



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 27 juna 2019. godine
Br. ref.: 1387/19

PRESUDA

u

slučaju br. KO43/19

Podnosilac

**Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i trideset drugih poslanika
Skupštine Republike Kosovo**

**Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i
nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo
u procesu dijaloga sa Srbijom**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Gresa Caka-Nimani, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija i
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev su podneli Avdullah Hoti, Glauk Konjufca, Vjosa Osmani-Sadriu, Albulena Haxhiu, Ismet Beqiri, Saranda Bogujevci, Lumir Abdixhiku, Arbërie Nagavci, Armend Zemaj, Arbër Rexhaj, Doruntina Maloku, Ali Lajqi, Arben Gashi, Drita Millaku, Hykmete Bajrami, Xhelal Sveçla, Lutfi Zharku, Ismajl Kurteshi, Besa Gaxheri, Fitore Pacolli, Arban Abrashi, Shemsi Syla, Lirie Kajtazi, Valon Ramadani, Kujtim Shala, Salih Zyba, Haxhi Avdyli, Liburn Aliu, Mirjeta Kalludra, Albin Kurti, Driton Selmanaj i Anton Quni (u daljem tekstu: podnosioci zahteva), svi poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština).
2. Podnosioci zahteva su ovlastili poslanike Skupštine, Albulenu Haxhiu i Dritona Selmanaja, da ih zastupaju u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

Osporeni zakon

3. Podnosioci zahteva osporavaju konkretno članove 1, 2, 4, 10. (stav 4 podstavovi 1 i 2) i 11. (stav 3) Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosova u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom (u daljem tekstu: osporeni zakon), koji je Skupština usvojila dana 7. marta 2019. godine.
4. Podnosioci zahteva objašnjavaju da gore navedeni članovi nisu u saglasnosti sa Ustavom i da zbog nesaglasnosti ovih članova sa Ustavom, osporeni zakon, u celini, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Predmetna stvar

5. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporenog zakona koji navodno, u celini, nije u saglasnosti sa članom 2. [Suverenitet], članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti], članom 18. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma], članom 20. [Prenošenje Suverenosti], članom 65. [Nadležnosti Skupštine], članom 93. [Nadležnosti Vlade] i članom 94. [Nadležnosti premijera] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
6. Podnosioci zahteva takođe traže uvođenje privremene mere, uz sledeće obrazloženje: „*Primena [osporenog zakona] bi stvorila opasan presedan u odnosu na načelo podele vlasti, jer bi dozvolila jednom protivustavnom telu da se upliće u nadležnosti Skupštine i Vlade[...]*“.
7. Podnosioci zahteva su takođe tražili i da se održi rasprava.

Pravni osnov

8. Zahtev je zasnovan na stavu 5 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i članovima 42. [Tačnost podneska] i 43. [Rok] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon), kao i na pravilima 56 [Zahtev za uvođenje privremenih mera] i 74 [Podnesak u skladu

sa članom 113.5 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

9. Dana 15. marta 2019. godine, podnosioci su podneli Sudu zahtev sa priloženim dokumentima.
10. Dana 15. marta 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Selvete Gërxhaliu-Krasniqi za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi (članovi).
11. Dana 18. marta 2019. godine, Sud je obavestio podnosioce o registraciji zahteva.
12. Dana 18. marta 2019. godine, Sud je obavestio predsednika Republike Kosovo o registraciji zahteva i podsetio ga da se u skladu sa stavom 2 člana 43. [Rok] Zakona, osporeni zakon ne može proglasiti ukazom, stupiti na snagu ili proizvoditi pravno dejstvo dok Sud ne donese konačnu odluku u vezi sa pitanjem koje je pokrenuto pred njim. Sud je takođe tražio od predsednika da svoje komentare, ukoliko ih ima, dostavi Sudu do 1. aprila 2019. godine.
13. Dana 18. marta 2019. godine, Sud je obavestio predsednika Skupštine Republike Kosovo o registraciji zahteva i zatražio od predsednika Skupštine Republike Kosovo da po jednu kopiju tog obaveštenja dostavi svim poslanicima Skupštine, kako bi im se omogućilo da svoje komentare o gore navedenom zahtevu, ukoliko ih imaju, dostave do 1. aprila 2019. godine.
14. Dana 18. marta 2019. godine, Sud je obavestio premijera Republike Kosovo o registraciji zahteva, i zatražio od njega da svoje komentare, ukoliko ih ima, dostavi Sudu do 1. aprila 2019. godine.
15. Dana 18. marta 2019. godine, Sud je obavestio Sekretarijat Skupštine Republike Kosovo i tražio od istog da najkasnije do 1. aprila 2019. godine dostavi Sudu svu relevantnu dokumentaciju u vezi sa zahtevom.
16. Dana 27. marta 2019. godine, Sekretarijat Skupštine je dostavio Sudu sledeća dokumenta:
 - a) Zapisnik Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije, razmatranje u načelu osporenog zakona;
 - b) Izveštaj Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije, razmatranje u načelu osporenog zakona;
 - c) Poziv i dnevni red za plenarnu sednicu Skupštine Republike Kosovo, prvo razmatranje osporenog zakona;
 - d) Transkript sa plenarne sednice, prvo razmatranje osporenog zakona od 2. i 3. februara 2019. godine;
 - e) Zapisnik sa plenarne sednice, prvo razmatranje osporenog zakona od 2. i 3. februara 2019. godine;

- f) Odluku Skupštine o usvajanju u načelu osporenog zakona od 12. februara 2019. godine;
 - g) Zahtev premijera Republike Kosovo, g. Ramusha Haradinaja, za održavanje vanredne plenarne sednice Skupštine Republike Kosovo dana 7. marta 2019. godine, u 10:00 sati, drugo razmatranje osporenog zakona;
 - h) Poziv i dnevni red za vanrednu plenarnu sednicu Skupštine Republike Kosovo, drugo razmatranje osporenog zakona od 7. marta 2019. godine;
 - i) Zapisnik Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije, razmatranje osporenog zakona od 6. marta 2019. godine;
 - j) Izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije, upućen na razmatranje stalnim komisijama od 6. marta 2019. godine;
 - k) Zapisnik Funkcionalne komisije za evropske integracije, razmatranje osporenog zakona od 6. marta 2019. godine;
 - l) Izveštaj Komisije za evropske integracije od 6. marta 2019. godine;
 - m) Zapisnik Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije, razmatranje osporenog zakona, od 6. marta 2019. godine;
 - n) Izveštaj Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije od 6. marta 2019. godine;
 - o) Zapisnik Komisije za budžet i finansije, razmatranje osporenog Zakona, od 6. marta 2019. godine;
 - p) Izveštaj Komisije za budžet i finansije od 6. marta 2019. godine;
 - q) Zapisnik Komisije za prava i interese zajednica i povratak, razmatranje osporenog Zakona, od 6. marta 2019. godine;
 - r) Izveštaj Komisije za prava i interese zajednica i povratak od 7. marta 2019. godine;
 - s) Zapisnik Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije, razmatranje konačnog izveštaja o osporenom zakonu od 6. marta 2019. godine;
 - t) Konačni izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije, upućen na razmatranje na plenarnoj sednici, od 7. marta 2019. godine;
 - u) Transkript sa vanredne plenarne sednice Skupštine, drugo razmatranje osporenog zakona od 7. marta 2019. godine;
 - v) Odluka Skupštine o usvajanju osporenog zakona od 7. marta 2019. godine;
 - w) Osporeni zakon, Zakon br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom.
17. U roku koji im je ostavio Sud, predsednik, predsednik Skupštine, premijer i poslanici nisu istom dostavili svoje komentare.
18. Dana 13. juna 2019. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

19. Dana 13. juna 2019. godine, Sud je glasao za prihvatljivost zahteva, i jednoglasno je odlučio da osporeni Zakon, u celini, nije u skladu sa Ustavom.

Pregled činjenica

20. Dana 24. decembra 2018. godine, Vlada Republike Kosovo je odlukom br. 02/81 usvojila osporeni zakon (nacrt zakona) i prosledila isti Skupštini sa ciljem da se isti razmotri i usvoji po utvrđenom postupku.
21. Dana 30. januara 2019. godine, Funkcionalna komisija za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije je razmotrila i usvojila u načelu osporeni zakon, sa 6 (šest) glasova za i 3 (tri) glasa protiv. Istog tog dana, Funkcionalna komisija za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije je utvrdila da osporeni zakon ispunjava uslove da se prosledi Skupštini na razmatranje i usvajanje.
22. Dana 2. februara 2019. godine, Skupština je na održanoj sednici usvojila u načelu osporeni zakon u prvom čitanju, na kojoj je bio prisutan 61 (šezdeset jedan) poslanik i 61 (šezdeset jedan) poslanik je glasao za, a glasova protiv i uzdržanih nije bilo.
23. Dana 2. februara 2019. godine, Skupština je odlukom br. 06-V-315, nakon usvajanja u načelu u prvom čitanju osporenog zakona, zadužila i obavezala sledeće komisije da predstave izveštaje sa preporukama za razmatranje osporenog zakona:
1. Komisiju za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije;
 2. Komisiju za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije;
 3. Komisiju za budžet i finansije;
 4. Komisiju za prava i interese zajednica i povratak; i
 5. Komisiju za evropske integracije.
24. Dana 6. marta 2019. godine, premijer Republike Kosovo je dopisom pod br. 2345/2019, tražio od predsednika Skupštine da se održi vanredna sednica za drugo razmatranje osporenog zakona.
25. Dana 6. marta 2019. godine, Funkcionalna komisija za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije je na održanom sastanku razmotrila i usvojila dva predložena amandmana na osporeni zakon.
26. Dana 6. marta 2019. godine, Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije je razmotrila osporeni zakon sa predloženim amandmanima i ocenila da su osporeni zakon i predloženi amandmani u skladu sa Ustavom i da se mogu proslediti Skupštini.
27. Dana 6. marta 2019. godine, Komisija za evropske integracije je na održanom sastanku razmotrila osporeni zakon i preporuke Funkcionalne komisije za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije i ocenila da „*Nacrt zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom, sa*

amandmanima funkcionalne komisije, nije u suprotnosti sa zakonskim propisima EU, stoga se može preporučiti za usvajanje u Skupštini“.

28. Dana 6. marta 2019. godine, Komisija za budžet i finansije je razmotrila osporeni zakon sa predloženim amandmanima i ocenila da osporeni zakon i predloženi amandmani nemaju dodatni uticaj na budžet.
29. Dana 7. marta 2019. godine, Komisija za prava i interese zajednica je razmotrila osporeni zakon sa predloženim amandmanima i ocenila da isti ne ugrožavaju i ne narušavaju prava i interese zajednica i preporučila da se osporeni zakon prosledi Skupštini.
30. Dana 7. marta 2019. godine, Funkcionalna komisija za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije je na održanom sastanku usvojila izveštaj sa preporukama od gore navedenih komisija u vezi sa osporenim zakonom. Istog dana, Funkcionalna komisija za spoljne poslove, dijasporu i strateške investicije je prosledila izveštaj sa preporukama poslanicima Skupštine.
31. Dana 7. marta 2019. godine, Skupština je na održanoj sednici usvojila osporeni zakon u drugom čitanju, na kojoj je glasao ukupno 61 (šezdeset jedan) poslanik, od kojih je 58 (pedeset i osam) poslanika glasalo za, dok su 3 (tri) poslanika bila uzdržana.
32. Shodno tome, dana 7. marta 2019. godine, Skupština je odlukom br. 06-V-336 usvojila osporeni zakon i odlučila da se osporeni zakona pošalje predsedniku Republike Kosovo radi donošenja ukaza o proglašenju i objavljivanja.

Navodi podnosioca zahteva

33. Sud podseća na navode podnosioca zahteva da osporeni zakon, u celini, nije u saglasnosti sa članom 2. [Suverenitet], članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti], članom 18. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma], članom 20. [Prenošenje suverenosti], članom 65. [Nadležnosti Skupštine], članom 93. [Nadležnosti Vlade] i članom 94. [Nadležnosti premijera] Ustava.
34. Podnosioci zahteva navode da „*Nacrt zakona sadrži određeni broj ustavnih povreda na osnovu sledećih tačaka:*
 1. *Definisanje i promena ustavne institucionalne hijerarhije i hijerarhije odlučivanja u dijalogu sa Srbijom;*
 2. *Zakonske nadležnosti državne delegacije direktno zadiru u ustavne nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti;*
 3. *Nacrtu zakona o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom je dat karakter lex specialis sa ciljem da odredbe ovog Nacrta zakona nadvladaju u slučaju suprotnosti sa drugim zakonima“.*

(i) Argumenti podnosioca zahteva po pitanju „definisanja i promene ustavne institucionalne hijerarhije i hijerarhije odlučivanja u dijalogu sa Srbijom“

35. Podnosioci zahteva tvrde da određeni broj odredaba osporenog zakona „ozbiljno podrivaju institucionalnu hijerarhiju predviđenu u Ustavu Republike Kosova, i posebno, nadležnosti koje su jasno predviđene za ove institucije“.
36. Podnosioci zahteva, pozivajući se na član 1. [Delokrug zakona], član 2. [Cilj i svrha], član 4. [Postupak za osnivanje Državne delegacije], član 10.4 [Nadležnosti Državna delegacija] i stav 3 člana 11. [Odnos Državne delegacije sa Ustavnim institucijama] osporenog zakona, tvrde da “[...]sprovođenje državnog suvereniteta je eksplicitno ovlašćenje za predstavnike naroda, a što se, u jednom parlamentarnom sistemu, kao što je ovaj Republike Kosova, materijalizuje u instituciji Skupštine Kosova. Nacrt zakona, kao što se to može utvrditi putem pažljivog čitanja njegove svrhe, ima za cilj da mandat Skupštine kao izvršioca (predstavnik) državnog suvereniteta otuđi, tako što će ga preneti na Državnu delegaciju, i, u isto vreme, da otvori put takozvanim “drugim ustavnim institucijama” da i dalje zadiru u ekskluzivnost Skupštine da bi formirali političku volju u vezi sa tim šta može a šta ne može da se razgovara u dijalogu sa Srbijom“.
37. Podnosioci zahteva dalje tvrde da je „Ustav Kosova [...] razjasnio institucionalnu hijerarhiju, predviđajući Skupštinu kao najvišu predstavničku i zakonodavnu vlast, koja, između ostalog, određuje orijentaciju spoljne politike (putem zakona koje usvaja) i nadzire tu politiku preko instrumenata kontrole parlamentarnog nadzora nad izvršnim, dakle Vladom, koja izgrađuje i primenjuje spoljnu politiku. Da ovlastite ‘Delegaciju’ kao jedno neustavno telo, da razgovara i da sklopi jedan Sporazum sa Srbijom, koji, po javnim izjavama može da dotakne i pitanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, mira i drugih političkih pitanja, van definicije onoga što se smatra suverenom političkom voljom, a što je suštinski ustavni prerogativ Skupštine, je u otvorenoj suprotnosti sa članom 65. Ustava“.
38. Podnosioci zahteva navode da “time što je Državna delegacija postavljena iznad Skupštine i Vlade, ovaj nacrt zakona utiče na balans i kontrolu vlasti i daje ovom neustavnom telu pravo da kontroliše radnje Vlade i Skupštine sa drugim državama i da određuje način predstavljanja u suprotnosti sa Ustavom”.
39. Podnosioci zahteva naglašavaju da “Ustav Kosova dozvoljava prenos državnih nadležnosti na međunarodne organizacije samo u skladu sa članom 20, onda kada se to uradi ratifikacijom međunarodnih sporazuma sa 2/3 glasova svih poslanika u Skupštini. Dakle, nijedna odredba Ustava ne dozvoljava prenos nadležnosti na novoformirana tela koja su utemeljena samo prostom većinom glasova u Skupštini”.

(ii) Argumenti podnosioca zahteva povodom navoda da “zakonske nadležnosti državne delegacije direktno zadiru u ustavne nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti”

40. Podnosioci zahteva tvrde da “član 93 stav 1 Ustava određuje kao prvu nadležnost izvršne vlasti (vlade) da “predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje”. Prva po važnosti i ekskluzivna po prirodi nadležnost za Vladu Republike Kosovo je predlaganje i sprovođenje unutrašnje i spoljne politike [...]. Konkretizaciju člana 93 stava 1 Ustava Kosova određuje član 4 Zakona br. 04/L-052, koji naglašava da pravo na inicijativu za sklapanje međunarodnih sporazuma imaju državni organi Republike Kosovo u skladu sa Ustavom Republike Kosovo[...].”
41. Podnosioci zahteva dalje tvrde da “imajući u obzir da član 94 stav 1, određuje da vladu predstavlja i vodi premijer Kosova, dijalog sa Srbijom se treba voditi od predstavnika i vođe Vlade Republike Kosovo. U tom smislu, Skupština Kosova je usvajanjem ovog nacrt zakona dala Državnoj delegaciji nadležnost da vodi i predstavlja državu u dijalogu (pregovorima) sa Srbijom, teško ugrožavajući član 4. stavove 1. i 4., u vezi sa članom 7., kao i član 93. stav 1., u vezi sa članom 94. stav 1. Ustava Kosova”.

(iii) Argumenti podnosioca zahteva povodom navoda da je osporenim zakonu “dat karakter *lex specialis* sa ciljem da odredbe ovog Nacrta zakona nadvladaju u slučaju kolizije sa drugim zakonima”

42. Podnosioci zahteva navode “stav 5. člana 18. koji određuje da se načela i procedure ratifikacije i ukidanja međunarodnih sporazuma regulišu zakonom. U ekstenzivnom smislu člana 18. i konkretno u smislu člana 18. stav 5. proističe Zakon br. 04/L-052 o međunarodnim ugovorima. [...] Cilj Zakona o međunarodnim ugovorima i većina izraza ovog zakona, iz člana 18. Ustava čini jedan potpuno izvorni zakon koji proističe iz duha člana 18. Ustava i ujedno čini opšti zakon koji na nikakav način ne može da se šalje specijalnim zakonom kao što se predviđa članom 1. stav 2. nacrt zakona koji je predmet spora [...]”.
43. Podnosioci zahteva se pozivaju na presudu Suda KO97/12 od 12. aprila 2012. godine u slučaju u kojem je zahtev podneo Ombudsman, u kome je osporen Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093. Podnosioci zahteva naglašavaju stav 128, koji glasi: “Sud je svestan postojanja načela *lex specialis* koji podrazumeva da poseban zakon ima prednost u odnosu na opšti zakon i u tom smislu novi zakon ne može da ukine odredbe postojećeg zakona, ako nisu izmenjene odgovarajuće odredbe koje propisuju opšta načela jer bi to ugrozilo načela pravne sigurnosti i vladavine prava”.

Što se tiče zahteva za privremenu meru

44. Podnosioci zahteva takođe traže uvođenje privremene mere naglašavajući tri razloga: „da bi se sprečila primena Nacrta zakona o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije, preko kojeg se pokušava da se prenose nedelegirane ustavne nadležnosti; kao drugo, zato

što preko privremene mere biće sprečena primena ovog nacrt zakona koji krši načelo podele vlasti i liši Skupštinu Kosova obavljanja svojih ustavnih prava; kao treće: zato što se preko ovog nacrt zakona ugrožava pravni poredak i institucionalna hijerarhija Republike Kosovo; i na kraju, zato što ova delegacija, preko odluka koje bi donela i sporazuma koje bi postigla sa Republikom Srbijom, mogla bi da stvori nepopravljive posledice preko stvaranja međunarodnih obaveza za Kosovo“.

Traženo rešenje

45. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda:

- I. Da proglasi ovaj zahtev prihvatljivim;*
 - II. Da odmah uvede privremenu meru u odnosu na Nacrt zakona;*
 - III. Da proglasi da je Nacrt zakona o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo.*
- [...]*

Relevantne pravne odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 2. [Suverenitet]

“1. Suverenitet države Kosovo potiče iz stanovništva, pripada istom i sprovodi se, u saglasnosti sa Ustavom, preko izabраних predstavnika ili drugim oblicima, u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava”.

Član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]

- 1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo 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.*

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.*

*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 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 65
[Nadležnosti Skupštine]*

Skupština Republike Kosovo:

- (1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;*

[...]

- (12) nadzire spoljnu i bezbednosnu politiku.*

*Član 93.
[Nadležnosti Vlade]*

Vlada je nadležna za sledeće:

- (1) predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje;*
- [...]*

Član 94.

[Nadležnosti premijera]

Premijer sprovodi sledeće nadležnosti:

(1) predstavlja i vodi vladu;

[...]

(9) savetuje se sa Predsednikom o sprovođenju spoljne politike zemlje.

Relevantne odredbe osporenog zakona:

*Član 1.
Delokrug zakona*

“1. Ovim zakonom se definiše institucionalna hijerarhija i postupak donošenja odluka u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom (u daljem tekstu: Dijalog). Njime se takođe reguliše funkcionisanje Državne delegacije Republike Kosovo za dijalog sa Srbijom (u daljem tekstu: državna delegacija), definisanjem organizacione strukture, aktivnosti, nadležnosti i odgovornosti Državne delegacije. Između ostalog, zakonom je jasno definisana veza koju Državna delegacija održava sa drugim ustavnim institucijama Republike Kosovo.

2. Ovaj zakon ima status Lex Specialis. U slučaju neusaglašenosti neke druge zakonske odredbe sa ovim zakonom, prevladaće članovi ovog zakona.

*Član 2.
Cilj i svrha*

Shodno ovom zakonu, Državna delegacija Republike Kosovo za dijalog sa Republikom Srbijom je ovlašćena od strane Skupštine Republike Kosovo za pregovaranje i postizanje sporazuma tokom procesa Dijaloga, u konsultaciji sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.

*Član 4.
Procedura za osnivanje Državne delegacije*

Državna Delegacija za dijalog sa Republikom Srbijom će dobiti mandat od strane Skupštine Republike Kosovo. Državna delegacija će biti jedini organ ovlašćen za upravljanje Dijaloga. U tom smislu, Delegacija se konsultuje sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.

*Član 10.
Nadležnosti Državne delegacije*

4. Državna delegacija:

4.1 Vodi proces dijaloga sa Srbijom;

4.2 Predstavlja Republiku Kosova u dijalogu;

*Član 11.
Odnos Državne delegacije sa Ustavnim institucijama*

3. Svaka radnja institucija Republike Kosovo u odnosu na Republiku Srbiju treba da se koordinira i obostrane usvaja od strane institucija Republike Kosovo i Državne delegacije.

Ocena prihvatljivosti zahteva

46. Da bi mogao da razmotri zahtev podnosioca, Sud mora prvo da oceni da li su oni ispunili uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom i dalje precizirane Zakonom i Poslovnikom.

47. U tom smislu, Sud se poziva na stav 1 člana 113. Ustava, koji propisuje da *“Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način“*.

48. U vezi sa ovim uslovima, Sud primećuje da su podnosioci zahteva podneli svoj zahtev na osnovu člana 113.5 Ustava, koji propisuje sledeće:

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

49. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da su zahtev podnela 32 (trideset i dva) poslanika Skupštine Kosova, što je više od minimuma koji se zahteva članom 113.5 Ustava i, samim tim, ispunjen je uslov za ovlašćenu stranu.

50. Pored toga, Sud uzima u obzir i član 42. [Tačnost podneska] Zakona koji reguliše podnošenje zahteva na osnovu člana 113.5 Ustava i zahteva da se podnesu sledeće informacije:

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

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

1.3. dokaze na koje se zasniva spor“.

51. Sud se takođe poziva i na pravilo 74 [Podnesak u skladu sa članom 113.5 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika, koje propisuje:

„[...]“

(2) U podnesku podnetim prema ovom pravilu, sledeće informacije se, inter alia, moraju podneti:

(a) imena i potpise svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine Republike Kosovo;

(b) Ustavne odredbe ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog podnesak; i

(c) dokaze na koje se zasniva spor.

(3) Podnosioci podneska treba da prilože podnesku kopiju osporenog zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine, registar i lične potpise poslanika koji podnose podnesak i punomoćje osobe koja ih zastupa pred Sudom“.

52. Sud utvrđuje da su podnosioci zahteva, pored imena i potpisa poslanika koji su podneli zahtev, naveli i osporeni zakon i relevantne odredbe Ustava, i podneli dokaze koji potkrepljuju njihove tvrdnje. Stoga, Sud smatra da su ispunjeni uslovi propisani članom 42. Zakona i dalje precizirani pravilom 74 Poslovnika.
53. Što se tiče vremenskog roka, Sud primećuje da je osporeni zakon usvojen od strane Skupštine dana 7. marta 2019. godine (odluka br. 06-V-336), a da je zahtev podnet Sudu dana 15. marta 2019. godine.
54. Uzimajući u obzir pravilo 30 (1) Poslovnika, krajnji rok za predaju zahteva se računa na sledeći način: *„Kada je rok određen u danima, vreme se računa počev od narednog dana nakon što se desio neki događaj“*. Polazeći od ovoga, Sud utvrđuje da je zahtev podnet u predviđenom ustavnom roku od 8 (osam) dana.
55. Shodno tome, Sud utvrđuje da zahtev podnosilaca ispunjava sve uslove prihvatljivosti na osnovu Ustava, Zakona i Poslovnika, a ujedno navodi podnosilaca pokreću važna pitanja ustavnosti koja zahtevaju razmatranje u meritumu.

Meritum

56. Sud najpre podseća da podnosioci zahteva osporavaju samo sadržinski aspekt osporenog zakona, a ne postupak koji je sproveden prilikom njegovog usvajanja.
57. Sud primećuje da osporeni zakon sadrži 19 (devetnaest) članova, da je podeljen u četiri poglavlja, u njemu se uređuju delokrug; procedura osnivanja državne delegacije; sastav državne delegacije; osnivanje radnih komisija; funkcionisanje kao i nadležnosti i donošenje odluka državne delegacije. Sud takođe primećuje da osporeni zakon sadrži i druge odredbe koje se odnose na administraciju državne delegacije, budžet kao i završne odredbe.
58. Sud primećuje da su podnosioci zahteva izložili samo navode koji se odnose na članove 1, 2, 4, 10. (stav 4 podstav 1 i 2), 11. (stav 3) osporenog zakona, navodeći da ovi članovi nisu u saglasnosti sa članovima 2, 4, 7, 18, 20, 65, 93. i 94. Ustava. Sud primećuje da u stvari podnosioci zahteva navode da osporeni zakon, u celosti, nije u saglasnosti sa Ustavom.
59. Podnosioci zahteva su grupisali svoje navode u tri glavne kategorije: (i) *definisanje i promena ustavne institucionalne hijerarhije i hijerarhije odlučivanja u dijalogu sa Srbijom*, (ii) *zakonske nadležnosti državne delegacije direktno zadiru u ustavne nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti i (iii) davanje karaktera lex specialis osporenom zakonu*.

60. U svetlu razmatranja navoda podnosioca zahteva, Sud će izvršiti tumačenje ustavnih odredaba u okviru svoje nadležnosti, koja se zasniva na članu 112. Ustava. S tim u vezi, Sud će poštovati slovo i duh Ustava i načela demokratskog vladanja (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda KO103/14, podnosilac zahteva: *predsednica Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom kompatibilnosti člana 84 (14) [Nadležnosti predsednika] sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo, stav 58).
- A. Što se tiče navoda podnosioca zahteva po pitanju “definisanja i promene ustavne institucionalne hijerarhije i hijerarhije odlučivanja u dijalogu sa Srbijom”**
61. Sud podseća na argumente podnosioca zahteva koji se odnose na prvu kategoriju navoda. Podnosioci zahteva u suštini tvrde da je osporenim zakonom narušen narodni suverenitet kao isključivo ovlašćenje za narodne predstavnike koje se materijalizuje u Skupštini. Prema navodima podnosioca zahteva u suprotnosti je sa Ustavom da se jedna državna delegacija u institucionalnoj hijerarhiji postavi iznad Vlade i Skupštine po pitanju vođenja pregovora i postizanja sporazuma sa drugom državom.
62. Prilikom adresiranja gore navedenih tvrdnji podnosioca zahteva, u odnosu na članove Ustava, Sud će u zajedničkom čitanju razraditi opšta načela koja se odnose na oblik vladanja i podele vlasti, kao i demokratske vrednosti ugrađene u Ustav.
63. Ustav utvrđuje da je Skupština najviša institucija u pravnom sistemu Republike Kosovo. Legitimitet Skupštine, kao najviše institucije, izvire direktno iz volje naroda Republike Kosovo, izražene kroz opšte parlamentarne izbore.
64. Povezanost između ovlašćenja koja narod daje izabranim predstavnicima potvrđena je u praksi Suda u kojoj je navedeno da “*Demokratija, “vox populi” (glas naroda), zahteva izbor onih koji će predstavljati glas naroda u zakonodavnom telu Države. U parlamentarnoj demokratiji, ovo je vrhovni upravni entitet poveren sa različitim nadležnostima, istovremeno podređen načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima. Jedan od glavnih zadataka parlamenta je da odluči glasanjem koga da ovlašćuje izvršnim funkcijama [...]*” (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda KO103/14, podnosilac zahteva: *predsednica Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom kompatibilnosti člana 84 (14) [Nadležnosti predsednika] sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo, stav 49).
65. Sud prvo primećuje da se u zemlji sa predstavničkom demokratijom uloga Skupštine manifestuje kroz zakonodavnu aktivnost. Međutim, Sud naglašava da Skupština kao zakonodavno telo, prilikom donošenja zakona, treba da štiti duh i slovo Ustava, uzimajući u obzir princip podele vlasti, kao bitnog atributa demokratskog vladanja.
66. S tim u vezi, Sud ponovo naglašava da je Skupština najviši organ u Republici Kosovo, koji ima ovlašćenje da predstavlja narod i vrši zakonodavnu vlast. Na osnovu teksta Ustava, Skupštini su kao najvišoj državnoj instituciji poverene

različite nadležnosti. U vršenju svojih nadležnosti, Skupština je podređena demokratskom načelu podele vlasti, kontrole i balansa među njima.

67. Sud primećuje da se ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog, zasniva, na demokratskim vrednostima podele vlasti i vladavine prava. Shodno tome, poverenje naroda u demokratske vrednosti i vladavinu prava predstavlja suštinu funkcionisanja predstavničke demokratije u zemlji. Sud takođe podseća i na svoju raniju praksu u kojoj naglašava da je Skupština institucija koja ima odgovornost da vrši zakonodavnu vlast, dok Vlada vrši izvršnu vlast na osnovu Ustava i zakona usvojenih u Skupštini (vidi, Ustavni sud Republike Kosovo: slučaj KO12/18podnosilac zahteva: *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 29. maja 2018. godine, stav 104).
68. Sud naglašava da su opšta demokratska načela zasnovana na funkcionisanju niza institucionalnih mehanizama predviđenih Ustavom i zakonima koje je donela Skupština. S tim u vezi, Sud ima u vidu da Skupština može zakonom osnivati tela/institucije koja nose određeni mandat na osnovu zakona, ali se ta nadležnost mora uvek vršiti na osnovu Ustava uz poštovanje načela podele vlasti i bez narušavanja nadležnosti koje su Ustavom već utvrđene za relevantne institucije.
69. Sud ponovo naglašava da u okviru ustavno-pravnog sistema sve ostale norme podležu premoći ustavne norme. Sud ocenjuje da se određena materija, kada se utvrdi Ustavom, ne može menjati, podrivati ili transformisati aktom niže pravne snage, kao što je zakon. Na osnovu premoći ustavne norme, Sud podseća da svi ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa njom.
70. Sud će, u okviru prvog navoda, oceniti ustavnost člana 1. (stava 1.) osporenog zakona, o tome da li je isti u saglasnosti sa načelima podele vlasti i oblikom vladanja [član 4.], kao i sa vrednostima [član 7.] Ustava.

Ustavnost člana 1. (stav 1) osporenog zakona

Član 1. [Delokrug zakona]

“1. Ovim zakonom se definiše institucionalna hijerarhija i postupak donošenja odluka u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom (u daljem tekstu: Dijalog). Njime se takođe reguliše funkcionisanje Državne delegacije Republike Kosovo za dijalog sa Srbijom (u daljem tekstu: državna delegacija), definisanjem organizacione strukture, aktivnosti, nadležnosti i odgovornosti Državne delegacije. Između ostalog, zakonom je jasno definisana veza koju Državna delegacija održava sa drugim ustavnim institucijama Republike Kosovo“.

71. Sud primećuje da se u osporenom zakonu, u stavu 1 člana 1, predviđaju tri pitanja: (i) definisanje institucionalne hijerarhije sa posebnim postupkom donošenja odluka “u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom”; (ii) regulisanje funkcionisanja državne delegacije Republike Kosovo za dijalog sa Srbijom

(državna delegacija); i (iii) definisanje veze koju državna delegacija održava sa drugim ustavnim institucijama.

72. U svetlu gore navedenog, Sud primećuje da su osporenim zakonom određeni parametri po kojima je osnovana državna delegacija, koju podnosioci zahteva karakterišu kao novu institucionalnu hijerarhiju, koja se nalazi iznad Vlade i Skupštine. U konkretnom slučaju, Sud naglašava da su podela vlasti, oblik vladanja, balans i kontrola vlasti utvrđeni u stavu 1. člana 4. Ustava.
73. Sud podseća da je u okviru člana 4. Ustava, koji utvrđuje oblik vladanja i podelu vlasti, Skupština kao predstavnik suverena prema stavu 2. člana 4. Ustava istovremeno i najviši organ koji sprovodi zakonodavnu vlast; prema stavu 3. člana 4. Ustava, predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda, a takođe on je i legitimni predstavnik zemlje unutar i van zemlje i garant demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo, kao i prema stavu 4. člana 4. Ustava, Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli od strane Skupštine. Ovom prilikom, Sud naglašava da načelo podele vlasti predstavlja demokratsku vrednost u okviru organizacije ustavnog poretka u Republici Kosovo.
74. U okviru elaborisanja o obliku vladanja i podele vlasti, kao i povezujući ga sa navodima podnosilaca i na osnovu nadležnosti utvrđenih Ustavom, Sud će se ograničiti samo na mandat ustavnih institucija koje imaju ovlašćenja koja su direktno povezana sa spoljnom politikom. Sud naglašava da je u ovom slučaju institucionalna organizacija u Republici Kosovo zasnovana na obliku demokratske vladavine, podele i kontrole vlasti, kao i na vladavini prava.
75. Sud naglašava da se „državna delegacija“ kao što je i definisano u osporenom Zakonu, s obzirom na to da nije predviđena Ustavom, i zato što nije bila predviđena unutar oblika vladanja i podele vlasti, ne može uključiti u uzajamno dejstvo podele, kontrole i balansiranja vlasti. Sa napred navedenog, proizilazi da državna delegacija, koja je predviđena osporenim Zakonom, nije predviđena Ustavom i da se ne može mešati u oblik vladanja, odnosno u strukturu podele vlasti kao što je utvrđeno članom 4. Ustava.
76. Sud takođe primećuje da osporeni zakon *“reguliše funkcionalizaciju državne delegacije Republike Kosovo za dijalog sa Srbijom”* kao “poseban mehanizam” u cilju postizanja sporazuma sa trećom državom.
77. U ovom slučaju, Sud smatra da svaka grana državne vlasti mora postupati u saglasnosti sa Ustavom i u okviru svog ustavnog delokruga, garantujući na taj način načelo podele vlasti i demokratskih vrednosti vladanja. Sud ponovo naglašava da Skupština, kao zakonodavni organ i kao stub podele vlasti, ima mandat da donosi zakone u oblastima i za pitanja koja se smatraju važnima da bi se regulisala zakonom. Pod ovim može da bude i pitanje pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma sa različitim državama. Ipak, tokom donošenja zakona, Skupština mora biti pažljiva da doneti zakoni budu u skladu sa delokrugom ustavnih institucija.

78. Dalje, osporenim zakonom se zahteva “*veza državne delegacije sa ostalim državnim institucijama*”, ali Sud naglašava da stvaranje međusobne zavisnosti ustavnih institucija u odnosu na državnu delegaciju, prebacuje odgovornost nadležnih institucija u suprotnosti sa ustavnom normom na jedan „poseban mehanizam“ kao što je državna delegacija.
79. Sud utvrđuje da se prenos nadležnosti ustavnih institucija na poseban mehanizam uspostavljen u osporenom zakonu predstavlja mešanje u vršenje nadležnosti ustavnih institucija u sferi spoljne politike.
80. Sud zaključuje da član 1. (stav 1) osporenog zakona zadire u oblik vladanja i podelu vlasti, a takođe narušava demokratske vrednosti i vladavinu prava jer dodeljuje državnoj delegaciji funkcije koje nisu u skladu sa ustavnim normama i stvara međusobnu zavisnost ustavnih institucija u odnosu na jedan zakonski mehanizam, odnosno državnu delegaciju. Shodno tome, Sud nalazi da član 1. stav 1 osporenog zakona, u sva tri razrađena pitanja, nije u skladu sa opštim ustavnim načelima ugrađenim u stavovima 1, 2, 3. i 4. člana 4. i stavu 1. člana 7. Ustava.
81. Polazeći od napred navedenog, Sud zaključuje da član 1. stav 1 osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavovima 1, 2, 3. i 4. člana 4. i stavom 1. člana 7. Ustava.

B. Što se tiče navoda da “zakonske nadležnosti državne delegacije direktno zadiru u ustavne nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti”

82. Sud podseća da podnosioci zahteva navode da zakonske nadležnosti državne delegacije direktno zadiru u ustavne nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti, konkretno u nadležnosti Skupštine, Vlade i premijera.
83. U okviru ove grupe navoda, Sud ocenjuje ustavnost člana 2, 4, 10. (stav 4 podstav 1 i 2) i 11. (stav 3) osporenog zakona.

Ustavnost člana 2. osporenog zakona

***Član 2.
[Cilj i svrha]***

Shodno ovom zakonu, Državna delegacija Republike Kosovo za dijalog sa Republikom Srbijom je ovlašćena od strane Skupštine Republike Kosovo za pregovaranje i postizanje sporazuma tokom procesa Dijaloga, u konsultaciji sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.

84. Sud primećuje da član 2. osporenog zakona predviđa ovlašćenje na osnovu kojeg Skupština Republike Kosovo dodeljuje državnoj delegaciji nadležnost za pregovore i postizanje sporazuma sa jednom trećom državom.
85. Razmatrajući navode podnosilaca zahteva koji tvrde da se državna delegacija meša u konkretne nadležnosti Vlade, premijera i Skupštine u oblasti spoljne

politike, Sud će se pozvati na relevantne odredbe koje su izričito propisane Ustavom.

86. Sud podseća da su konkretne nadležnosti za ustavne institucije utvrđene u Ustavu, uključujući ovde i njihove nadležnosti u sferi spoljne politike. Konkretno, stav 1 člana 93 [Nadležnosti Vlade] u oblasti spoljne politike obavezuje Vladu da vrši svoju nadležnost u „*predlaganju i sprovođenju unutrašnje i spoljne politike zemlje*“.
87. Dalje, Sud primećuje da je u okviru člana 94 [Nadležnosti Premijera], stav 1 navodi da Premijer „*Predstavlja i vodi Vladu*“ a stav 9 navodi da se Premijer „*Savetuje sa Predsednikom o sprovođenju spoljne politike zemlje*“. Kao rezultat toga, u okviru ustavnih nadležnosti predviđenih u članu 93. stav 1 i članu 94. stav 1 i 9 Ustava, izričito je predviđeno da Vlada/Premijer u konsultaciji sa predsednikom sprovode spoljnu politiku zemlje.
88. Sud primećuje da su obaveze vršenja nadležnosti u spoljnoj politici poverene ustavnim institucijama, uključujući i postizanje međunarodnih sporazuma. Ova nadležnost u okviru spoljne politike ne može se nižim pravnim aktom, kao što je osporeni zakon, prenositi na telo kao što je “državna delegacija”.
89. Što se tiče spoljnog predstavljanja Republike Kosovo od strane njenih ustavnih institucija, Sud naglašava obavezu navedenih institucija, odnosno Skupštine, Predsednika i Vlade, da vrše svoje nadležnosti u okviru svog ustavnog mandata. Ovo, pre svega, podrazumeva da svaki pregovor ili neka druga radnja koja se odnosi na međunarodne sporazume u ime Republike Kosovo, treba da bude unutar ustavnih obaveza koje imaju institucije Skupštine, Predsednika i Vlade da bi sprovodili njihove nadležnosti u duhu i slovu Ustava.
90. Sud ocenjuje da je prenos nadležnosti predviđenih stavom 1. člana 93. kao i stavovima 1. i 9. člana 94. Ustava na državnu delegaciju kao „posebnog mehanizma“ u suprotnosti sa konkretnim nadležnostima institucija utvrđenih Ustavom. Ustavom utvrđene institucije su u svim fazama dijaloga nadležne za postizanje međunarodnih sporazuma i takva nadležnost se ne može prenositi ili transferisati. Samim tim, Sud nalazi da član 2. osporenog zakona nije u saglasnosti sa konkretnim nadležnostima ustavnih institucija predviđenih stavom 1 člana 93. i stavom 1 i 9 člana 94. Ustava, nadležnost koja se ne može preneti na državnu delegaciju.
91. U nastavku, Sud ocenjuje navod podnosioca zahteva da je član 2. osporenog zakona u suprotnosti sa članom 65. stav 12 Ustava, koji se odnosi na nadležnost Skupštine u nadzoru spoljne i bezbednosne politike.
92. Sud primećuje da je u okviru svojih funkcija, Skupština ovlašćena da vrši funkciju nadzora spoljne i bezbednosne politike. U konkretnom slučaju, Skupština je u okviru osporenog zakona osnovala jedan „poseban mehanizam“ koji ne podleže parlamentarnoj kontroli i nadzoru, kao što je predviđeno Ustavom. S tim u vezi, funkcija i dužnost parlamentarnog nadzora u oblasti spoljne politike, je ustavna nadležnost Skupštine, a koja se vrši nad institucijama koje su predviđene Ustavom.

93. Sud utvrđuje da član 2. osporenog zakona nije u skladu sa mandatom Skupštine, koja je obavezna da vrši parlamentarnu kontrolu nad izvršnom vlašću. Sud zaključuje da član 2. osporenog zakona nije u skladu sa članom 65. stavom 12 Ustava.
94. Shodno tome, Sud zaključuje da zakonske nadležnosti koje su predviđene članom 2. osporenog zakona nisu u saglasnosti sa ustavnim nadležnostima institucija predviđenih Ustavom, konkretno članom 65. stav 12, članom 93. stav 1 i članom 94. stav 1 i 9 Ustava.

Ustavnost članova 4. i 10. (stav 4 podstav 1 i 2) osporenog zakona

Član 4.

[Procedura za osnivanje Državne delegacije]

Državna delegacija za dijalog sa Republikom Srbijom će dobiti mandat od strane Skupštine Republike Kosovo. Državna delegacija će biti jedini organ ovlašćen za upravljanje Dijaloga. U tom smislu, Delegacija se konsultuje sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.

Član 10.

[Nadležnosti Državne delegacije]

4. Državna delegacija:

4.1. Vodi proces dijaloga sa Srbijom;

4.2. Predstavlja Republiku Kosovo u dijalogu.

95. Sud primećuje da član 4. i član 10. (stav 4 podstav 1 i 2) osporenog zakona imenuju državnu delegaciju kao „jedini organ ovlašćen za upravljanje dijalogom“ i daju joj nadležnost da „predstavlja Republiku Kosovo u dijalogu“.
96. Sud utvrđuje da se državnoj delegaciji predviđenoj osporenim zakonom ne može pripisati nadležnost kao jedinom organu ovlašćenom za vođenje dijaloga. Ovlašćenje koje je osporenim zakonom dodeljeno državnoj delegaciji predstavlja direktno zadiranje u konkretna ovlašćenja Vlade iz stava 1 člana 93. Ustava i premijera iz člana 94. stav 1 i 9 Ustava.
97. Pored toga, Sud smatra da je predstavljanje Republike Kosovo u okviru stava 1 člana 93. određeno kao nadležnost Vlade da „Predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje“ i u okviru stavova 1 i 9 člana 94. Ustava, premijer „Predstavlja i vodi Vladu“ i „Savetuje se sa Predsednikom o sprovođenju spoljne politike zemlje“.
98. Iz teksta elaborisanih članova Ustava, proizilazi da institucije koje su ovlašćene u oblasti spoljne politike, po stavu 1. člana 93. i stavovima 1 i 9 člana 94. Ustava jesu Vlada, premijer u konsultaciji sa predsednikom.
99. Shodno tome, Sud utvrđuje da član 4. i 10. (stav 4 podstav 1 i 2) osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 93. i stavom 1. i 9. člana 94. Ustava.

Ustavnost člana 11. (stav 3) osporenog zakona

Član 11.

[Odnos Državne delegacije sa Ustavnim institucijama]

3. Svaka radnja institucija Republike Kosovo u odnosu na Republiku Srbiju treba da se koordinira i obostrano usvaja od strane institucija Republike Kosovo i Državne delegacije.

100. Sud primećuje da ovaj član osporenog zakona nameće koordinaciju i obostrano usvajanje između ustavnih institucija, s jedne strane, i državne delegacije kao „posebnog mehanizma“ utvrđenog zakonom, s druge strane. Sud takođe primećuje da se ovim članom ustavne institucije uslovljavaju da u svojim radnjama u vezi sa dijalogom budu zavisne od usvajanja državne delegacije kao „posebnog mehanizma“.
101. U svakom slučaju, Sud naglašava da ustavne institucije imaju konkretne dužnosti i nadležnosti utvrđene Ustavom. Bilo kakvo stvaranje međuzavisnosti utvrđeno zakonom za uzajamno usvajanje zadire u nadležnost i mandat ustavnih institucija kao što je predviđeno Ustavom.
102. Sud podseća da su ustavne institucije koje su nadležne u sferi spoljne politike, odnosno Vlada/premijer i predsednik međusobno obavezani na međuinstitucionalnu konsultaciju. Međutim, ova obaveza koordinacije/konsultacije se ne proteže na ostala tela koja nisu predviđena Ustavom, kao što je državna delegacija.
103. Sud ponovo naglašava da obaveza obostranog usvajanja radnji između državne delegacije i ustavnih institucija ne može obavezivati ni Skupštinu, kao najvišu instituciju u Republici Kosovo. S tim u vezi, Sud zaključuje da svaki mehanizam koji nije predviđen Ustavom i nema ustavni mandat, ne može uslovljavati koordinaciju i usvajanje radnji sa ustavnim institucijama Republike Kosovo.
104. Shodno tome, Sud utvrđuje da član 11. (stav 3) nije u saglasnosti sa stavom 12. člana 65, stavom 1. člana 93. i stavovima 1. i 9. člana 94. Ustava.

C. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da je osporenim zakonu „dat karakter lex specialis sa ciljem da odredbe ovog nacрта zakona imaju nadmoć u slučaju suprotnosti sa drugim zakonima“

105. Sud podseća da podnosioci zahteva navode da osporeni zakon u stavu 2, člana 1, definišući se kao *lex specialis*, ugrožava načelo pravne sigurnosti. Dalje, podnosioci zahteva argumentuju da „stav 5 člana 18 [Ustava], koji određuje da se načela i procedure ratifikacije i ukidanja međunarodnih sporazuma regulišu zakonom“ navodeći da je organski zakon zapravo Zakon o međunarodnim ugovorima.
106. Međutim, s obzirom da je Sud utvrdio ustavne povrede u suštinskim članovima osporenog Zakona, odnosno u članovima koji su regulisali: Oblast Delovanja; Svrhu i Cilj; Postupak utemeljenja Državne Delegacije; Nadležnosti Državne

delegacije; i Odnos Državne Delegacije sa Ustavnim Institucijama, Sud ne smatra da je potrebno da se tretira i treći navod podnosilaca zahteva.

Zaključak

107. Na osnovu ocene ustavnosti gore pomenutih članova osporenog zakona, Sud nalazi da članovi 1 (stav 1), 2, 4, 10. (stav 4. podstav 1. i 2.) i član 11. (stav 3) nisu u saglasnosti sa stavovima 1, 2, 3. i 4. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 1. člana 7. [Vrednosti], stavom 12. člana 65. [Nadležnosti Skupštine], stavom 1. člana 93. [Nadležnosti Vlade] i stavovima 1. i 9. člana 94. [Nadležnosti premijera] Ustava.
108. S obzirom na to da je Sud utvrdio nesaglasnost glavnih članova osporenog zakona sa relevantnim članovima Ustava, Sud proglašava da je osporeni zakon, u celini, nesaglasan sa Ustavom.
109. Budući da je osporeni zakon, u celini, proglašen nesaglasnim sa Ustavom, odnosno sa članom 4. stavovi 1, 2, 3. i 4., članom 7. stav 1., članom 65. stav 12, članom 93. stav 1. i članom 94. stavovi 1. i 9. Ustava, Sud se neće upuštati u dalju ocenu ustavnosti osporenog Zakona u odnosu na članove 2, 18. i 20. Ustava.

Zahtev za uvođenje privremene mere

110. Sud podseća da podnosioci zahteva takođe traže od Suda da donese odluku o uvođenju privremene mere sa obrazloženjem da bi *“primena [osporenog zakona] stvorila opasan presedan u odnosu na načelo podele vlasti, jer bi dozvolila jednom protiv ustavnom telu da se upliće u nadležnosti Skupštine i Vlade [...]”*.
111. Sud je prethodno zaključio da osporeni Zakon, u celini, nije u saglasnosti sa stavovima 1, 2, 3. i 4. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 1 člana 7. [Vrednosti], stavom 12 člana 65. [Nadležnosti Skupštine], stavom 1 člana 93. [Nadležnosti Vlade] i stavovima 1 i 9 člana 94. [Nadležnosti premijera] Ustava. Pored toga, kada se neki zakon osporava na osnovu člana 113. stav 5, Sud obaveštava predsednika podsećajući ga na to da se u skladu sa stavom 2, člana 43. [Rok] Zakona, osporeni zakon ne može proglasiti ukazom, stupiti na snagu ili proizvoditi pravno dejstvo dok Sud ne donese konačnu odluku o pitanju koje je pokrenuto pred njim.
112. Sud je 18. marta 2019. godine obavestio predsednika i kao rezultat toga, zakon ne može proizvoditi pravno dejstvo.
113. Stoga, Sud u skladu sa napred navedenim i u skladu sa članom 27.1 [Privremene mere] Zakona i pravilom 57 [Odluka o privremenoj meri] Poslovnika, zaključuje da je zahtev za uvođenje privremene mere bespredmetan i da se kao takav odbija.

Zahtev za održavanje rasprave

114. Sud takođe podseća da su podnosioci zahteva tražili da se održi rasprava.
115. Sud podseća da pravilo 42 [Pravo na raspravu i odustajanje] stav 2 Poslovnika propisuje da *“Sud može zakazati raspravu ukoliko veruje da je ista neophodna radi razjašnjavanja dokaza ili zakona”*.
116. Sud primećuje da je gore navedeno pravilo Poslovnika diskrecione prirode. Kao takvo, to pravilo samo predviđa mogućnost da Sud naloži održavanje rasprave u slučajevima kada veruje da je ona potrebna radi razjašnjenja pitanja dokaza ili zakona. Dakle, Sud nije dužan da naloži održavanje rasprave ako smatra da su postojeći podaci u spisima predmeta dovoljni da se bez ikakve sumnje dođe do meritorne odluke u slučaju koji se razmatra (vidi slučaj Ustavnog suda KI34/17, *podnositeljka zahteva: Valdete Daka*, presuda od 1. juna 2017. godine, stavovi 108-110 – u kojoj se kaže da *“Sud smatra da su dokumenti koji se nalaze u zahtevu dovoljni da odluči o slučaju [...]”*).
117. U konkretnom slučaju, Sud ne smatra da postoji bilo kakva nejasnoća u pogledu *“dokaza ili zakona”* i iz tog razloga ne smatra potrebnim održavanje rasprave. Dokumenti sadržani u zahtevu su dovoljni za odlučivanje o meritumu ovog slučaja.
118. Shodno tome, Sud, jednoglasno, odbija kao neosnovan zahtev podnosilaca za zakazivanje rasprave.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.5 i 116.2 Ustava, članovima 20. i 42. Zakona i na osnovu pravila 59 (1) (a) Poslovnika, dana 13. juna 2019. godine

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, jednoglasno, da članovi 1 (stav 1), 2, 4, 10 (stav 4, podstavovi 1 i 2), i član 11 (stav 3) Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom, nisu u saglasnosti sa stavovima 1, 2, 3. i 4. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 1, člana 7. [Vrednosti], stavom 12 člana 65. [Nadležnosti Skupštine], stavom 1 člana 93. [Nadležnosti Vlade] i stavovima 1 i 9 člana 94. [Nadležnosti Premijera] Ustava;
- III. DA UTVRDI, jednoglasno, da zato što suštinski članovi Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom, nisu u saglasnosti sa Ustavom, Sud proglašava isti, u celini, nesaglasnim sa Ustavom;
- IV. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za uvođenje privremene mere;
- V. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za održavanje rasprave;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu podnosiocima zahteva, predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine Kosova i Vladi Kosova;
- VII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona, i
- VIII. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Selvete Gërxhaliu-Krasniqi



Predsednica Ustavnog suda

Arta Rama-Hajrizi