja Ustavnog suda izražena u njegovim odlukama. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-IIIB-1005/2004 od 08.07.2004);

⁸⁵¹ Vidi objašnjenje Venecijanske komisije, slično ovom argumentu: Venice Commission. 'The Binding Effect Of Federal Constitutional Court Decisions Upon Political Institutions'. Report by Ms Anke Eilers, Federal Constitutional Court, Karlsruhe. Seminar on "The effects of Constitutional Court decisions". (Tirana, 28-29 April 2003) CDL-JU (2003) 1. Vidi takođe: Venice Commission Report, "Reflections on the Execution of Constitutional Court Decisions in a Democratic State under the Rule of Law on the Basis of the Constitutional Law Situation in the Federal Republic of Germany" by Mr Siegfried BROSS, Judge of the German Federal Constitutional Court. Strasbourg, 27 January 2009, CDL-JU(2009)00;

Član 117

1. Član 117 određuje da sudije Ustavnog suda imaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja dužnosti što se tiče obavljanja njihove funkcije, izraženih mišljenja i uopšte radnji preduzetih u svojstvu ustavnog sudije. Ovaj stav, stoga uspostavlja funkcionalni imunitet za ustavne sudije, tako što imunizuje njih od radnji preduzetih van njihove funkcije kao ustavne sudije. Tumačenje koje je Sud dao za pitanje granica i vrsti imuniteta javnih funkcionera na Kosovu u celosti važi i za sudije Ustavnog suda. To tumačenje Suda, u stvari, je imala na umu i opšte linije sadržaja ovog člana⁸⁵². Ovo pitanje je diskutovano i ranije prilikom komentarisanja člana 89. Ustava.

Član 118 [Razrešenje]

Sudije Ustavnog suda se mogu razrešiti samo od strane Predsednika Republike Kosovo na predlog dve trećine (2/3) sudija Ustavnog suda, samo za počinjeno krivično delo ili za neobavljanje dužnosti.

Član 118.

1. Član 118. određuje proceduru i okolnosti u kojima može da dođe da razrešenja ustavnih sudija. Po ovom članu, ustavne sudije mogu da se razreše od strane predsednika Republike na predlog dve trećine (2/3) ustavnih sudija. Gledano u smislu procedure, ovaj član zaštićuje ustavne sudije od razrešenja od strane spoljašnje institucije, garantujući vršenje funkcije van mogućnosti da se to pretvara u mogućnost razrešenja od strane spoljašnje institucije. Pored toga, uslov da predlog za razrešenje bude dat od strane dve trećine (2/3) sudija (od devet koliko treba da ih sve ima), čini da predlog za razrešenje bude veoma teško postignut između samih ustavnih sudija da predlažu razrešenje sudije. Međutim, predlog za razrešenje ustavnog sudije može da se procesuiru po dva osnova: pod jedan, zbog izvršenja teškog zločina, i pod dva, zbog grubog zanemarivanja dužnosti. U prvom slučaju, predlog za razrešenje shodno ovom članu mora da ima pouzdanu sudsku osnovu po kojoj se ocenjuje da je ustavni sudija izvršio težak zločin po krivičnom zakonodavstvu. U drugom slučaju, ovaj član čini da pitanje discipliniranja ustavnih sudija može da se uradi od samog veća sudija, i da bi se dao predlog o razrešenju, mora da postoji obrazložena osnova koja evidentira disciplinska kršenja počinjenih od strane ustavnog sudije koji se predlaže za razrešenje kod predsednika Republike. Uopšteno, iz ovoga proizilazi da su ustavne sudije veoma zaštićeni od razrešenja. Realno, ovaj član Ustava zaštićuje njih od davanja odgovornosti institucijama van Suda kao način da se zaštite od eventualnog razrešenja.

⁸⁵² *Vlada Republike Kosovo u vezi sa imunitetom poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo.* Presuda u slučaju br. K098/11. Ustavni sud Republike Kosovo, datum: 20. septembar 2011. (Nr. ref.: AGJ138/11);

Poglavlje IX: Ekonomski Odnosi

Član 119 [Osnovna Načela]

- (1) Republika Kosova obezbeđuje pravnu sredinu za tržište, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine.
- (2) Republika Kosovo svim investitorima i svim domaćim i stranim preduzetnicima osigurava jednaku pravnu poziciju.
- (3) Zabranjeni su akti kojima se ograničava slobodna konkurencija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom.
- (4) Republika Kosovo će podržati blagostanje svih svojih stanovnika putem pospešivanja održivog ekonomskog razvoja.
- (5) Republika Kosovo će osnovati nezavisne organe za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes.
- (6) Stranim investitorima se garantuje slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala van zemlje, u skladu sa zakonom.
- (7) Garantuje se zaštita potrošača, u skladu sa zakonom.
- (8) Svako lice je dužno da plaća porez i ostale zakonom predviđene doprinose.
- (9) Republika Kosovo ima pravo vlasništva nad svakim preduzećem koje ona kontroliše a koje je saglasnosti sa javnim interesom, sve sa ciljem postizanja maksimalne i dugoročne vrednosti preduzeća.
- (10) Obaveze javnih službi se mogu odrediti ovim preduzećima, u saglasnosti sa zakonom koji određuje adekvatnu kompenzaciju.

Član 119

1. Član 119. određuje opšta načela ekonomskog sistema zemlje, i postavlja neke od osnovnih garancija tržišne ekonomije. Pored toga, član 119 reguliše i pitanje prometa stranih investicija na Kosovu, kao i postavlja osnovne standarde za njihovu zaštitu. U ustavnom smislu, član 119 ostaje najvažnije poglavlje za ekonomiju Kosova, čija načela su osnova za zakonodavstvo koje treba da reguliše ekonomiju države. Sklonost ovog člana prema otvorenoj i slobodnoj ekonomiji je pokazatelj o prirodi jedne ekonomije slobodnog tržišta koje se Ustavom garantuje. Iz ovog poglavlja jasno se vidi da kosovski model ekonomskih odnosa je isti sa modelom bivših komunističkih zemalja gde je ekonomija slobodnog tržišta, pluralizam imovine i ravnopravnost domaćih i stranih aktera na tržištu povezana sa liberalnim političkim sistemom gde ustavna demokratija, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava i prava manjina predstavljaju glavne stubove bez kojih ne može da postoji tržišna ekonomija i liberalni ekonomski odnosi.
2. U doktrini je uobičajeno napravljena razlika između ovog modela i američkog modela u smislu da u bivšem komunističkom modelu, gde spada Kosovo, uloga i značaj države u ekonomskoj sferi je veća dok u američkom modelu ova uloga je

minimalna i sledstveno slobodna inicijativa preovlađuje. U ovim zemljama je bilo malo volje da se prihvati bezrezervno američki model liberalnog konstitucionalizma, iako je usvojen bez izuzetka uloga i značaj inicijative i slobodnog tržišta kao i ključne postulate liberalne demokratije⁸⁵³. U ovom okviru, ima autora koji kažu da i ustavna kontrola i njen oblik se diktira od modela ekonomskih odnosa. U slučaju bivših komunističkih zemalja, gde spada i Kosovo, postoji model ustavne kontrole gde centralni državni organi imaju uticaj na postupke kontrole zakona, dok u američkom modelu ovi državni organi nemaju nikakav uticaj i suverenitet parlamenta ostaje najviša. Prema ovim autorima, osim ove razlike postoji još jedna druga razlika koja je vezana za ustavnom žalbom i vrstom procedura o zaštiti individualnih prava i osnovnih sloboda: u bivšem komunističkom modelu, gde spada i Kosovo, postoji veća sklonost da se dozvole individualne žalbe dok toga nema u američkom sistemu. U kratko, iz navedenog proizilazi da politička ekonomija, prema ovim autorima, diktira vrstu i oblik postupaka ustavne kontrole. Naravno, to do negde je tačno, *grosso modo*, ali da nije potpuno odlučujući faktor prirode sudske kontrole jer institucija sudske kontrole u svetu zapadnih ustavnih demokratija predstavlja ključnu instituciju što ide zajedno sa liberalnom političkom sistemom koji je zasnovan na vladavini prava i slobodi tržišta⁸⁵⁴.

3. Iz jedne analize odredbi ovog poglavlja ističu se dve stvari koje treba imati na umu. Prva, odnosi se na poglavlja I (“Osnovne odredbe”) i II (“Osnovna prava i slobode”), a druga se odnosi na ulogu i važnost zakona u demokratskom sistemu (“načelo proporcionalnosti”). Ovo, gledano iz aspekta političke ekonomije, je vezano za ulogu i važnost zakona u evoluiranju političko-pravnog poretka. Iz ovog aspekta, još od vremena Adam Smith-a, Ustava ima šire značenje i pojavljuje se kao određujući okvir odnosa između države i tržišta, tenzije između individualne/kolektivne aktivnosti u društvo s jedne strane, i interferencije/državnog regulisanja, s druge strane. To se inače zove „ekonomija vladanja“, odnosno “nova institucionalna ekonomija” (NIE), pristup koji podrazumeva da ustavi treba da imaju za cilj da regulativne (interventne) i samoregulativne (neinterventne, znači ostavljaju to privatnom preduzimaštvu) nadležnosti budu deo ustavne strukture.⁸⁵⁵ Ova vizija se potpuno odražava u odredbama Ustava Kosova

⁸⁵³ Ewing, K. D. (2012) ‘Economic Rights’, në Michel Rosenfled and Andras Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford Oxford University Press, p. 1037-1053, posebno p. 1047-1048.

⁸⁵⁴ O ovoj interesantnoj debati koja se dalje nastavlja i koja govori o ulozi i značaj političke ekonomije u sudskoj kontroli, Cf. više u: Sadurski, Wojciech (2010) ‘Legitimacy and Reasons of Constitutional Review After Communism’, në Sadurski, Woiciech, *Constitutioanl Justice East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, p. 163- 187, posebno p. 178-185; Rose-Ackerman, Susan (2012) ‘The Regulatory State’, në Michel Rosenfled and Andras Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 671-685, posebno p. 673-676.

⁸⁵⁵ Cf. Zumbansen, Peer (2012) ‘Carving Out Typologies and Accounting for Differences Accros Systems: Towards a Methodology of Transnational Constitutionalism’. u Michel Rosenfled and Andras Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 75-97, posebno p. 91-92.

koje se komentarišu ovde. Ove dve aspekte je imao na umu Sud u svojoj odluci poznata kao “slučaj mikrofinancija na Kosovu” (u vezi sa ekonomijom i odnosima slobodnog tržišta koji važe na Kosovu)⁸⁵⁶ i u drugoj odluci poznatoj kao “slučaj Zakona o zdravstvu na Kosovu” (u vezi sa proporcionalnošću i pravom na rad u slobodnom i demokratskom društvu)⁸⁵⁷. Iz kontekstualnog čitanja ovih dva presuda koje je doneo Sud slobodno može se reći da proizilazi da ekonomski odnosi ne treba da se smatraju izolovano od poglavlja I (“Osnovne odredbe”) i II (“Osnovna prava i slobode”) Ustava jer se ovi odnosi odvijaju u širem socio-političkom i pravno-ustavnom kontekstu koji je normiran od ovih dva poglavlja.

Član 119.1

1. Član 119.1 postavlja obavezu da država Kosova obezbedi povoljno zakonsko okruženje za tržišnu ekonomiju, slobodu ekonomske aktivnosti i sigurnost javne i privatne imovine. U smislu ovog člana, državne institucije su obavezne da uspostave sve neophodne institucionalne i zakonske mehanizme da bi se garantovao da na Kosovu bude otvoreno tržište, gde ponuda i potražnja predstavljaju model prometa kapitala u ekonomskom sistemu, i gde su privatni ekonomski operateri zaštićeni u dovoljno pravnom sistemu da bi se kretali slobodno u tržište zemlje. To prirodno dovodi do obaveze državnih institucija da garantuju da se državi ne dozvoljava da nacionalizuje privatnu imovinu, ili da se upliće u promet kapitala unutar konkurentnog tržišta, sa privatnim entitetima kao konkurenti u njega.

Član 119.2

1. Član 119.2 uspostavlja obavezu države da obezbedi jednaka prava za sve investitore i sva domaća i strana preduzeća. Pojam “jednaka zakonska prava” ne odnosi se na radikalnu jednakost, nego na činjenicu da strana i domaća preduzeća deluju slobodno na ravnom ekonomskom okruženju, i gde su barijere ili dažbine od države nad stranim i domaćim ekonomskim operaterima jednaka, i namenjene su da postignu isto pravno dejstvo.

Član 119.3

1. Član 119.3 određuje da su radnje koje ograničavaju slobodnu konkurenciju kroz uspostavljanja ili zloupotrebe dominantnog položaja, ili prakse koje ograničavaju konkurenciju, zabranjena, osim kada se iste izričito zakonom dozvoljavaju. Ovaj

⁸⁵⁶ Cf. *Ombudsman. Ocena ustavnosti članova: 90, 95 (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12. aprila 2012.* Presuda u slučaju KO. 97/12. Ustavni sud Republike Kosovo. Datum: 12. april 2013. (Nr. ref.: AGJ403/13).

⁸⁵⁷ Cf. *Dr. Shapi Muja i 11 poslanika Skupštine Kosova. Ocena ustavnosti članova 18, 19, 41. i 60. Zakona o zdravstvu br. 04/L-125, usvojen od strane Skupštine 13. decembra 2012.* Presuda u slučaju KO. 131/12. Ustavni sud Republike Kosovo. Datum: 10. april 2013. (Ref. No.: MPM 406/13).

član, stoga uspostavlja neka od načela politike konkurencije, koja su zabrana dominantnog položaja jednog ekonomskog entiteta na tržištu i zabrana zloupotrebe koja proizilaze iz monopolizacije tržišta. U smislu ovog člana, izuzeci od slobode konkurencije i zabrana zloupotrebe dominantnom položajem i ekonomskim monopolom treba da se uspostave jedino putem zakona, i to pod uslovom da su one izričito navedene.

Član 119.4

1. Član 119.4 određuje obavezu države Kosova da promoviše blagostanje za sve njegove građane, ohrabrujući održivi ekonomski razvoj. Dva su osnovna načela koja proizilaze iz navedenog člana: prvo, da država ima obavezu da garantuje osnovnu sredinu socijalnog blagostanja za svoje građane; što je relativno važna obaveza ali i intervencionistička obaveza; i drugo, da država podstiče održivi ekonomski razvoj kroz njene javne politike. U smislu ove druge obaveze, član 119.4 ne čini državu nosiocem ekonomskog razvoja nego postavlja obavezu za nju da stvori osnovne uslove da bi privatni sektor mogao da unapredi takav razvoj.

Član 119.5

1. Član 119.5 određuje obavezu države da osniva nezavisne organe za regulisanje tržišta onda kada tržište, kao takvo, ne može da u dovoljnoj meri zaštiti javni interes. Ovaj član implicitno ovlašćuje Vladu da reguliše tržište u ona polja gde tržište šteti javnom interesu države. Ovlašćenje za regulisanje koje je predviđeno ovim članom je praćeno ovlašćenjem za osnivanje nezavisnih institucija, u obliku regulatora, koji bi vršili funkciju regulisanja određenih tržišnih sektora. Postavljeni uslov, međutim, da bi država imala pravo da reguliše određeni sektor ekonomije, je da se dotični sektor vidi kao opasnost za javni interes države.

Član 119.6

1. Član 119.6 predviđa garanciju da strani investitori mogu da slobodno prenose dobit i uloženi kapital van zemlje u skladu sa zakonom. Praktično, ovaj član uspostavlja garanciju zaštite stranih investitora od eventualnog uzimanja dobiti od strane Vlade, van standarda jednakog tretiranja kao što se gore proklamuje.

Član 119.7

1. Član 119.7 predviđa garanciju za zaštitu potrošača, u skladu sa zakonom. Takva garancija, iako postavljena ka pozitivna obaveza za državu, automatski se pretvara u subjektivno pravo potrošača. Ova garancija predstavlja standard koji zaštićuje kupce na tržištu od eventualnih zloupotrebi ponuđača.

Član 119.8

1. Član 119.8 određuje obavezu da svako lice plati poreze i ostale zakonom postavljene doprinose. Ovom odredbom, Ustav određuje obavezu građana za

plaćanje poreskih i finansijskih obaveza prema državi, i daje mogućnost Skupštini da zakonima odredi vrste i vrednost finansijske obaveze koju građani moraju da plate.

Član 119.9

1. Član 119.9 određuje da Republika Kosovo ima pravo vlasništva nad svakim javnim preduzećem koje kontroliše, u saglasnosti sa javnim interesom, u cilju da se postigne maksimalna dugotrajna vrednost dotičnih preduzeća. Pozitivna obaveza za državne institucije, u smislu ovog člana, je da se one brine o javnoj imovini kao čuvari na poverenje, i da osiguraju da rast te imovine ima pozitivan trend u dugotrajnom smislu.

Član 119.10

1. Član 119.10 određuje da se obavezujuće javne usluge mogu da se nametnu javnim preduzećima na osnovu zakona koji mora takođe da odredi pravednu kompenzaciju za njih. U smislu ovog člana, Skupštini je povereno pravo da zakonom primorava određena javna preduzeća da pruže javne usluge građanima u protivvrednosti adekvatne kompenzacije koja će takođe biti zakonom određena.

Član 120 [Javne finansije]

- (1) Javne finansije i ubiranje javnih prihoda se zasniva na načelo odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti.**
- (2) Upravljanje fiskalnim politikama na svim nivoima Vlade će biti u saglasnosti sa uslovima niske inflacije, održivim ekonomskim razvojem i osnivanjem radnih mesta.**
- (3) Javna dugovanja se regulišu zakonom i trebaju biti u skladu sa ekonomskom stabilnošću i fiskalnom održivošću.**

Član 120.

1. Član 120. određuje osnovna načela na kojima se gradi sistem javnih finansija u Republici Kosovo. Prema ovom članu, institucije su obavezne da sprovedu niz standarda kao u smislu prikupljanja prihoda tako i u smislu modela trošenja javnih sredstava.

Član 120.1

1. Član 120.1 određuje da javna trošenja i prikupljanje javnih prihoda mora da se zasniva na načela odgovornosti, delotvornosti, efikasnosti i transparentnosti. Sva četiri načela postavljena ovde, su osnovne ustavne obaveze za svaku javnu instituciju koji prikuplja ili troši javne prihode. Ustavno garantovanje za sprovođenje ovih četiri načela, u smislu ovog člana, treba da se vrši pojedinačno

od strane svakog državnog zaposlenog ali i institucionalno od strane svake državne institucije. Garancije koje potiču iz ovih četiri načela legitimiraju ovlaštenje države, kao što je gore određeno, da prikupe poreze od fizičkih i pravnih lica, i omogućavaju da javni novac bude kontrolisan od strane poreskih obveznika.

Član 120.2

1. Član 120.2 određuje da upravljanje fiskalnom politikom u svim nivoima vladanja treba da bude u skladu sa uslovima za nisku inflaciju i održivi ekonomski razvoj i prostor za nova radna mesta. Sva ova tri osnova načela su temelji nad kojima treba da razvija svaka fiskalna politika, i kao takva, ona predstavljaju pozitivne obaveze za javne institucije koje stvaraju javnu politiku u ovoj oblasti.

Član 120.3

1. Član 120.3 određuje da se javne pozajmice regulišu zakonom i treba da budu u skladu sa ekonomskom stabilnošću i fiskalnom održivošću države. Ove dve ustavne garancije su pozitivne obaveze za izvršne institucije koje vrše pozajmice da bi vršile javna trošenja, i istovremeno su mehanizmi garancije koji zaštićuju državu od eventualnog finansijskog stečaja.

Član 121 [Imovina]

- (1) Vrste imovine se regulišu zakonom.**
- (2) Strana fizička lica i organizacije mogu steći pravo vlasništva na nepokretnu imovinu u saglasnosti sa uslovima koji su određeni zakonom ili međunarodnim sporazumom.**
- (3) Strana fizička lica i organizacije mogu, u skladu sa zakonom određenim uslovima, steći pravo koncesije i ostala prava korišćenja i/ili eksploatacije resursa pod državnim vlasništvom, uključujući prirodna bogatstva i infrastrukturu pod državnim vlasništvom.**

Član 121.

1. Član 121. reguliše pitanje imovine i ustavne garancije koje garantuju pravo na imovinu.

Član 121.1

1. Član 121.1 određuje da se vrste imovine regulišu zakonom. Davanje mogućnosti da se vrste imovine regulišu zakonom je garancija da se imovina štiti u nivou zakona, i da Ustav delegira Skupštini obavezu za regulisanje vrsti imovine.

Član 121.2

1. Član 121.2 određuje da strana fizička lica i organizacije mogu da steknu pravo vlasništva nad nepokretnom imovinom u skladu sa razumnim uslovima određenim zakonom ili međunarodnim sporazumom. Stoga ovaj član garantuje strancima da uživaju svojinska prava nad imovinom na Kosovu, i zahteva da ograničenja na to pravo budu razumna i postavljene zakonom. Ovo pravo je jednako priznato pravnim i fizičkim stranim licima. To istovremeno podrazumeva da stranci ne smeju biti diskriminirani pri sticanju i gubitku vlasništva samo zato što su stranci. Eventualno diskriminisanje može da se odredi od drugih uslova na tržištu, a ne da se nametne na administrativni način.

Član 121.3

1. Član 121.3 određuje da strana fizička lica i strane organizacije, u saglasnosti sa razumnim uslovima određenim zakonom, mogu da steknu pravo koncesije i prava na korišćenje ili eksploataciju resursa koja su u javnom vlasništvu, uključujući ovde i prirodne resurse i infrastrukturu u javnom vlasništvu. Ovo pravo koje garantuje stranim fizičkim i pravnim licima omogućava im da koriste prirodne resurse ili javne infrastrukturne delove na određeno vreme i na osnovu višegodišnjeg ugovora.

Član 122 [Korišćenje Prirodnih Izvora i Bogatstava]

- (1) **Gradani Republike Kosovo mogu, u saglasnosti sa zakonom određenim uslovima, slobodno raspolagati prirodnim izvorima i bogatstvima Republike Kosovo, bez povrede obaveza koje proističu iz međunarodnih sporazuma o ekonomskoj saradnji.**
- (2) **Prirodna bogatstva kao što je voda, vazdušni prostor, mineralna bogatstva i ostala prirodna bogatstva kao što je zemljište, šume, biljni i životinjski svet, nekretnine i ostala dobra od posebnog kulturnog, istorijskog, ekonomskog i ekološkog značaja, koja su zakonom određena kao značajna za Republiku Kosovo, uživaju posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom.**
- (3) **Zakonom se reguliše način na koji vlasnici sa stanarskim pravom i vlasnici uopšte mogu koristiti dobra od interesa za Republiku Kosovo, kao i kompenzaciju za ograničenja kojima su podlegli.**

Član 122.

1. Član 122. uspostavlja neka načela u vezi sa korišćenjem imovine i prirodnih resursa kao i određuje pravne mehanizme koji su namenjeni da sačuvaju integritet takvih standarda.

Član 122.1

1. Član 122.1 određuje da narod Kosova u skladu sa razumnim uslovima postavljenim zakonom mogu da uživaju prirodne resurse Kosova, ali ne treba da krši međunarodne sporazume o ekonomskoj saradnji koji se sklapaju u ovoj oblasti. Ova ustavna odredba na ovaj način ovlašćuje korišćenje prirodnih resursa postavljajući uslov da takvo korišćenje ne povredi međunarodne sporazume Kosova o ekonomskoj saradnji. Međunarodnim sporazumom treba da se podrazumevaju ne samo sporazumi koje je Kosovo sklopio od kada je postalo suverena i nezavisna država nego i sporazumi koje je nasledilo u procesu međunarodne sukcesije bivše Jugoslavije, odnosno njenih određenih dela.

Član 122.2

1. Član 122.2 određuje da prirodna bogatstva kao što je voda, vazdušni prostor, mineralna bogatstva i ostala prirodna bogatstva kao što je zemljište, šume, biljni i životinjski svet, nekretnine i ostala dobra od posebnog kulturnog, istorijskog, ekonomskog i ekološkog značaja, koja su zakonom određena kao značajna za Republiku Kosovo, uživaju posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom. Stoga, ovaj član određuje ustavno ovlašćenje za Skupštinu da putem zakona odredi zone koje su od posebnog značaja kao način za njihovo garantovanje i posebnu zaštitu od strane državnih institucija.

Član 122.3

1. Član 122.3 određuje da ograničenja prava vlasnika i drugih prava na eksploataciju dobara sa posebnim značajem za Republiku Kosovo i kompenzacija za takva ograničenja se regulišu zakonom. Takvom garancijom se zabranjuje izvršnoj grani da se upliće u ograničenja imovinskih prava, i to isključivo ovlašćenje prenosi Skupštini koja to može da reguliše samo putem zakona.

Poglavlje X: Lokalna Samouprava i Teritorijalna Organizacija

Uvodna razmatranja

1. Model zastupljenosti kojeg utvrđuje jedan ustavni poredak, svakako zadire u tradicionalne linije uspostavljanja kontrole i interakcije između građana i institucija/organa, koji vrše javne funkcije. Tradicionalni model interakcije i zastupljenosti legitimnih interesa građana, uglavnom se izgrađuje na sistemu načela koji se zasniva na argumentu da potrebna i efikasna zastupljenost građana, kao i zaštita njihovih interesa, najbolje se ostvaruje od institucija/organa koji stoje na čelo institucionalne hijerarhije. Ovaj model se inspiriše filozofijom centralističke i jednoobrazne države, gde se veza između građanina i države ostvaruje preko centralne vlasti, koja, između ostalog, ima i ekskluzivitet utvrđivanja kvaliteta i kvantiteta legitimnosti koju jedna odluka nosi u sebi. Takav model, baziran uglavnom na teorije zastupljenosti interesa i njihove zaštite, karakteriše onu šemu vladanja gde je centralna vlast ne samo nosilac državnih ovlašćenja, nego i određuje legitime interese građana.⁸⁵⁸
2. Protiv linija prethodnog tradicionalnog modela, ustavni poredak Kosova utvrđuje jednu koherentnu strukturu izgradnje odnosa između zastupljenosti građana i njegovih interesa, sa jedne i vlasti, sa druge strane. Model lokalne samouprave i teritorijalne organizacije na Kosovu, uglavnom je baziran na načelo devoluacije što znači postavljanje jedne lokalne samouprave koja nosi nadležnosti, koje prema tradicionalnom sistemu državne organizacije su izvršene od organa centralne vlasti. Ovo kretanje prema jednom novom modelu široke zastupljenosti interesa građana, pre svega, dolazi kao rezultat jednog istorijskog trenda koji karakteristike tradicionalne države dovodi u pitanje.⁸⁵⁹ Ova dinamička promena odnosa između građana i centralnih državnih organa, u suštini predstavlja odraz građanskih kretanja za proširenje građanskih prava i ljudskih sloboda. Drugačije rečeno, model lokalne samouprave je rezultat istorijskih razvoja i građanskih kretanja za veću demokratiju i može se razumeti u kontekstu razvoja ljudskih prava i sloboda za jednu perspektivu kvaliteta upravljanja.⁸⁶⁰

⁸⁵⁸ Cf. Jensen H T, Plum V. (1993) 'From centralised state to local government. The case of Poland in the light of Western European experience'. *Environment and Planning D: Society and Space*. Vol. 11(5): p. 565 – 581;

⁸⁵⁹ Cf. Charlie Jeffery (2006) 'Devolution and Local Government'. *Publius*. Vol. 36 (1): p. 57-7; Steve Martin, et al (2010) 'Validity, Utilization and Evidence-Based Policy: The Development and Impact of Performance Improvement Regimes in Local Public Services'. *Evaluation*. Vol. 16: p. 31-42; Cf. gjithashtu edhe Briffault, Richard (1990) 'Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law'. *Columbia Law Review*. Vol. 90 1): p. 1-115;

⁸⁶⁰ Cf. Sathyamurthy, T. V. (1996) 'Centralised State Power and Decentralised Politics: Case of India'. *Economic and Political Weekly*. Vol. 31 (13): p. 835-843.

3. Treba reći da razvoj i model lokalne samouprave u demokratskim zemljama uopšte i posebno na Kosovu, u glavnom se bazira na načelu *subsidiaritetai* dimenzije koje je dobio u raznim fazama njegovog razvoja. Načelo subsidiariteta, kao i sama izgradnja lokalnog sistema upravljanja, u filozofskom smislu, rodilo se uglavnom kao posledica razvoja ideja koje su protiv centralizacije državne vlasti a isto i protiv smanjenje sloboda i prava čoveka. Kao takav, razvoj načela subsidiariteta se povezuje sa opštim društvenim promenama koje uglavnom imaju za cilj da istaknu značaj ljudskih sloboda i prava u odnosu na donošenje odluka i vršenje vlasti na efikasniji i legitimni način kao i upućivanje potreba koje proizilaze iz primene ovih poslednih.⁸⁶¹
4. Iz gore navedenog načelo subsidiariteta u kontekstu modela lokalne samouprave, služi kao uputstvo o utvrđivanju ovlašćenja necentralnih organa. Posmatrajući sa institucionalne perspektive, ovo načelo se primenjuje na tri razna nivoa modela lokalne samouprave i teritorijalne organizacije. Prvo, primena ovog načela se vrši na nivo institucionalne organizacije, što podrazumeva proces raspodele državnih nadležnosti i ovlašćenja između raznih nivoa vlasti.⁸⁶² Drugo, primena načela subsidiariteta u kontekstu lokalne samouprave podrazumeva stavljanje u funkciju ovog načela i kao kriterij za izgradnju javnih politika i utvrđivanje uloge lokalnih institucija.⁸⁶³ Na kraju, načelo subsidiariteta se shvata i kao osnova koja utvrđuje model izvršenja javnih politika.⁸⁶⁴ Prema ovom utvrđivanju, proces primene javnih politika, u ni jednom slučaju se ne može tumačiti i modelirati na taj način, koji dovodi u opasnost ovlašćenja institucija lokalne samouprave i prava grupa građana koje žive na toj teritoriji.
5. Istorijski gledano, načelo subsidiariteta iznad svega je načelo koje upravlja modelom socijalne organizacije jednog društva. Ovo je prvenstveno značenje

⁸⁶¹ Cf. Brown, A. J. (2002) 'Subsidiarity or Subterfuge? Resolving the Future of Local Government in the Australian Federal System'. *Australian Journal of Public Administratio*. Vol. 61: p. 24-42; Cf. U smislu subsidiarnosti na nivou Evropske Unije: Vause, W. Gary (1995) 'The Subsidiarity Principle in European Union Law--American Federalism Compared'. *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 27: p. 61-75;

⁸⁶² Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle od Subsidiary: Report prepered for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu: <https://wcd.coe.int//com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>;

⁸⁶³ Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle od Subsidiary: Report prepered for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu: <https://wcd.coe.int//com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>

⁸⁶⁴ Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle od Subsidiary: Report prepered for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu: <https://wcd.coe.int//com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>

načela subsidiariteta, značenje koje se upotrebljava radi isticanja sloboda pojedinca i radi omogućavanja što šire primene u okviru jednog političkog sistema.⁸⁶⁵ Drugo, primena i njegov razvoj pretpostavlja postojanje raznih društvenih grupa. U ovom smislu, identifikacija i upoznavanje posebnih karakteristika raznih društvenih grupa, s druge strane, podrazumeva prenošenje posebnih ovlašćenja na te grupe uz prilagodavanje vrednostima koje one poseduju. U jednoj drugoj dimenziji, odnosno trećoj, načelo subsidiariteta služi kao osnova utvrđivanja ili ograničavanja uloge centralnih institucija prema nižim nivoima vlasti.⁸⁶⁶ Ovo načelo, uglavnom ima za cilj ograničenje autoriteta centralnih organa prema lokalnim organima i na ovaj način pokazuje jedan opšti trend ponovnog utvrđivanja granica centralne vlasti: istorijske i uporedne karakteristike pojavljivanja i izgradnje načela subsidiariteta pokazuju da ovo načelo ima tendenciju podrške jednog modela teritorijalnog uređenja koji podstiče i ovlašćuje veću autonomiju za lokalne institucije.⁸⁶⁷

6. Gore navedeni kvaliteti načela subsidiariteta su prisutni i u kosovskom ustavnom sistemu: načelo subsidiariteta, odnosno osobine na kojima se bazira model lokalnog samoupravljanja na Kosovu, nosi u sebi zahtev za više autonomije u izgradnji i sprovođenju lokalnih politika naspram intervencije i njihovog utvrđivanja od centralnih organa. U ovom kontekstu, razvoj modela lokalne samouprave i načela na kojima počiva ovaj model, u uporednom smislu, cilja da balansira odnose između različitih institucija u kontekstu proširene autonomije, sa jedne i prava i slobode pojedinca prema nizu organa centralnog nivoa i njihove nadzorne uloge, sa druge strane.⁸⁶⁸ Ovi razlozi čine da načelo subsidiariteta na Kosovu i na drugim mestima, ostaje jedan od glavnih stubova koji je modelirao odnose između različitih nivoa državnih organa u modernim državama. U federalnim državama to

⁸⁶⁵ Vidi Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity: Report prepared for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu: [https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?](https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2)

[Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2](https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2)

⁸⁶⁶ Vidi Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity: Report prepared for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu: [https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?](https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2)

[Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2](https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2)

⁸⁶⁷ Vidi Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity: Report prepared for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu:

<https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>

⁸⁶⁸ Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity: Report prepared for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no. 55*. Na internetu:

<https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>

je izraženije, ali ne nedostaje kao kvalitet ni u ne federalnim državama, jer vlast i način vršenja vlasti su glavne ovde, a ne državno uređenje.⁸⁶⁹

7. U kosovskom slučaju, postoje tri pitanja koje načelno treba razlikovati od koncepta lokalne samouprave. Ova pitanja, o kojima će se u nastavku detaljnije govoriti, utvrđena su odredbama člana 12, u vezi člana 123 i 124 Ustava Republike Kosova i odnose se na sledeće:
 - (1) odraz unitarne države u modelu lokalne samouprave na Kosovu, odnosno dvostepenim modelom;
 - (2) odraz etničke kompozicije i ideju akomodacije interesa manjinskih zajednica i, na kraju,
 - (3) čuvanje teritorijalnog jedinstva i sprovođenje autonomije u izvršenju i prenošenju određenih lokalnih nadležnosti.

8. Ustav Republike Kosova, u poglavlju o osnovnim odredbama, član 12, postavlja načela koja utvrđuju konstrukciju lokalne samouprave na Kosovu. Ovaj član utvrđuje da osnovne teritorijalne jedinice samoupravljanja na Kosovu su opštine. Na osnovu ovog utvrđenja, ovde treba tumačiti tri pitanja: prvo, koncept opština kao neposrednih nosilaca državnih ovlašćenja, drugo, koncept opština kao osnovnih jedinica za oživotvorenje demokratskog režima, i treće, koncept opština kao sistema lokalnih autonomnih organa koji vrše funkciju administracije i upravljanja javnim lokalnim uslugama.
 - (1) Prvo, treba reći da koncept koji utvrđuje opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave na Kosovu je segment koji određuje model lokalne samouprave. Znači, prema ovom konceptu, administrativna i teritorijalna podela na Kosovu ostvaruje se na osnovu jednostepene organizacije u kojoj se opštine računaju kao neposredni i jedini nosioci državnih ovlašćenja na lokalnom nivou. Drugačije rečeno, opštinske institucije, prema ustavnom utvrđenju, biće neposredni nosioci lokalnog upravljanja i pripojenih nadležnosti toj funkciji. Opštine, imajući u vidu model lokalne samouprave na Kosovu, služe kao suštinske jedinice koje imaju pravo vršenja funkcija javne vlasti, kao i izgradnje i sprovođenje javnih politika na lokalnom nivou. Prema tome, pojam koji se odnosi na ustavnu normu, postaje odreditelj modela lokalne samouprave i njenog funkcionisanja. Kako je odlučio Ustavni sud Hrvatske, kao primer za upoređenje, ustavno pravo za lokalnu samoupravu ne obuhvata pravo jedne lokalne jedinice da odlučuje o njenim granicama.⁸⁷⁰
 - (2) Drugo, ustavno utvrđenje svakako ističe ulogu opština kao osnovnih jedinica odgovornih za oživotvorenje demokratskog režima i decentralizacije vršenja državne vlasti. U smislu razvoja koncepta lokalne samouprave, funkcija koju

⁸⁶⁹ Nemačka, Austrija i Švajcarska o komentarima Cf. Steering Committee on Local and Regional authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity: Report prepared for the Steering committee on Local and Regional authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe', *Report no.* 55. Na internetu: <https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>

⁸⁷⁰ Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-200/1996 od 12.06.1996;

odigrava model lokalne samouprave, povezuje se uglavnom sa proširenjem primene demokratskog režima i oblikovanjem decentralizacije u vršenju državne vlasti. Znači, Ustav Kosova priznaje opštinama autoritet lokalnih organa, što u suštini čine grupu teritorijalnih jedinica koje nose osnove razvoja režima zastupničke demokratije i koje omogućavaju razvoj legitimnog institucionalnog života, kao i garantuju učešće građana u utvrđivanju javnih politika na lokalnom nivou. Tim pre, u ovom okviru, Ustav utvrđuje da pravo građana da učestvuje u donošenju odluka može se vršiti neposrednije na lokalnom nivou i u opštinama, uvek prema ustavnoj normi, koje su nosioci ovog procesa.

- (3) Treće, ustavno definisanje da su opštine osnovni nosioci lokalne samouprave, daje opštinskim vlastima autonomno pravo za odlučivanje i osnivanje opštinskih institucija koje vrše njihove nadležnosti nezavisno od uticaja centralne vlasti. Znači, koncept opština kao nosilaca lokalne samouprave, ne samo da utvrđuje krug autonomije opštinskih organa za kontrolu i upravljanje opštinskim nadležnostima, nego se proširuje i u kontekstu utvrđivanja modela unutrašnje upravne organizacije. To podrazumeva da je ustavno utvrđenje jasno u tome da autonomija za uspostavljanje modela unutrašnje strukture i unutrašnje organizacije upravnih struktura opštine je pravo opština i vrši se od njih. Članovi 123 i 124 Ustava, koji se tumače ovde, ne predstavljaju ništa drugo osim dalje operacionalizacije kosovskog modela lokalne samouprave, utvrđene u članu 12 Ustava i sadržane u suštini u članu 81.
9. Postoje dva značajna pitanja koja treba isticati. Prvo, Ustav određuje da organizovanje i nadležnosti opštinskih organa trebaju biti bazirani na zakonu, ne sužavajući krug autonomije opština za odlučivanje i osnivanje unutrašnjih administrativnih struktura, prema specifičnostima koje one poseduju. Dakle, pomenuta ustavna norma postavlja načelo da utvrđivanje organizacije lokalnog upravljanja i struktura koje će biti nosioci lokalne samouprave, treba urediti zakonom, prema utvrđenim ustavnim procedurama. Uzimajući u vidu sadržaj Ustava i načela koje on proklamuje (opširnije vidi u nastavku), usvajanje zakona takve prirode zahteva oživotvorenje jedne posebne zakonodavne procedure, po osnovu načela dvostruke većine. Pod dva, model izgradnje pomenute norme ne utvrđuje da nadležnosti svih opština treba da budu iste u smislu njihovog kvantiteta i kvaliteta, isključujući ustavno uređenje o modelu, izboru, organizaciji i funkcionisanju organa upravljanja koje u daljim objašnjenjima proklamuje Ustav. U narednom poglavlju će se govoriti opširnije o smislu ustavne norme koja utvrđuje da organizacija i nadležnosti lokalnih samoupravnih jedinica se uređuju zakonom (Cf. Re: Član 123.1).
10. Iz gore navedenog svakako treba razjasniti da ustavni režim na Kosovu pruža posebnu zaštitu lokalnoj samoupravi i jedinicama koje su nosioci nadležnosti u pogledu vršenja takve funkcije. Prema tome, treba reći da Ustav Kosova zahteva primenu jedne posebne procedure za usvajanje, izmenu i stavljanje van snage zakona koji uređuju organizaciju i nadležnost opština. U tom smislu, član 81.1 postavlja model dvostruke većine u slučajevima kada se zahteva usvajanje, izmena

i/ili ukidanje zakona koji uređuju organizaciju i nadležnosti opština. Drugim rečima, ovo načelo zahteva da većina poslanika Skupštine, koji su prisutni i koji glasaju, kao i većina poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju, koji drže rezervisana ili zagarantovana mesta za pripadnike zajednica koje nisu većina, treba da izražavaju svoju volju za odlučivanje o usvajanju, izmenu i ukidanje zakona koji uređuju organizaciju i nadležnost opština.⁸⁷¹

11. Tim pre, Ustav Kosova ide i dalje i utvrđuje da se zakoni takve prirode ne mogu podvrgnuti referendumu (Cf. Re: Član 81.2). Uzimajući u vidu ustavni režim na Kosovu, postavljanje jedne takve norme ima za cilj sprečavanje pretvaranja volje većine, izražene putem referendumu u sredstvo sužavanja prava i sloboda jednog dela društva i smanjivanja uloge lokalne samouprave. Prema tome, uzimajući u obzir ulogu koju ima lokalna samouprava i dimenziju koju dobijaju prava i slobode zajednica u kontekstu lokalne samouprave, ustavna norma zabranjuje primenu referendumu u slučajevima kada funkcija i cilj uspostavljanja lokalne samouprave kao i sloboda i prava čoveka uz nju, mogu gubiti njihov smisao.

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 odstrane 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 123

1. Član 123 utvrđuje opšta načela lokalne samouprave i teritorijalne organizacije. U tom kontekstu treba objasniti da lista načela na kojima se modelira sistem lokalne samouprave na Kosovu je raspodeljena u nekoliko dela Ustava, prema tome član 123 treba pročitati i shvatiti uvek u okviru i u punoj interakciji sa ostalim opština načelima koje uređuju delove lokalne samouprave.

⁸⁷¹ Kao uporedni primer, Ustavni sud Ruske federacije je odlučio da prilikom osnivanja ili promene strukture teritorijalne administracije i samoupravnog obliku teritorija, nije prihvatljivo da se prevremeno prekine mandat postojećih samoupravnih organa, bez obzira na mišljenje stanovništva ovih teritorija. To bi predstavljalo kršenje ustavnog prava o vršenju lokalne samouprave. (Odluka Ustavnog suda Ruske federacije (bez broja) od 24.01.1997. god.);

Član 123.1

1. Ovaj stav utvrđuje da se pravo lokalne samouprave garantuje i uređuje zakonom. Prema ovoj definiciji, postoje dve značajne tačke koje treba objasniti. Prvo, ovaj stav zahteva da obaveze koje proizilaze iz prava lokalne samouprave na Kosovu treba urediti i istovremeno garantovati zakonom. U tom smislu, ovaj stav ovlašćuje i obavezuje odgovarajuće organe Republike da garantuju, putem donošenja zakona, osnivanje i funkcionisanje jednog sistema lokalne samouprave. Prema tome, ovaj ustavni stav prenosi odgovarajućim organima Republike ovlašćenje da pomoću zakonodavne procedure usvajaju zakone koji garantuju vršenje prava lokalne samouprave. Ne dirajući u pitanja koja se odnose na organizaciju i funkcionisanju lokalne samouprave uređena u Ustavu Kosova, istovremeno, omogućava se zakonodavnim organima, da na osnovu opštih ustavnih načela izgrade pravila o organizovanju i funkcionisanju lokale samouprave, bez potrebe pokretanja ustavnih promena. Drugo, ova ustavna norma se, štaviše, modelira shodno Evropskoj karti o lokalnoj samoupravi, koja zahteva da načela lokalne samouprave treba garantovati zakonom.⁸⁷² Iz ovog razloga da takvo utvrđivanje ima za cilj da izgradi pravila lokalne samouprave, koja mogu pratiti dinamiku unutrašnjih kretanja, pošto ne povezuje funkcionisanje lokalne samouprave sa prelaskom ustavnih promena i njihov vremenski rok, kao i uz širok konsenzus političkih predstavnika u Skupštini Kosova, koji se zahteva povodom ustavnih promena. Ako bi se sadržaj i forma ostvarivanja lokalne samouprave ostavili u „milost“ raznih ustavnih procedura, onda bi to ozbiljno dovelo u pitanje ostvarivanje lokalne samouprave prema evropskim standardima.

Član 123.2

1. Ovaj stav utvrđuje da se lokalna samouprava vrši preko izabраниh predstavnika na opštim ravnopravnim, slobodnim i neposrednim izborima i tajnim glasanjem. Na početku treba reći da ovim stavom, Ustav oživotvoruje koncepciju opština kao nosilaca režima demokratije na lokalnom nivou.
2. U ovom stavu se utvrđuje da se konstituisanje autoriteta koji nosi funkcije lokalne vlasti uslovljava ispunjavanjem nekoliko uslova. Prvo, iz onog što je prethodno rečeno, ovo definisanje objašnjava da samo opštinski organi proizašli iz izbora mogu konstituirati lokalni autoritet, koji može vršiti funkciju lokalne samouprave. Drugo, u smislu ovog stava, neposredni izbori u sebi ne ispunjavaju uslov kojeg predviđa Ustav u pogledu stepena narodnog legitimiteta kojeg treba posedovati lokalni organi. Osim toga i iz jednog drugog ugla posmatranja, stav zahteva da opšti opštinski izbori budu okarakterisani kao ravnopravni, slobodni, neposredni i sprovedeni uz tajno glasanje a sve to radi ispunjavanja ustavnog uslova i konstituisanja lokalnog autoriteta, koji bi bio kompetentan da vrši funkciju organa

⁸⁷² Cf. Više u: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report*, Na Internetu: <http://convention.coe.int/Treatz/EN/reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (march 2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

lokalne samouprave. Znači, ustavna norma utvrđuje da su pomenuti uslovi *obavezni* i da ispunjavanje svakog od njih neophodna bi lokalna samouprava bila u skladu sa ustavnim načelima. Treće, ovaj stav zabranjuje konstituisanje organa lokalne samouprave na Kosovu, ako ovi nisu proizvod jednog slobodnog i poštenog izbornog procesa. Četvrto, pomenuti stav poriče pravo svakog autoriteta ili drugog državnog organa da odluči ili da na neki drugi način ovlasti vršenje funkcije lokalne samouprave od drugih organa, koji nisu izabrani u smislu zahteva ovog stava. Peto, treba reći da je ovakva logika uređivanja načela lokalne samouprave zaštićena i od Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja zahteva da se prava o lokalnoj samoupravi treba vršiti od demokratski izabranih organa. Štaviše, prema Povelji, ovo načelo poziva na osnivanje predstavničkih skupština koje kontrolišu ulogu izvršnih organa u okviru njihovih predodređenih nadležnosti.⁸⁷³ U tom smislu, Povelja takođe utvrđuje da pomenuta načela limitiraju autoritet ostalih organa centralne vlasti da se upliću u dobijenu vlast. Znači, autoritet koji vrši date funkcije u okviru lokalne samouprave, treba proisteći jedino iz narodne volje i da za pravedno njeno vršenje odgovara prvenstveno narodu koji ga je izabrao tog lokalnog autoriteta.

Član 123.3

1. Ovaj stav utvrđuje da delatnost organa lokalne samouprave treba da se bazira na Ustavu i zakone Republike i da poštuje Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, za onoliko koliko se obično zahteva od jedne zemlje potpisnice iste.⁸⁷⁴ Prvo, treba reći da pomenuti stav pokazuje da izvor autoriteta organa lokalne samouprave postoji u Ustavu Kosova i zakonima donesenim na osnovu Ustava. To znači da se ove ustavne norme u ovom slučaju odnose uglavnom na određivanje izvora autoriteta i vršenje istog. Drugo, ovaj stav utvrđuje i obavezu organa lokalne samouprave da ograničavaju njihovu delatnost u granicama nadležnosti koje utvrđuju Ustav i zakoni Republike Kosova. Treće, ovo definisanje pokazuje da pri organizovanju modela lokalne samouprave, kao i organizovanju i funkcionisanju lokalne samouprave, treba slediti načela iz uputstva Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Drugim rečima, organi centralne vlasti su obavezni da dimenzioniraju lokalnu samoupravu na Kosovu prema načelima koje utvrđuje Povelja i u meri koja se zahteva od zemlje potpisnice. Ova odredba je uvedena u slučaju Kosova, jer se smatralo da će pristupanje Kosova Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi zakasnuti kao posledica njegovog nekonsolidovanog statusa u međunarodnom planu. Iz ovog razloga kao tačka referisanja je postavljena obaveza koju imaju zemlje potpisnice Povelje, kako bise razjasnile obaveze Kosova u smislu odredaba

⁸⁷³ Cf. Više u: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report*, Na Internetu: <http://convention.coe.int/Treatz/EN/reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (2010)' Reference: *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

⁸⁷⁴ Kao uporedni primer o ovom konceptu, Ustavni sud Hrvatske je odlučio da sloboda okupljanja, kao ustavno pravo, isključivo može da se ograniči zakonom usvojenim od strane Skupštine, ali ne i aktima vlasti lokalne smouprave. (Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-I-241/1998 od 31.03.199.);

o lokalnoj samoupravi utvrđenih na evropskom tlu. Četvrto, imajući u vidu značaj lokalne samouprave, kao i značaj i jasnoću načela pravne sigurnosti u ovom sklopu, pomenuti stav zahteva da osnovna ovlašćenja i ograničenja u delatnosti lokalnih autoriteta treba utvrditi ustavom i zakonom.

2. U istoj liniji, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi proklamuje da delatnost lokalne samouprave podrazumeva pravo lokalnih organa da uređuju i upravljaju opštinskim pitanjima onako kako je definisano zakonom.⁸⁷⁵ Prema tome, u smislu Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi, nadležnosti i ograničenja lokalnih organa mogu se utvrditi i zakonom, ali stalno imajući u vidu autonomiju lokalnih organa. Značajno je reći da, pored ograničenja koja ima zakonodavni organ za donošenje i izmenu zakona koji uređuju organizovanje i funkcionisanje organa lokale samouprave, Ustav postavlja jedan poseban mehanizam zaštite granica autonomije lokalnih organa, u slučajevima kada ovi mogu biti subjekat promena od strane centralnih organa. Jedna takva autonomija uživa sudsku i ustavnu zaštitu, osim administrativne zaštite i druge zaštite koja se može obezbediti redovnim sudskim putem. Neki od segmenata ove autonomije, mogu se zaštititi neposredno pred Ustavnim sudom. Naime, prema članu 113.4 Ustava, opštine su ovlašćene da osporavaju u Ustavnom sudu ustavnost zakona koji narušavaju njihove odgovornosti i prihode. Ovo ovlašćenje omogućava opštinskim organima da pomoću ovog pravnog sredstva sačuvaju njihovu autonomiju i širinu njihovog prostiranja. Prema shvatanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, pravno sredstvo podrazumeva pravo opštinskih organa da budu ovlašćena strana pred sudom ili drugom nezavisnom organu koji ima pravo odlučiti i objasniti da li su zakon i postupanja ili nepostupanja zakonodavnih organa u skladu sa autonomijom organa lokalne samouprave.⁸⁷⁶ Jednom rečju, Povelja garantuje, kao što to čini i Ustav Kosova, sudski put u korist opštinskih organa za ostvarivanje njihovih prava iz oblasti lokalne samouprave. Dalje, to podrazumeva da se ovlašćenja koja poseduju zakonodavni organi za uređenje granica delatnosti organa lokalne samouprave, u smislu ovog stava, ne mogu koristiti za izmenu stepena autonomije lokalnih organa kojeg je odredio Ustav i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Član 123.4

1. Ovaj stav utvrđuje da se lokalna samouprava bazira na načela dobrog upravljanja, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju opštinskih usluga, posvetivši posebnu pažnju specifičnim potrebama zajednica koje nisu većina i njihovim pripadnicima. Pomenuti stav, imajući u vidu i načela na kojima se baziraju demokratske

⁸⁷⁵ Cf. Više u: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report*, Na Internetu: <http://convention.coe.int/Treatz/EN/reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (2010)' Reference: *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

⁸⁷⁶ Cf. Više u: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report*, Na Internetu: <http://convention.coe.int/Treatz/EN/reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (2010) ' Reference: *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

uprave, utvrđuje listu načela koje treba oživotvoriti organi lokalne samouprave na Kosovu. Prvo, treba reći da načelo dobrog upravljanja i transparentnosti treba činiti osnovu funkcionisanja domaće ili lokalne vlasti. Istovremeno je značajno napomenuti da načelo dobrog upravljanja obuhvata jedan broj kvaliteta i načela koje se ističu u pomenutom stavu, kao npr., transparentnost, efikasnost i efektivnost.

U tom smislu, značajno je objasniti koncept dobrog upravljanja i elemente koje on nosi u smislu lokalnog upravljanja. Prvo, treba reći da koncept dobrog upravljanja sadrži niz elemenata, koji se uglavnom odnose na politički režim, sredstva kojima se prostire državni autoritet, kao i sposobnosti javnih organa za izgradnju i sprovođenje javnih politika i radi vršenja funkcija koje im pripadaju.⁸⁷⁷ U tom kontekstu, prvo treba reći da koncept dobrog upravljanja pretpostavlja postojanje jedne izabrane vlade od građana na osnovu slobodnih izbora, koji imaju za cilj da legitimišu vršenje vlasti od njene strane, kao i upravljanje koje je odgovorno za postupanja ili ne postupanja prema građaninu. U isto vreme, dobro upravljanje, s druge strane, pretpostavlja i političko odgovorno upravljanje. Drugo, koncept dobrog upravljanja pretpostavlja postojanje jednog sistema javne uprave, koji je u stanju da nadzire i kontroliše učinak njenih institucija prema načelima kvaliteta, efikasnosti i efektivnosti usluga. Treće, treba reći da transparentnost radnji koje preduzima vlast i poštovanje prava građana ili interesnih grupa da se informišu i nadgledaju delatnost lokalnih organa, čini jedan od elemenata dobrog upravljanja. Četvrto, dobro upravljanje, takođe, podrazumeva ostvarivanje prava građana da učestvuju i da se konsultiraju u svim fazama kreiranja politike i odlučivanja, posebno u slučajevima kada pomenute odluke ili politike zadiru u neposredne interese građana. Peto, koncept dobrog upravljanja podrazumeva vršenje aktivnosti upravljanja prema i u okviru zakona i uz puno poštovanje ljudskih sloboda i prava.

2. Drugo, pomenuti stav oživotvori načela subsidijariteta i decentralizacije državne vlasti. On zahteva da nadležnosti i funkcije državne uprave treba vršiti od strane organa lokalne samouprave, imajući u vidu bliskost sa građaninom i efikasnost i efektivnost izvršenja takve funkcije. Ovo značenje, svakako se inspiriše i od same Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja ima za cilj upotrebu načela subsidijariteta, kao modela za institucionalnu organizaciju organa lokalne samouprave i zahteva da se njihova delatnost definiše na osnovu ocenjivanja: a) bliskosti sa građaninom, b) prostiranju i prirodi delatnosti, kao i c) kriteriju efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga.⁸⁷⁸

⁸⁷⁷ Cf. Srivastava, Meetika (2009) Good governmence – Concept, Meaning and Features: A Detailed Study'. Na internetu: <http://ssrn.com/abstract=1528449> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1528449>;

⁸⁷⁸ Vidi Steering Committee on local and Regional Authorities 'Definition and Limits of the Principle of Subsidiary: Report for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe', *Reportno.* 55. Na internetu: <https://wcd.coe.int/com.Instranet.InstraServletIndex=no&command=com.instranet.CmbBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>; *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report*, Na Internetu: <http://convention.coe.int/Treatz/EN/reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

3. Treće, imajući u vidu potrebe etničkih grupa i njihovih pripadnika, pomenuti stav zahteva od organa lokalne samouprave da posvećuju posebnu pažnju zaštiti i ostvarivanju interesa nevećinskih grupa i njihovih pripadnika. Model zaštite prava i interesa etničkih nevećinskih grupa na Kosovu, svakako zahteva da se posebna pažnja tokom pružanja javnih usluga, posveti etničkim nevećinskim grupama i njihovim pripadnicima. U tom smislu, postoje dva koncepta koje treba razjasniti. Prvo, prema pomenutom članu, u vezi zahteva etničkih zajednica, opštinski organi su dužni da adresiraju njihove grupne zahteve. Drugo, stav traži da i zahtevi pojedinaca koji pripadaju etničkim nevećinskim grupama dobiju posebnu pažnju.

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 sprovede sudske odluke.**
- (7) **Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosova i zakonom.**

Član 124

1. Član 124 uređuje opšta načela organizovanja i funkcionisanja lokalne samouprave na Kosovu, produbljivanja i utvrđivanja granica opština, nadležnosti i njihovu raspodelu, organizaciju opštinskih budžeta, kao i njihovu odgovornost prema ustavu i zakonima. U delovima u nastavku ćemo razjasniti pomenuta načela.

Član 124.1

1. Ovaj stav utvrđuje da su osnovne jedinice lokalne samouprave na Kosovu opštine, koje uživaju visok stepen samouprave i koje su dužne da obezbeđuju učešće građana u procesu odlučivanja opštinskih organa. Na početku treba objasniti da pomenuti stav utvrđuje opštine kao osnovne jedinice koje nose funkcije lokalne samouprave na Kosovu. Takođe, stav utvrđuje da model teritorijalne organizacije

na Kosovu će se bazirati na modelu dvostepenog upravljanja, po kome odnos između opština i centralne vlade će biti neposredan, bez uplitanja posrednih autoriteta.

2. Drugo, u kontekstu ovlašćenja koja određuje ovaj stav, značajna je činjenica da se njime obavezuju centralni organi da u fazi izgradnje odgovarajućeg zakonodavstva, garantuju opštinama visok stepen lokalne samouprave. Štaviše, uvek u smislu pomenutog stava, koncept samouprave se povezuje sa stepenom autonomije kojeg treba uživati opštine u raznim oblastima i nadležnostima koje ove poslednje treba posedovati na osnovu primene načela efikasnosti i efektivnosti u pružanju opštinskih usluga.
3. Treće, ovaj stav takođe utvrđuje i model funkcionisanja opština i njihovih organa, zahtevajući na ovaj način uključivanje opštinskih građana u procesu donošenja odluka. Prema tome, značajno je reći da ovaj stav, prvo, obavezuje opštine i njihove organe da garantuju uključivanje građana opština u procesu donošenja odluka.⁸⁷⁹ To je ujedno izražavanje koncepta transparentnog i otvorenog funkcionisanja opština i njenih organa. Drugo, ova ustavna odredba zahteva i od zakonodavnih organa dana osnovu zakona uspostavljaju potrebne mehanizme koji omogućavaju učešće građana u procesu lokalnog odlučivanja.
4. U nastavku iz gore navedenog i dodatni protokoli Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđuju da pravo građana za učešće u lokalnom odlučivanju treba garantovati.⁸⁸⁰ Ne samo to! Protokoli Povelje idu dalje i utvrđuju i mere koje treba preduzeti, kojima opštinski organi treba obezbediti učešće građana. U tom kontekstu, Protokoli zahtevaju da opštinski organi primenjuju prakse javnih konsultacija sa građanima, da sprovode lokalne referendumne i sredstva koja omogućavaju učešće građana u procesu odlučivanja putem peticija.⁸⁸¹ Evropska

⁸⁷⁹ U slučaju KI 56/09: Fadil Hoxha i 59 drugih protiv Skupštine Opštine Prizrena od 15. decembra 2009. god. (Ref. Br. MP 06/09), sud je odlučio u korist uvođenja privremene mere, zato što Skupština Opštine nije uspela da pruži mogućnost građanima jednog naselja u Prizrenu da utiče na lokalne odluke prostornog planiranja životne sredine u kojoj oni žive. Podnosioci su posebno naglasili da je Skupština Opštine Prizren, svojom odlukom od 30. aprila 2009. god. o izmenama urbanističkog plana njihovog naselja, prekršila član 52.2 Ustava i Zakon o prostornom planiranju br. 2003/14 i Zakon o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040. U svim ovim navodima, koje je Sud našao kao osnovane, podnosioci su naveli kršenje prava na direktno, individualno učestvovanje u lokalnim pitanjima koje se odnose na prostorno planiranje i loklanu samoupravu. Cf. *Fadil Hoxha i 59 drugih protiv Skupštine Opštine Prizren*, Presuda Ustavnog suda Republike Kosovo, Dan: 15. decembar 2009. god. (Ref. br. MP 06/09);

⁸⁸⁰ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-government on the right to participate in the affairs of a local authorities, *CEST no. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/2007.htm>; i Additional Protocol to the European Charter of Local Self-government on the right to participate in the affairs of a local authorities, *CEST br. 207*, Utrecht, 16.XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>.

⁸⁸¹ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CEST no. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu:

povelja o lokalnoj samoupravi i njeni dodatni Protokoli utvrđuju da u okviru koncepta garantovanja učestvovanja građana u javnom životu opštine, opštinski organi treba garantovati mehanizme koji se bave i odgovaraju na žalbe i sugestije o funkcionisanju lokalnih autoriteta i javnih usluga,⁸⁸² koje se vrše od ovih poslednjih.⁸⁸³ Takođe, uvek u smislu Povelje i njenih protokola, učešće građana treba obuhvatiti njihovu mogućnost da imaju nesmetan pristup u službenim dokumentima u svako vreme.⁸⁸⁴

Član 124.2

1. Ovaj stav utvrđuje da osnivanje opština, granica, nadležnosti i način njihovog organizovanja i funkcionisanja, uređuju se zakonom. Prvo, treba reći da stav ovlašćuje zakonodavni organ da donese posebne zakone koji uređuju osnivanje opština, granice, nadležnosti i način njihovog organizovanja i funkcionisanja. Međutim, sistemsko čitanje ustava, pokazuje da zakonodavni organ treba da se bazira na modelu raspodele nadležnosti i modelu ograničavanja uticaja centralne vlasti na lokalnu vlast, kao i zaštitu širine autonomije koju utvrđuje ustav. U tom smislu, kao što smo prethodno objasnili, Ustav Kosova uspostavlja posebnu zakonodavnu proceduru u vezi usvajanja, izmene i ukidanja zakona koji uređuju oblast osnivanja opština, granice, nadležnosti i način njihovog organizovanja i funkcionisanja. U tom kontekstu, uređenje nadležnosti i pitanja povezana sa opštinama pomoću zakona, daje mogućnost Ustavnom sudu da oceni ustavnost pomenutog zakona i to čini da ovaj model bude kontrolisan u smislu sudskog preispitivanja.

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>; i Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CEST br. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>.

⁸⁸² Kao uporedni primer, makedonski Ustavni sud je presudio da su opštinske aktivnosti deo javnog interesa, a uslovi i sredstva za njihovo regulisanje su predviđeni zakonom. Javna preduzeća koja vrše opštinske aktivnosti ne mogu da se bave drugim aktivnostima, zato što takva delatnost predstavlja nepravednu konkurenciju. Postavljanje javnih preduzeća u privelegovanom položaju je u suprotnosti sa ustavnim načelom pravne jednakosti za sve učesnike na tržištu. (Odluka Ustavno g suda IRJM U br. 161/98 od 20.01.299.);

⁸⁸³ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CEST br. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>; i Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CEST br. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>.

⁸⁸⁴ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CEST br. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>; i Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, *CEST br. 207*, Utrecht, 16XI.2009. Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaty/Html/207.htm>.

2. S druge strane, izgleda da uređivanje pomenutih pitanja pomoću kategorija organskih ili zakona od posebnog interesa je uspostavljena praksa i kao takva se može smatrati u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi za onoliko koliko pomenuti zakoni ne rizikuju da se pretvaraju u sredstva za smanjivanje opštinske autonomije i njenog prostiranja.⁸⁸⁵
3. Na kraju, posebno u vezi granica opština, pomenuti stav je u skladu sa Evropskom kartom, koja utvrđuje da se opštinske granice ne treba menjati na arbitraran način od centralnih organa, osim zakonom.⁸⁸⁶

Član 124.3

1. Ovaj stav utvrđuje da opštine imaju sopstvene nadležnosti, proširene i delegirane u skladu sa zakonom i utvrđuje da državni autoritet koji delegira nadležnosti snosi troškove oko vršenja delegiranja.
2. Ovaj stav čini razliku između tri kategorije nadležnosti koje imaju opštinski organi i to čini veoma jasnom činjenicu da će opštine imati *sopstvene* ili *isključive nadležnosti, proširene nadležnosti i delegirane nadležnosti*.
3. U uporednom smislu, sopstvene ili isključive nadležnosti podrazumevaju grupu funkcija koje, prema ustavu i zakonima na snazi, pripadaju samo opštinama i koje isključuju obuhvatanje svakog drugog organa ili vlasti u njihovo izvršenje. Takođe, pomenuti koncept podrazumeva da autoritet prenošen kod opštinskih organa je potpun i ne može se ugroziti ili ograničiti od centralnih autoriteta, osim ako se utvrđuje zakonom. Dalje, izraz sopstvene nadležnosti pokazuje da lokalnim autoritetima pripada stepen autonomije koji proističe iz nivoa nadležnosti koje one imaju i sprečavaju da se oni pretvore u agente centralnih vlasti.⁸⁸⁷ Kratko rečeno, sopstvene nadležnosti podrazumevaju da opštinski organ poseduju autoritet za odlučivanje o pitanjima koja se najbolje mogu vršiti na nivo lokalne samouprave.
4. Dalje, ovaj stav utvrđuje da opštine mogu imati proširene nadležnosti. U uporednoj literaturi, proširene nadležnosti se odnose na okolnosti opšteg razvoja koje predstavljaju nove mogućnosti da lokalni organi postupaju u određenoj oblasti. U

⁸⁸⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Constitutional Laë on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government)', adopted by the Venice Commission at its 82 nd Plenary Session, (Venice, 12-13 March 2010) Strasbourg, 15 March 2010 Opinion no. 543/2009, CDL-AD(2010)008;

⁸⁸⁶ European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report, Na Internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report, (Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 2010);

⁸⁸⁷ Cf. European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report, Na Internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report, (Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 2010);

tom smislu, lokalni organi ne mogu se isključiti od upravljanja određenim pitanjima koje neminovno imaju lokalne implikacije i u slučajevima kad se njihova funkcija ispunjava ako one deluju kao nezavisni entiteti radi zaštite njihovih interesa i njihovih građana.⁸⁸⁸ Proširene nadležnosti se primenjuju na opštine koje imaju poseban autonomni status u smislu decentralizaciji uspostavljenoj od Ahtisarijevog Plana.⁸⁸⁹

5. Delegirane nadležnosti, u smislu ovog stava, podrazumevaju grupu nadležnosti koje centralni organi mogu preneti na lokalne organe. Međutim, vršenje ovih nadležnosti je predmet izvesnih ograničenja. Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, u slučaju delegiranih nadležnosti u obimu koji dopušta logika primene ovih nadležnosti, opštinski organi treba da imaju neophodni stepen diskrecije radi odlučivanja o modelu izvršenja njihovih nadležnosti.⁸⁹⁰ Takođe, Poveljom se određuje da se opštinski organi treba upoznati prethodno, ukoliko je to moguće, o planiraju i procesu odlučivanja o svim pitanjima koja neposredno pripadaju njima.⁸⁹¹ U ovoj fazi je veoma značajno reći da delegirane nadležnosti ne mogu uticati na autoritet opštinskih organa, pa je s toga diskrecioni prostor koji trebaju imati opštine u uspostavljanju modela primene delegirane nadležnosti, veoma značajan i u smislu očuvanja nezavisnosti opštinskih organa.
6. Na kraju, treba reći da pomenuti stav određuje da organi koji delegiraju nadležnosti kod opštinskih organa treba snositi sve troškove koji proizilaze iz vršenja delegiranih nadležnosti. Ovo ograničenje onemogućava centralnim organima da putem postupka delegiranja nadležnosti utiču na poslove opštinskih organa, zahtevajući da izmene opštinske politike i da se ograničavaju u izvršenju određenih delatnosti.

Član 124.4

1. Ovaj stav određuje da opštine imaju pravo da uspostavljaju odnose međuopštinske i pogranične saradnje u skladu sa zakonom. Treba reći da pomenuti stav priznaje

⁸⁸⁸ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report, available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report', (Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 2010);

⁸⁸⁹ Cf. Sveobuhvatni predlog o sporazumu za Status Kosova (2. februar 2007. god.), član 6 („Lokalna samouprava i decentralizacija“); član 8. Decentralizacija/Lokalna samouprava u okviru ustavnih odredbi Predloga); zatim Aneks III („Decentralizacija“) i Dodatak Aneksa III („Ograničenja novih opština“);

⁸⁹⁰ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report, available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report', (Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 2010);

⁸⁹¹ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report. Në internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'(Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 2010);

pravo opštinskim organima da potpisuju međuopštinske i pogranične sporazume u oblasti njihovih nadležnosti. Međutim, u kontekstu međuopštinske i pogranične saradnje, opštine ne mogu preneti, preuzeti na sebe ili da vrše funkcije koje prema zakonima ne pripadaju.

2. U smislu Evropske povelje, međuopštinska i pogranična saradnja se smatra kao potrebno sredstvo za postizanje višeg stepena efikasnosti u vršenju njihove funkcije pomoću raznih projekata ili uz prenošenje obaveza koje ne može preneti samo jedan organ.⁸⁹²
3. Tim pre, mora se naglasiti da pomenuti stav priznaje opštinskim organima pravo asocijacije. To podrazumeva da pravo za ulazak u međuopštinske i pogranične odnose, svakako podrazumeva i pravo lokalnih organa da formiraju ili budu deo raznih, nacionalnih i međunarodnih asocijacija i organizacija, koje pomažu proširenje uloge opština. Istovremeno, ovaj stav zahteva da sve delatnosti opštinskih organa, u smislu međuopštinske i pogranične asocijacije i organizacije, moraju biti u skladu sa ustavom i zakonima na snazi.

Član 124.5

1. Ovaj stav određuje da opštine imaju pravo da odlučuju, utvrđuju, prikupljaju i troše javne prihode, kao i da uzimaju fondove od centralne vlasti u skladu sa zakonom. U prvom redu, treba istaći da vršenje lokalne samouprave a sledstveno tome i njeno oživljavanje, usko se povezuje sa nezavisnim sistemom javnih opštinskih prihoda.
2. Na početku treba objasniti da pravo opština na organizovanje autonomnog sistema javnih prihoda, ima za cilj zagaranovanje prava opština da slobodno i nezavisno utvrđuju prioritete troškova koji nastaju vršenjem funkcija lokalne samouprave.⁸⁹³ Ova tendencija se otvoreno izražava i u smislu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.⁸⁹⁴ Štaviše, ovaj stav određuje da opštinski organi imaju punu nadležnost za osnivanje i upravljaju autonomnim sistemom javnih prihoda, u cilju izgradnje jednog jasnog odnosa između vršenja javnih funkcija i javnih prihoda koje opština poseduje. Drugim rečima, treba istaći da postoji jedna neposredna povezanost između funkcija koje ima opština i postojanja jednog nezavisnog

⁸⁹² Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report, available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report' (Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 2010);

⁸⁹³ U tom smislu, Ustavni sud Slovačke je odlučio da lokalne vlasti imaju pravo da uspostvljaju obaveze za pojedince do određenog stepena, unutar okvira prava i sloboda regulisanih Ustavom, (Odluka Ustavnog suda Slovačke II. US 94/95 od 13.12.1995); To podrazumeva da određivanje individualnih taksu od strane opštinskih vlasti ostaje nadležnost koju treba posmatrati u smislu ljudskih prava i sloboda.

⁸⁹⁴ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report. Në internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, dhe, Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

opštinskog budžeta a ovaj odnos, kao takav, izražava isto tako i nezavisnost i samo funkcionisanje sistema lokalne samouprave. Takođe, značajno je napomenuti da, u smislu pomenutog stava, centralni organi moraju poštovati nezavisnost organa lokalne vlasti u pogledu modela prikupljanja sredstava u vidu javnih prihoda, ukoliko ista garantuju ispunjavanje funkcija lokalne administracije i vršenje opštinske vlasti.

3. Istovremeno, ovaj stav podrazumeva da opštinski organi mogu dobijati grantove od vlade bez ugrožavanja autonomije i nezavisnog vršenja njihovih poverenih funkcija. Dakle, u takvim slučajevima, diskrecija i funkcije opštinskih organa se ne mogu sužavati ili smanjiti nezavisnost njihovog delovanja. Štaviše, prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, u slučaju izgradnje odgovarajućeg zakonodavstva kojim se uređuje model komunikacija između centralnih i lokalnih organa, kao i uspostavljanja granta ili posebnih stavki doprinosa centralnih organa u budžetu opštinskih organa, moraju se u svakoj fazi uključiti i konsultovati opštinski organi. Dalje, Povelja ukazuje na to da, koliko god je moguće, grantovi centralne vlade ne mogu se rezervisati radi financiranja posebnih opštinskih organa, imajući u vidu potpunu slobodu i diskreciju opštinskih autoriteta da odlučuju o budžetskim prioritetima opština i o načinu trošenja grantova centralnih organa.
4. Ovaj segment opštinske autonomije, kao što je napred rečeno, uživa sudsku zaštitu pred Ustavnim sudom. Prema članu 113.4 Ustava, opštine su ovlašćene da pokrenu postupak pred Sudom u svakom slučaju kada smatraju da jedan zakon ili akt centralnog autoriteta smanjuje opštinske prihode (bez obzira na njihov izvor).

Član 124.6

1. Ovaj stav određuje da opštine moraju poštovati Ustav, zakone i da sprovedu sudske odluke. U prvom redu treba reći da pomenuti stav priznaje opštine kao deo sistema državnih organa a ne odvojene od njih i kao takve one moraju poštovati načela utvrđena ustavom i zakonom. Prema navedenom stavu, opštine su obavezne da u vršenju funkcija koje su im poverene, uopšte poštuju granice njihove delatnosti koje su im utvrđene ustavom i zakonima i postupaju u skladu sa sudskim odlukama.

Član 124.7

1. Ovaj stav određuje da administrativno preispitivanje akata donetih od strane opština mora se ograničiti na obezbeđenje ocene usklađenosti pomenutih akata sa ustavom i zakonima na snazi. Prvo, treba reći da ovaj stav ograničava autoritet centralnih organa na ocenu akata opštinskih organa samo u smislu njihove usklađenosti sa ustavom i zakonima. S druge strane, administrativno preispitivanje se sprovodi od centralnih upravnih organa i kao takvo se ograničava samo na ocenu usklađenosti akata opštinskih organa sa zakonima na snazi.

U drugom kontekstu, treba reći da ovaj stav zahteva da administrativno preispitivanje akata opštinskih organa bazira na redovnom administrativnom postupku i da se nikako ne pretvara u privremeni i slučajni postupak administrativnog preispitivanja. Ova stavka obrazloženja na zakonu zasnovanog administrativnog preispitivanja je sadržana i u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.⁸⁹⁵

2. Drugo, u smislu Povelje, administrativno preispitivanje se treba ograničiti na pitanje ocene zakonitosti akata opštinskih organa i nikako obuhvatiti i *celishodnost* i *korist* pomenutog akta.⁸⁹⁶ U konkretnom slučaju treba reći da u oceni akata koji se donose radi vršenja delegiranih ili prenetih nadležnosti, centralni organi mogu oceniti i celishodnost i korist pomenutog akta.⁸⁹⁷
3. Treće, uvek u kontekstu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, administrativno preispitivanje opštinskih akata se sprovodi na osnovu načela srazmernosti, koje zahteva od centralnih organa koji imaju ulogu odgovarajućeg organa za kontrolu zakonitosti administrativnog akta, da sprovedu metode kontrole zakonitosti koje najmanje zadiru u autonomiju lokalnih autoriteta, omogućivši na ovaj način postizanje potrebnih rezultata bez zadiranja u pitanja lokalne autonomije.⁸⁹⁸

⁸⁹⁵ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report, available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe. 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

⁸⁹⁶ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report. Nê internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing; Nê internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe (2010) 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

⁸⁹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government)', adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session, (Venice, 12-13 March 2010) Strasbourg, 15 March 2010 Opinion no. 543/2009, CDL-AD(2010)008;

⁸⁹⁸ Cf. European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report. Nê internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, i, Council of Europe 'Reference: European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report'. Strasbourg: Council of Europe Publishing;

Poglavlje XI: Bezbednosni Sektor

Uvodna razmatranja

1. Poglavlje XI Ustava Kosova, uspostavlja opšta načela sektora bezbednosti, identifikuje glavne institucije koje imaju nadležnosti vezanih za ovaj sektor, kao i utvrđuje širinu autoriteta pomenutih institucija. Pored toga, ovaj deo ustava izgrađuje načela civilne kontrole nad institucijama bezbednosti. Ustavom su osnovane i određene bezbednosne institucije, čije rukovođenje počiva na načelu ravnoteže između vlasti. Znači, uspostavljena načela ne samo da uređuju prostiranje njihovog autoriteta, nego, kako ćemo pokazati u narednim delovima, primenjuju jedan sistem ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti sa jedne strane, kao i između institucije Predsednika i Vlade, sa druge strane. Upravo, imajući u vidu utvrđenu širinu autoriteta bezbednosnih institucija, njihova kontrola ne samo što se sprovodi od civilnih organa, nego autoritet nad njihovom kontrolom je uspostavljena na dobro utvrđenoj ravnoteži. To treba imati u vidu prilikom svakog tumačenja ovog poglavlja Ustava, odnosno civilnu kontrolu i ravnotežu u obavljanju nadležnosti u oblasti bezbednosti. Kao takva, ova dva segmenta ovog poglavlja obuhvataju sankcionisanje najviših standarda u pogledu upotrebe kolektivne fizičke snage od strane jedne države, u mirnodopskom i ratnom stanju.⁸⁹⁹ U ovom poglavlju dalje se operacionalizuje i ustavna obaveza iz člana 2.3, u vezi članova 17.2 i 20.1 Ustava, kojima se omogućuje Kosovu učešće u političke-vojne alijanse, u mirnodopske i ratne operacije van državne teritorije (u okviru međunarodnih obaveza). To istovremeno podrazumeva da ovo poglavlje više naglašava činjenicu da Kosovo i njegovi bezbednosni organi i institucije se povinuju međunarodnom zakonu i ne mogu koristiti ustavne obaveze kao razlog i pretekst za izbegavanje odgovornosti pred međunarodnim zakonom.

Član 125 [Osnovne Odredbe]

- (1) Republika Kosovo je nadležna za sprovođenje zakona, bezbednosti, pravosuđa, javne bezbednosti, obaveštajne službe, civilne zaštite i reagovanja u javnim situacijama i kontrole granica svoje teritorije.**
- (2) Bezbednosne institucije Republike Kosovo štite javnu bezbednost i prava svih u Republici Kosova. Institucije deluju na potpuno transparentan**

⁸⁹⁹ „*Vis consilli expres mole ruit sua*“/snaga bez kontrole se ruši sama po sebi“, rekao je poznati latinski pisac Haoraci u svojoj poeziji, CARMINA, rezime u četiri knjiga poezije, među najboljim u antici. Ova poruka znači da snaga treba da bude pod kontrolom javnosti, parlamenti cine glavnoo telo ove kongtrole, što se jasno odražava u ovom poglavlju Ustava, kako u mirnodopskim, tako i u vanrednim stanjima. Cf. Više o ovoj kontroli u demokratskim zemljama, o necelima, mehanizmima, i praks i u odlčnom priručniku Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, *pod nazivom Parliamentary Oversight of the Secretary Sector* (IPU i DCAF: Ženeva, 2003).

način u skladu sa demokratskim standardima i međunarodno priznatim ljudskim pravima. Bezbednosne institucije moraju odraziti etničku raznolikost stanovništva Republike Kosovo.

- (3) Republika Kosovo poštuje međunarodno priznate sporazume i relevantne međunarodne zakone i saraduje sa međunarodnim organima bezbednosti i regionalnim akterima**
- (4) Civilna i demokratska kontrola bezbednosnih institucija se garantuje.**
- (5) Skupština Republike Kosovo obezbeđuje relevantan nadzor budžeta i zakonodavstva bezbednosnih institucija, kao što je i regulisano zakonom.**

Član 125

1. Član 125 Ustava utvrđuje opšta načela na osnovu kojih se obavlja delatnost institucija bezbednosti. Takođe, ovaj član izgrađuje model vršenja mandata institucija bezbednosti i utvrđuje opšti ustavni autoritet njihove kontrole. Kako sa formalnog, tako i institucionalnog aspekta, ovaj član sankcioniše pet načela koji se moraju imati u vidu u svakom slučaju pri tumačenju ovog značajnog ustavnog poglavlja.
2. Prvo je načelo isključenja, u smislu utvrđenog od Maksa Vebera, svakog drugog nedržavnog autoriteta da se bavi pitanjima sektora sigurnosti. To znači da je Republika Kosova jedina koja ima monopol u ovoj oblasti, uz isključenje svakog drugog aktera, lokalnog i centralnog, za legitimno bavljenje pitanjima bezbednosti. Drugo načelo je ono koje se odnosi na ravnopravnost svih na Kosovu u sektoru bezbednosti, kao kada je reč o funkcionisanju ovog sektora, tako i o korišćenju dobara koja se ostvaruju u ovom sektoru, uvek polazeći od najviših međunarodnih standarda koji važe za funkcionisanje ovog sektora, kao što je poštovanje ljudskih prava i kulturne, etničke, jezičke, verske i drugih raznolikosti. Ovu odredbu treba posmatrati u smislu globalnih kretanja zemalja ustavne demokratije, koje čine stalne napore za stvaranje sigurnosti preko ljudskih prava“, što znači da investicija u jačanju ljudskih prava, u njihovom ostvarivanju i promovisanju je najbolji put za ostvarivanje regionalne, međunarodne i globalne stabilnosti. Dalje, treće načelo, naravno, dopunjava dva prethodna načela govoreći o poštovanju međunarodnih ugovora i međunarodnog zakona uopšte, u pogledu pitanja sigurnosti u širem smislu, obuhvatajući ovde i međunarodnu saradnju između Kosova i okolnih zemalja i šire. Pretposlednje načelo govori o demokratskoj civilnoj kontroli državne snage, u svakoj okolnosti, što treba da se dalje normira zakonom donetim od strane Skupštine, kao jednog od ključnih organa demokratskog društva koji vrši kontrolu nad sektorom bezbednosti i osiguranja, kako ovaj sektor ne bi izlazio van civilne kontrole.

Član 125.1

1. Član 125.1 određuje da Republika Kosova, odnosno njegove državne institucije, nadležne za sprovođenje zakona, pravosuđa, javne bezbednosti, obaveštajne službe, civilne zaštite reaganje u javnim situacijama i kontrole granica svoje

teritorije. Dakle, ovaj član određuje da su jedini ustavni autoriteti koji imaju nadležnosti u gorenavedenim oblastima institucije Republike Kosova. U ovom smislu, ustav isključuje mogućnost da ustavnoj nadležnosti u određenim oblastima konkuriše neko od drugih organa u zemlji. Istovremeno to podrazumeva da i eventualna odgovornost po pitanjima bezbednosti na celoj teritoriji Kosova pada na Republici Kosova - standard koji je poznat u međunarodnom pravu. Isključenja takve eventualne odgovornosti su retka i moraju se pažljivo dokazivati od strane institucija Republike Kosova, imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja (npr. građanski rat i gubitak kontrole nad jednim delom teritorije, što se mora pravo vreme do znanja celom svetu, inače bi se mogla izbeći međunarodna odgovornost zbog štete ili eventualnih posledica prouzrokovanih licima, stvarima i trećim državama).⁹⁰⁰

Član 125.2

1. Član 125.2 utvrđuje mandat i prirodu institucija bezbednosti. Uopšte gledano, ovaj član proklamuje tri osnovna načela delatnosti institucija bezbednosti. Prvo, ovaj član utvrđuje da institucije bezbednosti imaju mandat zaštite javne bezbednosti Kosova i prava i slobode svih. Znači, osim funkcije zaštite javne bezbednosti, ove institucije su obavezne da brane prava i slobode svih lica koja žive na Kosovu, bez obzira da li imaju Kosovsko državljanstvo ili ne. Drugim rečima, zaštita koju pružaju institucije Kosova ima mnogo šire značenje od same koncepcije državljanstva i odnosi se na sva lica koja žive na Kosovu. Drugo, član proklamuje da delatnost institucija javne bezbednosti mora biti transparentna i u skladu sa standardima demokratskog ponašanja, uz puno poštovanje ljudskih prava zaštićenih međunarodnim aktima. Prema ovom određenju, institucije bezbednosti u vršenju svog mandata moraju poštovati dve grupe međunarodnih standarda, a to su standardi transparentnosti i oni o poštovanju ljudskih prava i sloboda. Prema tome, ovaj član određuje da ponašanje i delatnost institucija bezbednosti ne mogu prekoračiti granice u kojima se ostvaruju ljudska sloboda i prava. Istovremeno, vršenje ustavnog mandata mora biti transparentno i otvoreno u pogledu pristupa informacijama ili dokumentima koji se odnose na njihovu delatnost.
2. Naravno, Ustav ne određuje da pomenute institucije, u posebnim situacijama, ne mogu uspostaviti jedan broj ograničenja u pristupu informacijama i načela transparentnosti. Treće, ovaj član određuje da institucije bezbednosti moraju odražavati etničku raznolikost građane Republike Kosova. Dakle, prema ovom načelu, zastupanje i učešće u institucijama bezbednosti lica koja dolaze iz etničkih

⁹⁰⁰ U doktrini se govori, na osnovu prakse država i nekoliko međunarodnih dokumenata, o nasleđivanju država ne samo u tradicionalnoj sferi prava i obaveza u oblasti ugovora, spoljnog duga, državljanstva, arhivima i sličnim pitanjima, nego i o nasleđivanju država po pitanju međunarodno zabranjenih akata izvršenih pre datuma nasleđivanja. Dan nasleđivanja je dan kada se desila promena teritorijalnih suvereniteta nekog mesta i određenog stanovništva. Cf. O odličnom proučavanju ove tematike: Patrick Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007) posebno str. 224-258 & 419-435;

zajednica mora biti proporcionalno. Prema tome, shodno ovom članu, model proporcionalne zastupljenosti svih etničkih grupa u sistemu javnih bezbednosnih institucija, mora uspostaviti i unutar ovih struktura.

Član 125.3

1. Član 125.3 zahteva od odgovarajućih institucija Republike Kosova da poštuju sve međunarodne sporazume i pravila međunarodnog prava u oblasti bezbednosti, kao i da sarađuju sa odgovarajućim međunarodnim i regionalnim organima. Dakle, ovom odredbom se proklamuje da Republika Kosova mora poštovati sva međunarodno priznata načela i pravila u oblasti bezbednosti i, tamo gde je to moguće, da pristupi tim sporazumima. Zahtev za međunarodnu saradnju u oblasti bezbednosti pokazuje da institucije Kosova trebaju biti deo regionalnih i međunarodnih inicijativa u cilju zaštite i razvoja načela demokratije. U ovom slučaju, Ustav afirmiše i podstiče pravo institucija Kosova da budu deo vojnih alijansi, međunarodnih sporazuma različitog vojnog ili policijskog karaktera i da imaju za cilj zaštitu, promociju i unapređenje načela međunarodne demokratije.

Član 125.4

1. Stavom 4. člana 125. oživotvoruje se načelo civilne kontrole nad institucijama bezbednosti. Ovo načelo se, u teorijskom kontekstu, pojavilo kao rezultat protivrečnosti oko legitimnosti delovanja vojnih policijskih institucija u autokratskim režimima. U ovom kontekstu, stalna civilna i predstavnička kontrola nad delatnošću institucija bezbednosti se pretvara u jako sredstvo u ravnoteži između prirode institucija bezbednosti i legitimne političke zastupljenosti. U jednoj drugoj dimenziji, civilna kontrole nad institucijama bezbednosti podrazumeva da nadzornu ulogu nad ovim institucijama imaju predstavnički i izabrani organi koji, kao takvi, odražavaju snažnu dimenziju parlamentarne demokratije koju je prihvatilo Kosovo. Ovo načelo pokazuje da vršenje delatnosti institucija bezbednosti mora biti u skladu sa voljom izabranih civilnih institucija i nikako drugačije. Svako projektovanje snage van ovog načela smatra se protivustavnom.

Član 125.5

1. Član 125.5 ovlašćuje i mandatira Skupštinu Republike kao organa koji obezbeđuje stalni nadzor nad budžetom i politikama institucija bezbednosti. Dakle, prema ovoj odredbi, Skupština je odgovorna za uređenje oblika i modela vršenja kontrole nad institucijama bezbednosti, posebno kontrole nad sastavljanjem i planiranjem troškova usvojenog budžeta, kao i izradom i sprovođenjem politika institucija bezbednosti. Štaviše, ovaj član priznaje isključivo pravo Skupštine da izgradi odgovarajuće mehanizme za vršenje kontrole nad institucijama bezbednosti sa dva aspekta - budžetskih troškova i politika ovih institucija. U ovoj tački valja istaknuti da Ustav priznaje Skupštini ulogu civilne institucije, koja, u ovom slučaju, treba vršiti civilnu kontrolu nad institucijama bezbednosti.

Član 126 [Kosovske Bezbednosne Snage]

- (1) **Kosovske bezbednosne snage su nacionalne bezbednosne snage Republike Kosovo i mogu slati svoje pripadnike u inostranstvo u potpunoj saglasnosti sa svojim međunarodnim obavezama.**
- (2) **Kosovske bezbednosne snage štite građane i zajednice Kosova, na osnovu zakonom određenih nadležnosti.**
- (3) **Predsednik Republike Kosovo je Vrhovni komandant bezbednosnih snaga Kosova, koje uvek podležu kontroli civilnih vlasti izabranih na demokratski način.**
- (4) **Kosovske bezbednosne snage su profesionalne, održavaju etničku raznolikost stanovnika Republike Kosovo i biće regrutovane iz redova državljana Republike Kosovo.**
- (5) **Komandanta Kosovskih bezbednosnih snaga će imenovati Predsednik Republike Kosovo, na preporuku Vlade. Unutrašnje organizovanje Kosovskih bezbednosnih snaga se regulišu zakonom.**

Član 126.1

1. Članom 126.1 se osnivaju Bezbednosne snage Kosova, koje predstavljaju nacionalnu vojnu snagu, jednu i jedinstvenu za celu teritoriju Republike Kosova. Pored toga, ovaj član utvrđuje da BSK ima ovlašćenje da šalje njene pripadnike van zemlje u skladu sa zahtevima koji proizilaze iz međunarodnih sporazuma i odgovornosti Republike Kosova. Dakle, Ustav ograničava pravo Bezbednosnih snaga da šalju van zemlje svoje snage ako njihova misija nije u skladu sa međunarodnim pravilima i međunarodne odgovornosti Republike Kosova.

Član 126.2

1. Član 126.2 utvrđuje delatnost Bezbednosnih snaga Kosova. Prvo, prema pomenutom članu BSK, kao glavnu misiju ima zaštitu građana Republike Kosova. Znači, Ustav utvrđuje da zaštita pojedinačnih prava pojedinaca je jedna od osnovnih njenih delatnosti. Drugo, osim zaštite pojedinaca, od BSK se traži da zaštiti i zajednice i njihova kolektivna prava. U tom smislu, BSK ima ustavni mandat da zaštiti razne grupe građana i sledstveno tome da garantuje da ovi uživaju njihova kolektivna prava.

Član 126.3

1. Član 126.3 utvrđuje da je Vrhovni komandant Bezbednosnih snaga Predsednik Republike. U delu o Predsedniku Republike mi smo razjasnili funkciju predsednika kao Vrhovnog komandanta BSK-a i model manifestacije ovog autoriteta. Međutim, treba reći da se ovom odredbom oživotvoruje načelo civilne kontrole nad BSK, uz priznavanje Predsednika Republike kao njenog Vrhovnog komandanta.

Član 126.4

1. Član 126.4, utvrđuje da BSK treba biti stručna snaga koja odražava etničku raznolikost naroda Kosova i koja je sastavljena od njenih građana. U ovoj tački treba razjasniti tri stvari. Prvo, Ustav poznaje BSK kao vojnu stručnu organizaciju, sastavljenu od pojedinaca koji vrše njihovu svakodnevnu stručnu aktivnost. Drugim rečima, BSK treba biti organizacija koja drži određen broj članova, koji vrše funkciju vojnika stalno, bez prekida i u okviru koncepta profesije. Drugo, treba razjasniti da ovaj član utvrđuje da etnički sastav BSK-a treba biti proporcionalan, tako da odrazi etnički sastav naroda Kosova. I, na kraju, treba reći da BSK, uvek prema smislu kojeg ima norma, sastavljena je samo od državljana Republike Kosova i isključuje svaku mogućnost da se grupe ili pojedinci koji nemaju državljanstvo Kosova budu njeni pripadnici. Znači, pripadnici BSK mogu postati samo državljanjani Republike Kosova, koji uživaju obaveze i prava koja proizilaze iz ovog statusa.

Član 126.5

1. Član 126.5 utvrđuje način izbora komandanta BSK-a. Na početku treba objasniti da Ustav pravi razliku između Vrhovnog komandanta koju funkciju vrši Predsednik Republike ex-officio i Komandanta BSK-a, kao funkcije koja se vrši od pojedinaca koji su deo vojnog sastava BSK. Prema tome, pomenuti član utvrđuje da se komandanta BSK imenuje Predsednik na osnovu preporuke Vlade. U ovoj tački, značajno je napomenuti da Ustav uspostavlja ravnotežu u smislu institucija uključenih u izboru Komandanta BSK-a - između institucije Predsednika i institucije Vlade. Znači, Ustav zahteva da imenovanje Komandanta BSK-a bude rezultat konsenzusa između institucije Predsednika i Vlade. Takođe, ovaj član utvrđuje da se unutrašnje organizovanje Bezbednosnih snaga treba vršiti zakonom. U tom smislu, Skupština Kosova uživa puni ustavni mandat za određivanje forme unutrašnje organizacije BSK, razume se bez povrede opšteg načela ovog poglavlja i napred protumačenih odredaba. Inače, zakon će se smatrati protivustavnim.

Član 127 [Savet Bezbednosti Kosova]

- (1) Savet bezbednosti Republike Kosovo, u saradnji sa Predsednikom Republike Kosovo i Vladom, priprema strategiju sigurnosti za Republiku Kosovo. Savet bezbednosti Republike Kosovo ima i ulogu savetnika u svim pitanjima koja se tiču bezbednosti Republike Kosovo.**
- (2) Savetom bezbednosti Republike Kosova predsedava Premijer uz podršku vlade, osim tokom vanrednog stanja, kao što je i predviđeno ovim Ustavom.**
- (3) Predsednik Republike Kosovo može zahtevati sastanke Saveta bezbednosti Republike Kosovo, i Savet je dužan da svoj rad koordiniše u bliskoj saradnji sa Predsednikom. Savet bezbednosti Republike Kosovo će blisko saradivati sa međunarodnim organima.**

(4) Članovi Saveta bezbednosti Republike Kosovo se imenuju i razrešavaju u skladu sa zakonom.

Član 127.1

1. Članom 127.1 se zasniva Savet bezbednosti Kosova, kao savetodavni organ za sva pitanja koja se odnose na bezbednost. Dakle, Savet bezbednosti deluje kao kolektivni zakonodavni i stručni organ. Takođe, Ustav mandatiira Savet da u saradnji sa Predsednikom Republike i Vladom, izradi i usvaja bezbednosnu strategiju Republike. Jednom rečju, ovaj član utvrđuje dve suštinske funkcije za Savet bezbednosti t Kosova. Prva se odnosi na strateški plan, odnosno mandatiira onog ko izrađuje strategiju bezbednosti za Republiku Kosova. Druga funkcija je savetodavna i kao takva, dopunjava prvu funkciju Saveta.

Član 127.2

1. Član 127.2 utvrđuje da se Savetom bezbednosti rukovodi Premijer Kosova i za njegovo funkcionisanje ima podršku Vlade. Dakle, Ustav utvrđuje da Premijer Kosova obezbeđuje blagotvornost rada Saveta i garantuje njegovu funkciju. Znači, prema ustavnom utvrđenju, tokom perioda vanrednog stanja, rukovodstvo Saveta preuzima Predsednik Republike, shodno utvrđenim uslovima.

Član 127.3

1. Član 127.3 utvrđuje da Predsednik Republike može zahtevati da se Savet sastane i koordinira rad sa Predsednikom Republike. Znači, Ustav utvrđuje da Savet treba hitno koordinirati rad sa Predsednikom Republike i odgovoriti njegovim zahtevima za sastajanje. Istovremeno, Ustav utvrđuje da Savet treba obezbediti održavanje stalne komunikacije sa međunarodnim autoritetima, u cilju vršenja njihove funkcije. Kako treba shvatiti ovu odredbu koja mandatiira Savet za saradnju sa međunarodnim autoritetima? Kakav je ovaj mandat, obavezan ili fakultativan? I na kraju, kakvo značenje ima termin „međunarodni autoriteti“ upotrebljen u ovom članu?
2. U prvom redu, ova odredba, u datom obliku i u njenom sadržaju, treba podrazumevati u Kosovskom kontekstu. Bezbednosna pitanja na Kosovu su specifična i kao takva odrazila su se i u pojedinim odredbama Ustava, dok ova predstavlja tipičan slučaj. Kao što se vidi, mandat međunarodnog vojnog prisustva na Kosovu, *striciosensu*, bio je utvrđen početno Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Organizacije ujedinjenih nacija, od 10 juna 1999 godine. Kao takvo, ovo prisustvo je, na osnovu ove rezolucije, ostvarena od Severno-atlantske alijanse, NATO, i od tada je poznata pod nazivom „KFOR“. Pomenuto prisustvo je zatim sankcionisano Ahtisarijevim planom i kao takvo još uvek ostaje na snazi.⁹⁰¹

⁹⁰¹ Cf. Članovi 9 („Sektor bezbednosti“) i 13 („Međunarodnog vojnog prisustva“), dalje razrađeni u aneksima VII („Kosovski sektor bezbednosti“) i XI („Međunarodno vojno prisustvo“) Predloga Sveobuhvatnog Sporazuma o Statusu Kosova („Ahtisarijev plan“), 2. Februar 2007;

3. Drugo, mandat je obavezan jer kada bi bio fakultativan ne bi imalo nikakvog smisla, uzimajući u obzir činjenicu da je reč o pitanju bezbednosti. Ahtisarijev plan, ali i sam Ustav Kosova, nakon izmena koje su izvršene u proleće 2012 godine sa usvojenim amandmanima kojima je ukinuta nadgleda na nezavisnost Kosova, ostavljaju prostor za vojno i bezbedonosno prisustvo na Kosovu za jedno određeno vreme⁹⁰² Na kraju, međunarodni autoriteti, u smislu ovog člana su i autoriteti koji se sankcionišu Ahtisarijevim planom, isključujući Međunarodnog civilnog predstavnika, koji je bio glavni autoritet za nadgledanje i tumačenje Ahtisarijevog plana do septembra 2012 godine.
4. Iz gore navedenog, valja istaći da svako tumačenje ovog člana i poglavlja u celini, treba imati u vidu ova tumačenja o kojima je ovde bilo reći u vezi oblika i suštine termina - međunarodni autoritet u kosovskom kontekstu.

Član 127.4

1. Član 127.4 utvrđuje da za izbor ostalih članova Saveta bezbednosti, Skupština Kosova mora doneti zakon. Dakle, Skupština Kosova je odgovorni organ za uređenje načina izbora i razrešenja članova Saveta bezbednosti Republike Kosova. Ovo se ne može učiniti na nijedan drugi način i sa nijednim drugim pravnim aktom osim zakonom.

Član 128 [Policija Kosova]

- (1) Policija Republike Kosovo je odgovorna za očuvanje javnog reda i mira na celoj teritoriji Republike Kosovo.**
- (2) Policija Republike Kosova je profesionalna i održava etničku raznolikost stanovništva Republike Kosovo.**
- (3) Premijer, u konsultaciji sa Vladom i u skladu sa zakonom, imenuje Stalnog direktora Policije Republike Kosovo. Unutrašnja organizacija policije Kosova se reguliše zakonom.**
- (4) Policija Republike Kosovo ima jedinstven lanac komande širom Republike Kosovo, sa policiskim stanicama koje su jednake granicama opština. Policija Kosova olakšava saradnju opštinskih vlasti sa predstavnicima zajednica putem osnivanja Lokalnih saveta, kao što je i regulisano zakonom. Etnička struktura policije unutar granica opštine će održavati etničku strukturu stanovništva unutar relevantne opštine.**
- (5) Policija Republike Kosovo je odgovorna za kontrolu granica u direktnoj saradnji sa domaćim i međunarodnim organima.**

⁹⁰² *Ocena ustavnosti predloga Vlade o izmeni Ustava, podnetog od strane predsednika Skupštine Kosova, od 12. aprila 2012. god. Slučaj KO 38/12. Odluka, Ustavni sud Republike Kosovo (br. Ref.: K 234/12), dana 15. maj 2012;*

Član 128.1

1. Član 128.1 utvrđuje organizovanje i funkcionisanje Kosovske policije. Prvi stav utvrđuje da je Kosovska policija odgovorna institucija za zaštitu javnog reda i bezbednosti na celoj teritoriji Kosova. Znači, Ustav utvrđuje da Kosovska policija prima ustavni autoritet da stavlja u funkciji potrebna sredstva radi garancije zaštite javnog reda i bezbednosti na Kosovu.

Član 128.2

1. Član 128.2 utvrđuje da je Kosovska policija profesionalna policijska snaga koja odražava etničku raznolikost naroda Republike Kosova. U tom smislu, ovaj član sledi ustavno načelo proporcionalnog zastupanja etničkih zajednica u Kosovskoj policiji. Takođe, ovaj član utvrđuje viziju koju treba slediti institucija Kosovske policije, uz garantovanje da njeni pripadnici vrše njihovu delatnost na osnovu stručnih kvalifikacija. Dakle, Kosovska policija mora garantovati da njeni članovi imaju potrebnu stručnu kvalifikaciju za vršenje njihove delatnosti na osnovu stručnog ponašanja. Načelo etničke zastupljenosti i stručnosti moraju se protumačiti uz njihovu međusobnu povezanost. To znači da se nijedno od njih ne sme ostvarivati na štetu druge.

Član 128.3

1. Član 128.3 utvrđuje da Premijer Kosova, nakon preporuke Vlade imenuje Generalnog direktora policije. Dakle, Ustav priznaje pravo Premijeru da na predlog Vlade imenuje Generalnog direktora policije. Ova norma, utvrđuje da Premijer zadržava pravo i diskreciju odlučivanja o predloženim kandidaturama od Vlade. Jednom rečju, preporuku Vlade treba shvatiti u kontekstu člana 94.6 Ustava, koji daje isključivo pravo Premijeru da imenuje Generalnog direktora policije. Razume se, procedure razrešenja Direktora uređuju se zakonom i Premijer ne može da razreši Generalnog direktora, osim na osnovu zakona, kao što smo tumačili u članu 94.6 Ustava.
2. Dalje, ovaj član utvrđuje da se unutrašnja organizacija policije uređuje zakonom. Znači, u ovom slučaju Skupština ima ustavni autoritet da utvrdi model organizovanja i funkcionisanja Kosovske policije.

Član 128.4

1. Član 128.4 uspostavlja opšta načela organizovanja Kosovske policije, U tom smislu, ova norma utvrđuje da Kosovska policija mora imati zajednički i jedinstven komandni lanac za celu teritoriju Kosova. Ovo je od velikog značaja, obzirom da je komandni lanacu spostavljen kao ustavna obaveza koja se ne može otkloniti zakonom ili nekim političkim dogovorom. Svako odstupanje od ovog ustavnog načela je protivustavno.

2. Komandni lanac ne podrazumeva autoritarno rukovođenje, nego centralizovano i dekoncentrisano. Ovo drugo se manifestuje u delovima odredbe ovog člana koji utvrđuju da Kosovska policija mora osnivati policijske stanice pomoću kojih se povezuju sa utvrđenim opštinskim granicama. Istovremeno, pomenuti član utvrđuje da Kosovska policija treba širiti saradnju sa opštinskim autoritetima i rukovodiocima tih lokalnih jedinica. Znači, prema ustavnom utvrđenju, Kosovska policija mora voditi računa o saradnji sa predstavničkim jedinicama građana i treba služiti zajednici. Takođe, prema ovom stavu, etnički sastav policije u opštinskim jedinicama treba odraziti etnički sastav stanovništva unutar određene opštine. Znači, Ustav utvrđuje da osim garantovanja predstavničkog zastupanja pripadnika etničkih zajednica na centralnom nivou, mora postojati adekvatna etnička zastupljenost i u policijskim jedinicama na lokalnom nivou.

Član 128.5

1. Član 128.5 utvrđuje da jedna od glavnih funkcija Kosovske policije kontrola granice u neposrednoj saradnji sa domaćim i međunarodnim autoritetima. Dakle, Ustav priznaje Kosovskoj policiji autoritet za garantovanje kontrole granice Kosova sa susednim zemljama. Istovremeno, Ustav zahteva od Kosovske policije da saraduje sa ostalim domaćim institucijama, koje su deo integralnog upravljanja granicom. Takođe, priznavši ulogu međunarodnog prisustva u oblasti bezbednosti, Ustav zahteva da Kosovska policija uspostavi saradnju sa međunarodnim institucijama koje vrše njihov autoritet u oblasti bezbednosti.

Član 129 [Obaveštajna agencija Kosova]

- (1) **Obaveštajna agencija Kosova istražuje, otkriva i nadgleda moguće pretnje po unutrašnju bezbednost Republike Kosovo.**
- (2) **Obaveštajna agencija Kosova je profesionalna, politički nepristrasna multietnička i biće pod parlamentarnim nadzorom, kao što je i uređeno zakonom.**
- (3) **Predsednik Republike Kosovo i Premijer, nakon konsultacije sa Vladom, zajedno imenuju Direktora, zamenika direktora i stalnog inspektora Obaveštajne službe Kosova. Kvalifikacija i mandat se reguliše zakonom.**
- (4) **Predsednik Republike Kosovo i Premijer dobijaju ista obaveštenja koja se tiču obaveštajne službe.**

Član 129.1

1. Ustavom Kosova je osnovana još jedna instituciju u okviru strukture institucija bezbednosti. U tom smislu, Ustav utvrđuje da Obaveštajna agencija Kosova ima nadležnost da istražuje i nadgleda pretnje po bezbednost Kosova. Dakle, prema ustavnom utvrđenju, delatnost OAK se neposredno vezuje za istraživanje i kontrolu pretnji po bezbednost Kosova.

Član 129.2

1. Prema članu 129.2, Obaveštajna agencija Kosova je nezavisna, profesionalna institucija, politički nepristrasna i više etnička. Dakle, ova norma utvrđuje da OAK ne može biti i ne može primiti u njenim redovima lica koja su obuhvaćena u aktivnostima političkih stranaka ili koja slede neku političku agendu. Istovremeno, Ustav utvrđuje da više etnički sastav OAK mora biti zagarantovan. S druge strane, Ustav utvrđuje da se Obaveštajna agencija Kosova kontroliše samo od Skupštine Kosova, što podrazumeva da je načelo civilne kontrole sprovedeno kontrolom koju Skupština Kosova vrši nad OAK. Svaka aktivnost OAK je transparentna i ne može izbeći kontrolu javnosti.

Član 129.3

1. Član 129.3 utvrđuje autoritet koji imenuje glavne službenike Obaveštajne agencije Kosova. Dakle, prema Ustavu, autoritet za imenovanje Direktora, Zamenika direktora i Glavnog inspektora Obaveštajne agencije Kosova, podeljen je između Predsednika i Premijera Kosova. Prema ovom članu, Predsednik i Premijer, zajedno, nakon konsultacije sa Vladom, odlučuju, na osnovu njihovog konsenzusa, o imenovanju Direktora, Zamenika direktora i Glavnog inspektora Obaveštajne agencije Kosova. U ovom smislu, autoritet za imenovanje tri glavne ličnosti koje upravljaju OAK je odvojena nadležnost između institucije Predsednika i Premijera. Istovremeno, Ustav utvrđuje da se kvalifikacija i mandat Direktora, Zamenika direktora i Glavnog inspektora Agencije, uređuju zakonom, donetog od strane Skupštine Kosova. Znači, uključivanje Skupštine u utvrđivanju kriterijuma za izbor, kao i mandat službenika pomenute institucije, sa jedne, kao i uključivanje Predsednika i Premijera u imenovanju gorepomenutih službenika, sa druge strane, izražava model ravnoteže propisan Ustavom. To istovremeno predstavlja deo lanca civilne kontrole nad bezbednosnim institucijama i organima na Kosovu.

Član 129.4

1. Član 129.4 utvrđuje obavezu Obaveštajne agencije Kosova prema instituciji Predsednika i Premijera. Znači, Ustav utvrđuje da je Agencija obavezna da dostavi iste obaveštajne informacije Predsedniku i Premijeru. Još jednom, Ustav ovde uspostavlja ravnotežu između Predsednika i Premijera i u smislu dobijanja obaveštajnih informacija. Podizanje na ustavnu obavezu jedne naizgled tehničke delatnosti, kao što je ova o raspodeli istih informacija između Predsednika i Vlade, govori mnogo o posvećenosti da se Ustavom Kosova obezbedi i garantuje stalna ravnoteža između institucija bezbednosti, tako da nijednoj od centralnih institucija ne pruža mogućnost za veću akumulaciju vlasti od one koja joj pripada ustavom i zakonima.

Član 130 [Uprava Civilnog Vazduhoplovstva]

- (1) Uprava civilnog vazduhoplovstva Republike Kosovo reguliše aktivnosti civilnog vazduhoplovstva Republike Kosovo i pruža usluge vazdušne navigacije, kao što je i regulisano zakonom.
- (2) Uprava civilnog vazduhoplovstva potpuno saraduje sa relevantnim međunarodnim i lokalnim organima, kao što je i određeno zakonom.

Član 130.1&130.2

1. Član 130.1 utvrđuje da Uprava civilnog vazduhoplovstva Republike je nadležna da uređuje delatnost civilnog vazduhoplovstva i pruža usluge vazdušne navigacije. Znači, Ustav ovlašćuje upravu civilnog vazduhoplovstva da služi kao regulator delatnosti u oblasti civilnog vazduhoplovstva. Istovremeno, član 130.2, utvrđuje da Uprava civilnog vazduhoplovstva saraduje sa relevantnim međunarodnim autoritetima radi koordinacije funkcionisanja njenog mandata. To podrazumeva da ocena ustavnosti svakog akta ili delovanja u oblasti civilnog vazduhoplovstva na Kosovu mora prvenstveno da se poziva na međunarodne norme i standarde o civilnom vazduhoplovstvu.

Član 131 [Vanredno Stanje]

- (1) **Predsednik Republike može objaviti vanredno stanje, kada:**
 1. je to neophodno radi hitnih mera zaštite od agresije;
 2. postoji unutrašnji rizik po ustavni red ili javnu bezbednost; ili
 3. dođe do prirodnih nepogoda koje utiču na deo ili celu teritoriju Republike Kosovo.
- (2) **Ustav Republike Kosovo ne može biti izmenjen za vreme vanrednog stanja. Odstupanje od ustavom zagantovanih ljudskih prava i osnovnih sloboda se može dozvoliti samo do određenog nivoa, na što kraći period i u skladu sa ovim Ustavom. Tokom vanrednog stanja, zakon o izborima Skupštine i Opštine se ne može menjati. Ostala načela o radu javnih institucija tokom vanrednog stanja se regulišu zakonom, ali nikako neće biti usuprotnosti sa ovim članom.**
- (3) **Ukoliko dođe do potrebe za vanrednim merama radi zaštite, Predsednik Republike Kosovo, nakon konsultacija sa Premijerom, objavljuje vanredno stanje. Objavljivanjem vanrednog stanja, Predsednik Republike Kosovo odmah izdaju dekret, koji određuje prirodu pretnje i bilo kakvog ograničenja ljudskih prava i sloboda. U roku od četrdesetosam (48) sati, Skupština treba na osnovu dve trećine (2/3) glasova prisutnih poslanika koji glasaju, ako se ne dobije odobrenje, dekret Predsednika se ukida.**
- (4) **Ukoliko postoji rizik po ustavni red i javnu bezbednost Republike Kosovo ili mogućnost prirodne nepogode na celoj ili delu teritorije Republike Kosovo, Predsednik Republike Kosovo u konsultaciji sa Premijerom,**

objavljuje vanredno stanje. Objavljivanjem vanrednog stanja, Predsednik Republike Kosovo odmah izdaje dekret o prirodi pretnje ili bilo kojeg odstupanja od ljudskih prava i sloboda. U roku od četrdeset osam (48) sati, Skupština može dati svoju saglasnost putem većine glasova svih prisutnih poslanika koji glasaju. Ako se ne dobije saglasnost dekret Predsednika se ukida.

- (5) Vanredno stanje traje onoliko koliko traje rizik i ne može trajati više od šezdeset (60) dana. Uz saglasnost većine poslanika Skupštine, koji su prisutni i koji glasaju, vanredno stanje se može produžiti ako je neophodno, na dodatni period od trideset (30) dana, ukupno devedeset (90) dodatnih dana.
- (6) Skupština u zavisnosti od potrebe može doneti ograničenje koja se tiču trajanja i nivoa vanrednog stanja. Onda kada Predsednik smatra da je rizik po Republiku Kosovo vanredne prirode, Skupština može da produži vanredno stanje na periodu od sto pedeset (150) dana, ali samo na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine.
- (7) Predsednik Republike Kosovo može nakon konsultacije sa Vladom i Skupštinom, da naredi mobilizaciju Kosovskih bezbednosnih snaga, kako bi pomogle u vanrednom stanju.
- (8) Savet bezbednosti Republike Kosovo, samo tokom trajanja vanrednog stanja, sprovodi izvršne funkcije koje se ograničavaju na funkcije povezane sa vanrednim stanem. Tokom vanrednog stanja, Savetom bezbednosti Republike Kosovo rukovodi Predsednik Republike Kosovo kao što je i uređeno zakonom. Tokom vanrednog stanja Savet Bezbednosti Republike Kosovo blisko će saradivati sa Vladom, Skupštinom i međunarodnim organima.
- (9) Zakon određuje načela, oblasti i način kompenzacije nanete štete, kao rezultat ograničenja utvrđenih tokom vanrednog stanja.

Član 131.1

1. Član 131 utvrđuje načine proglašenja vanrednog stanja. Prema ustavnom utvrđenju, Predsednik Republike može proglasiti vanredno stanje u tri slučaja: a) kad postoji potreba za hitnim merama zaštite; b) kad postoji unutrašnja opasnost po ustavno uređenje ili javnu bezbednost; i, na kraju, c) kad dolazi do prirodnih nepogoda, koje zahvataju deo ili celu teritoriju Republike Kosova.
2. Prema značenju ove ustavne norme, Predsednik može proglasiti vanredno stanje samo u slučajevima kada je jedna od okolnosti utvrđenih ustavom očigledna. Znači, Ustav ne dopušta da se vanredno stanje proglasi u drugim okolnostima, koji nisu utvrđeni ustavom.

Član 131.2

1. Član 131.2 utvrđuje obaveze koje institucije Republike imaju u slučajevima vanrednog stanja. Dakle, prema pomenutom članom, postoje četiri načela koja se

odnose na vanredno stanje na Kosovu. Prvo, ovaj član utvrđuje da se Ustav Republike Kosova ne može suspendovati. Znači, vanredno stanje ne može poslužiti kao opravdanje za obustavljanje efekta ili suspendovanje celovitosti načela koja se proklamuju Ustavom. Drugo, ovaj član Ustava utvrđuje da slobode i prava pojedinaca, u slučaju vanrednog stanja, se mogu ograničavati. Međutim, treba reći da, uprkos ovoj činjenici, Ustavom se proklamira da ograničavanje zagwarantovanih prava i sloboda ovim aktom, može izvršiti do stepena i za vreme koje je za to potrebno a u obliku i na način utvrđen ustavom. To podrazumeva da ograničavanje ustavom zagwarantovanih sloboda i prava čoveka, ne može primeniti u slučajevima kada takvo stanje ne opravdava uspostavljeno ograničenje. Treće, pomenuti član utvrđuje da Zakon o opštim izborima i Zakon o lokalnim izborima se ne mogu izmeniti za vreme vanrednog stanja. Znači, Ustav utvrđuje da za vreme dok vanredno stanje traje, Skupština ne može izmeniti Zakon o opštim izborima i Zakon o lokalnim izborima. U tom smislu, ovaj član sprečava mogućnost da Skupština, pomoću političke većine zastupljene u Skupštini, izmeni u vreme vanrednog stanja Zakone o izborima. Četvrto, ovaj član ovlašćuje Skupštinu Republike da navede druga dodatna načela koja uređuju upravljanje i delatnost institucija tokom vanrednog stanja, ali nikako ne može izmeniti ili osporavati načela koja su proklamovana u ovom članu. Svaki zakon koji zanemaruje ove ustavne obaveze je protivustavan. Ova ograničenja, posmatrajući u istorijskom kontekstu razvoja ustavne demokratije u regionu i šire, predstavljaju garancije koje onemogućavaju zloupotrebu vanrednog stanja od strane državnih autoriteta i drugih subjekata. Ovakvo detaljno ustavno normiranje vanrednog stanja, ne samo u ovoj odredbi, nego u celom ovom članu, objašnjava činjenicu da među suštinskim pitanjima jurisdikcije Ustavnog suda je i ocena ustavnosti proglašenja vanrednog stanja i preduzetih radnji tokom takvog stanja (član 113.3.3 Ustava).

Član 131.3

1. Treba reći da Ustav utvrđuje da autoritet Predsednika za proglašenje vanrednog stanja je u stvari podeljen između Predsednika i Skupštine. Znači, član 131.3 utvrđuje da u slučajevima kada se ukaže potreba za preduzimanje hitnih mera, Predsednik, nakon konsultacije sa Premijerom, proglašava vanredno stanje. U tom smislu, nakon proglašenja vanrednog stanja, Predsednik izdaje ukaz koji mora ispuniti dva uslova. Prvo, ukaz Predsednika mora utvrditi prirodu pretnje koja se pojavila. Drugo, ukaz Predsednika mora utvrditi kategoriju i vrstu ograničavanja prava i sloboda čoveka. Istovremeno, treba reći da se Ustavom utvrđuje da Skupština Kosova treba dati saglasnost na ukaz Predsednika sa dve trećine (2/3) glasova prisutnih poslanika koji glasaju, a u roku od četrdeset i osam (48) časova. Ako Skupština ne usvaja i ne daje njenu saglasnost na ukaz Predsednika, ukaz se smatra bez pravnog dejstva i pravne snage. Dakle, Ustav utvrđuje da se ukaz Predsednika mora prihvatiti od strane Skupštine, pre dobijanja potrebne pravne snage i dejstva.

Član 131.4

1. Ovaj član utvrđuje način proglašenja vanrednog stanja u slučajevima kada postoji opasnost po ustavni poredak i javnu bezbednost, ili u slučajevima neke prirodne

nepogode na celoj teritoriji Kosova, ili jednom njegovom delu. Dakle, shodno navedenom članu, Predsednik Republike, uz konsultaciju sa Premijerom, može proglasiti vanredno stanje. Kao u prethodnom slučaju, ovaj član utvrđuje da Predsednik izdaje ukaz, koji treba ispuniti dva ista uslova. Na isti način, Ustav predviđa da Skupština Kosova, u roku od četrdeset i osam časova, treba usvojiti ukaz Predsednika, većinom glasova svih prisutnih poslanika koji glasaju. Prema značenju ove norme, ako Skupština u roku od četrdeset i osam (48) časova ne daje saglasnost na ukaz Predsednika, istine proizvodi pravno dejstvo i postaje nevažeći. Dakle, kao što smo prethodno rekli, Ustavom se omogućuje da Skupština Kosova bude poslednji ustavni autoritet koji odlučuje o zavođenju ili ne zavođenju vanrednog stanja.

Član 131.5.6&7

1. Član 131.5 utvrđuje vremenski period trajanja vanrednog stanja. Znači, prema navedenom članu, vanredno stanje i uspostavljeno ograničenje može trajati onoliko koliko traje opasnost, ali ne više od šesdeset dana. Međutim, Skupština Kosova može odlučivati o produženju vanrednog stanja još za drugih trideset dana, većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju. Međutim, ovaj član utvrđuje da vanredno stanje ne može trajati više od dodatnih 90 dana. Prema navedenom članu, Skupština može odlučiti o ograničenju trajanja i stepenu vanrednog stanja, ako smatra da je to opravdano.
2. Međutim, ovaj član takođe garantuje da u slučajevima kada Predsednik utvrđuje da je opasnost prema Republici trajne prirode i izvanrednih razmera, Skupština glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika, može odlučiti da vanredno stanje traje više od stopedeset (150) dana. U ovom slučaju, Predsednik Republike, nakon konsultacija sa Vladom i Skupštinom, kao i uz vršenje njegove uloge Vrhovnog komandanta Bezbednosnih snaga Kosova, može mobilisati ovu poslednju za ispomoć u datoj situaciji.

Član 131.8

1. Član 131.8 utvrđuje da u slučajevima vanrednog stanja, savet bezbednosti Kosova, može vršiti izvršne funkcije koje se povezuju sa vanrednim stanjem. Tokom vremena trajanja vanrednog stanja, Savetom bezbednosti rukovodi Predsednik Republike a u pogledu njegove delatnosti saraduje sa Vladom, Skupštinom i međunarodnim autoritetima.

Član 131.9

1. Ovaj član utvrđuje da Skupština Kosova ima ustavni autoritet da donese zakon koji utvrđuje načela, oblik i uslove nadoknade šteta nastalih kao posledica uspostavljenih ograničenja za vreme vanrednog stanja.

Poglavlje XII: Nezavisne Institucije

Uvodna razmatranja

1. U početku treba objasniti da dvanaesto poglavlje Ustava Kosova definiše ovlašćenja i delatnosti nezavisnih institucija Kosova. U ovom smislu, u dotičnom poglavlju navedena su niz centralnih institucija koja prema ustavu, treba da funkcionišu i vrše date nadležnosti nezavisno od uplitanja i/ili uticaja drugih organa Republike Kosovo. Takođe, poglavlje o nezavisnim institucijama uspostavlja jasne granice koje određuju oblik vršenja vlasti drugih državnih organa naspram opsegu drugih nezavisnih institucija, kao i da određuje kriterijume prema kojima se osnivaju i deluju nezavisne agencije. U nastavku se komentira i objašnjava smisao ustavnih odredbi koje regulišu institucije navedene u ovom poglavlju.
2. Dva su glavna pitanja koja važe za sve nezavisne institucije. Prvo, nezavisne institucije su proizvod XX veka, tokom kojeg je počela izgradnja administrativne države, izgradnja koja je zahtevala brzo donošenje odluka koje treba preneti kod drugih kako bi se upravljalo sa svakidašnjim brigama građana i državnih poslova. Međutim, aktivnost odlučivanja, bi trebalo da se uvede u zakonski okvir kontrolisan od strane ne-administrativnih instanci, sudskih i kvazi-sudskih. To podrazumeva da administrativna država delegira odgovornosti dotičnim institucijama kako bi se što bolje upravljali raznoliki problemi subjekta pravde. U ovom prenošenju (delegiranje) uđe i dodata zakonodavna aktivnost koju bi vršile ove agencije, aktivnost za koju je potrebna hitno sudsko preispitivanje njegove zakonitosti.
3. U nastavku gorenavedenog, kao drugo, ova delegirana zakonodavna aktivnost predstavljala i trenutno predstavlja referentnu tačku za utvrđivanje ustavne odgovornosti nezavisnih agencija naspram Ustava i zakona. To podrazumeva da, u principu, administrativna država delegira različite aktivnosti kod različitih institucija za sasvim različite svrhe, ali zakon je to što bi trebalo da posluži kao osnov za određivanje odgovornosti ovih institucija naspram Ustava. Ako se jednim zakonom koji reguliše aktivnost jedne nezavisne institucije određuje se viši stepen autonomije, gde Ustav služi samo kao pravno-ustavni osnov u formalnom smislu za donošenje takvog zakona, onda odgovornost dotične nezavisne institucije treba odrediti na osnovu te zakonske autonomije. Podrazumeva se da bi bilo protivustavno ako bi nezavisna institucija bila ovlašćena zakonom da vrši jednu aktivnost koji uopšte ne odgovara prirodi i funkciji dotične nezavisne institucije, na primer, kada bi se zakonom odredilo da generalni revizor može da vrši kontrolu rada privatnih biznisa.
4. Ukratko rečeno, Sud prilikom ocene ustavnosti aktivnosti ili zakona nezavisnih institucija treba uzeti u obzir dve stvar. Prvo, da li taj zakon ili aktivnost ima

pravno-ustavni osnov u ovom poglavlju. Drugo, ako je to slučaj, Sud kasnije b trebalo da proveri dali taj zakon ili aktivnost odgovara prirodi nezavisne institucije.

Član 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana]

- (1) Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.**
- (2) Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.**
- (3) Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.**

Član 132.1

1. Član 132 određuje ulogu i nadležnost institucije Ombudsmana. Ustav Kosova u svom članu 132.1, naveo Instituciju Ombudsmana u okviru liste institucija koja uživaju karakter ustavnih i nezavisnih organa. U početku, treba reći da postojanje institucije Ombudsmana je zagantovano u ustavnom nivou. Kao takva, ovo rešenje, u smislu Evropske prakse, smatra se kao najpogodniji način obezbeđenja nezavisnosti dotične institucije.⁹⁰³ Štaviše, trebalo bi reći da zaštita nezavisnosti neutralnosti institucije u pitanju, kao i njeno efikasno funkcionisanje u velikoj meri zavisi se od modela postavljenih ustavnih garancija.⁹⁰⁴ Takođe, značaj koji ustavna norma daje nezavisnoj instituciji Ombudsmana je poseban imajući u obzir celinu nadležnosti koje prema Ustavu snosi ova poslednja. Prema tome, član 132.1 definiše da osnovna aktivnost institucije Ombudsmana je nadgledanje i zaštita prava i sloboda pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji i/ili ne-radnji javnih organa Kosova. U smislu člana 132.1, postoje tri stvari koje treba objasniti. Prvo, treba reći da Ustav priznaje instituciji Ombudsmana potpunu autonomiju da

⁹⁰³ Za više vidite: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Compilation of the Ombudsman Institution' adopted up to and including the Venice Commission's 87th Plenary Session, 17-18 June 2011, Strasbourg, 1 December 2011, CDL(2011)079. Na internetu: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL\(2011\)079-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL(2011)079-e.pdf), str. 4; Venice Commission (2004) 'Joint Opinion on the Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe', CDL-AD(2004)041, Strasbourg, 24 November 2004. Garantovanje statusa, funkcije i uloge Ombudsmana putem ustavnih normi je zahtevano i u preporukama Evropskog Saveta. Cf. Council of Europe, Parliamentary Assembly, (2003) 'The institution of Ombudsman', Recommendation 1615, 8 September 2003. Na internetu: <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA03/EREC1615.htm>.

⁹⁰⁴ Za više vidite: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session', Venice, 1-2 June 2007, CDL-AD(2007)020 – stavovi 7., 9., 10. i 12.

nadzire aktivnost javnih organa Kosova naspram poštovanja ili nepoštovanja ljudskih prava. Znači, norma u pitanju prenosi ustavno ovlašćenje kod institucije u pitanju da služi kao nadzornik poštovanja ljudskih prava i sloboda, kao i da oceni da li je radnja i/ili ne-radnja javnih institucija Kosova umanjuje celinu ljudskih prava i sloboda na Kosovo.

2. Kao drugo, u nastavku gorenavedenog, član u pitanju određuje da nadležnosti institucije Ombudsmana za nadgledanje i zaštitu prava i sloboda pojedinaca ne ograničava se samo naspram izabranih političkih institucija, nego obuhvata i opširnu listu javnih institucija, radnje i/ili ne-radnje kojih mogu biti predmet razmatranja institucije u pitanju. Jednom rečju, nadležnosti institucije Ombudsmana da nadgleda poštovanje ljudskih prava i sloboda nije ograničeno samo naspram izabranih državnih institucija, nego obuhvata sve te institucije koje nose i vrše aktivnosti javnog karaktera, za čije funkcionisanje uloga države je očigledna.

Između ostalih dimenzija, uloga Ombudsmana, uvek prema smislu koji prenosi norma u pitanju, je da ovaj poslednji nadgleda i zaštiti ljudska prava i slobode od radnji odgovarajućih institucija, koje, na osnovu prethodnih istraživanja institucije Ombudsmana, smatraju se nezakonitim i neregularnim. Znači, nadležnost koju Ustav daje instituciji Ombudsmana ne može se pretvoriti u arbitrarno sredstvo, na osnovu čega, da institucija u pitanju, kontinuirano smeta onemogućava ili delegitimiše sprovođenje ovlašćenja drugih državnih institucija. Iz tog razloga, ustavna norma određuje da ustavna funkcija institucije Ombudsmana vrši se sve dok se radnja ili ne-radnja odgovarajuće institucije, na osnovu istraživanja, smatra se nezakonitom ili neregularnom. Drugačije rečeno, funkcija Ombudsmana, i prema ustavnoj literaturi, je da služi kao posrednik između naroda i institucija, kako bi se omogućilo poštovanje ljudskih prava i sloboda od strane ovih poslednjih.⁹⁰⁵

3. Kao treće, sistematsko čitanje ustavnih normi o instituciji Ombudsmana pokazuje da funkcija nadgledanja i zaštite ljudskih prava i sloboda ne ograničava se samo u okviru prava i sloboda pojedinaca, nego obuhvata i zaštitu opštih načela ljudskih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom. Znači ustavna norma, gledano kroz prizmu člana 135.4 i 5, kao što ćemo objasniti u nastavku, podrazumeva da ovlašćenje institucije Ombudsmana za nadgledanje i zaštitu prava i slobode pojedinaca, ne sužava se samo u granicama pojedinačnih prava, nego obuhvata i nadgledanje i zaštitu opštih načela ljudskih prava i sloboda.

Član 132.2

1. Član 132.2 određuje da institucija Ombudsmana je nezavisna u vršenju datih nadležnosti, i ne primi uputstva i uplitanja od strane organa, institucija ili drugih

⁹⁰⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session', Venice, 1-2 June 2007, CDL-AD(2007)020.

vlasti koje su na vlast u Republike Kosovo. U smislu teorije ustavnog prava, ova ustavna norma uspostavlja temelj i određuje širinu nezavisnosti institucije Ombudsmana. Na osnovu ovakvog određivanja, smisao koji daje ustavna norma ograničenju vršenja funkcija odgovarajućih organa i institucije Ombudsmana je dvostruk. Prvo, ustavna norma, određuje da institucija Ombudsmana treba da vrši svoju ustavnu i zakonsku funkciju nezavisno od uputstva i smernica drugih državnih organa. Jednom rečju, ovo podrazumeva da nezavisnost institucije u pitanju treba da se garantuje prvenstveno od ponašanja same institucije, koja treba da odbije vršenje funkcije prema, ili na osnovu, uputstva jedne treće stranke. Istovremeno, institucija Ombudsmana, treba da se osigurava da tokom vršenja ustavne funkcije uplitanja neće moći da smetaju u nezavisnim ocenama institucije u pitanju. Drugo, treba reći da ustavna norma određuje da nezavisnost institucije Ombudsmana je neprikosnovena od strane radnji ili ne-radnji drugih državnih organa i institucija. Ova ustavna norma, stoga, određuje da organi i institucije koje snose i vrše državne i javne nadležnosti, su obavezna da ogradiće vršenje svojih funkcija ukoliko to povredi nezavisnost institucije Ombudsmana. U principu, ovaj stav, određuje da radnje drugih organa Republike Kosovo ne mogu uputiti, ograničiti ili na drugi način, ometati vršenje nezavisne ustavne funkcije Ombudsmana.

Dakle, u liniji ovog obrazloženja, različiti autori pokazuju da izazovi da institucija Ombudsmana bude nezavisna, uglavnom se odnose na potrebu za očuvanje nezavisnosti i da izbegava status kontrolisanog od strane drugih državnih institucija i organa, ali, s druge strane, da obezbedi poštovanje mera i preporuka ovog poslednjeg.⁹⁰⁶

Član 132.3

1. Ovaj stav određuje obavezu koju institucije Republike Kosovo imaju prema zahtevima institucije Ombudsmana. U početku treba objasniti da ova ustavna norma proizilazi od početnog određivanja da vršenje funkcije Ombudsmana bude nezavisno. Ovde se određuje da pristup institucije Ombudsmana na zvanična dokumenta, i sledstveno, vršenje datog ustavnog mandata putem pristupa na zvanična dokumenta ne može biti delimično ili u potpunosti, predmet ovlašćenja relevantnih državnih organa. To i dalje podrazumeva da ova odredba zahteva od svake državne institucije ili vlasti na Kosovu da odgovori na zahteve institucije Ombudsmana, i da pruži ovom poslednjem sve zahtevane informacije. Prema tome, ova norma, onemogućava da vršenje ustavne funkcije institucije Ombudsmana ograničava se radnjama drugih institucija koje odbijaju pristup na zvanična dokumenta i podatke. Institucije Republike se obavezuju da pruže potpun pristup, instituciji u pitanje, na dokumenta, podatke, pisma i druge potrebne informacije, shodno zakonskim postupcima.
2. Stav 3. člana 132. određuje da državni i javni organi ne mogu odbiti zahtev institucije Ombudsmana za pristup na zvanična dokumenta. Jasno je da to

⁹⁰⁶ Za više videti: Fredrik Uggla (2004) 'The Ombudsman in Latin America', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36 (3), p. 423-450;

istovremeno podrazumeva da ova ustavna norma određuje da pristup institucije Ombudsmana na zvanične podatke odgovarajućih institucija određuje se zakonom, na taj način priznavši zakonodavni organ kao jedinu instituciju sa potrebnim ustavnim ovlašćenjima da reguliše oblik i način pristupa na određena dokumenta. Svako drugo ograničenje ovog prava institucije Ombudsmana je protivustavno.

Član 133 [Kancelarija Ombudsmana]

- (1) Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona.**
- (2) Ombudsman ima jednog (1) ili više zamenika. Broj, način izbora i njihov mandat se reguliše zakonom o Ombudsmanu. Najmanje jedan (1) od zamenika Ombudsmana, mora da bude pripadnik neke od zajednica koje ne čine većinu na Kosovu.**

Član 133.1

1. Stav u pitanju potvrđuje da institucije Ombudsmana je nezavisna. Štaviše, uvek prema normi u pitanju, nezavisnost institucije Ombudsmana se odnosi i na pravo ovog poslednjeg da predlaže budžet institucije, planira i upravlja time. Nezavisnost institucije Ombudsmana se izrazi i u kontekst finansijske nezavisnosti, ne ograničava samo na čin uspostavljanja posebne budžetske linije za instituciju, nego obuhvata, u ovom kontekstu, i svoju nezavisnost u preliminarnom planiranju i opštem upravljanju budžeta institucije. Ovo definisanje Ustava upućuje da nezavisnost institucije Ombudsmana treba da se realizuje u smislu sastavljanja, planiranja i potpunog upravljanja svog posebnog budžeta. Proces budžetskog planiranja i budžetskog izdavanja, ne može se koristiti kao sredstvo uticanja na nezavisno funkcionisanje institucije Ombudsmana.⁹⁰⁷ Ovaj segment nezavisnosti Ombudsmana je najosetljiviji što se i vidi od praksi bivših komunističkih država Evrope gde je pokazano da je politika uticala na nezavisnost ove institucije putem intervenisanja u njegove financije⁹⁰⁸.

⁹⁰⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session', Venice, 15-16 December 2006, CDL-AD(2006)038.

⁹⁰⁸ I u kosovskoj praksi je bilo zahteva od strane Ombudsmana u vezi sa time. U slučaju KO 148/11, Ombudsman je zahtevao od Ustavnog suda poništenje nekih odredbi Zakona o Ombudsmanu, Zakon br. 03/L-195 od 22. jula 2010. god., jer te su uticale na nezavisnost ove institucije, pošto je Skupština Kosova smanjila plate Ombudsmana i njegovih zamenika.. Cf. REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI u slučaju br. KO 148/11. Podnosioci: Ombudsman Republike Kosovo. Ocena ustavnosti člana 11. stav 1, člana 32 stavovi 1 i 2, člana 34. stav 2, i člana 38 u vezi sa članom 11., 32. i 34. Zakona o Ombudsmanu, Zakon Br. 03/L-195 od 27. avgusta 2010. god., i zahteva o privremene mere. Priština: 26. oktobar 2012. god. (br. ref. K33S/12).

1. Stav 2. određuje da Ombudsman treba da ima jednog zamenika. Ovde, Ustav pravi razliku između institucije Ombudsmana i Ombudsmana kao nosioca funkcije rukovodioca institucije u pitanju. Znači, i uprkos činjenice da institucija Ombudsmana bi trebalo da reflektuje kao pojedinačna instituciju, posebno u smislu sastava, Ustav Kosova prati potpuno savremenu liniju naspram funkcije institucije Ombudsmana. Međutim ni u kojoj formi ne dovodi u pitanje ovlašćenja Ombudsmana o odlučivanju. Sve što je zahtevano ovom odredbom je da se rad Ombudsmana pomaže od jednog ili više njenih/njegovih zamenika. Štaviše, Ustav određuje da, najmanje jedan od zamenika Ombudsmana bude pripadnik ne-većinske etničke zajednice na Kosovo. Ali, treba objasniti da do ova ustavna odredba ne isključuje mogućnost da jedan pripadnik ne-većinske zajednice na Kosovo bude izabran za Ombudsmana, nego reguliše jednu drugu okolnost kojom zastupljenost pripadnika ne-većinskih zajednica na Kosovo je neophodno.⁹⁰⁹ Takođe, stav u pitanju propisuje da broj, način izbora i mandat zamenika Ombudsmana treba regulisati zakonom. U tom smislu, treba reći da Ustav prenese neophodno ustavno ovlašćenje kod zakonodavnog organa da određuje, na osnovu očuvanja nezavisnosti institucije Ombudsmana, broj, način imenovanja i mandat zamenika Ombudsmana. Prema tome zakonodavni organ treba uzeti u obzir da tokom određivanja načina imenovanja, mandata i broja nadležnosti, potrebno je uspostaviti i neophodnu ravnotežu između pojedinačnog ovlašćenja Ombudsmana u okviru institucije, kao i uloge, imenovanja i mandata svojih zamenika.

Član 134 [Kvalifikacija, Izbor i Razrešenje Ombudsmana]

- (1) Ombudsmana Kosova bira Skupština Kosova sa većinom od dve trećine 2/3 glasova svih poslanika skupštine, na mandat od pet (5) godina, bez prava na ponovni izbor.
- (2) Ombudsman može biti bilo koji obrazovani državljanin Republike Kosovo, visokog moralnog karaktera i pošten, stručan i upoznat sa pitanjima zaštite ljudskih prava.
- (3) Ombudsman i njeni/njegovi zamenici, nemogu biti članovi niti jedna političke partije, niti sprovoditi političke, državne ili privatne aktivnosti, kao ni učestvovati u upravnim organima civilnih, ekonomskih ili trgovačkih organizacija.

⁹⁰⁹ Ovo definisanje je dato i od strane Venecijske Komisije, prilikom ocene Zakona o Ombudsmanu Bosne i Hercegovine, gde je izričito propisano da uslov izbora zamenika Ombudsmana iz redova zajednica ne isključuje mogućnost da ovi poslednji budu izabrani u toj poziciji. Za više videti: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on Ombudsman for Human Rights in Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session', Venice, 8-9 October 2004, CDL-AD(2004)031.

- (4) Ombudsman uživa imunitet od krivičnog gonjenja, građanske tužbe ili razrešenja za postupke ili odluke tokom vršenja svoje funkcije Ombudsmana.**
- (5) Ombudsman se može razrešiti samo na osnovu zahteva ne manje od jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine i u tom slučaju Skupština donosi odluku sa dve trećine (2/3) glasova svih svojih poslanika.**

Član 134.1

1. Član 134. određuje osnovne uslove izbora, imenovanja i razrešenja Ombudsmana. Stav prvi, određuje da izbor Ombudsmana se vrši od strane Skupštine Kosova, većinom glasova svih poslanika, za petogodišnji mandat, bez prava na ponovni izbor. Prema Venecijske Komisije način izbora Ombudsmana je veoma važan u smislu očuvanja nezavisnosti ovog poslednjeg.⁹¹⁰ Stoga, način izbora i sam mandat Ombudsmana treba smatrati s prizme očuvanja i ostvarivanja nezavisnosti institucije. U početku, treba objasniti da imenovanje Ombudsmana se vrši od strane Skupštine Kosova, i većinom glasova svih poslanika Skupštine. Stoga, prema ustavnim propisima, imenovanje kandidata za Ombudsmana se smatra ustavnim, ukoliko, većina poslanika Skupštine glasa pro njene/njegove kandidature. Prema tome, apsolutna većina glasova za je neophodan uslov da se ostvaruje imenovanje kandidata/kinje za poziciju Ombudsmana. Isto tako, stav u pitanju, određuje da se Ombudsman bira za samo jedan petogodišnji mandat bez prava na ponovni izbor. Ograničenja prava na ponovni izbor za gorenavedenu poziciju, je praksa u mnogim evropskim zemljama, koja, ima za cilj očuvanje profesionalne nezavisnosti Ombudsmana i slobodno vršenje funkcije garanta sprovođenja ljudskih prava i sloboda.⁹¹¹

Član 134.2 & 134.3

1. Stav u pitanje određuje opšte i neophodne uslove koje trebaju ispuniti kandidati za poziciju Ombudsmana. Znači, shodno članu 134.2, pravo za izbor na poziciju Ombudsmana imaju svi državljani Republike Kosovo, koji imaju višu univerzitetsku spremu, koji poseduju i reflektuju visoke moralne kvalitete, integritet i izuzetno znanje u oblasti ljudskih prava. Prema ustavnoj normi, lista moralnih i profesionalnih kvaliteta nabrojanih u Ustavu, sačine grupu neophodnih i opštih uslova koje mogući kandidati trebaju ispuniti. Štaviše, lista kvaliteta

⁹¹⁰ Vidi: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on the Draft Law on the Public Attorney of "The former Yugoslav Republic of Macedonia" adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session', Venice, 14- March 2003, CDL-AD(2003)007.

⁹¹¹ Za više videti i komentare u sledećim dokumentima: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan', Strasbourg, 7 September 2001, CDL(2001) 083; i European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session', Venice, 15-16 December 2006, CDL-AD(2006)038.

kandidata ima komplementarni karakter i kandidati moraju imati sve gorenavedene kvalitete kao deo njihovih ličnosti. Međutim, ova lista ima otvorenu konkurenciju između kandidata, ali ograničava krug kandidata prikladnih za poziciju u pitanje na osnovu moralnih kvaliteta i njihove stručne spreme. U tom slučaju, treba objasniti da, kvalitete i moralne vrednosti koje kandidati moraju imati, su odražavanje narodne podrške koje ovaj poslednji treba uživati.⁹¹² Drugim rečima, mandat Ombudsmana se ograničava samo predlogom mera koje, na osnovu volje drugih institucija, mogu da prekinu povredu ljudskih prava, i upravo to čini da najdelotvornije sredstvo za vršenje mandata Ombudsmana bude podrška koje Ombudsman uživa u društvu.

2. Stav treći, člana 134. nabroja listu profesionalnih i političkih pozicija sprovođenje kojih bi činilo neprihvatljivim vršenje funkcije Ombudsmana. Stav u pitanju određuje da Ombudsman i njeni/njegovi zamenici tokom datog ustavnog mandata ne mogu biti članovi političkih partija niti vršiti druge aktivnosti političkog, državnog ili privatnog karaktera, kao i učestvovanje u rukovodeća organizma u organizacije civilnog, ekonomskog ili trgovačkog karaktera. U tom smislu, treba objasniti dve stvari. Prvo, shodno stavu u pitanje, efekat pravila nekompatibilnosti se primenjuje od momenta kada se službeno prihvati funkcija Ombudsmana i/ili njegovih zamenika, i završi/prekida po isteku mandata po ustavu ili zakonu ovih poslednjih. Kao drugo, ustavna odredba u pitanje određuje pravila nekompatibilnosti funkcije Ombudsmana i njegovih zamenika sa drugim ličnim ili političkim funkcijama. Kratko rečeno, pravila nekompatibilnosti određuju karakter rada i ličnih aktivnosti koja su zabranjena tokom vremenskog perioda mandata Ombudsmana ili njenih/njegovih zamenika.

Član 134.4 & 134.5

1. Stav četvrti i peti člana 134. određuju širinu imuniteta Ombudsmana i način njenog/njegovog razrešavanja. Stav četvrti objašnjava da Ombudsman uživa imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja zbog radnji ili odluka donetih u okviru oblasti odgovornosti Ombudsmana. U ovom slučaju treba objasniti da imunitet koji uživa Ombudsman je funkcionalne prirode, koji, štaviše štiti ovog poslednjeg od radnji koje proizilaze u okviru vršenja datog ustavnog i zakonskog mandata. To podrazumeva da Ombudsman ne uživa imunitet koji bi ga zaštitilo i za njegove/njene radnje van njegove/njene funkcije. Zanimljivo je reći da ustavna norma određuje da radnje Ombudsmana u okviru njenih/njegovih odgovornosti ne mogu služiti kao element ili argument pokretanja postupka protiv nje/njega. Stoga, imunitet koji uživa Ombudsman u ovom slučaju zaštititi ga od razrešenja zbog radnji preduzetih tokom njegovog mandata i datih odgovornosti. Štaviše, ovaj model imuniteta ne sprečava vršenje funkcije drugih državnih organa u cilju kontrole radnji van date ustavne funkcije⁹¹³.

⁹¹² Vidi: Fredrik Ugglå (2004) 'The Ombudsman in Latin America', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36 (3), p. 423-450.

⁹¹³ Ovu vrstu imuniteta, kao u obliku tako i u sadržaju, je podržao i Ustavni sud u svojoj odluci o imunitetu kosovskih viših javnih funkcionera, o kome smo već pričali ranije, kada smo

2. U drugoj dimenziji, treba objasniti da imunitet u pitanju zaštiti Ombudsmana i nakon isteka njenog/njegovog mandata za sve te radnje i odluke donete tokom vršenja njegovog ustavnog i zakonskog mandata. Prema tome, trebalo bi da bude jasno da radnje i ili odluke donete tokom njenog/njegovog funkcije ne mogu biti predmet krivičnog gonjenja ili građanske tužbe i nakon završetka njenog/njegovog mandata.
3. S druge strane, stav peti određuje da postupak razrešenja Ombudsmana može pokrenuti jedna trećina (1/3) ukupnog broja poslanika Skupštine. Dok, za zahtev njenog/njegovog razrešenja su potrebne dve trećine (2/3) ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova. Ustav uspostavlja preliminarni uslov za razrešenje Ombudsmana i zahteva da postupak razrešenja pokrene i podržava jedna trećina (1/3) svih poslanika Skupštine. Što se tiče njenog/njegovog razrešenja, stav u pitanju određuje da ovaj akt može se ostvariti samo ukoliko kvalifikovana većina od dve trećine (2/3) svih poslanika glasa za predlog razrešenja.

Član 135 [Izveštaj Ombudsmana]

- (1) Ombudsman podnosi godišnji izveštaj Skupštini Republike Kosova.
- (2) Ombudsman podnosi izveštaj pred Skupštinom onda kada se od njega to zahteva, i može zahtevati da pred Skupštinom iznese pitanja koje smatra značajnim.
- (3) Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.
- (4) Ombudsman ima pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.

Član 135.1 & 135.2

1. Član 135. objašnjava da Ombudsman treba da izveštava pred Skupštinom Republike Kosova najmanje jedanput godišnje. Stav prvi, određuje da institucija Ombudsmana je obavezna da predstavi godišnji izveštaj, u okviru datog opsega, Skupštini Kosova, koja može zahtevati od dotične institucije i periodske izveštaje ili druge izveštaje posebnog karaktera. Znači, izveštavanje institucije Ombudsmana ima informativni karakter, i nema za cilj da se pretvori u sredstvo putem kojeg Skupština poziva na odgovornost instituciju Ombudsmana. S druge strane, stav drugi, takođe određuje da Ombudsman može zahtevati od Skupštine Kosova da zakazuje posebnu plenarnu sednicu kako bi on/ona izveštavala u okviru opsega njenih/njegovih odgovornosti, ili informisao Skupštinu o posebnim pitanjima, van okvira godišnjeg izveštavanja.

kometarisali član 89. Ustava. Cf. *Presuda u slučaju br. K098/11. Vlada Republike Kosovo u vezi sa imunitetom poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo* (Dana: 20. septembra 2011. god. (Br. ref.: AGJ138/11).

Član 135.3

1. U okviru vršenja date ustavne i zakonske funkcije, stav 3. obuje instituciju Ombudsmana pravom da daje preporuke i predlaže mere ukoliko smatra da postoji povreda ljudskih prava od strane institucija i drugih državnih i javnih organa. Dakle, stav u pitanje, ovlašćuje instituciju Ombudsmana da obrati preporuke i predlaže mere protiv bilo koje državne ili javne institucije, ukoliko prethodne procene ukazuju da postoji povreda ljudskih prava. U tom smislu, institucija Ombudsmana je slobodna da odredi oblik i sadržaj preporuka i mera koje upućuje dotičnom organu ili instituciji.

Član 135.4

1. Stav u pitanje daje Ombudsmanu pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom. U teoretskom smislu, treba reći da ustavna funkcija Ombudsmana je da služi kao čuvar poštovanja prava i sloboda pojedinaca, materijalizuje se posebno putem vršenja njegovog prava da pokrene pitanja Ustavnom sudu. Posebno treba objasniti da po prirodi pitanja koje može da pokrene institucija Ombudsmana se odnose na nadležnosti Ustavnog suda predviđenim članom 113.2. Ustava (koji smo već komentarisali). To podrazumeva da sadržaj ovlašćenja Ombudsmana se ograničava u okviru nadležnosti Ustavnog suda i vrste ovlašćenja koje ima Ombudsman shodno gorenavedenom članu Ustava. Ali na kraju treba objasniti da upravo mandat Ombudsmana da pokrene pitanja pred Ustavnim sudom čini da smisao ustavne funkcije ovog poslednjeg ne odnosi se samo na zaštitu i nadgledanje prava i sloboda pojedinaca, nego i da služi kao garant poštovanja opštih načela ljudskih prava i sloboda zagantovanih Ustavom.⁹¹⁴

Član 136 [Stalni Revizor Kosova]

- (1) Stalni revizor Republike Kosovo je najviša nezavisna institucija za ekonomsku i finansijsku kontrolu.**
- (2) Organizacija, funkcionisanje i nadležnosti Stalnog revizora Republike Kosovo se uređuju Ustavom i zakonom.**
- (3) Stalnog revizora Republike Kosovo bira i razrešava Skupština, na osnovu glasova svih poslanika iste, i na osnovu predloga Predsednika Republike Kosova.**
- (4) Skupština o razrešenju Stalnog revizora Republike Kosovo odlučuje sa dve trećine (2/3) glasova svih njenih poslanika, na predlog Predsednika Republike Kosovo ili na predlog jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine Republike Kosovo.**

⁹¹⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Joint Opinion on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro' prepared by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011).

(5) Mandat Stalnog revizora Republike Kosovo traje pet (5) godina, sa pravom izbora na samo još jedan mandat.

Član 136.1 & 136.2

1. Članovi 136., 137. i 138. Regulišu načela na koja se oslanja delatnost institucije generalnog revizora Kosova. Shodno članu 136.1, institucija generalnog revizora Kosova je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole. Prema ovom poslednjem institucija u pitanje je ovlašćena da, na osnovu dodeljenih zakonskih i ustavnih sredstava vrši kontrolu troškova javnog budžeta i kontrolu finansijskih troškova svih državnih organa i javnih institucija na Kosovo. Štaviše, izveštaji, nalazi i kvalifikacije koje izdaje institucija generalnog revizora, ne mogu da se revidiraju ili izmenu od bilo koje druge državne institucije. Stav drugi određuje da unutrašnje organizovanje, nadležnosti i upravljanje kancelarijom generalnog revizora su određene Ustavom i zakonom.

Član 136.3, 136.4 & 136.5

1. Član 136.3 određuje da generalni revizor se bira većinom glasova svih poslanika Skupštine Republike, i na predlog predsednika Republike Kosovo. Prvo, u teoretskom smislu, treba reći da Ustav Kosova ukazuje da institucija generalnog revizora se upravlja od generalnog revizora, kao određivano Ustavom, to obuhvata i instituciju predsednika Republike, koja treba da predlaže Skupštini kandidaturu za usvajanje. Ova poslednja, glasa nakon što prihvati predlog predsednika, i apsolutnom većinom glasova svih njegovih poslanika glasa za imenovanje kandidata na mesto generalnog revizora, za petogodišnji mandat, i sa pravom na ponovni izbor. U ovoj tački, treba pomenuti ulogu predsednika i Skupštine Republike u ovom procesu. Prema Ustavu, predsednik Republike se obavezuje da predlaže Skupštini Kosova jednog kandidata. Međutim, ostaje u okviru ustavnih ovlašćenja Skupštine da li će usvojiti ili odbiti predlog predsednika. Kao što se i vidi, ova norma uspostavlja jedan balans između predsednika i Skupštine, ili drugačije rečeno, između zahteva političke većine i predsednika Republike, istovremeno zahtevajući od ovog poslednjeg da postigne saglasnost za favoritnog kandidata/kinju.
2. I u smislu postupka razrešenja, stav 4. Određuje da odluka o razrešenju generalnog revizora se donese od strane Skupštine Republike kvalifikovanom većinom od dve trećine (2/3) ukupnog broja poslanika Skupštine. I u tom slučaju treba reći da pokretanje postupka o razrešenju može da se vrši delovanjem jedne ili druge ovlašćene strane. Dakle, stav u pitanje, određuje sa Skupština glasa za ili protiv razrešenja generalnog revizora, na osnovu predloga predsednika Republike ili na osnovu predloga jedne trećine (1/3) svih poslanika Skupštine Kosova. Prema tome, dovoljan je predlog jedne strane da Skupština Kosova odlučuje za ili protiv razrešenja generalnog revizora.

Član 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova]

Stalni revizor Republike Kosovo vrši kontrolu:

- (1) ekonomske delatnosti javnih institucija i ostalih državnih pravnih lica;**
- (2) korišćenja i zaštite javnih resursa od strane centralne i lokalne vlasti;**
- (3) ekonomsku delatnost javnih preduzeća i ostalih pravnih lica, u koje je država uložila deo akcija, ili kada njihove dugove, kredite i obaveze garantuje država.**

Član 137

1. Član 137. Određuje opseg i reguliše širinu nadležnosti institucije generalnog revizora. Shodno članu 137., generalni revizor vrši finansijsku kontrolu svih ekonomskih delatnosti svih javnih institucija i drugih državnih organa. Dakle, kontrola institucije generalnog revizora se širi nad svim institucijama koje vrše javnu ili državnu vlast. Kao drugo, član u pitanje, ovlašćuje generalnog revizora da kontroliše način korišćenja javnih fondova od strane centralne i lokalne vlasti, kao i da štiti fondove u pitanje od nepravilnog upravljanja od strane gorenavedenih institucija. Kao treće, shodno članu 137., nadležnosti generalnog revizora obuhvataju i kontrolu ekonomskih delatnosti javnih preduzeća, i pravnih lica gde država ima deo akcija, ali to ne isključuje i pravna lica, zajmove, kredite i obračunate obaveze koje garantuje država. Za kraj, treba objasniti da nadležnost generalnog revizora za vršenje funkcije finansijske i ekonomske kontrole, obuhvata i velik broj institucija i javnih lica koja upravljaju deo javnih fondova.

Član 138 [Izveštaj Stalnog Revizora Kosova]

- (1) Stalni revizor Republike Kosovo podnosi Skupštini:**
 - 1. izveštaj o trošenju državnog budžeta;**
 - 2. mišljenje o izveštaju Vlade o troškovima za prošlu finansijsku godinu, pre nego što**
 - 3. informacija o rezultatima kontrole, kad god to zahteva Skupština.**
- (2) Stalni revizor republike Kosovo podnosi Skupštini godišnji izveštaj o svom rad Skupština usvoji isti;**

Član 138.1 & 138.2

1. Član 138. određuje izveštaje koje institucija generalnog revizora treba da predstavi Skupštine Kosova. U principu, institucija generalnog revizora treba da predstavi Skupštini godišnji izveštaj o aktivnostima ovog poslednjeg. To podrazumeva da revizor po Ustavu se obavezuje da informiše Skupštinu Kosova u vezi sa vršenjem svoje funkcije tokom prethodne godine. Stav u pitanje između ostalog, zahteva od generalnog revizora da redovno izveštava pred Skupštinom Kosova i za još tri važne oblasti. prvo, generalni revizor treba da dostavi Skupštini Kosova detaljni izveštaj o sprovođenju budžeta Kosova. Dakle, generalni revizor je obavezan da

nadgleda i obavesti Skupštinu Kosova za način sprovođenja budžeta Kosova od strane budžetskih organizacija. Drugo, Ustav propisuje da generalni revizor treba da dostavi Skupštini Kosova profesionalno mišljenje o izveštaju Vlade za troškove finansijske godine, pre nego što se ovaj poslednji usvaja u Skupštini. I kao treće, stav prvi člana 137. Obavezuje generalnog revizora da obavesti Skupštinu o rezultatima sprovedenih kontrola, ako to zahteva Skupština.

2. U drugoj dimenziji, posebno je važno reći da uloga Skupštine Kosova da nadgleda instituciju Vlade i druge javne institucije, između ostalog, se ostvaruje koristeći i datu ustavnu funkciju generalnog revizora. Izveštavanje generalnog revizora pred Skupštinom Kosova ne podrazumeva da generalni revizor je odgovoran samo prema Skupštini Republike za vršenje svog mandata. Ovo komuniciranje između ovih institucija služi kao sredstvo putem koje se ostvaruje potpuno vršenje nadležnosti koja se odnose na dotične institucije. Posebno treba objasniti da model odgovornosti koje Ustav Kosova izgradi u vezi sa radom generalnog revizora je odvojen i drugačiji naspram institucije predsednika i Skupštine.

Član 139 [Centralna Izborna Komisija]

- (1) Centralna izborna komisija je stalni nezavisni organ koji priprema, nadzire, upravlja i verifikuje sve radnje koje se tiču procesa izbora i referendumu, i objavljuje njihove rezultate.**
- (2) Komisija ima jedanaest (11) članova.**
- (3) Predsednika Centralne izborne komisije imenuje Predsednik Republike Kosovo, iz redova sudija Vrhovnog suda i apelacionih sudova.**
- (4) Šest (6) članova imenuje šest najvećih parlamentarnih grupa koje su zastupljene u Skupštini, koje nemaju pravo da učestvuju u raspodeli rezervisanih mesta. Ukoliko je u Skupštini zastupljeno manje grupa, najveća grupa ili grupe mogu da imenuju dodatnog člana. Jednog (1) člana imenuju poslanici Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za zajednicu kosovskih Srba i tri (3) člana poslanici Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za druge zajednice koje ne čine većinu na Kosovu.**

Član 139.1

1. Član 139 određuje nadležnosti i ustavna ovlašćenja Centralne Izborne Komisije. Stav prvi ovog člana, proklamuje da Centralna Izborna Komisija je stalan organ, koji priprema, nadgleda, upravlja i verifikuje sve radnje koje se odnose izbore i referendume, kao i da objavljuje njihove rezultate. Dakle, uloga koju Ustav daje Centralnoj Izornoj Komisiji je izuzetno važna. Prvo treba objasniti da shodno stavu u pitanje, Centralna Izborna Komisija je stalan državni organ. U teoretskom kontekstu, treba reći da ovaj atribut treba koristiti sa ciljem da se, gašenjem organa kojim upravlja, ne bi doveo u pitanje funkcionisanje modela demokratije, između ostalog, konstituisanje političke volje naroda sprovedenim putem izbora ili

referenduma. Štaviše, u vezi sa datom ustavnom funkcijom, referisanje stalnom organu, sprečava da upravljanje, kontrola i sledstveno objavljivanjem rezultata izbora ili referenduma, posebno proces konstituisanje predstavničkih organa u centralnom i lokalnom nivou, se sprovodi od institucije drugačije od Centralne Izborne Komisije. Drugo, Centralna Izborna Komisija, shodno člana u pitanje, priprema i upravlja procesom za izbore i referendum u celoj teritoriji Kosova. Takođe, norma u pitanje ovlašćuje Centralnu Izbornu Komisiju da nadgleda i verifikuje sve procedure tokom i posle završetka izbornog procesa, ali na poseban način se brine da objavljuje očekivani rezultat. U ovoj fazi ove diskusije, potrebno je navesti i to da, Ustav Kosova priznaje jedinstveno i nezavisno ovlašćenje Centralnoj Izornoj Komisiji da kontroliše i certifikuje mandat predstavničkih institucija, kao i da certifikuje rezultate koje proizilaze iz referenduma ili konsultovanja sa građanima.

Ustavna kontrola akata i radnji Centralne Izborne Komisije ne može biti direktna jer Ustav ne priznaje Ustavnom sudu originalnu nadležnost o izbornim pitanjima ta nadležnost je pojedinačna i može se pokrenuti putem ustavne žalbe, kao i svaki drugi akt odgovarajuće javne na Republici Kosova, shodno članu 113.7 Ustava. Međutim, ovde imamo dva izuzetka kada se radi o ustavnoj oceni akata i radnji Centralne Izborne Komisije. Prvi slučaj potiče iz originalne nadležnosti koju Ustav priznaje Ustavnom sudu u materiji centralnih izbora: shodno članu 113. 3. 5 Ustava, Sud ima pravo da oceni da li je došlo do povrede Ustava tokom izbora Skupštine. Drugi slučaj je pojedinačne prirode shodno članu 113.7 Ustava. Komisija ne može da certifikuje rezultat izbora ako postoji žalbeni postupak pred Ustavnim sudom. Ako učini nešto takvo, onda pogođena strana odlukom za sertifikaciju može da se obrati Sudu za ocenu ustavnosti odluke za sertifikaciju izbora Centralne Izborne Komisije.

Član 139.2, 139.3 & 139.4

1. Stav drugi člana 139. Određuje da Centralna Izborna Komisija se sastavlja od 11 članova, izabраних shodno postupku u nastavku. U početku treba reći da predsedavajući Centralne Izborne Komisije se imenuje od strane predsednika Republike, i to iz redova sudija Vrhovnog suda ili Apelacionog suda. Dakle, Ustav propisuje da imenovanje predsedavajućeg Centralne Izborne Komisije ekskluzivna nadležnost predsednika Republike. Ali, mandat predsednika Kosova za imenovanje predsedavajućeg se ograničava u smislu kruga pojedinaca koji mogu biti imenovani od predsednika. Drugim rečima, predsednik, na osnovu datog ustavnog mandata, imenuje predsedavajućeg CIZ-a iz redova sudija Vrhovnog suda ili sudova sa apelacionim nadležnostima. Preostali članovi, se imenuju iz redova parlamentarnih grupa predstavljenih u Skupštini.
2. Ustav, propisuje da 6 od članova CIZ-a se imenuju iz redova šest najvećih parlamentarnih grupa u Skupštini, i ako broj parlamentarnih grupa je manji od broja slobodnih mesta u CIK-a, onda grupe sa većim brojem predstavnika u Skupštini treba da imenuju ostale članove. Preostali članovi, odnosno jedan (1) od njih se imenuje iz redova poslanika Skupštine koji drže rezervisana mesta srpsku

zajednicu, dok tri (3) ostala se imenuju iz redova drugih ne-većinskih zajednica koja imaju rezervisana mesta. Iz svega ovog proizilazi da sastav Centralne Izborne Komisije ne samo da reflektuje politički sastav Skupštine, nego i odražava i model vlasti koji garantuje odgovarajuće predstavljanje ne-većinskih zajednica u državnim organima.

Član 140 [Centralna Banka Kosova]

- (1) Centralna banka Kosova je nezavisna institucija i odgovorna je Skupštini Kosova.**
- (2) Centralna banka Republike Kosovo sprovodi svoje nadležnosti samo u saglasnosti sa ovim Ustavom i ostalim pravnim instrumentima.**
- (3) Guverner Centralne banke Republike Kosovo izvršava i zadatak izvršnog šefa iste.**
- (4) Uprava Centralne Banke Republike Kosovo i procedura izbora i imenovanja članova Saveta Centralne banke Republike Kosovo se reguliše zakonom koji treba osigurati nezavisnost i autonomiju iste.**

Re: Član 140.1, 140.2, 140.3 & 140.4

1. Član 140.1 određuje da Centralna Banka Kosova je nezavisna institucija koja je odgovorna Skupštini Kosova. Za razliku od propisa o institucionalnoj nezavisnosti drugih nezavisnih institucija, u slučaju Centralne Banke Kosova, Ustav priznaje ovlašćenja Skupštine Kosova da poziva na odgovornost za njihove radnje ili neradnje lica koja rukovode Bankom, njenim organima i odeljenjima. Institucija Banke za vršenje date ustavne funkcije je odgovorna samo Skupštini Kosova. Objašnjenja ili razmena informacija, s ciljem da se ostvari zajednička misija Banke i drugih relevantnih institucija, ne podrazumeva i odgovornost banke prema ovim poslednjim.
2. Shodno drugom stavu ovog člana, Centralna Banka Kosova je obavezna da vrši svoje nadležnosti i datu ustavnu vlast u skladu sa uputstvima koja protiču iz ovog poslednjeg. Uprkos činjenica da Ustav priznaje da je Banka odgovorna Skupštini Kosova za svoj rad, vršenje datog ustavnog mandata ne upućuje niti se upravlja od strane Skupštine, nego je nezavisan od uticaja ili usmeravanja od strane institucije Skupštine ili drugih institucija.
3. Štaviše ovaj član određuje da Banka treba da uspostavi svoj bord, procedure za izbor članova kojeg, prema Ustavu se određuju zakonom od strane Skupštine Kosova. Takođe, član 140. objašnjava da u smislu unutrašnje organizacije, Banka će imati svog guvernera, koji će istovremeno vršiti dužnost višeg upravnog službenika iste, odnosno, izvršnog šefa. Štaviše, ovaj član određuje da zakon o Centralnoj Banci Kosova treba da, između ostalog, garantuje da vršenje funkcije Banke i njenih organa biće nezavisno od drugih državnih organa i institucija.

Član 141 [Nezavisna Komisija za Medije]

- (1) **Nezavisna komisija za medije je nezavisni organ koji reguliše opseg frekvencija emitera u Republici Kosovo, licencira javne i privatne emitere, sprovodi politiku emitovanja, i ostale zakonom određene nadležnosti.**
- (2) **Izbor članova Nezavisne komisije za medije se vrši u skladu sa zakonom, na osnovu transparentnog procesa.**

Član 141.1 & 141.2

1. Ustav Kosova članom 141. osniva Nezavisnu komisiju za medije, koji je nezavisni regulatorni organ. Dakle, član 141. određuje da Nezavisna komisija za medije je regulatorni organ opsega frekvencija emitera, koji ima ustavno ovlašćenje da licencira javne i privatne emitere, da definiše sprovodi politiku emitovanja, i vrši svoja dodana ovlašćenja određena zakonom. S druge strane, Ustav ovlašćuje zakonodavni organa da određuje broj i procedure imenovanja članova Komisije, putem jednog transparentnog procesa. Transparentnost prilikom imenovanja je ključna reč ovde i svaka radnja koja ne ispuni ovaj ustavni uslov može se osporiti pred Ustavnim sudom, shodno uslovima prihvatljivosti pojedinačnih zahteva, predviđenim članom 113.7 Ustava.

Član 142 [Nezavisne Agencije]

- (1) **Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo.**
- (2) **Nezavisne agencije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom.**
- (3) **Svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da saraduje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom.**

Član 142.

1. Član 142. određuje oblik i način osnivanja Nezavisnih agencija. Član u pitanje određuje četiri osnovna načela koja su potrebna za osnivanje i funkcionisanje Nezavisnih institucija. Prvo, Skupština Kosova ima ustavna ovlašćenja da osniva Nezavisne agencije. Za njihovo osnivanje, član u pitanje određuje da Skupština treba doneti odgovarajuće zakone, koji regulišu, između ostalog, funkcionisanje i njihovo zakonsko dejstvo. Drugo, Ustav određuje da nezavisnim agencijama treba garantovati da vršenje njihove zakonske funkcije se realizuje nezavisno od bilo kakvog uputstva ili uplitanja drugih državnih organa. Treće, što se tiče

garantovanja njihove nezavisnosti, član 142. određuje da Nezavisne agencije treba da poseduju sopstveni budžet, i da upravljaju o ovom poslednjem na nezavisan način. I, poslednje ustavno načelo o osnivanju Nezavisnih agencija se odnosi na ustavno garantovanje da će drugi državni organi saradivati i odgovoriti na zahteve nezavisnih agencija tokom vršenja njihovih zakonskih nadležnosti.

Poglavlje XIII: Završne odredbe

Uvodna razmatranja

1. Završne odredbe se obično stavljaju na kraju zakona, ustava i drugih opštih akata i njima se uređuju stupanje na snagu i način sprovođenja odgovarajućeg opšteg akta. To obuhvata pitanja, kao, recimo, utvrđivanje vremena i načina stupanja na snagu određenog opšteg akta, ko će ga sprovesti i kako, koji opšti akti prestaju da važe stupanjem na snagu novog opšteg akta, kao i druga slična pitanja. Ako postoje više takvih završnih odredaba, ili ako ima potrebe za većom garancijom u pogledu načina i vremenu ostajanja na snazi pojedinih odredbi određenog opšteg akta, onda se završne odredbe odvajaju u posebno poglavlje. To je učinjeno i u slučaju Ustava Republike Kosova. Inače, završne odredbe obično, zbog njihove uske povezanosti sa prelaznim odredbama, iznose se u opštim aktima kao zajedničko poglavlje pod naslovom „završne i prelazne odredbe“.
2. U slučaju Kosova Ustav, zbog pojašnjenja mesta i značaja u ustavnom sistemu pojedinih međunarodnih obaveza Kosova, završne odredbe sadrže samo tri dugačka člana, kojima su utvrđene obaveze Kosova prema međunarodnoj zajednici. Kap izuzetak čine odredbe člana 144 koje govore o amandmaniranju Ustava Kosova.
3. Amandmanima I-XXII o završetku međunarodnog nadziranja nezavisnosti Kosova⁹¹⁵, član 143 je izbrisan u potpunosti, dok su članovi u nastavku 144 i 145 preneti u Poglavlje I- Osnovne odredbe, bez objašnjenja gde i u kom novom članu Ustava (sic!). Kolikogod da su ukinute, odredbe člana 143 predstavljaju sistem vrednosti koje su u najvećem delu duboko integrisane i ukorenjene u Ustavu Kosova. Kao takve, one su neodvojivi deo slova i duha Ustava Kosova. Dalje, to podrazumeva da svako tumačenje Ustava Kosova, danas i u buduće, treba imati u vidu ukorenjene vrednosti u ovom dokumentu, osim onih odredaba koje imaju jednostavno tehničku prirodu.

Član 143 [Sveobuhvatni predlog o rešavanju statusa Kosova]

Bez obzira na ostale odredbe ovog Ustava:

- (1) Svi autoriteti Republike Kosova postupaju u skladu sa svim obavezama Republike Kosova prema sve obuhvatnom predlogu o rešavanju statusa Kosova, od 26 marta 2007 god. Oni će preduzeti sve radnje za njihovo sprovođenje.**

⁹¹⁵ Odluka Skupštine Kosova, br.04-V-436, od 7 septembra 2012. *Službeni list Republike Kosova, Br.25, od 7 septembra 2012.*

- (2) **Odredbe Sveobuhvatnog predloga o rešavanju statusa Kosova, od 26 marta 2007 god., imaju prednost prema svim ostalim zakonskim odredbama na Kosovu.**
- (3) **Ustav, zakon i drugi zakonski akti Republike Kosova se tumače u skladu sa Sveobuhvatnim predlogom o rešavanju statusa Kosova, od 26 marta 2007 god. U slučaju da postoji ne usklađenost između odredaba ovog Ustava, zakona i ostalih zakonskih akata Republike Kosova i odredaba dogovora, ovo poslednje će nadvladati.**

Član 143

1. Ovaj član govori o mestu, ulozi i pravno-ustavnom statusu Sveobuhvatnog predloga o rešavanju statusa Kosova, poznat kao Ahtisarijev plan (26 mart 2007). Ovaj član ima tri stava i čini jednu jedinstvenu celinu i modelira se prema dejtonskoj filozofiji. Dejtonskim sporazumom (novembra 1995)⁹¹⁶ počela je na Balkanu nova faza ustavnog razvoja u balkanskim zemljama, gde je kao osnovna prepoznatljiva vrednost ustavnih tekstova ovih zemalja jednostrana inkorporacija međunarodnih obaveza. Ovo je na početku počelo sa Bosnom i Hercegovinom i zatim je nastavljeno sa Kosovom u Rambujeu, gde je Kosovo prihvatilo jednostrano mnoge međunarodne obaveze u njegovom hipotetičnom ustavnom sistemu, koji se ipak nije nikada materijalizovao. Nakon Kosova, ova praksa je nastavljena i u Crnoj Gori sa takozvanim Dogovorom o Uniji Srbija-Crna Gora (2001), poznat i kao Solana, (prema bivšem šefu NATO-a i Evrope za Spoljnu politiku, i bezbednost, Havieru Solani koji je posredovao u tom dogovoru), sa Makedonijom, gde je Ohridski sporazum od 13 Avgusta 2001 godine,⁹¹⁷ o prestanku rata u ovoj susednoj državi predvideo velike obaveze za državu Makedoniju u pogledu tretiranja manjina, ljudskih prava i sistema vlasti i, na kraju, u Preševskoj dolini, gde je Končuljskim sporazumom od 13 februara 2001 godine,⁹¹⁸ kojim je prestao sukob u ovom delu nastanjen albanskom većinom, predviđene ustavne garancije za tamošnje lokalno stanovništvo u pogledu ravnopravnog tretiranja kao i odredbe o ostalim pitanjima koja se odnose na lokalnu upravu.

Član 143.1

1. Ovaj stav utvrđuje obavezu svih javnih organa u Republici da postupaju u skladu sa preuzetim obavezama prema Sveobuhvatnom predlogu. Radi ostvarivanja ove

⁹¹⁶ *The General Framework Agreement for Peace in Bosna and Hercegovina* poznat kao Dejtonski sporazum, je sporazum o miru koji je postignut u američkoj vojnoj, vazduhoplovnoj bazi Wright-Patterson pored grada Dejton u državi Ohajo, u novembru 1995 godine, dok je formalno potpisan u Parizu, dana 14 decembra 1995 godine.

⁹¹⁷ *Ohridski sporazum*, od 13 avgusta 2001. Puni tekst u: <http://www.bdi.mk/documents/OHRIDSKI-SPORAZUM.pdf>. Za komentare, Cf. Blerim Reka (ed.) 2011. *Deset godina od Ohridskog okvirnog dogovora*. UEJL: Tetovo.

⁹¹⁸ *Končulski dogovor*, od 13 februara 2001, Puni tekst u: <https://vargmal.org/lg/dan5806>.

obaveze, poslednja rečenica ovog stava čini jasnu i obavezu Kosova za postupanje u sprovođenju obaveza proizašlih iz teksta Predloga.

2. Iz ovog stava proizilaze dve značajne stvari koje treba tumačiti. Prvo, da se obaveze iz Predloga odnose samo na javne organe i kao takve ovi organi treba da ih shvate. To znači da se horizontalna sfera odnosa između subjekata prava (privatna sfera) isključuje od normiranja. Drugo, u nastavku ovoga, javni kosovski organi su dužni da postupaju u cilju ostvarivanja obaveza iz Predloga što su u najvećem delu i učinili, uz donošenje zakona i drugih opštih akata poznatih kao „Zakoni Ahtisarijevog paketa“.⁹¹⁹ Što se tiče postupaka u Ustavnom sudu, valja istaći da svaki akt donošen u nastavku sprovođenja ovog stava, podleže ustavnoj kontroli ako se podnese od ovlašćenih stranaka i po ustavu predviđenim procedurama i uslovima, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovníkom suda. Do sada smo imali procedure ovog stava u slučaju dva zakona, Zakona o Velikoj Hoći i o Prizrenu,⁹²⁰ dok je Ustavni sud u njegovim odlukama je stalno stavio do znanja da su odredbe ovog stava integralni deo izvora ustavnog prava na Kosovu.

Član 143.2

1. Ovaj stav dalje operacionalizuje ono što je prethodno rečeno jer na potpuno jasan način, bez i jednog okolišanja, predvideo da odredbe Sveobuhvatnog predloga imaju apsolutnu prednost u odnosu na Ustav, zakone i druge akte Kosova. Ovo treba shvatiti ovako, mada je u ovom stavu upotrebljena reč „druge zakonske odredbe“. To iz razloga što stav u nastavku jasno pokazuje šta se podrazumeva izrazom „druge zakonske odredbe“.

Član 143.3

1. U ovom stavu se objašnjava da nijedno ustavno i zakonsko tumačenje na Kosovu ne sme biti u sukobu sa odredbama Sveobuhvatnog predloga a, ako dolazi u sukobu, onda Predlog dominira u svakom aspektu.
2. Ova odredba, zajedno sa dve prethodne, kao što se može videti, u tehničkom smislu više ne nalazi primenu. U smislu vrednosti koje obuhvata, ipak, može se slobodno reći da Ustav Kosova odražava u njegovim odredbama vrednosti Sveobuhvatnog predloga koji će, kao takav, biti deo ustavnih i pravnih tumačenja javnih Kosovskih autoriteta.

⁹¹⁹ U aneksu XII Sveobuhvatnog predloga se predviđa zakonodavna agenda Kosova. Iz ove agende Kosovo je izvršilo sve obaveze, osim Zakona o restituciji vlasništva koji još nije donet i nakon završetka nadziranja nezavisnosti, u septembru 2012 godine.

⁹²⁰ Cf. *PRESUDA u slučajevima KO45/12 i KO46/12. Zahtev Liburna Aliju i 11 ostalih poslanika Skupštine Republike Kosova o oceni ustavnosti Zakona o selu Velika Hoća i Zakonu Istorijском centru Prizrena*, Br.Ref.:AGJ 255/12, Priština: 25 juni 2012.

Član 144 [Podnošenje amandmana]

- (1) Vlada, Predsednik ili jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine, prema Poslovniku Skupštine, mogu predložiti izmene i podnošenje amandmana na ovaj Ustav.
- (2) Svaka izmena će zahtevati usvajanje sa dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, uključujući dve trećine (2/3) poslanika Skupštine, koji zadržavaju rezervisana ili garantovana mesta za predstavnike zajednica koje nisu većina u Republici Kosova.
- (3) Izmene u ovom Ustavu mogu se usvojiti od Skupštine samo nakon adresiranja od Predsednika Skupštine Kosova predloženog amandmana u Ustavnom sudu radi prethodnog ocenjivanja da li predložena izmena smanjuje neko pravo ili slobodu utvrđeno u poglavlje II Ustava.
- (4) Izmene Ustava stupaju na snazi odmah nakon njihovog usvajanja u Skupštini Republike Kosova.

Član 144

1. U ovom članu se uređuje oblik i način ustavnog amandmaniranja na Kosovu. Dva su pitanja koja su istaknuta u ovom članu. Prvo, Ustav Kosova je rigidan dokument kada se radi o njegovom amandmaniranju, što podrazumeva da njegova izmena zahteva širi politički, etnički i socijalni konsenzus. Drugo, amandmaniranje Ustava Kosova, osim ovog konsenzusa, zahteva i dobijanje zelenog svetla od Ustavnog suda, što se predviđa veoma retko (u samo četiri ili 8 ustava u svetu).⁹²¹

Član 144.1

1. Ovaj stav utvrđuje ko su ovlašćene stranke za pokretanje postupka amandmaniranja Ustava Kosova. Samo Vlada, Predsednik i trideset (30) poslanika Skupštine Kosova imaju inicijativu za amandmaniranje. Niko drugo. Takozvane ustavne komisije u kosovskom ustavnom sistemu su postojale u bivšoj Jugoslaviji i Ustav Kosova ih više ne poznaje. Samo ove tri kategorije subjekata, i niko više, mogu predlagati u svako vreme izmene i amandmaniranje Ustava Kosova.

Član 144.2

1. Odredba ovog stava jasno svrstava Kosovo u mesta sa rigidnim ustavima, jer za izmene ustava se zahteva dve trećine (2/3) ne samo svih poslanika, nego i

⁹²¹ Preventivna kontrola, kao u slučaju Kosova, je retka i postoji samo u nekim zemljama, kao što su: Azerbajđan, Krigizija, Moldavija, Turska i Ukrajina. Cf. Komparativnu analizu Venecijske komisije: *Report on Constitutional Amendment, Adopted by The Venice Commission at Its Plenary Session*, Venice, 11-12 December 2009. U internetu se može naći u: www.venice.coe.int, sa ovim znakom: CDL-AD (2010) 001 Study No. 469/2008, Starsbourg, 19 Januarš 2010. Za teorijske aspekte preventivne kontrole ustavnih amandmana, Cf. Kemal Gozler, (2008). *Judicial Reviež of Constitutional Amendmenets. A Comparative Study*. EKIN PRESS: Bursa; Jacobsohn, J., Garš (2006). An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *Intnernational Journal of Constitutional Laž. Vol. 4, No. 3, pp. 460-475*.

nevećinskih zajednica. Nema nijedne sumnje da izmena Ustava Kosova nailazi na proceduralne prepreke, čije prevazilaženje je moguće jedino širokim konsenzusom kosovskog društva. Svaka odluka Skupštine koja ne poštuje ovu odredbu je protivustavna.

Član 144.3

1. Ova odredba je sada već komentirana i gore kada se govorilo o jurisdikciji Ustavnog suda. Reč je, dakle, o preventivnoj kontroli ustavnih amandmana, kao jedan od mehanizama koji sprečavaju da se Ustav izmeni često i bez kontrole. Ova odredba sprečava političke aktere da pretvore Ustav u jedan jednostavan akt koji se može izmeniti prema hirovima momentalnih konjunktura, bez poštovanja aktuelnih ustavnih odredbi koje se odnose na Poglavlje II, uglavnom, ali i u Poglavlje III, kao i na druge savremene ustavne vrednosti i načela. U nastavku ovoga, ovlašćena stranka pred sudom je, u ime Skupštine, samo Predsednik Skupštine i niko drugi, bez obzira ko su pokretači ustavnih izmena i amandmana.

Član 144.4

1. Ova poslednja odredba ovog člana utvrđuje da stupanje na snagu ustavnih promena se vrši odmah po usvajanju u Skupštini. Nepostojanje jednog *vacatio legis* za stupanje na snagu ustavnih promena može se objasniti sa nekoliko razloga. Prvo, ustavne promene su obično praćene jednom širokom javnom raspravom za koju građani pokazuju izvanredno interesovanje. Drugo, radi se o ustavnim promenama koje su retke i nisu kao redovne zakonske promene koje se dešavaju svakog dana. Treći i glavni razlog se odnosi na činjenicu da postoji preventivna kontrola predloženih ustavnih promena, koja osigurava građanina da izvršena promena nije u sukobu sa Poglavljem II i III, ali ni sa ostalim ustavnim vrednostima i načelima sankcionisanih Ustavom Kosova. To podrazumeva da se ustavne promene proglašavaju mnogo ranije od njihovog usvajanja u Skupštini, odnosno tokom javne rasprave i ocene njihove ustavnosti u Sudu.

Član 145 [Kontinuitet Međunarodnih dogovora i primenjenog zakonodavstva]

- (1) **Međunarodni dogovori i drugi akti za međunarodnu saradnju, koji su na snazi na dan stupanja na snazi ovog Ustava, nastaviće se da se poštuju do ponovnog dogovaranja ili pregovaranja istih, ili kada se odustaje od njih u skladu sa drugim uslovima, ili dok se oni ne zamene sa novim međunarodnim dogovorima ili aktima, sa kojima se pokrivaju iste oblasti i koji su usvojeni u skladu sa ovim Ustavom.**
- (2) **Primenjeno zakonodavstvo na dan stupanja na snazi ovog Ustava nastavlja da se sprovodi za onoliko koliko će biti u skladu sa ovim Ustavom, dok se ne ukine, zameni ili se amandmaniranje u skladu sa ovim Ustavom.**

Član 145

1. Ovaj član govori o dva pitanja. Prvo se odnosi na kontinuitet međunarodnih dogovora, a drugo na kontinuitet zakona koji je primenjen na dan stupanja na snagu Ustava Republike Kosova. Ovaj ustavni pristup je široko poznat u teoriji i praksi i ima za cilj da ne dozvoljava ustavni-pravni vakum u društvenim odnosima. Kao takav, cilj ovog člana treba razlikovati od ostalih članova glavnog dela Ustava, koji govore o odnosu između ustavnog i međunarodnog prava na Kosovu, o ulozi i značaju međunarodnih dogovora u kosovskom ustavno-pravnom sistemu. Nema nijedne sumnje da međunarodni sporazumi Kosova imaju veću snagu od zakona i dolaze odmah iza Ustava. Razume se, izuzetak su međunarodni dogovori, ili onaj deo međunarodnog prava koji sadrži norme *jus cogens* i koje stoje iznad svake obaveze ili kosovske ustavne norme. Ovaj član, jednom rečju, uređuje samo pitanja važnosti pravnih normi koje su bile na snazi na Kosovu danom stupanja na snagu Ustava, bez obzira da li je izvor ovih pravnih normi međunarodni sporazum ili običan zakon. Prevažadni cilj odredaba ovog člana je otklanjanje pravne praznine i očuvanje pravne sigurnosti građana i ostalih subjekata prava na Kosovu.

Član 145.1

1. Ovaj stav uređuje nastavak pravne snage međunarodnih sporazuma i drugih akata međunarodne saradnje Kosova. Nastavak poštovanja gorepomenutih međunarodnih normi, ipak, nije bez ograničenja i ima jedan vremenski rok. Taj vremenski rok se povezuje sa vremenom dok nadležni kosovski autoriteti ponovno ne pregovaraju o postojećim sporazumima, ne odstupaju od njih kao i, na kraju, dok se ne izvrši njihova zamena sa novim sporazumima. Sve je ovo moguće jedino ako se poštuju predviđene procedure iz samog postojećeg sporazuma za pregovaranje i odstupanje. Što se tiče zamene postojećih dogovora sa novim dogovorima, onda ovdje važi druga procedura. U slučajevima zamene, treba slediti redovne ustavne procedure a ne one predviđene međunarodnim sporazumima. Do zamena može doći iz mnogih razloga, kao što je istek vremena o važnosti određenog sporazuma. Vala istaći da u nijednom slučaju zamena, pregovaranje ili prethodno odstupanje se ne može upotrebiti u cilju izbegavanja međunarodnih obaveza Kosova koje su na snazi.
2. Da međunarodne obaveze Kosova na snazi, na dan stupanja na snagu Ustava, treba poštovati, rečeno je u jednoj odluci Ustavnog suda kojim je objašnjeno da će sporazumi o ekstradiciji, zaključeni u ime Kosova od strane međunarodnih autoriteta, važiti do postizanja drugih sporazuma iz ove oblasti.⁹²²

Član 145.2

1. Ovaj stav je sličan sa prvim, samo se odnosi na unutrašnje pravne akte, zakone i druge zakonske norme koje su bile na snazi na dan stupanja na snagu Ustava

⁹²² Cf. *Odluka o zahtevu o privremenoj meri, u slučaju KI 22/09. Dode Gecaj protiv Odluke PKL-KZZ 76/08 Vrhovnog suda Kosova* (Ref. Nr. MP 03/09). Priština: 15 decembra 2009.

Kosova. U ovoj odredbi se veoma jasno kaže da vremenski rok postoji dok se nije desilo ukidanje, izmena ili amandmaniranje postojećih zakonskih normi.

2. U ovoj odredbi postoji jedna rečenica koja kaže da primenjene norme na dan stupanja na snagu Ustava, nastavljaju da se primene dok su u skladu sa Ustavom. Ova rečenica na prvi pogled izgleda kao suvišna, obzirom da i onako Ustavni sud daje takvu ocenu o usklađenosti zakona sa Ustavom. Ovde, ipak, se ne govori o ovoj kategoriji jurisdikcije Suda, nego o jednoj ustavnoj obavezi svih javnih kosovskih autoriteta da ne sprovedu zakone koji su *prima facie* u sukobu sa novom ustavnom realnošću stvorenom na Kosovu od stupanja na snagu Ustava, jer mogu postojati zakonske odredbe koje su formalno na snazi, ali kao takve povređuju suverenitet i nezavisnost Kosova. To podrazumeva u isto vreme i to da kosovski javni autoriteti ne smeju da sprovedu stare zakone i norme koje su zamenjene sa novim zakonima i normama donetih od Skupštine i drugih autoriteta nakon stupanja na snagu Ustava Kosova. Ova zabrana predviđena ovom ustavnom odredbom je potvrđena veoma jasno i od Ustavnog suda u slučaju poznatom kao „Kosovska agencija za privatizaciju“, ili slučaj „KAP“⁹²³.
3. Slučaj KAP-a je između onih slučajeva koji su promakli oku i pažnji javnosti, ali je od velike važnosti za vladavinu zakona i pravne sigurnosti građana i ostalih pravnih subjekata. Pitanje se odnosilo na jednu individualnu žalbu Kosovske agencije za privatizaciju, kao pravnog lica, u kojoj je navedeno da su joj povređena posebna ustavna prava od strane Posebne komore Vrhovnog suda Kosova po pitanjima privatizacije. Obrazloženje Suda je u ovom slučaju, ipak, otišlo dosta dalje od samih navoda žalioaca isticanjem vitalnih pitanja vladavine zakona na Kosovu koja su: predvidljivost i pravna sigurnost stvorena od različitog sprovođenja zakona od strane najvišeg sudskog autoriteta-Vrhovnog suda, odnosno od strane Posebne komore, koja deluje u okviru Vrhovnog suda.
4. Prilikom ocene ustavnosti odluke Posebne komore, prema zahtevu KAP, odluka koja se u nastavku raspravlja na široko, Ustavni sud se zasnivao na Savetodavno mišljenje o Kosovu Međunarodnog suda pravde. Ovo Mišljenje je jasno iznelo razliku između konstitutivnih snaga („*pouvoir constituit*“ ili „*pouvoir constituant*“) i konstituiranih snaga („*pouvoir constituee*“). Da vidimo opširnije ovu raspravu Ustavnog suda i okolnosti slučaja.
5. Suština pitanja ovog ličnog zahteva KAP-a se odnosi na opšti stav Posebne komore koji ističe da KAP predstavlja jednu agenciju *de facto* a ne *de jure*, jer deluje prema jednom zakonu koji, prema Posebnoj komori imala samo svojstvo jednog unutrašnjeg pravilnika, a ne i pravog zakona za KAP.⁹²⁴ Ovaj opšti stav Posebne komore, koji je primenjen od njenog osnivanja nakon rata na Kosovu (10 juni 1999), zadirao u suštinu „*pouvoir constituit*“ ili „*pouvoir constituant*“ Kosova,

⁹²³ Presuda u slučaju Nr. KI 25/10. Podnosilac zahteva: Kosovska agencija za privatizaciju. Ocena ustavnosti Odluke Posebnog veća Vrhovnog suda Kosova, ASC 09—89, od 4 februara 2010.

⁹²⁴ Zakon Nr. 03/L-067 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju od 21 maja 2008

onako kako se ispoljavao od izbranih predstavnika naroda Kosova na dan 17 februara 2008 godine, kada je proglašena Deklaracija o nezavisnosti Kosova. Osim toga, ovaj stav Posebne komore se odnosio i na "pouvoir constitue", dakle na pravo vršenja vlasti od strane kosovskih javnih autoriteta, osnovanih na nezakonit način, nakon proglašenja nezavisnosti, dana 17 februara 2008 godine. Ovde je potrebno objasniti dalje šta je Posebna komora? Koja je njena uloga? Šta je „KAP“ i Zakon prema kome deluje u okviru kosovskog pravno-ustavnog poretka ?

6. Proces privatizacije na Kosovu koji je počeo odmah nakon instaliranja međunarodne uprave, u junu 1999 godine, pod nadzorom Ujedinjenih nacija, poznat kao UNMIK (Misija ujedinjenih nacija na Kosovu), imao svoje specifičnosti. U stvari, svaki proces privatizacije nakon kolapsa komunizma u 1989 godini bio specifičan u zavisnosti od karakteristika svake države.⁹²⁵ U tom pravcu, Kosovo nije izuzetak. Kosovske specifičnosti se, između ostalog, ogledaju i u tome da je ceo proces privatizacije bio vođen od UNMIK-a, dok su domaći organi i autoriteti poslužili kao ne odlučujući autoriteti. U suštini, njihovo prisustvo tu je bilo samo radi reda.⁹²⁶
7. Pravni osnov za ovu vrstu privatizacije koja je uspostavljena nakon juna 1999 na Kosovu je bila Uredba UNMIK-a 2002/12 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju, od 13 juna 2002 god. Prema ovoj Uredbi, Kosovska agencija za privatizaciju (KAP) je postavljena kao odgovorna institucija za vođenje celog procesa privatizacije na Kosovu, nakon 10 juna 1999 godine, dok, Posebna komora Vrhovnog suda Kosova je bila organ za suđenje i odlučivanje o pitanjima koja su se odnosila na privatizaciju.⁹²⁷
8. Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova dana 17 februara 2008 godine, Skupština Kosova je donela Zakon o osnivanju Kosovske agencije privatizacije (KAP), Zakon br.03/L-067 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju, od 21 maja 2008 godine, na osnovu „pouvoir constitue“ kao zakonodavni organ jedne suverene i nezavisne države. Prema ovom zakonu, Uredba UNMIK-a 2002/12 je prestala da proizvodi pravno dejstvo na dan stupanja na snagu Zakona. Skupština Kosova je ranije donela Zakon br.03/L-053 o nadležnostima, odabiru i raspodeli sudskih predmeta i tužiocima EULEX-a misije na Kosovu (13 marta 2008), koji je imao za cilj da uređuje integraciju i jurisdikciju sudija i tužilaca EULEX-a na Kosovu, uključujući i one koji rade u Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova. Ovaj Zakon je, ipak, bio izbor nesporazuma zbog interpretacija datih od strane Posebne komore Vrhovnog suda Kosova. Posebna komora, u mesto da koristi ovaj zakon, kao

⁹²⁵ Cf. više u vezi sa ovim u jednoj elokventnoj studiji od Csongor, Kuti, (2009). *Post-Communist Restitution and the Rule of Law*. Central European University Press: Budapest/Než Šork.

⁹²⁶ Cf. više u vezi sa ovim u Gashi, Haxhi (2011). Sukob u vezi privatizacije društvenih preduzeća: Izmena Zakona o Posebnoj komori Vrhovnog suda, Zakona o KAP-u i Relevantni zakoni. *PRAVO/LAW* Nr. 2/2011, str. 47-63.

⁹²⁷ Uredba UNMIK-a br.2002/13 o Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja su povezana sa Kosovskom agencijom poverenja, sa izmenama. Dana: 13 juna 2002.

osnov za usklađivanje razlika između kosovskih sudija i tužilaca i njihovih kolega u EULEX-u, negirao pravni status KAP-a po pitanjima privatizacije i nastavio da tretira Zakon br.03/L-067 kao jednu unutrašnju uredbu koja se, ipak, trebala da se poštuje i primenjuje od KAP-a kao jednog entiteta *de facto*.

9. Ovaj stav Posebne komore, izražen u njenoj odluci, koja je osporena od KAP-a, odluci ASC-09-089, od 4 februara 2010 godine, bio je predmet rasprave u Ustavnom sudu u njegovoj presudi br. KI25/10, od 31 marta 2011 godine. Ovom presudom, sud je utvrdio da je odluka ASC-09-089 u suprotnosti sa mnogim normama i vrednostima Ustava Kosova. Međutim, u našem komentaru ovde nisu mnogo važni glavni delovi Presude koji govore o analizi Suda oko povreda od strane Posebne komore posebnih odredbi Ustava i njegovih vrednosti i načela,⁹²⁸ nego deo iz analize Suda u vezi "pouvoir constitif"/"pouvoir constituant". Ova analiza je obuhvaćena u stavu 54 Presude Suda. Sud je stavio do znanja Posebnoj komori na veoma profesionalan način, da se konstitutivne/originalne snage (nadležnosti) Republike Kosova, koje o su izražene u odluci o proglašenju nezavisnosti Kosova, od 17 februara 2008 godine, ne baziraju u normama jednog prethodnog pravnog reda, kako bi formulisao Carl Schmitt.⁹²⁹ Ove konstitutivne/originalne nadležnosti prevaziđu i okončaju nadležnosti svih ostalih autoriteta. One snage (nadležnosti) su vršene od kosovara preko njihovih legitimnih predstavnika dana 17 februara 2008 i kao takve ne proizilaze od jednog prethodnog reda, osnovanog od UNMIK-a (na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti OUN-a, od 10 juna 1999 godine). Iz ovog razloga, njihovo vršenje, dana 17 februara 2008 godine nije povredilo neku posebnu ili opštu normu međunarodnog prava. Stav Ustavnog suda je potpuno u saglasnosti sa obrazloženjem i duhom Savetodavnog mišljenja o Kosovu Međunarodnog suda pravde, od 22 jula 2010 god.⁹³⁰ Ovom presudom, Ustavni sud je jasno pokazao Posebnoj komori da je ono neodvojivi deo ustavnog i pravnog poretka Kosova, sa posebnim statusom. To podrazumeva da Komora, prema Ustavnom sudu, nije imala pravo da svojevolsjno uzima i odabere zakone za sprovođenje u konkretnom slučaju ili da ih kvalifikuje kao *de facto* određene pravne entitete Kosova osnovanih novim zakonima donetih od Skupštine Kosova, kao suverene i nezavisne. Posebna komora treba poslužiti, utvrdio je Ustavni sud, kao integralni deo Vrhovnog suda Kosova, čija je glavna funkcija da obezbedi jedinstveno sprovođenje zakona na celoj teritoriji Kosova. Na kraju krajeva, ovo je tačno uloga i dužnost svakog vrhovnog suda ili njemu ekvivalentnog organa jedne zemlje. Jednom rečju, prema tumačenju Ustavnog suda, Veće nije imalo pravo da kvalifikuje kao *de facto* KAP a ni Zakon o KAP-u, jer takva snaga pripada samo

⁹²⁸ Cf. Stavovi 45-53 i 55-62 Presude.

⁹²⁹ Cf. više u vezi sa ovim u Schmitt, Carl (2005). *Political Theologŷ; Four Chapters on the Concept of Sovereignty*.(The University of Chicago Press: Chicago, str. 16-35; Samardžić Slobodan (ed) (2001). *Norma i Olduka: Karl Smit i Njegovi Kriticari*. Filip Višnjić: Beograd, str. 85-124.

⁹³⁰ *Usklađenost sa Međunarodnim pravom Jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova. Savetodavno mišljenje, od: 22 jula 2010. Međunarodni sud pravde (MSP). Cf. konkretno stavovi 52-56; 74-84; 96-109; 114-121.*

Enver Hasani

Skupštini Kosova, kao suverenoj i nezavisnoj državi. U momentu kada je Skupština donela zakon, kojim su poništene prethodne zakonske odredbe koje uređuju istu oblast, onda svi na Kosovu se moraju povinovati ovom zakonsko-ustavnom opredeljenju Skupštine. To je u stvari sama suština ove odredbe koja je ovde tumačena.

Poglavlje XIV: Prelazne odredbe

Uvodna razmatranja

1. Norme (odredbe) jednog opšteg akta (ustavnog, zakonskog i dr.), koje utvrđuju način na koji će se prelaz iz starih u nove norme (odredbe) nazivaju se prelaznim normama (odredbama). Jednom rečju, prelazne norme (odredbe) predstavljaju takve norme (odredbe) koje se sažimaju u jedan opšti akt (ustavni, zakonski, ili drugi akt), kojima se određuje način prelaska sa starog u novo pravno stanje. To zbog toga što se uvek, kad počinje primena jedne ustavne, zakonske ili druge norme (odredbe), pojavljuju neizbežne poteškoće koje su imanentne prilikom stupanja na snagu jedne nove opšte norme (odredbe) i njene primene u pogledu odnosa koji su do tada bili regulisani starim normama (odredbama).
2. Zbog toga se neretko ukaže potreba da se odredi prelazni rok, u kome će se u celosti ili delimično primeniti stare norme (odredbe), koje se u toku procesa zamenjuju novim normama (odredbama). Ovaj prelazni period se uređuje prelaznim normama (odredbama) koje se nalaze na kraju opšteg ustavnog akta (ustavnog, zakonskog i dr.) Razume se da je njihov rok prelazan. Posebno ustavi, kao opšti akti, imaju obimne prelazne odredbe, neretko i posebne zakone kojima se utvrđuje način primene novog ustava. To znači da prelazne ustavne odredbe mogu biti predmet jednog drugog opšteg akta, ustavnog zakona kojim se utvrđuje način primene novog ustava kao najvišeg opšteg akta jednog savremenog društva. Ključnu reč kod prelaznih normi (odredaba) predstavlja način primene opšteg akta kao posledica donošenja i stupanja na snagu novog opšteg akta koji ima jednaku ustavnu, zakonsku ili drugu prirodu i snagu.
3. Pored formalne strane ustavne, zakonske ili druge snage stupanja na snagu novog opšteg akta, prelazne odredbe utvrđuju način i oblik funkcionisanja institucija ustavno-pravnog sistema u toku prelaznog perioda. Navedeni način obuhvata i prelazno utvrđivanje načina izbora i ovlašćenja institucija u toku prelaznog perioda kao i način njihove postepene zamene.
4. Dok neke od završnih odredaba mogu imati prelazni karakter i obratno, to nije slučaj sa prelaznim odredbama, koje nikada ne mogu biti završnog karaktera te nemaju dugoročnu organsku vezu sa drugim delovima opšteg ustavnog, zakonskog ili drugog akta. Dakle, osnovna razlika se sastoji u tome što završne norme (odredbe) jednog opšteg akta (ustavnog, zakonskog i dr.) uglavnom imaju organsku vezu sa delovima ranijeg opšteg akta (ustavnog, zakonsko i dr.) i kao takve predstavljaju poslednju reč sastavljača tog akta u pogledu porekla i prirode ustavno-pravnog sistema, dok se prelazne norme (odredbe) opšteg akta (ustavnog, zakonskog i dr.) uglavnom bave sudbinom takvog opšteg akta i sudbinom starih institucija koje funkcionišu na osnovu ranijih normi (odredbi) u toku prelaznog vremena.

Ova razlika, inače ne tako striktna, između završnih i prelaznih odredbi se odrazila i na Ustav Kosova.

5. Amandmanima I-XXII su u odnosu na završetak međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova od 7. septembra 2012. godine⁹³¹, brisani članovi 146-154 i članovi 157-160, dok je član 155 (Državljanstvo) premešten kod Poglavlja I – Osnovne Odredbe, bez navođenja gde i u kom novom članu Ustava (sic!). Isto tako, član 156. (Izbeglice i Interno Raseljena Lica) premešten je u Poglavlje II Ustava, ponovo ne navodeći gde i u kom novom članu Ustava (sic!). Jedini novi član kojim je zamenjen brisani član 161. (Tranzicija Institucija) jeste član 161. sada naslovljen kao “Prelazna Odredba”, koji glasi:
“Pojedinci, imenovani od Međunarodnog civilnog predstavnika, u skladu sa sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa Kosova, od 26. marta 2007. godine, čiji mandat nije istekao pre proglašenja okončanja nadgledane nezavisnosti, nastaviti će sa obavljanjem njihovih funkcija u institucijama u kojima su do kraja navedenog mandata. Kosovo će tim pojedincima pružiti iste privilegije i imunitete koje uživaju diplomatski predstavnici i njihove porodice, prema Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima“.
6. Ovim novi član, kojim se pridaje snaga jednoj drugoj prelaznoj odredbi, treba shvatiti kako sledi: osim međunarodnog prisustva pri Ustavnom sudu i kada se radi o Generalnom revizoru, dok ostalo međunarodno prisustvo ima određeni međunarodni mandat utvrđen od strane Međunarodnog civilnog predstavnika koji traje do kraja leta 2014. godine.⁹³² Ustavni sud ovde čini izuzetak, obzirom da se

⁹³¹ Odluka Skupštine Br. 04-V-436 od 7. septembra 2012. Godine, *Službeni list Republike Kosova* Br. 25 (od 7 septembra 2012. godine).

⁹³² Ovo proizilazi iz činjenice da odluke o imenovanju, odnosno ponovnom imenovanju svih sudija, tužilaca i drugih međunarodnih predstavnika po kosovskim telima za privatizaciju, imovinu i slično, imaju specifične mandate do kraja avgusta 2014. godine. Za Ustavni sud i Stalni revizor je upotrebljena drugačija forma koja njihov rad ne vezuje za specifični mandat, nego za raspolaganje fondova za njihovo financiranje za vreme nakon kraja avgusta 2014. godine. Cf. Odluke Međunarodnog civilnog predstavnika Međunarodne civilne kancelarije (MCP MCK, g-dina Piter Feith, No. 17/2012 i 18/2012 od 17. jula 2012. godine o imenovanju sudija Almiro Rodrigues i Snezhana Botusharova, kao i odluka No 19/2012 od 22. avgusta 2012. godine o imenovanju sudije Robert Carolan; Za Generalnog revizora, Cf. Odluka MCP MCK No. 2012/16 od 16. jula 2012. godine.

Navedena imenovanja su izvršena nakon stupanja na snagu ustavnih amandmana (koji se ovde komentiraju) o završetku međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova, što je učinjeno u nastavku sprovođenja međunarodnog sporazuma između Kosova i Evropske Unije, koji je zaključen putem razmene pisama između Kosova i Šefa Evropske Unije za spoljnu politiku i bezbednost, baronice Catherine Ashton. Cf. *Zakoni br. 04/L-148 o ratifikaciji međunarodnog sporazuma između Republike Kosova i Evropske Unije o Misiji Evropske Unije za vladavinu zakona na Kosovu*, proglašen od Predsednice Republike Kosova, g-dea Atifete Jahjaga, Ukazom Br. DL - 039-2012, od 7. septembra 2012. godine.

Međutim, postoji jedna suštinska razlika između položaja Generalnog revizora i članova Ustavnog suda, koji nije deo agencija ili institucija državne administracije, dakle nije deo državne uprave, kao dela podeljene vlasti. U isto vreme, Ustavni sud nije ni deo podeljenih vlasti. Kao takav, kako je više puta gore navedeno, sud spada u konstitutivnu vlast “Pouvoirs

radi o instituciji, koja nije sastavni deo Državne administracije i poseduje apsolutnu institucionalnu, personalnu i finansijsku nezavisnost, koju uređuje sam na osnovu Ustava, Zakona o Ustavnom sudu i Pravilima postupka. Druge institucije kod kojih je postojala i još uvek postoji međunarodna prisutnost, a koje su sastavni deo državne administracije, predstavljaju nezavisne državne mehanizme kao deo državne uprave u modernom smislu te reči. To je i razlog zbog kojeg je Međunarodni civilni predstavnik utvrdio manje više jasan mandat međunarodnog prisustva u ovim institucijama koje su shvaćene kao državni mehanizmi državne uprave u modernom smislu reči, dok je, kako će se i dole razjasniti, za Ustavni sud je ostavljen otvoren mandat koji zavisi od finansijskog obezbeđenja ovog međunarodnog prisustva u Sudu nakon kraja leta 2014. godine.

7. Iako su već ukinute, nekoliko odredaba sada ranijih članova odražavaju jedan sistem vrednosti i one su u pretežnom delu duboko integrisane, otelovljene, u Ustav Kosova. Kao takve one predstavljaju neodvojivi deo pisma i duha Ustava Kosova. To dalje znači da svako tumačenje Ustava, sada i u budućnosti, mora imati u vidu otelovljene vrednosti u ovom dokumentu, osim onih odredaba koje su prosto bile tehničke prirode. Ne samo toliko, prelazne odredbe, sada već ukinute, u budućnosti mogu poslužiti kao **travaux préparatoires travaux préparatoit** za određenu odluku javnih organa Kosova kao i u doktrinarsku svrhu, ne isključujući ovde i mogućnost da ih Ustavni sud upotrebi kao **travaux préparatoires** prilikom ustavne kontrole određenog opšteg akta ili određene individualne odluke javnih organa Kosova. U stvari, jedini slučaj u kome Sud može istražiti shvatanje i istorijat smisla **travaux préparatoires jesu ukinute norme (odredbe) koje se odnose na prelazni period.**

Član 146 [Međunarodni Civilni Predstavnik]

Bez obzira na odredbe ovog Ustava:

- (1) **Međunarodni Civilni Predstavnik i ostale međunarodne organizacije i akteri, mandat kojih je određen Sveobuhvatnim Predlogom o Rešenju Statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., uživaju mandat i ovlašćenja**

constituee”) i odgovara Ustavu i građanima zemlje. To dalje podrazumeva da je institucionalna, personalna i finansijska nezavisnost suda potpuna i ne može potpadati pod političku volju Skupštine ili drugih organa. Drugim rečima, mandat koji je MCP MCK dao članovima Ustavnog suda je isti kao i puni ustavni mandat drugih članova, obzirom da nije određen izvlačenjem, dok se produženje tog mandata uslovljava obezbeđivanjem njihovog daljeg financiranja nakon isteka njihovog poslednjeg ugovora. Dok se za produženje mandata sudija i tužilaca EULEX-a, koji su delovali shodno članu 2.3 Aneksa IX, tražen međunarodni sporazum ratifikovan dvotrećinskom (2/3) većinom svih poslanika Skupštine Kosova a za produženje mandata drugim međunarodnim članovima agencija i institucija kosovske administracije potrebna posebna odluka MCP MCK, za međunarodne sudij Ustavnog suda ne traže se takvi ustavno-pravni mehanizmi izražavanja volje Kosova; mandat međunarodnih sudija postoji i ta volja je jednom već ispoljena prilikom dobijanja punog mandata, pri čemu su oni položili zakletvu kao i domaće sudije. No, nastavak njihovog rada se, uprkos tome, uslovljava finansijskim prilikama Ustavnog suda Republike Kosova.

određena Sveobuhvatnim Predlogom, uključujući zakonita prava, privilegije i imunitet.

- (2) Svi organi vlasti Republike Kosovo su dužni da potpuno saraduju sa Međunarodnim Civilnim Predstavnikom, međunarodnim organizacijama i akterima, mandat kojih je regulisan Sveobuhvatnim Predlogom o Rešenju Statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., i između ostalog su dužni da ozakone njihove odluke ili akta.**

Član 146.

1. Ovaj član je brisan amandmanom 7 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio sastavni deo amandmana I - XXIII u odnosu na završetak nadzora nezavisnosti Kosova. Kao takav, ovaj član je imao dva stava kojima su bili određeni mesto i položaj Međunarodnog civilnog predstavnika u kosovskom ustavno-pravnom sistemu. Kao tačka referisanja o tome bio je Sveobuhvatni predlog za rešavanje statusa Kosova od 26. marta 2007. godine. Naime, ovaj član se znatno odrazio u dispoziciju člana 11. Opštih odredaba Sveobuhvatnog predloga i Aneksa IX. (Međunarodni civilni predstavnik). U tehničkom smislu, ovaj član nije na snazi, međutim oblast koja je bila pod jurisdikcijom ovog organa po ovom članu bila je i ostala aktuelna na Kosovu, iako se ona sada pokriva domaćim institucijama. Ova oblast se uglavnom vezuje za vladavinu zakona, dobro i odgovorno upravljanje kao i poštovanje ljudskih prava i prava zajednica.

Član 146.1

1. Ova odredba, kao i ona koja sledi, odnose se na navedene odredbe Sveobuhvatnog predloga, kojima su bile utvrđene ovlašćenja kao i status Civilnog predstavnika u kosovskom ustavno-pravnom sistemu.

Član 146.2

1. Kao što je slučaj sa prethodnom odredbom, i ovde je tačka referisanja Sveobuhvatni predlog, sa jednom razlikom da se ovde traži više prolazne ustavne snage kako bi kosovske institucije dale pravnu snagu radnjama preduzetih u okviru utvrđenih ovlašćenja Međunarodnog civilnog predstavnika. To se ustvari desilo u većini slučajeva, što se najbolje vidi iz zakonodavne delatnosti Skupštine Kosova, poznate kao „Zakoni iz Ahtisarijevog paketa“, kada je Skupština usvojila više od 50 zakona po skraćenom postupku.⁹³³ I ne samo to: kosovska strana je bila kooperativna i u odnosu na imenovanje guvernera Centralne Banke kao i kod drugih imenovanja, koja su bila odgovornost Međunarodnog civilnog predstavnika, uz konsultacije sa domaćim institucijama. U periodu trajanja nadzirane

⁹³³ Cf. Aneks XII (“Zakonodavna agenda”) Sveobuhvatnog predloga od 26. marta 2007. godine. O kritikama za ovaj način usvajanja zakona, Cf. GAP, *Praviloi 61: Ahtisarijevi zakoni – posledice i izvučene pouke iz usvajanja zakona skraćenim postupkom* (Priština: decembar 2010. godine). Na internetu: http://www.institutigap.org/documents/41927_Pravilo_61.pdf;

nezavisnosti (2008-2012) nije uočena neka ozbiljna nesaglasnost između domaćih institucija i Međunarodnog civilnog predstavnika.

Član 147 [Konačna Vlast Međunarodnog Civilnog Predstavnika]

Bez obzira na ostale odredbe ovog Ustava, Međunarodni Civilni Predstavnik, na osnovu Sveobuhvatnog Predloga o Rešenju Statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., ima konačnu vlast na Kosovu u pogledu tumačenja civilnih aspekata Sveobuhvatnog predloga. Nijedan organ vlasti na Kosovu nije ovlašćen za razmatranje, umanjivanje ili ograničavanje mandata, ovlašćenja i obaveza, određenih ovim i članom 146.

Član 147.

1. Ovaj član, sa svojom dugom strukturom rečenica, ali bez stavova, propisao je da konačna nadležnost za tumačenje civilnih aspekata Sveobuhvatnog predloga pripada Civilnom predstavniku. Dakle, radilo se jedino o civilnim aspektima Predloga, obzirom da su vojni aspekti bili isključeni iz jurisdikcije Civilnog predstavnika. U isto vreme ovim članom su utvrđene izvršne nadležnosti Civilnog predstavnika. Ova vrsta ovlašćenja jednog međunarodnog predstavnika je bila poznata i drugde u periodu stvaranja novih država, uključujući, npr. Albaniju nakon proglašenja nezavisnosti 28. Novembra 1912. godine, Bosnu i Hercegovinu nakon Dejtonskog sporazuma (novembra 1995. godine)⁹³⁴ ili slučajeve takozvanih internacionalizovanih teritorija, počev od Danzing-a (1815), Memeli (1918-1939), Saar-i (1920-1935) do slučaja teritorije Brčkog na severu Bosne i Hercegovine (novembar 1995 do sada), koja su bila pod upravom administrativnih međunarodnih tela)⁹³⁵.
2. Dalje, u smislu gore navedenog, ovim članom je, kratko rečeno, propisano da Međunarodni civilni predstavnik ima izvršnu snagu, koju, međutim, nije u nijednom slučaju upotrebio u toku vršenja svog mandata na Kosovu (2008-1012).

⁹³⁴ O slučaju Albanije, Cf. Omari, Luan i Anastasi, Aurela (2008) 'Ustavno pravo'. Tirana: Izdavačka kuća ABC, str. 10-11 i u njemu citiranu literaturu.

⁹³⁵ O slučajevima internacionalizovanih teritorija u prošlosti, Cf. više u Meir Ydit (1961) 'Internationalized Territories From the "Free City of Cracow" to the "Free City of Berlin". A Study in the Historical Development of a Modern Nation in International Law and Relations'. Leiden: A. W. Sythof; Slučaj Brčkog teritorija je sankcionisa članom V. Aneksa 2. Dejtonskog sporazuma (novembar 1995).

Valja istaći da je i samo Kosovo je, Rezolucijom 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija, od 10. juna 1999. godine, bilo jedna vrsta internacionalizovanog teritorija pod upravom administracije Ujedinjenih Nacija, poznata kao UNMIK. Dva su svojstva koja mora ispuniti jedna teritorija da bi se smatrala internacionalizovanom teritorijom. Prvo, ta teritorija treba pripasti jednoj suverenoj državi i, drugo, teritorija mora imati neodređeni status, tako da se njegovo upravljanje vrši u jednom prelaznom periodu do određivanja konačnog statusa teritorije.

3. Ovaj član je brisan amandmanom 8 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio sastavni deo amandmana I- XXII o završetku međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.

Član 148 [Prelazne Odredbe Skupštine Kosova]

- (1) U prva dva izborna mandata posle usvajanja Ustava, Skupština Republike Kosovo će imati dvadeset (20) mesta rezervisanih za predstavnike zajednica koje ne čine većinu na Kosovu, i to na sledeći način: deset (10) mesta će biti dodeljeno strankama, koalicijama, građanskim inicijativama i nezavisnim kandidatima koji su izjavili da zastupaju zajednicu kosovskih Srba, a deset (10) mesta biće dodeljeno drugim zajednicama na sledeći način: zajednici Roma jedno (1) mesto; zajednici Aškalija jedno (1) mesto; zajednici Egipćana jedno (1) mesto, a jedno (1) dodatno mesto biće dodeljeno zajednici Roma, Aškalija ili Egipćana u zavisnosti od tog koja zajednica ima najveći ukupan broj glasova; Bošnjačkoj zajednici tri (3) mesta, Truskoj zajednici dva (2) mesta i Goranskoj zajednici jedno (1) mesto. Svako mesto koje je osvojeno na izborima biva pridodato onim deset (10) mesta rezervisanim za zajednicu kosovskih Srba i drugim zajednicama.
- (2) Bez obzira na stav 1 ovog člana, postojeći mandat na dan stupanja na snagu ovog Ustava će se smatrati kao prvi izborni mandat Skupštine, u slučaju da isti traje najmanje dve godine od dana stupanja na snagu ovog Ustava.

Član 148.

1. Ovim članom je uređeno prelazno stanje u Skupštini Kosova, utvrđujući veoma jasno standard uspostavljen u Sveobuhvatnom predlogu od 26. marta 2007. godine.⁹³⁶ Kao takav, taj član, koji je bio sastavljen od dva stava, imao je za cilj da obezbedi ravnopravnost nevećinskih zajednica u kosovskom predstavničkom organu u prelaznom periodu. Uspostavljeni standard ovde poznaje dve kategorije mehanizama, kojima se zaštićuju prava nevećinskih zajednica. Prvi mehanizam su predstavljala takozvana rezervisana mesta, a drugi se odnosilo na takozvana garantovana mesta u Skupštini.
2. Ovaj član je brisan amandmanom 9. od 7. septembra 2012. godine, koji je bio sastavni deo amandmana I - XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova. U nastavku završetka procesa dijaloga sa Srbima i zaključenja sporazuma o normalizaciji odnosa sa Srbijom⁹³⁷, pojavljuju se glasovi za vraćanje ovog člana u Ustavu u ranijem obliku i za određeno vreme.

⁹³⁶ Cf. Član 3. Aneksa I. ("Ustavne Odredbe") Predloga

⁹³⁷ Cf. Prvi Međunarodni sporazum kojim se uređuje normalizacija odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije, potpisan dana 19. aprila 2013. godine od Premijera Republike Kosova i Premijera Republike Srbije, usvojen od Vlade Republike Kosova dana 22. aprila

Član 148.1

1. U ovom stavu se govori o dvema kategorijama mesta u Parlamentu, koja su pripadala nevećinskim zajednicama. U prvoj kategoriji su ulazila rezervisana mesta; bilo je ukupno dvadeset (20) mesta u kosovskoj Skupštini koja je brojala 120 poslanika, od kojih deset (10) je pripadalo Srbima a ostalih deset (10) je bilo rezervisano za nealbanske i nesrpske zajednice. U ovoj grupi nealbanskih i nesrpskih zajednica spadali su: romi (jedno mesto); Aškalije (jedno mesto); Egipćani (jedno mesto); Bosanci (tri mesta); Turci (tri mesta) i Gorani (jedno mesto). Za zajednicu Roma-Aškalija-Egipćana je bilo rezervisano jedno dodatno mesto u okviru ovih deset mesta i pripadalo je onima koji su u svojoj zajednici dobili najviše ukupnih glasova.
2. U poslednjoj rečenici ovog stava se govori o garantovanim mestima, koja su se mogla dobiti kao dodatna mesta putem neposrednih izbora. To je dovelo do toga da je Skupština Kosova imala više od dvadeset (20) nealbanaica koliko je bilo rezervisano za nealbanske zajednice.

Član 148.1

1. U ovom članu je bilo predviđeno da će se mandat duži od dve (2) godine od dana stupanja na snagu Ustava biće uračunat u prvom mandatu, što bi efektivno podrazumevalo da će se samo mandat 2010-2014 god. smatrati kao drugi mandat, tako da bi u predstojećim izborima u 2014. godini ovaj ustavni mehanizam, predviđen za zaštitu nevećinskih zajednica, prestao da važi

Član 149 [Prvobitno Usvajanje Zakona od Vitalnog Interesa]

Bez obzira na odredbe člana 81 ovog Ustava, zakoni od vitalnog interesa navedeni u tom članu, će se prvobitno usvojiti većinom glasova poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju.

Član 149.

1. Ovaj član koji se sastoji od jednog stava, odnosio se na prvobitno usvajanje zakona od vitalnog interesa (samo jednom). Ovim članom je predviđena primena postupka koji bi važio samo jedan put, odnosno samo prilikom prvobitnog usvajanja zakona od vitalnog značaja iz člana 81. Ustava. Kako je ranije komentarisano, član 81. propisuje posebnu proceduru za usvajanje zakonodavstva od vitalnog interesa za nevećinske zajednice, koje drže rezervisana i garantovana mesta. Pored demokratskog standarda za usvajane zakona većinom prisutnih poslanika koji glasaju, ovim članom se utvrđuje drugi dodatni demokratski standard koji se odnosi na nevećinske zajednice na Kosovu. Za usvajanje ovih zakona od vitalnog

značaja traži se, pored demokratske većine kako je gore navedeno, i demokratska većina pripadnika nevećinskih zajednica, koje u Skupštini drže rezervisana ili garantovana mesta. Ovaj član se više ne primenjuje, obzirom da je iscrpljen njegov praktični značaj nakon završetka nadzirane nezavisnosti.⁹³⁸

Član 150 [Proces Imenovanja Sudija i Tužioca]

- (1) Sveobuhvatna procena koja se širom Kosova sprovodi u cilju utvrđivanja podobnosti svih kandidata za stalna imenovanja na položaje sudija i tužilaca na Kosovu, do navršavanja zakonom određene starosne dobi potrebne za penziju, nastaviti će da se odvija u skladu sa Administrativnom naređenjem 2008/2 i na ovaj postupak neće uticati prestanak mandata UNMIK-a, ili stupanje na snagu ovog Ustava.**
- (2) Svi uspešni kandidati koje SPGS naimenuje ili ponovo imenuje kao sudije i tužioce u postupku naimenovanja nastaviće da obavljaju svoje dužnosti sve do prirodnog isteka svojih mandata, ili sve dok ne budu razrešeni svoje dužnosti u skladu sa zakonom.**
- (3) Nezavisna Komisija za imenovanje sudija i tužilaca pisanim putem podnosi Sudskom savetu Kosova preporuke o kandidatima za imenovanje ili ponovno imenovanje sudija ili tužioca, koji vrši konačnu vlast u predlaganju kandidata za imenovanje i ponovno imenovanje sudija i tužioca, Predsedniku Kosova.**
- (4) Svi uspešni kandidati koji su imenovani ili ponovno imenovani kao sudije i tužioci od strane predsednika Kosova, a na predlog Kosovskog Pravosudnog Veća kao deo Postupka naimenovanja, ostaće na svojim položajima sve do prirodnog isteka svojih mandata ili dok ne budu razrešeni svojih dužnosti u skladu sa zakonom.**
- (5) Bez obzira na odredbe člana 105 ovog Ustava, mandat svih sudija i tužioca koji su uspešno prošli proces imenovanja kao što je određeno ovim članom i koji su sprovodili svoju funkciju najmanje dve godine pre imenovanja, na osnovu ovog člana, je stalan do penzionisanja, kao što je i određeno zakonom, osim ako se isti razreši u saglasnosti sa zakonom.**

Član 150

1. U okviru korpusa prelaznih odredbi, ovaj član se pojavljuje kao najsloženiji, čije posledice se mogu dugo provlačiti i nakon završetka nadzirane nezavisnosti. Svaki stav ovog člana predstavlja zasebnu celinu i treba se izdvojeno posmatrati, obzirom da, tako razdvojeni, svaki od njih uređivao određena pravna stanja iz prošlosti koja su se provlačila i na dan usvajanja Ustava. Ova pravna stanja mogu ostati takva još jedno vreme nakon usvajanja Ustava.

⁹³⁸ Ovaj član je brisan amandmanom 10 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I – XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.

2. Ovaj član je brisan amandmanom 11 od 7. septembra 2012. godine i bio je deo amandmana I-XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.

Član 150.1

1. Ovim stavom je bilo regulisano imenovanje svih tužilaca; imenovanja su izvršena u vreme UNMIK-a po Administrativnom naređenju 2008/2.⁹³⁹ To je podrazumevalo da su smatrani legitimnim i nisu mogli biti osporavani, izuzev zakonskih slučajeva, sve sudije i tužioci koji su bili imenovani od Administracije Misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu (UNMIK).

Član 150.2

1. Ovim stavom se dalje pojašnjava prethodni stav, obzirom da utvrđuje da, osim u slučaju isteka njihovog mandata ili razrešenja u smislu zakona, nije bilo moguće da se na bilo koji način osporava nastavak rada sudija i tužilaca imenovanih od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih Nacija, kao šefa UNMIK-a.
2. Ko što se vidi, dva stava govore jedino o imenovanju a ne i o ponovnom imenovanju, obzirom da se ovde radi o prvoj generaciji sudija i tužilaca imenovanih od Međunarodne administracije na Kosovu, UNMIK-a, nakon 10. juna 1999. godine.

Član 150.3

1. Ovaj stav se odnosi na stanje imenovanja i ponovnog imenovanja, koja su izvršena od međunarodnih predstavnika, prema privremenom sastavu Sudskog saveta Kosova. Odmah nakon proglašenja nezavisnosti Kosova 17. februara 2008. godine, započeo je proces imenovanja za sve sudije i tužioce. Aprila meseca 2009. godine, od ukupno 450 tadašnjih sudija i tužilaca, svaki od njih je morao ponovno aplicirati za svoje radno mesto. Proces ponovnog imenovanja bio je otvoren za sva lica koja su ispunjavala potrebne kvalifikacije, dakle ne samo za sudije i tužioce koji su već vršili svoj mandat. Oko 898 lica bila su deo tog procesa. Oni koji su ispunjavali uslove bili su podvrgnuti mnogobrojnim testovima, od kojih je bilo i testova eliminatorskog karaktera.⁹⁴⁰ Znatni deo njih, ustvari više od 50% sudija i tužilaca koji su već obavljali svoje dužnosti, nisu uspeali da prođu test.⁹⁴¹

⁹³⁹ UNMIK Administrative Direction 2008/2 (Član, stav 11). Član 2.13 Administrativnog naređenja 2008/2 precizira da svi kandidati, bez izuzetka, moraju položiti test Kodeksa etike Cf. i Izveštaj o radu Nezavisnog sudskog i tužilačkog saveta od 29. oktobra 2010 godine, str.3.

⁹⁴⁰ To podrazumeva da zakonski osnov ovog procesa bio isti, odnosno to je učinjeno po Administrativnom naređenju 2008/2. Uprkos tome, ovaj proces se razlikuje od onog kojeg je sprovodio UNMIK, obzirom da je Sudski savet, prema Ustavu, sa njegovim privremenim sastavom u smislu člana 151. Ustava, bio glavni akter procesa imenovanja i ponovnog

2. Dok su sudije i tužioci na Kosovu ranije imenovani od izvršne institucije UNMIK-na kratkotrajne ugovore uz mogućnost produženja, što je izazvalo mnogobrojne kritike u 2001. i 2002. godini, navedeni sistem o kome govori ovaj stav sada već ukinutog člana, predstavljao je korak napred u potrebnom smeru. Sudije su sada regrutovane i predložene od strane Sudskog saveta Kosova a završno imenovanje je učinjeno od Predsednika Kosova. Ovde su obuhvaćeni i tužioci.⁹⁴²

Član 150.4

1. Ovaj stav utvrđuje da su svi kandidati koji su imenovani ili ponovno imenovani od Predsednika Kosova, uključujući one koji su radili u vreme UNMIK-a kao i one koje su počele da rade nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, nastaviće da obave iste poslove ko i ranije do isteka njihovog mandata koji su vršili u momentu pisanja ove odredbe ili do njihovog eventualnog razrešenja na osnovu zakona.

Član 150.5

1. Poslednji stav predstavlja suštinu same prelazne odredbe ovog člana, obzirom da dopunjava član 105. Ustava, koji govori o mandatu i ponovnom imenovanju sudija. Ova imenovanja, koja su izvršena uz posredovanje međunarodnih predstavnika, obuhvatili su sve sudije i tužioce koji su uspešno imenovani po procedurama i uslovima iz stava 3. ovog člana. U slučajevima kad su bili uspešni i obavili funkciju sudije odnosno tužioca dve godine pre imenovanje po stavu 3. ovog člana, onda je njihov mandat doživotni. Izuzetak iz ovoga čine slučajevi kandidata koji su aplicirali i bili uspešni samo u fazi iz stava 3. ovog člana. U ovom slučaju, dakle ove dve godine radnog iskustva u funkciji sudije ili tužioca moraju se uračunati ne samo kao obavljanje tih funkcija u pravnom sistemu prema uslovima i po procedurama utvrđenim stavovima 1-3, nego i ostali radni staž obavljen po uslovima i procedurama propisanih pre 10. juna 1999. godine. Ustvari, iskustvo od više od dve godine navedeno u ovom stavu je bilo usko vezano za uspeh svih kandidata u imenovanju za sudije i tužioce u poslednjoj fazi iz stava 3., tj. nakon proglašenja nezavisnosti. Izneto se mora ovako shvatiti, obzirom da je navedeni proces imenovanja bio otvoren za sve i to kako za one unutar tako i one van sudskog i tužilačkog sistema tog vremena i imao je za cilj pružanje jednakih

imenovanja. Sudski savet je, prema članu 151. Ustava, bio nadležan i za imenovanje i ponovno imenovanje tužilaca.

⁹⁴¹ Objavljeno je 461 slobodnog položaja na početku procesa, od kojih su 340 popunjena u toku procesa. Prema Izveštaju o progresu EK, od 2010. godine, str. 10: "Proces ponovnog imenovanja sudija i tužilaca je uspešno završen. U tri faze, uključujući Vrhovni sud, okružne sudove. Opštinske sudove, odgovarajuće kancelarije tužilaca, privredne sudove i Posebnu komoru, Predsednik je imenovao 340 kandidata. Prema Izveštaju o radu Nezavisnog sudskog i tužilačkog saveta, "šesdeset odsto položaja je popunjeno novim imenima. To predstavlja veliku transformaciju sudskog sistema na Kosovu." Cf. Izveštaj o radu Nezavisne sudske i tužilačke komisije, od 29. oktobra 2010. godine, str. 1.

⁹⁴² Cf. Više o tome u: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija na Kosovu (Januar 2012) 'Nezavisnost sudstva na Kosovu: Institucionalne i funkcionalne dimenzije'. Priština.

mogućnosti svima onima koji poseduju kompetentnost i profesionalni i ljudski integritet za obavljanje sudijske ili tužilačke funkcije.

Član 151 [Privremeni Sastav Sudskog Saveta Kosova]

Do kraja međunarodnog nadgledanja i sprovođenja Sveopšteg predloga za rešenje statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., Sudski savet Kosova će se sačinjavati:

- (1) Pet (5) članova biće kosovski članovi Nezavisne komisije za sudije i tužioce čiju je podobnost ispitala Nezavisna komisija za sudije i tužioce kao deo prve faze postupka imenovanja, u skladu sa Administrativnim naređenjem 2006/18. Od ovih pet (5) članova, jedan (1) član sudija i jedan (1) član tužilac, slučajno izabrani, će služiti u Sudskom savetu Kosova do isteka njihovog mandata, nakon čega će biti zamenjeni jednim (1) sudijom i jednim (1) tužiocem, čija je podobnost ispitana od strane Nezavisne komisije za sudije i tužioce i koji su izabrani od strane svojih kolega, pridržavajući se metoda koje obezbeđuju najširu zastupljenost sudstva i tužilaštva. Preostalo dvoje (2) sudija i jedan tužilac, iz redova pet (5) članova Nezavisne komisije za sudije i tužioce će raditi u Sudskom savetu Kosova. u periodu od dodatnih godinu dana nakon isteka svojih mandata, nakon čega će biti zamenjeni u skladu sa istim postupkom kao njihove prethodne kolege Nezavisne komisije za sudije i tužioce. U slučaju osnivanja tela koje bi bilo odgovorno za pitanja koja se odnose na imenovanje, disciplinski postupak i razrešenje tužilaca, svih pet preostalih članova Sudskog saveta Kosova će postati sudije.
- (2) Osam (8) preostalih članova Saveta će se izabrati od strane Skupštine Kosova na način koji je utvrđen ovim Ustavom, osim ako dvoje (2) od četvoro (4) članova izabranih od strane poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta dodeljena tokom podele mesta moraju biti međunarodni članovi, od kojih je jedan sudija, izabran od strane Međunarodnog civilnog predstavnika na osnovu predloga Misije za Evropsku bezbednost i odbrambenu politiku. Jedan od međunarodnih članova treba da bude sudija.

Član 151.

1. Ovim članom je bilo uređen privremeni sastav Sudskog i tužilačkog saveta, mada se u naslovu govori samo o „Privremenom sastavu Sudskog saveta Kosova“. Ovaj Savet je u ovom sastavu imao nadležnosti *mutatis mutandis* i u odnosu na tužioce. Ako se upoređuje odredba člana 4. iz Aneksa IV. (“Sudski Sistem”) Sveobuhvatnog predloga od 26. marta 2007. godine, može se jasno videti da se radi o ponovljenom prelaznom konceptu koji se odnosi na stvaranje pravnih mehanizama koji omogućuju realizaciju institucionalne komponente vladavine zakona.

2. Ovaj član je imao dva stava, kojima je bio utvrđen sastav od trinaest (13) članova Sudskog saveta Kosova.
3. Kao takav, on je brisan amandmanom 12 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I-XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.

Član 151.1

1. Ovaj stav je predvideo učlanjenje stručnih ljudi u Savet. Ovim stavom je bilo utvrđeno da, pored izbora pet (5) članova iz oblasti sudske ili tužilačke profesije, Savet će obavljati i funkcije koje se odnose na tužioce, imenovanja i sve ostalo oko njihovog rada.

Član 151.2

1. Ovim stavom je bio predviđen mehanizam za zaštitu i zastupanje interesa nealbanskih zajednica u Sudskom savetu. Ovde je isto tako bilo predviđeno i prisustvo članova međunarodne zajednice, pri čemu je Skupštini Kosova data ključna uloga u izboru osam (8) kandidata za članove Saveta.

Član 152 [Privremeni Sastav Ustavnog Suda]

Do kraja međunarodnog nadgledanja i sprovođenja Sveopšteg predloga za rešenje statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., Ustavni sud će sačinjavati:

- (1) Šest (6) od devet (9) sudija imenuje Predsednik Republike Kosovo, na predlog Skupštine.
- (2) Od šest (6) sudija, dvoje (2) će imati mandat od tri godine, bez mogućnosti ponovnog izbora, dvoje (2) sudija će imati mandat od šest godina, bez mogućnosti ponovnog izbora, i dvoje (2) će imati mandat od devet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Početni mandat sudija bira žrebom Predsednik Republike Kosovo, odmah nakon njihovog imenovanja.
- (3) Od šest (6) sudija, četvoro (4) se bira na osnovu dve trećine (2/3) glasova poslanika Skupštine koji su prisutni i glasaju. Dvoje će se izabrati na osnovu većine glasova poslanika Skupštine nakon saglasnosti većine poslanika Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu na Kosovu.
- (4) Troje (3) međunarodnih sudija imenuje Međunarodni civilni predstavnik, nakon konsultacije sa Predsednikom Evropskog suda za ljudska prava. Troje (3) sudija neće biti stanovnici Kosova ili neke susedne zemlje.
- (5) Međunarodni civilni predstavnik će odlučiti o tome kada ističe mandat međunarodnim sudijama i isti će biti zamenjeni na osnovu Ustavom utvrđenih prava.

Član 152.

1. Ovaj član se odnosio na privremeni sastav Ustavnog suda i predstavljao operacionalizaciju člana 6. Aneksa I. Sveobuhvatnog predloga od 26. marta 2007. godine⁹⁴³.
2. Ovaj član je imao pet stavova i brisan je amandmanom 13 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I-XII u vezi završetka međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova.

Član 152.1

1. U ovom stavu je bilo navedeno da šest (6) domaćih sudija imenuje Predsednik Republike Kosova. O tome je bilo reči kod dela u kome su komentarisane nadležnosti Predsednika u odnosu na Ustavni sud.

Član 152.2

1. U praksi ustavnih sudova u osnivanju u Evropi postoji isto iskustvo koje je bilo propisano gore navedenim stavom. U Italiji, Nemačkoj i nekim drugim bivšim komunističkim zemljama, nakon pada komunizma, je izvršen izbor za prvi mandat sudija izvlačenjem sa ciljem da se svake treće godine odnosno u određenim naknadnim periodima obezbeđuje izbor kojim bi se očuvao kontinuitet drugih sudija u budućnosti. Kratko rečeno, u ovom stavu se govori o izvlačenju kao sredstva obezbeđenja prvog trogodišnjeg, šestogodišnjeg i devetogodišnjeg mandata prvih sudija Ustavnog suda. To znači da kad u međuvremenu Skupština glasa o jednom devetogodišnjom mandatu prvih sudija Ustavnog suda, izvlačenje čini njihov mandat trogodišnjim, šestogodišnjim i devetogodišnjim. To se i dogodilo u sastavu Ustavnog suda u 2009-2010 godini, kada su dvoje prvih sudija imale jedan trogodišnji mandat, a dvoje drugih sudija izvlačenjem dobili šestogodišnji mandat. Svi ovi mandati nisu dopustili mogućnost ponovnog izbora.
2. Prema ovom stavu, vršenje ove dužnosti, dakle određivanje mandata početnih sudija izvlačenjem pripadao je Predsedniku Republike.

Član 152.3

1. U ovom stavu se govorilo o dvostruko kvalifikovanoj dvotrećinskoj većini (2/3) poslanika Skupštine. Prva kvalifikacija je uopštena i poziva se na dve trećine (2/3)

⁹⁴³ Interesantno je navesti da Sveobuhvatni plan razvrstava Ustavni sud u sastavu kosovskog pravosudnog sistema. Ovaj pristup, koji se inače ne odražava u Ustavu, obzirom da Sud dolazi odmah iza Poglavlja koji govori o pravosudnom sistemu, predstavlja takav pristup koji je doktrinarno neretko bio prihvaćen. Naravno, postoje ustavno-pravni sistemi koji Ustavni sud stavljaju u okviru sudskog sistema, ali se uglavnom ustavna doktrina se slaže o tome da ustavni sudovi predstavljaju derivativnu, odnosno konstitutivnu vlast ("pouvoir constituee"), koji su za svoj rad odgovorni pred Ustavom i građaninom.

poslanika Skupštine koji su prisutni i glasaju, dok se druga kvalifikacija odnosi na dve trećine (2/3) glasova poslanika koji imaju rezervisana i garantovana mesta u Skupštini.

Član 152.4

1. Ovaj stav se odnosio na način imenovanja međunarodnih sudija. Dok je Ustav, preko ovog stava, govorio o imenovanju međunarodnih sudija od strane Međunarodnog civilnog zastupnika, nakon konsultacije sa Predsednikom Evropskog suda za ljudska prava, u Sveobuhvatnom planu od 26. maja 2006. godine se govorilo o suprotnom procesu tj. o njihovom imenovanju od strane Predsednika Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacije sa Međunarodnim civilnim predstavnikom⁹⁴⁴. Uostalom, njihovo imenovanje je izvršeno od strane Međunarodnog civilnog predstavnika. Reč konsultacija je bila upotrebljena obzirom da nikad nije bilo izvesno da bi Evropski sud za ljudska prava pristao da se involvira u ovaj proces u situaciji kada Kosovo nije bilo član Saveta Evrope i daljeg postojanja otpora Srbije i njenih saveznika svakom učlanjenju Kosova u evropske strukture. Ono što je ovde značajno je to da se nije dopustilo da međunarodne sudije budu iz bilo koje susedne zemlje sa Kosovom niti njeni građani koji bi eventualno mogli imati drugo državljanstvo.

Član 152.5

1. Ovim stavom se zaključuje pitanje tranzicije mandata međunarodnih sudija Ustavnog suda. U njemu se propisuje da njihov mandat utvrđuje Međunarodni civilni predstavnik, što podrazumeva da se oni ne podvrgavaju izvlačenju kao načina utvrđivanja trajanja njihovog mandata. Kao što je poznato, danas u Ustavnom sudu rade troje međunarodnih sudija, od kojih jedan iz Sjedinjenih Američkih Država-sudija Rober Carolin, jedan iz Bugarske-sudija Snezhana Botoshrova i jedan iz Portugalije-sudija Almiro Rodriguez. Ove sudije imaju obezbeđenu finansijsku potporu do leta 2014. godine, dok je njihovo imenovanje od strane Međunarodnog civilnog predstavnika, nekoliko dana pre završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova, učinjeno za vreme za koje su obezbeđena finansijska sredstva za njihovo podržavanje. To znači da je mandat međunarodnih sudija u Ustavnom sudu uslovljen finansijskim podržavanjem njihovog rada i može trajati onoliko koliko traje puni mandat jednog sudije Ustavnog suda koji se ne podvrgava izvlačenju, tj. Mandat od devet godina.

Član 153 [Međunarodno Vojno Prisustvo]

Bez obzira na ostale odredbe ovog Ustava, Međunarodno Vojno Pristustvo, uživa mandat i ovlašćenja određena relevantnim međunarodnim instrumentima, uključujući Rezoluciju 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih

⁹⁴⁴ Cf. Član 6.1.3 (“Ustavni sud i Pravosudni sistem”) i Aneks I. Sveobuhvatnog predloga za rešavanje statusa Kosova od 26. maja 2007. godine.

Nacija i Sveobuhvatni predlog o rešenju statusa Kosova, od - 59 - dana 26. marta 2007. Predsedavajući Međunarodnog vojnog prisustva, u saglasnosti sa Sveobuhvatnim predlogom o rešenju statusa Kosova, od dana 26. marta 2007. predstavlja konačnu vlast operativne oblasti u tumačenju aspekata pomenutog sporazuma, koji se tiču Međunarodnog vojnog prisustva. Nijedan organ vlasti Republike Kosovo ne može razmatrati, umanjiti ili ograničiti mandat, ovlašćenja i obaveze, pomenute u ovom članu.

Član 153.

1. Ovaj član nije imao nijedan stav i brisan je amandmanom 14 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I - XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.
2. U pogledu strateškog značaja, ovaj člana je imao veliku težinu, obzirom da je prekinuo legitimnost međunarodnog vojnog prisustva na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija.⁹⁴⁵ Pored toga, ovim članom je bilo propisano da će Bezbednosne snage Kosova postepeno pretvoriti u novu vojnu strukturu Kosova, Vojsku Kosova, ali samo nakon što će BSK (Bezbednosne Snage Kosova) ispuniti kriterije koji se zahtevaju od severnoatlantskih i vojno-civilnih struktura. Naravno, ovaj stav je priznao pravnu snagu drugih relevantnih međunarodnih dokumenata, uključujući i Rezoluciju 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija. To posebno u odnosu na privilegije i imunitet vojnog prisustva na Kosovu poznatog kao KFOR („Kosovo Force“)..
3. Promena sadašnjeg statusa vojnog prisustva na Kosovu me se izvršiti jedino na osnovu bilateralnih sporazuma zaključenih između Kosova i drugih zemalja ili drugih vojnih organizacija na osnovu partnerstva i međusobne ravnopravnosti.⁹⁴⁶ Takvi sporazumi se poznaju kao SOFA (“Status of Forces Agreement”) i obično predviđaju privilegije i imunitet koji su po svojoj prirodi postojali na Kosovu prema Rezoluciji 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija.⁹⁴⁷ Do sada je takve sporazume Kosovo zaključilo samo sa USA. Takvi sporazumi se poznaju kao SOFA (“Status of Forces Agreement”) i obično predviđaju privilegije i imunitet koji su po svojoj prirodi postojali na Kosovu prema Rezoluciji 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija.

⁹⁴⁵ Svako tumačenje ovog člana, danas i ubuduće, mora se izvršiti u vezi sa odredbama članova 1-2 Aneksa XI Sveobuhvatnog predloga od 26. maja 2007. godine (“Međunarodno Vojno Prisustvo”).

⁹⁴⁶ Sporazum o statusu Snaga postignut između USA i Kosova je potpisan 18. februara 2012. godine u Prištini. Cf. *Signing of Status of Forces Agreement between The United States of America and The Republic of Kosovo*. US Embassy in Pristina, Kosovo (February 18, 2012) (Na internetu: http://pristina.usembassy.gov/sofa_eng_0218_20122012.html)

⁹⁴⁷ Cf. Više o SOFA, istorijat, smisao, oblik i njihov sadržaj u sveobuhvatnoj studiji Fleck, Dieter (ed. 2001) ‘The Handbook of The Law of Visiting Forces’. Oxford: Oxford University Press: Oxford, posebno str. 3- 47.

4. Dalje prisustvo stranog vojnog prisustva na Kosovu zasniva se na jednostranu odluku Kosova izraženu u tački 5. Deklaracije o nezavisnosti Kosova od 17. februara 2008. godine, kojom se traži i pozdravlja ovo vojno prisustvo na Kosovu do osposobljavanja Kosova za izvršenje takvih vojnih zadataka kao i njegovog učlanjenja u Severnoatlantskom Paktu (“NATO”).⁹⁴⁸

Član 154 [Kosovski Zaštitni Korpus]

Kosovski zaštitni korpus će se raspustiti u roku od jedne godine od stupanja na snagu ovog Ustava. Do raspuštanja, Međunarodno vojno prisustvo će, u saradnji sa Međunarodnim civilnim predstavnikom i Republikom Kosova, vršiti izvršnu vlast nad kosovskim zaštitnim korpusom i doneće odluku o raspuštanju istog.

Član 154.

1. Ovaj član, bez ijednog stava, brisan je amandmanom 15 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I – XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.
2. Član govori o bivšem Kosovskom Zaštitnom Korpusu („TMK“) i njegovoj transformaciji u Snagu Bezbednosti Kosova („FSK“). Vreme za izvršenje transformacije je bilo godinu dana po stupanju na snagu Ustava. Teško da bi ubuduće ovaj član mogao biti deo neke sudske kontrole. To znači da ovaj član ima istorijski značaj i može biti ponovo aktualizovan kao *travaux preparatoires* i to samo u slučaju postavljanja u budućnosti pitanja vojnog prisustva, njegove forme i strukture u obliku nekog predloga ustavnog amandmana.

Član 155 [Državljanstvo]

- (1) Svi zakoniti građani Kosova na dan usvajanja ovog Ustava, uživaju pravo državljanstva Republike Kosovo.
- (2) Republika Kosovo priznaje pravo na sticanje državljanstva Republike Kosovo, bez obzira na njihovo sadašnje mesto boravka i državljanstvo

⁹⁴⁸ Deklaracija o nezavisnosti Kosova, od 17 februara 2008 godine, tačka 5. Mi pozdravljamo međunarodnu zajednicu nastavljajući podršku našem demokratskom razvoju kroz međunarodna prisustva uspostavljena na Kosovu na osnovu Rezolucije 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija iz 1999. godine. Mi pozivamo i pozdravljamo međunarodno civilno prisustvo koje će nadgledati naše sprovođenje Ahtisarijevog Plana i Misiju Vladavine zakona Evropske Unije. Mi takođe pozivamo i pozdravljamo Organizaciju Severno-atlantskog sporazuma da zadrži vodeću ulogu međunarodno-vojnog prisustva na Kosovu i da sprovede odgovornosti koje su mu dodeljene Rezolucijom 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija iz 1999. godine i Ahtisarijevog Plana, do vremena kada kosovske institucije budu sposobne za preuzimanje ovih odgovornosti. Mi ćemo u potpunosti saradivati sa ovim prisutnim stranama kako bi obezbedili budući mir na Kosovu, njegov napredak i stabilnost”.

koje imaju, svim građanima bivše Savezne Republike Jugoslavije, koji su imali stalno boravište na Kosovu na dan 1. januara 1998 i njihovim direktnim potomcima.

Član 155.

1. Ovaj član, koji ima samo dva stava, od univerzalnog je značaja. Navedenim amandmanima je samo izvršen njegov premeštaj u Poglavlje I – Osnovne Odredbe, međutim, kao što je slučaj i sa nekim drugim gorespomenutim članovima, ne navodi se gde, iza kog člana Poglavlja I – Osnovne odredba treba da stoji (sic!).
2. Ovim članom se normira pitanje državljanstva na teritoriji Kosova kako za vreme međunarodnog upravljanja Ujedinjenih Nacija u okviru UNMIK-a, tako i za vreme pre početka otvorenog rata na Kosovu u proleće 1998 godine 1998.⁹⁴⁹

Član 155.1

1. Ovaj stav se bavi pitanjima regulisanja materije državljanstva na teritoriji Kosova za vreme nakon završetka poslednjeg rata 10 juna 1999 godine do proglašenja nezavisnosti dana 17 februara 2008 godine. Kako se vidi, ovde je upotrebljena reč “zakoniti građani” Kosova na dan usvajanja Ustava Kosova 9. Aprila 1 2008. godine.
2. Kategorija “zakoniti građanin” Kosova treba da se posmatra prema standardima zakona koji su bili na snazi na dan usvajanja Ustava Republike Kosova 9. aprila 2008. godine. U ovom danu su bile na snazi norme UNMIK-a sadržane u Uredbi 200/13 o Centralnom civilnom registru od 17. marta 2000. godine i Administrativnom uputstvu Br. 200/8 od 27. aprila 2008. godine o primeni Uredbe UNMIK-a Br. 200/13 o Centralnom civilnom registru. Prema ovim normativima, na Kosovu u to vreme nije bilo državljanstva, odnosno važeće državljanstvo u to vreme je bilo državljanstvo bivše Jugoslavije, odnosno Republike Srbije. To podrazumeva da je UNMIK, po međunarodnom pravu, suspendovao vršenje jugoslovenskog, odnosno srpskog suvereniteta na Kosovu, ali ne i sve njegove formalne atribute, u okviru kojih spada i državljanstvo. Zbog toga se u ova dva normativa UNMIK-a upotrebljava izraz “rezidentni stanovnik Kosova”, kao preduslov za izdavanje putnih i drugih ličnih isprava..⁹⁵⁰

⁹⁴⁹ Za detaljnije tretiranje pitanja državljanstva na teritoriji bivše Jugoslavije, uključujući Kosovo, Cf. više u Krasniqi, Gëzim (2010) ‘The challenge of building an independent citizenship Regime in a partially recognized state: the case of Kosovo’. Working Paper no. 2010/04, Edinburgh: Scotland, 2010.

⁹⁵⁰ Prema Sekciji 3 (“Rezidentni Stanovnik Kosova”) ove Uredbe, rezidentnim stanovnicima Kosova su se smatra: a) osobe rođene na Kosovu ili čiji je bar jedan roditelj rođen na Kosovu; b) osobe koju mogu dokazati da su pribavile na Kosovu u periodu od najmanje pet godina u kontinuitetu i c) osobe koje su bile prisiljene da napuste Kosovo i koje iz tog razloga nisu bile u mogućnosti da ispune uslov iz stava b), ili deca ispod 18 godina, osoba pod a. i b., ili i ispod 23 godine koji su pohađali nastavu u jednu priznatu obrazovnu ustanovu na Kosovu.

Član 155.2

1. Ovaj stav, koji je dalje operaciolizovan članom 29.1 Zakona Br. 03/L-034 o državljanstvu Kosova od 20. februara 2008.godine, u stvari predstavlja manje-više međunarodni standard za sticanje državljanstva u nedavno stvorenim državama.⁹⁵¹ Tako, i u zemljama stvorenih nakon raspada bivše Jugoslavije uzet je određeni datum kao tačaka referisanja za priznanje, sticanje ili gubitak državljanstva. Suština cele materije državljanstva u slučaju stvaranja novih država raspadom jedne države se sastoji u tome da što manje ljudi bude bez državljanstva, odnosno da ne bude diskriminacije lica po pitanju priznavanja, sticanju ili gubitka državljanstva. U ovom cilju, u međunarodnom pravu koje se u celosti odražava u Konvenciji Saveta Evrope o Državljanstvu, pored diskrecije država u ovoj materiji, utvrđuje se i njihova obaveza da uzimaju u obzir ove okolnosti prilikom određivanje državljanstva nove države: a) efektivna i istinska veza sa novom državom; b) stalno prebivalište; c) volja osobe; d) teritorijalno poreklo onih koji traže državljanstvo nove države.⁹⁵²
2. Zašto datum 1. januar 1998. godine u slučaju Kosova? Ima dva razloga za to. U prvom redu to se odnosi na činjenicu da je te godine počela oružana borba na Kosovu, kvalifikovana kao oružani sukob aprila 1988 godine od David-a Bluvit-a, tada Predsednika Haškog suda za zločine izvršene u bivšoj Jugoslaviji (poznat kao Haški sud). Ova kvalifikacija je učinjena u cilju primenjivanja normi o međunarodnom humanitarnom pravu, što ovde nije od značaja. Drugi razlog se sastoji u činjenici da je isti datum uzet kao osnov i od strane međunarodnih autoriteta UNMIK-a.⁹⁵³

Član 156 [Izbeglice i Interno Raseljena Lica]

Republika Kosova promovise i olakšava bezbedan i dostojanstven povratak izbeglica i interno raseljenih lica, i pomaže istima da povrate svoju imovinu i lične stvari.

⁹⁵¹ O nasleđivanju u pitanjima državljanstva na teritoriji bivše Jugoslavije i načinu na koji je zaključeno ovo pitanje između bivših jugoslovenskih republika, Cf. Više kod Hasani, Enver (2006) 'The Evolution of the Sucession Process in Former Yougoslavia'. *Thomas Jefferson Law Review*. Vol. 29(1).

⁹⁵² Evropska konvencija o državljanstvu (Strasburg, 6 novembar 1997. godine). Član 18. 2 ("Nasleđivanje država u Državljanstvu") (Na internetu: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>).

⁹⁵³ Tako, sekcija 9.2 (a) Administrativnog uputstva Br. 200/8 od 27. aprila 2008. godine o primeni Uredbe UNMIK-a Br. 200/13 o Centralnom civilnom registru poziva se na sekciju 7.1 i 7.2 Uredbe UNMIK-a o osnivanju Centralne izborne Komisije od 18. aprila 2000. godine, koja koristi datum 1. januar 1998. godine kao tačku referisanja za glasanje bez obzira na aktuelno prebivalište na dan donošenja ovih dveju uredbi UNMIK-a.

Član 156

1. I ovaj član je premešten u drugi deo Ustava, tačnije u Poglavlje II, bez navođenja iza kog člana tog poglavlja je to učinjeno (sic!) Ovim članom se navodi obaveza Republike Kosova da pomogne na dva načina bezbedan i dostojanstven povratak izbeglica i interno raseljenih lica, uključujući i vraćanje njihove imovine i poseda. Prvi način se odnosi na promociju koju će javni organi vršiti ovoj obavezi kako bi se stvorio bezbedan ambijent za povratak. Drugi način se odnosi na stvaranje suštinskih pogodnosti od strane organa Kosova za povratak svih onih koji su bili prisiljeni da napuste Kosovo kao posledica rata, preteranog nasilja upotrebljenog na Kosovu pre i posle 10. juna 1999. godine.
2. Iz izloženog, Ustavni sud je proglasio protivustavnim amandman 17 predložen od Vlade Republike Kosova, kao deo amandmana kojima je završen period nadzirane nezavisnosti Kosova, kojim se amandmanom nameravalo brisanje ovog člana iz Ustava. U ovom slučaju Sud je našao da bi njegovim brisanjem došlo do kršenja ustavnih prava garantovanih i međunarodnim dokumentima, koje je Kosovo pozitivno obavezno da ih do kraja sprovede, kao što je posebno pravo slobodnog kretanja i pravo na imovinu.⁹⁵⁴

Član 157 [Stalni Revizor Kosova]

Do kraja međunarodnog nadzora i sprovođenja Sveobuhvatnog predloga o rešavanju statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., Stalni revizor Republike Kosovo će biti međunarodni predstavnik kojeg imenuje Međunarodni civilni predstavnik.

Član 157.

1. Ovaj član, bez ijednog stava, brisan je amandmanom 18 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I-XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.
2. Mandat Stalnog revizora, koji je međunarodni predstavnik, traje do isteka mandata koji mu je dodeljen od strane Međunarodnog civilnog predstavnika, nekoliko dana pre nego što je ovome istekao svoj mandat na Kosovu tj. 7. septembra 2012. godine. To isto je učinjeno i sa međunarodnim sudijama Ustavnog suda. U odnosu na Stalni revizor, isto kao i u slučaju Ustavnog suda, ne radi se o specifično ograničenim mandatima: u oba slučaja, kao što je gore navedeno, Međunarodni civilni predstavnik je ovaj mandat uslovio obezbeđivanjem fondova za njihovo financiranje ali ne i određivanjem vremena kao što je postupao sa svim drugim imenovanjima. Ovde međutim postoji jedna razlika između Stalnog revizora i

⁹⁵⁴ Cf. Slučaj K038/12. Ocena ustavnosti Predloga Vlade za amandiranje Ustava, dostavljen od strane Predsednika Skupštine Republike Kosova dana 12. aprila 2012. godine (Br. Ref.:K 234 /12 od 15 maja 2012.godine), Stavovi 80-93.

međunarodnih članova Ustavnog suda, u doktrinarskom smislu, uprkos tome što je ustavni osnov za celo međunarodno prisustvo isto.⁹⁵⁵ Ova razlika proizilazi iz činjenice da je Stalni revizor deo administrativne vlasti u širem smislu reči i podvrgava se pravilima ustavnosti i zakonitosti koja važe za institucije i agencije državne uprave.

Član 158 [Centralna Bankarska Uprava]

Do kraja međunarodnog nadzora i sprovođenja Sveobuhvatnog predloga o rešavanju statusa Kosova, od dana 26. marta 2007., Guvernera Centralne banke Republike Kosovo će imenovati Predsednik Republike Kosovo, nakon odobrenja od strane Međunarodnog civilnog predstavnika.

Član 158.

1. Ovaj član, takođe bez ijednog stava, brisan je amandmanom 19 od 7. septembra 2012. godine, koji je deo amandmana I - XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova. Ono što je rečeno o Stalnom revizoru *mutatis mutandis* važi i za Centralnu bankarsku upravu, uz jednu razliku. Naime, u prvom slučaju mandat traje do kraja leta 2014. godine a u nastavku zavisno od obezbeđivanja finansijskih fondova, dok u slučaju o kome je reč, ovaj mandat je zaključen 14. marta 2013 godine, kada je Skupština Kosova izabrala novog guvernera Centralne banke Kosova⁹⁵⁶

Član 159 [Imovina i Društvena Preduzeća]

- (1) Sva društvena preduzeća koja su u potpunosti ili delimično bila pod društvenim vlasništvom, pre stupanja na snagu ovog Ustava će se privatizovati bez ikakvih odlaganja u saglasnosti sa zakonom.
- (2) Sav interes imovine i preduzeća u društvenom vlasništvu na Kosovu će biti u vlasništvu Republike Kosovo.

Član 159.

1. Ovaj član, sa dva stava, brisan je amandmanom 20 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I - XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.
2. Treba naglasiti da je svrstavanje gore navedenih stavova pogrešno, obzirom da se u prvom stavu govori o privatizaciji bivših društvenih preduzeća, dok se u drugom

⁹⁵⁵ Cf. Amandamenti 22 kojim je stvoren novi član 61, kao nova osnovna odredba, o kome će biti reči u nastavku.

⁹⁵⁶ *Radio Slobodna Evropa*, od 14. marta 2013 godine. Na internetu: <http://www.evropaelire.org/content/article/24928887.html>

ističe prelazak ovih preduzeće u društvenu svojinu nakon stupanja na snagu Ustava određenog datuma. Upravo je trebalo izvršiti obrnuto svrstavanje, dakle da se prvo *per constitutionem* prelazi u svojinu Republike celokupne društvena svojine, koja još nije bila privatizovana na dan stupanja na snagu Ustava i da se samo posle toga ukazuje da se proces privatizacije nastavlja po kosovskim zakonima i drugoj normativi, usvojenoj od Skupštine Republike Kosova a ne od međunarodnih organa. Ovde se u prvom redu radi o Zakonu br. 03/L-067 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju od 21. maja 2018. godine, kojeg je Posebna komora Vrhovnog suda Kosova smatrala kao interni pravilnik a ne kao zakon jedne suverene i nezavisne države. Ovo osporavanje predstavlja suštinu slučaja poznatog kao „Slučaj Kosovske agencije za privatizaciju (KAP)“, koji je meritorno rešen od Ustavnog suda Kosova. Podnosilac zahteva u ovom Sudu bila je sama KAP, koja je istakla da Posebna komora krši njena ustavna prava.⁹⁵⁷ Posebna komora je, pored toga, dovodila u sumnju pravo KAP da nastavi proces privatizacije bivših društvenih preduzeća započete od međunarodnih predstavnika nakon 10. juna 1999. godine. Suština ove odluke je široko diskutovana u našim komentarima vezanim za član 145,2. Zbog toga smatramo da ne bi bilo celishodnim da se kod ovog pitanja ovde duže zadržavamo.

Član 160 [Vlasništvo Društvenih Preduzeća]

- (1) Sva preduzeća Republike Kosovo koja su pod društvenim vlasništvom će biti pod vlasništvom Republike Kosovo. Sve obaveze koje se tiču prava vlasništva će biti obaveze Republike Kosovo. Zakonom se može odobriti da Vlada Kosova privatizuje, da u najam ili pod koncesiju sva preduzeća u društvenom vlasništvu, na zakonom propisan način.**
- (2) Pravo vlasništva, koje se tiče nekog preduzeća pod društvenim vlasništvom, a koje funkcioniše samo na nivou neke opštine ili na određenom broju opština, će pripasti opštini ili relevantnim opštinama. Sve obaveze koje se tiču takvih prava vlasništva su obaveze opštine ili relevantnih opština. Skupština može zakonom identifikovati neko takvo preduzeće i opštinu ili opštine koje imaju pravo vlasništva i obaveze koje se tiču istih. Ukoliko se to dozvoljava zakonom, opština ili opštine mogu privatizovati, dati u najam ili pod koncesiju preduzeća u društvenom vlasništvu.**

⁹⁵⁷ Podnosilac je posebno istakao da je navedenom odlukom Posebne komore, koja je bila predmet ocene ustavnosti kod Suda, prekršeni članovi: 3.2 (Ravnopravnost pred Zakonom); član 31.2 i 3 (Pravo na Pravično i Nepriistrasno Sudenje; 54. (Sudska Zaštita Prava); 102.1 i 4 (Opšta Načela Sudskog Sistema); 112.2 (Opšta Načela); 116.3 (Pravno Dejstvo Odluka); 143 (Sveobuhvatni Predlog o Rešavanju Statusa Kosova); 145.2 (Koninuitet Međunarodnih Sporazuma i Primenljivog Zakonodavstva) Ustava kao i člana 13. (Pravo na delotvorna sredstva) Evropske Konvencije za ljudska prava i osnovne slobode (EKLJP). Cf. Presuda u slučaju Br. KI25/10. Podnosilac zahteva: Kosovska agencija za privatizaciju. Ocena ustavnosti Odluke Posebne komore Vrhovnog suda Kosova, ASC 09—89, 4 februara 2010 godine.

Član 160

1. Ovaj član, sa dva stava, je brisan amandmanom 21 od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I-XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova.
2. Suština ovog člana se odnosi na dva pitanja. Prvo, stavom I ovog člana se utvrđuje da javna svojina predstavlja primarnu vrstu svojine Republike. To podrazumeva da javna svojina koja je bila pod upravom UNMIK-a do dana proglašenja nezavisnosti, prelazi u svojinu Republike, koja se uređuje posebnim zakonom.⁹⁵⁸ Drugo pitanje se odnosi na to da se narednim stavom vrši ustavna definicija javne svojine, koja ostaje u svojini jedne ili više opština, sa pravima i obavezama za njenu privatizaciju, davanje pod koncesiju ili pod zakup isto kao da je reč o svojini Republike. Dakle, ovim stavom se ujednačavaju opštine koje imaju preduzeća u javnoj svojini sa Republikom u pogledu njene eventualne privatizacije, davanja pod koncesiju ili pod zakup. Ovaj pristup je u duhu ekonomskog liberalizma o svojini što je promovisano Ustavom, tačnije odredbama o ekonomskim odnosima, koje smo napred široko prokomentarisali.

Član 161 [Tranzicija Institucija]

- (1) Osim u onim situacijama kada Ustav drugačije određuje, sve nadležnosti, odgovornosti i obaveze institucija određene ovim Ustavom, će se preneti tim institucijama na dan stupanja na snagu ovog Ustava. Trajanje mandata svake institucije pre stupanja na snagu ovog Ustava, će ostati isti i nepromenljiv do redovnog isteka, ili do narednih izbora.**
- (2) Do prvih parlamentarnih izbora nakon stupanja na snagu ovog Ustava, Predsedništvo Skupštine nastavlja da sprovodi nadležnosti predviđene postojećim mandatom. Nakon prve konstitutivne sednice Skupštine, nakon stupanja na snagu ovog Ustava, izvršiće se restrukturiranje Predsedništva Skupštine na osnovu odredbi ovog Ustava.**
- (3) Odredbe člana 70.3 (3) se neće primenjivati do konstitutivne sednice Skupštine nakon prvih parlamentarnih izbora nakon stupanja na snagu ovog Ustava.**
- (4) Do osnivanja Tužilačkog saveta Kosova, Sudski savet Kosova će sprovesti funkcije i odgovornosti istog.**

Član 161

1. Ovaj član, sa četiri stava, je brisan amandmanom 22. od 7. septembra 2012. godine, koji je bio deo amandmana I-XXII u vezi završetka međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova i zamenjen je novim članom sa istim brojem, ali

⁹⁵⁸ Zakon Br. 03/L-087 o javnim preduzećima od 15. juna 2008. godine sa izmenama i dopunama od 20. aprila 2012. godine (Zakon Br. 04/L-111 o izmenama i dopunama od 20. aprila 2012. godine).

naslovljen kao “prelazna odredba”. Ovaj član je napred široko prokomentarisan, tako da ovde ostaje da se kaže da su stavovi 2,3 i 4 već sprovedeni i ne mogu proizvesti neko ustavno pitanje bilo to i u obliku njihove analize *travaux preparatoires*, obzirom da su predstavljali prosto tehnička pravila sa uskom vremenskom, prostornom i institucionalnom primenom. U pogledu prvog stava, ovde je već razjašnjeno da je mandat ograničen do kraja leta 2014. godine za sve međunarodne civilne organe koji su prisutni u kosovskim institucijama, izuzev slučaja međunarodnih sudija u Ustavnom sudu i Stalnog revizora. To podrazumeva da će se tranzicija institucija, koja je na početku bila predviđena članom 161, dogoditi *per constitutionem* samo na kraju leta 2014. godine, dok će u odnosu na Ustavni sud (teoretski i na Stalni revizor) on će sam odlučiti o modalitetima ove tranzicije, inače može doći do nedostatka kvoruma za rad i, kao posledica toga, i do efektivnog zatvaranja Ustavnog suda.

Član 162 [Stupanje na snagu]

Ustav Republike Kosovo stupa na snagu 15. juna 2008. Godine

Indeks

- Presuda, 55, 84, 104, 123, 432, 434, 436, 443, 447, 467, 469, 526, 614, 626, 654, 657, 663, 665, 670, 680, 683, 702, 741, 765
- Ovlašćenja Premijera, 502
- Ombudsman, 23, 262, 401, 590, 636, 639, 642, 683, 734, 737, 738, 739, 740, 741, 743, 744
- Centralna banka Republike Kosova, 60, 750
- Zakletva, 464
- Budimpeštanska deklaracija, 600
- Demokratija, 24, 324, 435, 622, 623
- Ustavna demokratija, 622, 623
- Departman, 585, 586
- Poslanici Skupštine, 319, 327, 367, 369, 462
- Određbe, 18, 27, 94, 116, 128, 149, 184, 243, 327, 573, 758
- Pravo na samoupravljanje, 695
- Pravo pristupa, 544, 546
- Imenovanje sudija, 536
- Izvršna funkcija Vlade, 476
- ESLjP, 589, 590, 634
- Haški sud za bivšu Jugoslaviju, 468
- Ustavni sud, 7, 23, 29, 55, 57, 84, 102, 123, 124, 134, 137, 178, 186, 227, 232, 237, 245, 295, 297, 300, 329, 435, 438, 441, 442, 445, 446, 447, 454, 459, 460, 464, 467, 470, 471, 472, 483, 486, 489, 491, 492, 501, 503, 511, 522, 525, 526, 529, 531, 534, 535, 536, 541, 545, 550, 570, 591, 608, 614, 618, 628, 629, 630, 633, 634, 635, 636, 637, 639, 643, 646, 647, 650, 651, 652, 653, 654, 656, 657, 658, 660, 661, 662, 663, 665, 668, 670, 671, 675, 676, 678, 680, 683, 693, 695, 698, 702, 703, 706, 718, 738, 741, 756, 761, 762, 765, 768, 769, 770, 782, 788, 791
- Vrhovni sud, 33, 234, 236, 491, 541, 542, 555, 557, 565, 621, 626, 639, 670
- Ustavni sud, 671
- Imunitet, 327, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 381, 467, 519, 568, 679
- Javni interes, 192
- Sudski savet Kosova, 236, 560, 566, 568, 571, 572, 776, 778, 793
- Savet Evrope, 105, 108, 179, 199, 542
- Kosovski savet za bezbednost, 732
- Konsultativni savet za zajednice, 263, 279, 451
- Tužilački savet, 614, 615
- Konsultativni savet evropskih sudija, 540
- Krivični zakonik, 563
- Vrhovni komandant Snaga bezbednosti Kosova, 437
- Venecijanska komisija, 465, 536, 540, 588, 590, 591, 592, 593, 597, 603, 606, 607, 608, 610, 613, 655
- Centralna izborna komisija, 300, 301, 302, 323, 337, 748, 749, 750
- Komitet za ljudska prava, 542
- Premijer, 36, 78, 82, 84, 88, 317, 353, 407, 424, 480, 496, 505, 507, 513, 517, 521, 522, 717, 720, 721, 723, 724, 773
- Glavni državni tužilac, 579
- Predsedavajući Sudskog saveta, 572
- Ustav, 1, 3, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 28, 30, 33, 35, 37, 38, 43, 46, 54, 55, 59, 65, 71, 72, 76, 82, 87, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 104, 108, 110, 114, 116, 117, 119, 121, 124, 125, 127, 128, 130, 136, 140, 141, 145, 146, 155, 156, 157, 159, 163, 164, 167, 169, 170, 171, 174, 176, 177, 178, 183, 185, 186, 187, 191, 193, 197, 199, 203, 208, 212, 220, 227, 229, 230, 231, 232, 237, 239, 240,

241, 242, 243, 244, 246, 249, 263,
 264, 267, 268, 269, 270, 271, 272,
 273, 275, 277, 278, 279, 281, 282,
 284, 289, 292, 293, 294, 295, 296,
 298, 300, 302, 306, 307, 309, 310,
 311, 312, 313, 314, 315, 319, 329,
 330, 332, 336, 340, 341, 342, 344,
 346, 347, 361, 362, 367, 376, 378,
 379, 380, 401, 402, 405, 409, 410,
 412, 413, 414, 416, 417, 419, 420,
 421, 437, 438, 445, 447, 457, 464,
 465, 468, 480, 489, 496, 501, 503,
 506, 517, 522, 529, 531, 555, 558,
 565, 616, 636, 638, 654, 664, 668,
 681, 696, 698, 707, 708, 717, 724,
 726, 728, 729, 740, 745, 750, 756,
 757, 759, 769, 778, 780, 781, 793
 Skupština Kosova, 12, 43, 56, 67, 224,
 264, 298, 299, 302, 305, 314, 319,
 332, 384, 387, 421, 432, 470, 480,
 484, 636, 639, 646, 717, 720, 724,
 730, 732, 738, 739, 743, 746, 753,
 763, 765, 773, 778, 790
 Zakon, 1, 14, 22, 40, 41, 43, 55, 56, 57,
 60, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 89, 128,
 137, 146, 149, 154, 157, 161, 164,
 165, 166, 172, 176, 177, 183, 184,
 185, 186, 187, 194, 195, 200, 201,
 207, 213, 214, 218, 219, 222, 224,
 233, 234, 266, 285, 288, 292, 312,
 327, 331, 334, 337, 343, 345, 352,
 353, 357, 365, 367, 372, 374, 402,
 403, 412, 413, 416, 556, 586, 605,
 616, 635, 640, 652, 727, 738, 762,
 763, 769, 792
 Mandat, 181, 279, 298, 299, 319, 321,
 326, 327, 328, 336, 337, 419, 464,
 566, 579, 611, 670, 745, 790
 Međunarodni sporazumi, 74, 78, 82,
 83, 444, 759
 Izglasavanje nepoverenja, 381, 424, 521
 Izglasavanje poverenja, 521
 Podela vlasti, 28, 472
 Organizacija Ujedinjenih Nacija, 548
 Nepristrasnost sudske vlasti, 541
 Međunarodni pakt o civilnim i
 političkim pravima, 552
 Budimpeštanski principi, 588, 599
 Administrativna nezavisnost, 532
 Finansijska nezavisnost, 533
 Institucionalna nezavisnost, 531
 Jurisdikciona nezavisnost, 533
 Nezavisnost u odlučivanju, 532
 Politička odgovornost, 519
 Ustavni Položaj, 30, 308, 475, 633
 Predsednik Republike Kosova, 6, 7,
 28, 34, 78, 82, 84, 298, 299, 300,
 317, 353, 382, 396, 398, 401, 402,
 412, 414, 418, 419, 421, 423, 424,
 425, 437, 462, 464, 467, 469, 470,
 471, 507, 560, 579, 636, 671, 680,
 714, 717, 723, 726, 727, 748, 780,
 781, 790
 Državni tužilac, 579, 586, 614, 615
 Javni tužilac, 580, 582, 589
 Izvršna vlast, 25, 340
 Vlada Kosova, 65, 480, 616, 792
 Republika Kosova, 6, 11, 12, 13, 14,
 15, 16, 21, 22, 24, 25, 29, 38, 41, 43,
 44, 46, 48, 54, 55, 56, 59, 66, 68, 71,
 72, 73, 74, 75, 76, 82, 84, 86, 87, 89,
 92, 93, 94, 137, 139, 153, 156, 163,
 164, 189, 221, 222, 227, 234, 255,
 258, 259, 268, 269, 270, 271, 272,
 273, 274, 275, 276, 278, 285, 379,
 392, 417, 468, 681, 685, 696, 711,
 712, 713, 786, 788, 792
 Šef države, 434
 Javne službe, 681
 Civilna služba, 525
 Raspad Skupštine, 440
 Suverenitet države, 17
 SPPDDDDThPANP 1999, 588, 591,
 599, 602, 609
 Standardi, 125, 215, 530, 588, 604