



KOSOVO SPECIALIST CHAMBERS
DHOMAT E SPECIALIZUARA TË KOSOVËS
SPECIJALIZOVANA VEĆA KOSOVA

Broj spisa: KSC-CC-2020-11

Rešava: Specijalizovano veće Ustavnog suda
sudija Vidar Stensland, predsedavajući
sudija Antonio Balsamo
sudija Rumen Nenkov

Sekretar: Fidelma Donlon

Datum: 26. novembar 2020.

Jezik: engleski

Naziv spisa: Zahtev za ocenu ustavnosti predloženih amandmana na Ustav
Kosova

Stepen tajnosti: javno

**Odluka po zahtevu za ocenu ustavnosti predloženih amandmana na
Ustav Kosova**

Predsednik Skupštine Kosova
Vjosa Osmani - Sadriu

Specijalizovano veće Ustavnog suda

U sastavu

Vidar Stensland, predsedavajući sudija

Antonio Balsamo, sudija

Rumen Nenkov, sudija

Nakon većanja obavljenog na daljinu donosi sledeću odluku

I. TOK POSTUPKA

1. Dana 24. avgusta 2020, tadašnji predsednik Kosova predložio je amandmane br. 26 i br. 27 na Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu: Ustav), konkretno stavove (13) i (14) člana 162 u vezi sa Specijalizovanim većima i Specijalizovanim tužilaštvom.¹
2. Dana 18. septembra 2020, predsednik Skupštine Kosova, shodno članovima 144(3) i 162(3) Ustava, dostavio je predložene ustavne amandmane predsedniku Specijalizovanih veća kako bi ih ovo veće prethodno ocenilo (u daljem tekstu: zahtev za ocenu ustavnosti).²
3. Dana 5. oktobra 2020, veće je,³ u skladu s pravilom 15(2) Poslovnika Specijalizovanog veća Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik), obavestilo određene instance o zahtevu za ocenu ustavnosti i mogućnosti da se pismenim putem

¹ KSC-CC-2020-11, F00001, A01 Predlog amandmana na Ustav, javno, 24. avgust 2020. (zavedeno u evidenciju 21. septembra 2020).

² KSC-CC-2020-11, F00001, Pismo predsednika Skupštine Kosova, javno, 18. septembar 2020, sa prilogom A01 (zavedeno u evidenciju 21. septembra 2020).

³ U vezi sa određivanjem panela Ustavnog suda, vidi KSC-CC-2020-11, F00002, Odluka kojom se određuje panel Ustavnog suda, javno, 22. septembar 2020. U vezi sa radnim jezikom postupka, vidi KSC-CC-2020-11, F00003, Odluka o radnom jeziku, javno, 24. septembar 2020. U vezi sa mestom vođenja postupka, vidi KSC-CC-2019-06, F00002, Odluka o mestu vođenja postupka pred Specijalizovanim većem Ustavnog suda, javno, 22. januar 2019; KSC-CC-2019-06, F00001, Zahtev za promenu mesta vođenja postupka po zahtevima za ocenu ustavnosti podnetim u skladu s članom 49 Zakona, javno, 18. januar 2019.

izjasne, ukoliko žele, o njegovoj dopuštenosti i osnovanosti. Veće je takođe zatražilo od predsednika Kosova da dostavi izvesne informacije.⁴

4. Dana 7. oktobra 2020, veće je, u skladu s pravilom 15(2) Poslovnika, odobrilo zahtev Specijalizovanog tužilaštva da podnese pismeno izjašnjenje o dopuštenosti i osnovanosti zahteva.⁵

5. Dana 16. i 19. oktobra 2020, ombudsman Specijalizovanih veća i Specijalizovano tužilaštvo podneli su pismena izjašnjenja⁶ i predsednik Kosova je dostavio informacije u vezi sa predloženim amandmanima.⁷

6. Dana 20. oktobra 2020, veće je odobrilo zahteve⁸ visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku/potpredsednika Evropske komisije (u daljem tekstu: visoki predstavnik) i šefa Misije Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (u daljem tekstu: EU odnosno Euleks na Kosovu) da rok za podnošenje pismenih izjašnjenja bude produžen do 2. novembra 2020.⁹

7. Dana 30. oktobra i 2. novembra 2020, visoki predstavnik i šef Euleksa na Kosovu podneli su pismena izjašnjenja.¹⁰

⁴ KSC-CC-2020-11, F00004, Odluka po obaveštenju o zahtevu za ocenu ustavnosti i zahtev za dostavljanje informacija, javno, 5. oktobar 2020.

⁵ KSC-CC-2020-11, F00006, Odluka po zahtevu Specijalizovanog tužilaštva da mu se odobri podnošenje izjašnjenja, javno, 7. oktobar 2020; KSC-CC-2020-11, F00005, Zahtev Specijalizovanog tužilaštva da mu se odobri podnošenje izjašnjenja, javno, 6. oktobar 2020.

⁶ KSC-CC-2020-11, F00007, Izjašnjenje ombudsmana o zahtevu za ocenu ustavnosti, javno, 16. oktobar 2020; KSC-CC-2020-11, F00008, Izjašnjenje Specijalizovanog tužilaštva o predloženim amandmanima na Ustav Kosova, javno, 19. oktobar 2020.

⁷ KSC-CC-2020-11, F00009, Izjašnjenje predsednika Republike Kosova, javno, 16. oktobar 2020. (zavedeno u evidenciju 19. oktobra 2020).

⁸ KSC-CC-2020-11, F00011, Zahtev za produženje roka podnet u ime visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku/potpredsednika Evropske komisije, javno, 19. oktobar 2020; KSC-CC-2020-11, F00010, Zahtev šefa Euleksa na Kosovu za produženje roka, javno, 19. oktobar 2020.

⁹ KSC-CC-2020-11, F00012, Odluka po zahtevima za produženje roka za podnošenje pismenih izjašnjenja, javno, 20. oktobar 2020.

¹⁰ KSC-CC-2020-11, F00013, Izjašnjenje visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku o dopuštenosti zahteva za ocenu ustavnosti, javno, 30. oktobar 2020; KSC-CC-2020-11, F00014, Izjašnjenje šefa Euleksa na Kosovu, javno, 2. novembar 2020.

8. Predsednik Vlade Kosova, koga je veće takođe obavestilo o zahtevu za ocenu ustavnosti, nije podneo pismeno izjašnjenje.

II. ČINJENIČNI KONTEKST

A. IZVEŠTAJ SAVETA EVROPE

9. Dana 25. januara 2011, Parlamentarna skupština Saveta Evrope usvojila je izveštaj u kome su izneti navodi o nečovečnom postupanju i ubijanju tokom i nakon oružanog sukoba na Kosovu (u daljem tekstu: izveštaj Saveta Evrope)¹¹ i pozvala da se s tim u vezi sprovede istraga.¹²

10. U septembru 2011, Specijalna istražna radna grupa (u daljem tekstu: SIRG) je osnovana kako bi se sprovedla nezavisna krivična istraga o navodima sadržanim u izveštaju Saveta Evrope. Zakonska ovlašćenja SIRG-a proističu iz zajedničke akcije Saveta 2008/124/CFSP od 4. februara 2008, kojom je osnovan Euleks na Kosovu.¹³

B. RAZMENA PISAMA 2012. GODINE

11. Dana 4. septembra 2012, predsednik Kosova i visoki predstavnik razmenili su pisma u vezi s mandatom Euleksa na Kosovu. U pismu visokom predstavniku, predsednik Kosova je potvrdio da će SIRG nastaviti sa radom sve dok Savet Evropske unije ne obavesti Kosovo da su okončane istrage ili postupci koji su na osnovu tih istraga pokrenuti.

¹¹ Parlamentarna skupština Saveta Evrope, izveštaj dok.12462, Nečovečno postupanje sa ljudima i nedozvoljena trgovina ljudskim organima na Kosovu, 7. januar 2011.

¹² Parlamentarna skupština Saveta Evrope, rezolucija 1782 (2011), Istraga u vezi s navodima o nečovečnom postupanju sa ljudima i nedozvoljenoj trgovini ljudskim organima na Kosovu, 25. januar 2011.

¹³ Zajednička akcija Saveta 2008/124/CFSP od 4. februara 2008. o Misiji Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu, Euleks na Kosovu. Petnaest puta izmenjena i dopunjena, poslednje izmene i dopune usvojene su odlukom Saveta Evropske unije (CFSP) 2020/792 od 11. juna 2020, čime je mandat Euleksa na Kosovu produžen do 14. juna 2021.

12. Dana 7. septembra 2012, Skupština Kosova je Zakonom br. 04/L-148 ratifikovala navedenu razmenu pisama kao međunarodni sporazum između Kosova i EU. Shodno njegovom članu 1(2), međunarodni sporazum je ratifikovan u celosti.¹⁴

C. RAZMENA PISAMA 2014. GODINE

13. Dana 14. aprila 2014, predsednik Kosova i visoki predstavnik razmenili su pisma. U svom pismu visokom predstavniku, predsednik Kosova izneo je sledeće:

[...]

Ukoliko istrage SIRG-a budu imale kao rezultat optužnicu i sudski postupak, biće potrebno obezbediti povoljno okruženje za vršenje pravosuđa. U skladu s tim, za prvostepene i žalbene postupke koji se eventualno pokrenu na osnovu istraga SIRG-a postojaće jedan specijalizovan sud unutar sudskog sistema Kosova, kao i specijalizovano tužilaštvo. [...] osetljivi postupci, uključujući saslušavanje svedoka, vodiće se izvan [Kosova] [...] podnesci i osetljivi spisi će biti predočavani i čuvani isključivo izvan [Kosova].

Kako bi se omogućilo vođenje takvih postupaka [...] Kosovo će obrazovati posebna, za tu svrhu namenjena, sudska veća koja će biti izmeštena u treću državu [...] za krivične postupke koji budu pokrenuti kao rezultat rada SIRG-a.

Te strukture će se rukovoditi vlastitim statutom i pravilnikom o postupku i dokazima [...]. Sve zakonske mere [...] za formiranje specijalizovanog suda [...] i specijalizovanog tužilaštva u vezi sa SIRG-om [...] uključujući i ustavne amandmane prema potrebi, usvajaće se u skladu sa zakonom Kosova i razmatrati pred Ustavnim sudom.

[...]

U skladu s Ustavom i merodavnim zakonima Kosova, sa šefom misije Euleksa na Kosovu i/ili specijalnim predstavnikom Evropske unije [...] obavljaćemo konsultacije o izmenama i dopunama zakona koje imaju uticaja na sprovođenje mandata Euleksa na Kosovu, sudske postupke pokrenute na osnovu istraga SIRG-a, kao i na vršenje mandata specijalnog predstavnika Evropske unije.

[...]

[...] aktivnosti i mandat preneseni u svrhe rada gore navedenih sudskih veća i specijalizovanog tužilaštva [...] nastaviće se sve dok Savet Evropske unije ne

¹⁴ Zakon br. 04/L-148 o ratifikaciji međunarodnog sporazuma između Republike Kosova i Evropske unije o Misiji Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu. Dana 7. septembra 2012, predsednik Kosova je dekretom br. DL-039-2012 proglasio Zakon br. 4/L-148. Istog dana, Zakon br. 04/L-148 stupio je na snagu, shodno članu 3 tog zakona.

obavesti Kosovo da su istrage završene i da su okončani svi postupci pokrenuti pred sudskim većima na osnovu tih istraga.

14. U pismu upućenom predsedniku Kosova, visoki predstavnik je izneo sledeće:

[...]

[...] rad [SIRG-a] i svi rezultirajući sudski postupci nastaviće se sve dok Savet Evropske unije ne obavesti Kosovo da su istrage i postupci okončani.

[...]

15. Dana 23. aprila 2014, Zakonom br. 04/L-274 Skupština Kosova je ratifikovala gore navedenu razmenu pisama kao međunarodni sporazum između Kosova i EU. Shodno njegovom članu 1(2), međunarodni sporazum je ratifikovan u celosti.¹⁵

D. USTAVNI AMANDMAN

16. Dana 7. marta 2015, Vlada Kosova je iznela predlog amandmana na Ustav o dodavanju, posle člana 161, novog člana 162 o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu.¹⁶ Shodno članu 162(1), “[z]a ispunjenje međunarodnih obaveza u vezi s [izveštajem Saveta Evrope], Republika Kosovo može osnivati [Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo] [...]”.

17. Dana 9. marta 2015, predsednik Skupštine Kosova, postupajući u skladu s članovima 113(9) i 144(3) Ustava, uputio je Ustavnom sudu Kosova amandman tražeći

¹⁵ Zakon br. 04/L-274 o ratifikaciji međunarodnog sporazuma između Republike Kosovo i Evropske unije o Misiji Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu. Skupština Kosova je usvojila Zakon br. 04/L-274 dvotrećinskom većinom u skladu s članom 18 Ustava. Kad je reč o usvajanju dvotrećinskom većinom, vidi Kosovo, Ustavni sud, *Ocena amandmana na Ustav Republike Kosova predloženog od strane Vlade Republike Kosova i podnetog od strane predsednika Skupštine Republike Kosova 9. marta 2015. dopisom br. 05-433/DO-318*, KO 26/15, odluka, 14. april 2015. (15. april 2015), stav 51. Dana 7. maja 2014, predsednik Kosova je dekretom br. DL-022-2014, proglasio Zakon br. 04/L-274. Dana 15. maja 2014, Zakon br. 04/L-274 objavljen je u Službenom listu Kosova i, shodno članu 3 tog zakona, stupio je na snagu 15 dana kasnije.

¹⁶ Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stav 13.

prethodnu ocenu o tome da li se amandmanom umanjuju prava i slobode zajemčene poglavljem II Ustava.¹⁷

18. Dana 14. aprila 2015,¹⁸ Ustavni sud Kosova je potvrdio da se amandmanom ne umanjuju prava i slobode zajemčene poglavljima II i III, kao i da je u duhu i po slovu Ustava. Ustavni sud je napomenuo da je amandman uveden na osnovu međunarodnog sporazuma između Kosova i Evropske unije od 14. aprila 2014. (vidi stavove 13-15 gore).¹⁹

19. Dana 3. avgusta 2015, Skupština Kosova je usvojila amandman na Ustav o dodavanju, posle člana 161, novog člana o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu. Amandman je stupio na snagu istog dana.

E. ZAKON

20. Dana 3. avgusta 2015, Skupština Kosova je usvojila Zakon br. 05/L-053 o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu (u daljem tekstu: Zakon). Kako se navodi u članu 1(1), ovim Zakonom se uređuju organizacija, funkcionisanje i nadležnost Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva.

21. Dana 31. avgusta 2015, Zakon je objavljen u Službenom listu Kosova i, shodno članu 65, stupio je na snagu 15 dana kasnije.

F. SPORAZUM S DRŽAVOM DOMAĆINOM

22. Dana 15. februara 2016, Kosovo je sklopilo sporazum sa Holandijom o sedištu izmeštenih Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva u Holandiji, imajući u vidu član 162 Ustava, razmenu pisama 2014. godine i Zakon.

¹⁷ *Ibid.*, stavovi 1, 14.

¹⁸ *Ibid.*, stavovi 9-10.

¹⁹ *Ibid.*, stav 37.

23. Član 2 sporazuma predviđa da se time “[...] stvaraju odgovarajući uslovi za stabilnost i nezavisnost [izmeštenih Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva] i omogućuje njihov nesmetan i efikasan rad”.

24. Dana 1. januara 2017, sporazum je stupio na snagu.

G. DRUGE RAZMENE PISAMA

25. U periodu između 2016. i 2020, predsednik Kosova i visoki predstavnik razmenili su više pisama, od kojih nijedno ne reguliše mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva.²⁰

H. PREDLOŽENI USTAVNI AMANDMANI

26. Dana 24. avgusta 2020, predsednik Kosova je predložio amandmane br. 26 i br. 27 na Ustav, konkretno član 162(13) i (14).²¹

III. ZAHTEV ZA OCENU USTAVNOSTI

27. Dana 18. septembra 2020, predsednik Skupštine Kosova, pozivajući se na članove 144(3) i 162(3) Ustava, dostavio je tekst predloženih amandmana predsedniku Specijalizovanih veća. Konkretno, predsednik Skupštine Kosova je zatražio da ovo veće prethodno oceni da li se predloženim amandmanima umanjuju prava i slobode zajemčene poglavljem II Ustava (u daljem tekstu: zahtev za ocenu ustavnosti).²²

²⁰ Dana 9. i 15. juna 2016, predsednik Kosova i visoki predstavnik razmenili su pisma u vezi s mandatom Euleksa na Kosovu. Vidi Zakon br. 05/L-102 o ratifikaciji međunarodnog sporazuma između Republike Kosova i Evropske unije o Misiji Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu.

Dana 4. i 8. juna 2018, predsednik Kosova i visoki predstavnik razmenili su pisma u vezi s mandatom Euleksa na Kosovu.

Dana 8. i 10. jula 2020, predsednik Kosova i visoki predstavnik razmenili su pisma u vezi s mandatom Euleksa na Kosovu.

²¹ KSC-CC-2020-11, F00001, A01 Predlog amandmana na Ustav, javno, 24. avgust 2020. (zavedeno u evidenciju 21. septembra 2020).

²² KSC-CC-2020-11, F00001, Pismo predsednika Skupštine Kosova, javno, 18. septembar 2020, s prilogom A01 (zavedeno u evidenciju 21. septembra 2020).

IV. NADLEŽNOST

28. Veće ponavlja da, prema članu 162(3) Ustava i članu 49(2) Zakona, veće ima isključivu nadležnost da rešava po zahtevima za ocenu ustavnosti koji su, pod jedan, podneti na osnovu člana 113 Ustava i, pod dva, tiču se Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva.

29. Kad je reč o prvom kriterijumu, veće primećuje da je predsednik Skupštine uputio zahtev za ocenu ustavnosti pozivajući se na član 144(3) Ustava, koji predviđa da Ustavni sud daje prethodnu ocenu predloženih ustavnih amandmana. Takva prethodna ocena predloženih ustavnih amandmana takođe je predviđena članom 113(9) Ustava. Iz toga proizlazi da je zahtev za ocenu ustavnosti podnet na osnovu člana 113, konkretno njegovog stava (9), kao i člana 144(3).²³

30. Kad je reč o drugom kriterijumu, veće primećuje da se predloženi ustavni amandmani odnose na član 162(13) i (14) Ustava. Prema stavu (1) člana 162, "[o]rganizacija, funkcionisanje i jurisdikcija [Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva] uređuju se ovim članom [...]". Iz toga proizlazi da se zahtev za ocenu ustavnosti odnosi na Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo.

31. Veće stoga zaključuje da ima isključivu nadležnost da rešava po zahtevu za ocenu ustavnosti na osnovu člana 162(3) Ustava i člana 39(2) Zakona.²⁴

V. DOPUŠTENOST

²³ S tim u vezi, vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stavovi 1, 4; *Potvrda predloženog ustavnog amandmana, podnetog od strane predsednika Skupštine Republike Kosova 24. oktobra 2018. dopisom br. 06/2156/DO-1156*, KO 162/18, odluka, 19. decembar 2018. (7. februar 2019), stav 4; *Ocena amandmana na Ustav Republike Kosova, predloženog od strane pedeset i pet poslanika Skupštine Republike Kosova, upućenog od strane predsednika Skupštine Republike Kosova 6. februara 2015. dopisom br. 05-259/DO-179*, KO 13/15, odluka, 10. mart 2015. (16. mart 2015), stavovi 1, 4; *Ocena ustavnih amandmana predloženih od strane Vlade, koje je predsednik Skupštine Republike Kosova podneo 11. marta 2014. dopisom br. 04-DO-2186*, KO 44/14, odluka, 31. mart 2014. (3. april 2014), stavovi 2, 5.

²⁴ Kad je reč o nadležnosti, vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stavovi 36 (tačka c), 78.

A. IZJAŠNENJA

32. Ombudsman Specijalizovanih veća i visoki predstavnik iznose da zahtev za ocenu ustavnosti nije dopušten jer je predsednik Kosova predložio ustavne amandmane ne poštujući relevantnu proceduru. On naime nije obavio konsultacije predviđene razmenom pisama 2014. godine (vidi stav 13 gore) pre nego što je predsedniku Skupštine dostavio ustavne amandmane.²⁵

33. Isto tako, šef Euleksa na Kosovu smatra da zahtev za ocenu ustavnosti nije dopušten. Pozivajući se na pravilo 14(f) Poslovnika, on iznosi da zahtev za ocenu ustavnosti predstavlja povredu postupka budući da se predsednik Kosova nije konsultovao s Euleksom na Kosovu u vezi s predloženim amandmanima. Obaveza da se vrše konsultacije proizlazi iz razmene pisama 2014. godine, uključene u član 162 Ustava pozivanjem u tom članu na Zakon br. 04/L-274.²⁶

34. Specijalizovano tužilaštvo, s druge strane, ne iznosi da zahtev za ocenu ustavnosti nije dopušten. Specijalizovano tužilaštvo primećuje da je zahtev za ocenu ustavnosti podnet na osnovu člana 113(9) Ustava.²⁷

B. OCENA VEĆA

35. Veće ponavlja da, shodno članu 113(1) Ustava, ono "odlučuje samo o slučajevima koje su [mu] ovlašćene stranke podnele".²⁸ Kao što je već rečeno, ovaj zahtev za ocenu ustavnosti temelji se na članu 113(9) koji glasi:

²⁵ KSC-CC-2020-11, F00007, Izjašnjenje ombudsmana o zahtevu za ocenu ustavnosti, javno, 16. oktobar 2020, stavovi 21-27; KSC-CC-2020-11, F00013, Izjašnjenje visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku o dopuštenosti zahteva za ocenu ustavnosti, javno, 30. oktobar 2020, stavovi 13-17.

²⁶ KSC-CC-2020-11, F00014, Izjašnjenje šefa Euleksa na Kosovu, javno, 2. novembar 2020, stavovi 12, 14, 17-18.

²⁷ KSC-CC-2020-11, F00008, Izjašnjenje tužilaštva o predloženim amandmanima na Ustav Kosova, javno, 19. oktobar 2020, stav 7.

²⁸ KSC-CC-2020-08, F00020, RED, Javna redigovana verzija odluke po zahtevu [REDIGOVANO] za ocenu ustavnosti odluke sudije pojedinca, javno, 20. april 2020, stav 38.

Predsednik Skupštine Kosova mora da podnese predloženi ustavni amandman pre usvajanje istog u Skupštini kako bi se osiguralo da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava.

36. U predmetnom slučaju, predložene ustavne amandmane je veću uputio predsednik Skupštine koji je ovlašćen da to čini shodno članu 113(9). Osim toga, predsednik Skupštine je zatražio da veće prethodno oceni da li se predloženim amandmanima umanjuju prava i slobode zajemčene poglavljem II (vidi stav 27 gore). Iz toga proizlazi da zahtev za ocenu ustavnosti ispunjava uslove iz člana 113(1) i (9).

37. Budući da ombudsman i visoki predstavnik smatraju da postupak podnošenja ustavnih amandmana predstavlja uslov da bi zahtev za ocenu ustavnosti bio dopušten, veće konstatuje da takav uslov za dopuštenost nije predviđen Ustavom, Zakonom niti Poslovnikom. Isto tako, veće konstatuje da se teško može prihvatiti tvrdnja šefa Euleksa na Kosovu da, budući da nije bilo konsultacija, zahtev za ocenu ustavnosti predstavlja zloupotrebu postupka shodno pravilu 14(f) Poslovnika. Na osnovu informacija kojima veće raspolaže ne može se zaključiti da zahtev za ocenu ustavnosti predstavlja štetno ostvarivanje određenog prava u neku svrhu koja nije bila predviđena.²⁹ S druge strane, veće će se vratiti na pitanje konsultacija kad bude razmatralo osnovanost zahteva za ocenu ustavnosti.

38. Veće stoga zaključuje da je ovlašćena stranka zakonitim putem uputila zahtev za ocenu ustavnosti, shodno članu 113(9) Ustava, i on se stoga mora proglasiti dopuštenim u skladu s članom 113(1) Ustava.³⁰

²⁹ S tim u vezi, vidi ESLJP, *Zhdanov and Others v. Russia*, br. 12200/08 i druga dva, 16. jul 2019, stav 79; *Miroļubovs and Others v. Latvia*, br. 798/05, 15. septembar 2009, stav 62.

³⁰ Vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stavovi 16-21; KO 162/18, *op. cit.*, stavovi 17-21; KO 13/15, *op. cit.*, stavovi 17-22; KO 44/14, *op. cit.*, stavovi 21-22; *Potvrda predloženog ustavnog amandmana, podnetog od strane predsednika Skupštine Republike Kosova* 18. januara 2013. dopisom br. 04-DO-1357, KO 09/13, odluka, 29. januar 2013, stavovi 13-15; *Potvrda predloženih ustavnih amandmana podnetih od strane predsednika Skupštine Republike Kosova* 22. juna 2012. dopisom br. 04-DO-1095, KO 61/12, odluka, 31. oktobar 2012, stavovi 14-16; *Predloženi amandmani na Ustav podneti od strane predsednika Skupštine Republike Kosova* 23. marta 2012. i 4. maja 2012, KO 29/12 i KO 48/12, odluka, 20. jul 2012, stavovi 34-37; *Ocena Vladinih predloga ustavnih amandmana koje je 12. aprila 2012. godine podneo predsednik Skupštine Republike*, KO 38/12, odluka, 10. mart 2012. (15. maj 2012), stavovi 20-26.

VI. OCENA

A. ČLAN 162 USTAVA

39. Član 162(13) i (14) Ustava, na koji se odnose predloženi ustavni amandmani, glasi:

Član 162
Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo

Bez obzira na odredbe ovog Ustava:

[...]

13. Mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva će trajati u periodu od pet (5) godina, osim ako se obaveštenje o prestanku mandata izvrši ranije u skladu sa Zakonom br. 04/L-274.

14. U odsustvu obaveštenja o prestanku mandata u skladu sa stavom 12, mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva će se nastaviti do obaveštenja o završetku mandata, koje će biti obavljeno u skladu sa Zakonom br. 04/L-274 i u konsultaciji s Vladom.

B. PREDLOŽENI USTAVNI AMANDMANI

40. Predsednik Kosova je predložio amandmane na Ustav, konkretno, predložio je da član 162(13) i (14) glasi:

I.

Amandman br. 26

Stav 13 člana 162 [Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo] se briše i zamenjuje sledećim tekstom:

13. Mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva će trajati sve dok Savet Evropske unije, u konsultaciji s Vladom Republike Kosova, ne izda obaveštenje o njegovom prestanku.

Amandman br. 27

Stav 14 člana 162 [Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo] se briše.

II.

Ustavni amandmani stupaju na snagu odmah po usvajanju od strane Skupštine Republike Kosova.

C. INFORMACIJE KOJE JE DOSTAVIO PREDSEDNIK KOSOVA

41. U odgovoru na zahtev veća da se obrazlože predloženi ustavni amandmani,³¹ predsednik Kosova je izneo da stavovi (13) i (14) člana 162 dvosmisleni u pogledu prestanka mandata Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva. S obzirom na način na koji su te odredbe formulisane pojavilo se mišljenje da će mandat trajati ne duže od pet godina, što je izazvalo brojna reagovanja.

42. Predloženi amandmani stoga imaju za cilj da se izbegne "svaka dvosmislenost i eliminiše bilo kakva dilema". Amandmani predviđaju da će mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva trajati "sve dok Savet Evropske unije, u konsultaciji s Vladom Republike Kosova, ne izda obaveštenje o njegovom prestanku". Na taj način, predloženim amandmanima se, po rečima predsednika Kosova, član 162 usaglašava sa Zakonom br. 04/L-274.³²

D. IZJAŠNENJA DRUGIH INSTANCI

1. Ombudsman Specijalizovanih veća

43. Ombudsman iznosi da bi se predloženim ustavnim amandmanima iz člana 162 isključilo bitno pozivanje na Zakon br. 04/L-274 (vidi stav 15 gore), a time i međunarodne obaveze Kosova koje proističu iz razmene pisama 2014. godine. Te međunarodne obaveze, po mišljenju ombudsmana, od ključnog su značaja za valjano vršenje pravosuđa i zaštitu osnovnih prava i sloboda lica koja učestvuju u postupcima pred Specijalizovanim većima i Specijalizovanim tužilaštvom.

44. Konkretno, te obaveze obuhvataju aspekte kao što su izmeštanje Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva u treću državu, zapošljavanje isključivo međunarodnog osoblja, prenošenje svih državnih ovlašćenja potrebnih za

³¹ KSC-CC-2020-11, F00004, Odluka po obaveštenju o zahtevu za ocenu ustavnosti i zahtev za dostavljanje informacija, javno, 5. oktobar 2020.

³² KSC-CC-2020-11, F00009, Izjašnjenje predsednika Republike Kosova, javno, 16. oktobar 2020. (zavedeno u evidenciju 19. oktobra 2020), str. 7, stavovi 5-6.

njihov rad, kao i to da se preneti ovlašćenja i rad nastavljaju sve dok Savet Evropske unije ne obavesti Kosovo da su postupci završeni. Te međunarodne obaveze, smatra ombudsman, ne bi trebalo brisati iz Ustava, koji je najviši pravni akt Kosova prema njegovom članu 16(1).³³

2. Specijalizovano tužilaštvo

45. Specijalizovano tužilaštvo takođe smatra bi se predloženim ustavnim amandmanima iz Ustava uklonilo svako izričito pozivanje na razmenu pisama 2014. godine. Predloženim amandmanima bi se takođe unela neizvesnost u pogledu dužine mandata Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva. Ta neizvesnost bi ugrozila osnovna prava i slobode zajemčene poglavljem II Ustava, uključujući pravo na život prema članu 25, pravo na pravično suđenje prema članovima 30 i 31, kao i pravo na sudsku zaštitu prava prema članu 54.

46. Kada je reč o neizvesnosti koja se unosi predloženim ustavnim amandmanima, Specijalizovano tužilaštvo ukazuje na reči predsednika Kosova. U vezi sa predloženim amandmanima predsednik je naveo da je potrebno da se mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva „produži“ i „pojasni“. „Produženje“ mandata, naročito, sugerise da je taj mandat istekao. Usvajanjem predloženih amandmana bi se tako otvorila mogućnost za različita tumačenja u pogledu dužine mandata Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva. Međutim, taj mandat je jasno definisan u stavovima (13) i (14) člana 162 kada se oni tumače zajedno sa razmenom pisama 2014. godine.

47. Dalje, Specijalizovano tužilaštvo ističe da predloženi ustavni amandmani sastoje od dva zasebna amandmana, amandmana br. 26 i amandmana br. 27. Prema tome, postoji mogućnost da jedan od njih bude usvojen a drugi ne. U slučaju da se usvoji samo predloženi amandman br. 27, dužina mandata Specijalizovanih veća i

³³ KSC-CC-2020-11, F00007, Izjašnjenje ombudsmana o zahtevu za ocenu ustavnosti, javno, 16. oktobar 2020, stavovi 31-32, 35-36, 40-42, 44.

Specijalizovanog tužilaštva svela bi se na pet godina, koje su već istekle. Time bi očigledno došlo do kršenja osnovnih prava i sloboda zajemčenih poglavljem II.³⁴

E. OCENA VEĆA

1. Granice preispitivanja

48. Veće najpre podseća da je zahtev za preispitivanje ustavnosti podnesen prema članu 113(9) Ustava. Tom odredbom se, dakle, postavljaju granice ovog preispitivanja.³⁵ S obzirom na formulaciju člana 113(9) (vidi stav 35 gore), konkretno pitanje upućeno veću je materijalno-pravne prirode, o tome da li predloženi amandmani umanjuju prava i slobode zajemčene poglavljem II.

49. Pošto član 113(9) predviđa ocenu predloga ustavnih amandmana s obzirom na prava i slobode zajemčene poglavljem II, postavlja se pitanje da li veće treba da da svoju ocenu isključivo u kontekstu poglavlja II. S tim u vezi veće napominje da se, u oceni predloga amandmana kojim je dodat član 162, Ustavni sud Kosova, pored prava i sloboda zajemčenih Ustavom, pozivao i na slovo i duh Ustava.³⁶ Ustavni sud zauzeo je sličan stav i u drugim slučajevima kada je davao svoju ocenu predloga ustavnih amandmana prema članu 113(9) Ustava.³⁷

50. Imajući u vidu navedeno, veće će dati svoju ocenu predloženih ustavnih amandmana u odnosu na poglavlje II Ustava i druge relevantne odredbe Ustava kojima se obezbeđuju osnovna prava i slobode, kao i s obzirom na Ustav u celini.

³⁴ KSC-CC-2020-11, F00008, Izjašnjenje tužilaštva o predloženim amandmanima na Ustav Kosova, javno, 19. oktobar 2020, stavovi 8-13, 16-21.

³⁵ U vezi sa sudskom nadležnošću prema članu 113(9) Ustava, vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 29/12 i KO 48/12, *op. cit.*, stav 59.

³⁶ Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stav 22.

³⁷ Vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 162/18, *op. cit.*, stavovi 24-25, 27, 49; KO 13/15, *op. cit.*, stavovi 23-24; KO 44/14, *op. cit.*, stavovi 25-28; KO 09/13, *op. cit.*, stav 17; KO 61/12, *op. cit.*, stav 18; KO 29/12 i KO 48/12, *op. cit.*, stavovi 61-64, 68-70; KO 38/12, *op. cit.*, stav 31.

51. Ovde veće takođe podseća da je, prema članu 53 Ustava, dužno da tumači ljudska prava i osnovne slobode zajemčene poglavljem II Ustava u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP).³⁸

52. Imajući to u vidu, veće prelazi na pitanje, prema članu 113(9) Ustava, da li predloženi ustavni amandmani umanjuju osnovna prava i slobode.

2. Da li predloženi amandmani umanjuju osnovna prava i slobode

53. Veće najpre primećuje da se stvarni značaj predloženih ustavnih amandmana za osnovna prava i slobode može oceniti samo ako se uzmu u obzir specifični kontekst i smisao osnivanja Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva i specifične karakteristike njihovog pravnog režima.³⁹

(a) Kontekst i smisao osnivanja

54. Veće podseća da su Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo osnovani u vezi sa izveštajem Saveta Evrope (vidi stavove 9-10, 16 i 16 gore),⁴⁰ u kome su iznesene ozbiljne tvrdnje o nečovečnom postupanju i ubijanju ljudi za vreme i nakon oružanog

³⁸ Vidi KSC-CC-2019-05, F00012, Odluka po zahtevu Mahira Hasanijija za ocenu ustavnosti naloga tužilaštva od 20. decembra 2018, javno, 20. februar 2019, stav 25; KSC-CC-PR-2020-09, F00006, Odluka po zahtevu za ocenu ustavnosti izmena i dopuna Pravilnika o postupku i dokazima usvojenih na plenarnoj sednici 29 i 30 aprila 2020, javno, 22. maj 2020, stav 16; KSC-CC-PR-2017-01, F00004, Odluka po zahtevu za ocenu ustavnosti Pravilnika o postupku i dokazima usvojenog na plenarnoj sednici 17. marta 2017. prosleđenog specijalizovanom veću Ustavnog suda, javno, 26. april 2017, stav 16 *in fine*. Vidi takođe Kosovo, Ustavni sud, *Ocena ustavnosti presude Pml br. 181/15 Vrhovnog suda Republike Kosovo od 6. novembra 2015. godine*, KI 43/1, Rešenje o neprihvatljivosti, 14. april 2016. (16. maj 2016), stav 50 *in fine*; *Gëzim and Makfire Kastrati protiv Opštinskog suda Prištine i Sudskog saveta Kosova*, KI 41/12, odluka, 25. januar 2013. (26. februar 2013), stav 58.

³⁹ Veće je ranije pomenulo postojanje pravnog sistema Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva, vidi KSC-CC-2019-07, F00013, Odluka po zahtevu Dritona Lajcija Ustavnom sudu u vezi sa postupkom vođenja informativnog razgovora od strane Specijalizovanog tužilaštva, javno, 13. januar 2020, stav 32.

⁴⁰ Vidi takođe član 1(2) Zakona koji predviđa sledeće: "Specijalizovana veća [...] i Specijalizovano tužilaštvo neophodni su [...] kako bi se osigurao [...] krivični postupak u vezi sa navodima [...] koji se tiču [dela] iz [izveštaja Saveta Evrope] [...]". Takođe, Ustavni sud Kosova u predmetu broj KO 26/15 konstatuje da je osnivanje Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva neophodno kako bi Kosovo ispoštovalo svoje međunarodne obaveze koje proističu iz izveštaja Saveta Evrope, vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stavovi 50-53.

sukoba na Kosovu. Dalje, u njemu se pominje više prepreka otkrivanju istine o tim događajima na Kosovu, među kojima oklevanje ili strah svedoka da svedoče, njihovo nepoverenje u zaštitne mere, kao i eliminacija. Takođe se tvrdi da su lica koja su bila umešana u te kriminalne aktivnosti kasnije došla na vlast ili su bliska licima na vlasti, i navode se konkretna imena. Pored toga, u izveštaju Saveta Evrope se podvlači veza između organizovanog kriminala i političkih krugova, uključujući predstavnike vlasti.⁴¹

55. Veće ne može da zanemari činjenicu da je upravo u tom kontekstu razmenom pisama 2014. godine predviđeno osnivanje Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva kako bi se obezbedilo valjano vršenje pravosudne delatnosti u postupcima koji budu pokrenuti na osnovu istraga SIRG-a. Štaviše, u članu 1(2) Zakona govori se o osnivanju Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva „kako bi se osigurao bezbedan, nezavisan, nepristrasan, pravičan i efikasan krivični postupak u vezi sa navodima [o krivičnim delima] [...] a koja se tiču dela iz [izveštaja Saveta Evrope] i koja su bila predmet krivične istrage SIRG-a [...]”.

56. Iz toga, dakle, proizlazi da je *raison d'être* Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva, a otuda i njihovog pravnog režima, da ostvare, u svom specifičnom kontekstu, relevantna osnovna prava i slobode u vezi sa optužbama iz izveštaja Saveta Evrope, a konkretno u vezi sa postupcima koji proističu iz istraga SIRG-a. Predloženi ustavni amandmani tiču se tog pravnog režima pošto se njima predlaže izmena člana 162(13) i (14) Ustava, kojim se regulišu relevantni aspekti Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva.

⁴¹ Vidi izveštaj Saveta Evrope, odeljak B. *Explanatory memorandum*, stavovi 7, 21, 25, 61, 68-69, 72, 74, 76, 104, 113-114, 172, 176.

57. Iz toga sledi da je predložene ustavne amandmane potrebno ispitati sa najvećom pažnjom, vodeći računa o specifičnim karakteristikama pravnog režima Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva.

(b) Specifične karakteristike

58. Iz konteksta u kome su osnovana Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo proističe da specifične karakteristike njihovog pravnog režima obezbeđuju da Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo, u svom specifičnom kontekstu, ostvaruju „pravilno vršenje pravosudne delatnosti“ u pogledu postupaka proisteklih iz istraga SIRG-a, kako je predviđeno razmenom pisama 2014. godine.

59. U vezi sa tim, a za potrebe ovog preispitivanja, veće ističe da je Kosovo prenelo neka od svojih državnih ovlašćenja na Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo prema razmeni pisama 2014. godine. U razmeni pisama 2014. godine izričito se navodi član 20(1) Ustava, koji predviđa da “Republika Kosovo, na osnovu međunarodnih ratifikovanih sporazuma, prenosi državna ovlašćenja međunarodnim organizacijama za neka određena pitanja”. Dalje, mandat prenesen prema razmeni pisama 2014. godine traje sve dok Savet Evropske unije ne obavesti Kosovo o njegovom prestanku.

60. Pored navedenog prenošenja određenih državnih ovlašćenja, razmenom pisama 2014. godine predviđeno je da Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo postupaju po svojim sopstvenim pravnim propisima. Konkretno, u razmeni pisama 2014. godine kaže se da će se Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo „rukovoditi vlastitim statutom i pravilnikom o postupku i dokazima [...]”. Dalje, Kosovo se obavezalo da će usvojiti zakonske propise kako bi omogućilo rad Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva, uključujući „eventualne ustavne amandmane, ako je potrebno“.

61. U vezi sa tim, veće napominje da je Kosovo ispoštovalo obavezu da usvoji zakonske propise kako bi omogućilo rad Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva usvajanjem člana 162 Ustava i Zakona o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu. U tom pogledu veće se saglašava sa stavom Ustavnog suda Kosova da je unošenje u Ustav člana 162 o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu usledilo iz razmene pisama 2014. godine (vidi stav 18 gore).

62. Što se tiče zasebnog pravnog okvira Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva, veće napominje da se ta karakteristika potvrđuje i članom 162(1) Ustava, koji predviđa da se organizacija, rad i nadležnost Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva uređuju ovim članom i Zakonom. Dalje, član 162 o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu primenjuje se „bez obzira na odredbe ovog Ustava“. Isto tako, članom 3(4) Zakona predviđeno je da se “[nijedan] [...] drugi zakon, propis, deo podzakonskog akta, drugi pravilnik ili običaj i praksa na Kosovu koji ni[je] izričito sadr[ž]a[n] u ovom Zakonu ne primenjuj[e] [...] u odnosu na organizaciju, upravljanje, rad ili nadležnost Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva.“

63. Iz karakteristika Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva predviđenih razmenom pisama 2014. godine jasno proističe da je namera razmene pisama, a u cilju „pravilnog vršenja pravosudne delatnosti“, da Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo rade kao autonomna tela. Takođe proističe da se autonomni rad osigurava pre svega ustupanjem određenih državnih funkcija za sve vreme njihovog mandata, iz čega proističe i uspostavljanje njihovog zasebnog pravnog okvira.

(c) Predloženi ustavni amandmani

(i) Dužina mandata

64. U ovom pogledu, veće najpre primećuje da ustavni amandmani, ovako kako su formulisani, pokreću načelno pitanje autonomije, kao i pravne sigurnosti, uključujući i pitanje stabilnosti, pravnog režima Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva za sve vreme mandata koji mu je poveren razmenom pisama 2014. godine.⁴² Veće naročito napominje da je predsednik Kosova predložio amandmane iako Savet Evropske unije nije dostavio obaveštenje o prestanku mandata kako je predviđeno razmenom pisama 2014. godine i članovima 162(13) i (14) Ustava.

65. S tim u vezi, predsednik Kosova se poziva na „dvosmislenost“ člana 162(13) i (14) zbog koje bi se moglo zaključiti da je mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva ograničen na period od pet godina, koji je već istekao. Međutim, veće ne vidi kako bi se ova odredba mogla tumačiti na taj način.

66. Član 162(13) i (14) predviđa da se u slučaju da Savet Evropske unije ne dostavi obaveštenje o prestanku mandata pre isteka prvog petogodišnjeg perioda mandat nastavlja sve dok Savet Evropske unije ne obavesti Kosovo o njegovom prestanku. Savet Evropske unije nije dostavio takvo obaveštenje pre isteka prvog petogodišnjeg perioda kako nalaže član 162(13). Prema tome, mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva se nastavlja do obaveštenja Saveta Evropske unije o njegovom prestanku u skladu s članom 162(14).

67. Nastavljanje mandata Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva takođe je u skladu sa razmenom pisama 2014. godine, na koju se član 162(13) i (14) onako kako je sada formulisan poziva. Dalje, u razmeni pisama 2014. godine jasno je rečeno šta znači prestanak mandata. Konkretno, mandat „se nastavlja sve dok [...] Savet

⁴² Treba napomenuti da je Ustavni sud Kosova o stavovima (13) i (14) člana 162 Ustava, onako kako su sada formulisani, zaključio da je to “u saglasnosti sa načelima pravne sigurnosti”. Vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 26/15, *op. cit.*, stav 101.

Evropske Unije ne obavesti Kosovo *da su završene istrage i da su završeni svi postupci pred sudskim većima koji su eventualno na osnovu njih pokrenuti*". (naglasak dodat)

68. Što se tiče izmene predložene amandmanima da se iz člana 162(13) i (14) Ustava briše pozivanje na razmenu pisama 2014. godine, veće primećuje da se tim pominjanjem precizira da se mandat Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva nastavlja do završetka relevantnih postupaka. Ustavnim preciziranjem dužine mandata Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva obezbeđuje se njihov neometani rad na bezbedan, nezavistan, nepristrasan, pravičan i delotvoran način, sve do završetka relevantnih postupaka koji se pokrenu na osnovu istraga SIRG-a.

69. Otuda bi se brisanjem te reference – kako se predlaže amandmanima br. 26 i br. 27 – umanjila osnovna prava i slobode lica koja učestvuju u tim postupcima. Konkretno, veće ističe kao jedan od primera kada su u pitanju žrtve – pravo na nezavisnu i delotvornu istragu prema procesnim garancijama članova 25 i 27 Ustava i članova 2 i 3 Evropske konvencije;⁴³ a kada su u pitanju zaštićeni svedoci – pravo na fizički i duševni integritet prema članu 26 Ustava i članu 8 Evropske konvencije.

70. Navedeni zaključak u pogledu amandmana br. 26 i br. 27 izveden je bez obzira na verovatnu tehničku grešku u članu 162(14) gde se govori o obaveštenju Saveta Evropske unije o ranijem završetku mandata prema „stavu 12“. O tom obaveštenju ne govori se u članu 12, već u članu 13. Prema tome, „stav 12“ iz člana 162(14) treba tumačiti kao stav 13. No, u svakom slučaju, ni u tom pogledu nema nikakve dvosmislenosti.

(ii) Konsultacije

71. S obzirom na način predlaganja ustavnih amandmana br. 26 i br. 27, veće ne može da prenebregne da je razmenom pisama 2014. godine predviđena obaveza

⁴³ „Evropska konvencija“ se odnosi na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Kosova da vrši konsultacije sa odgovarajućim vlastima EU u toku postupka izmene i dopune kosovskih zakona od uticaja na sudske postupke pokrenute na osnovu istraga SIRG-a (vidi stav 13 gore).

72. Kako se vidi, Kosovo nije obavilo te konsultacije u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima. Veće je svesno da je to proceduralna greška i da preispitivanje koje vrši u ovom slučaju nije samo puko preispitivanje procedure.⁴⁴ Prema članu 113(9) Ustava, njegova ocena se tiče materijalno-pravnog pitanja da li se predloženim amandmanima umanjuju osnovna prava i slobode (vidi stav 48 gore).⁴⁵

73. Istovremeno, član 162(13) i (14), onako kako je sada formulisan, svojim pozivanjem na Zakon br. 04/L-274 obuhvata obavezu vršenja konsultacija na nivou Ustava. Te odredbe ne samo da referiraju na "prestanak mandata", već taj mandat preciziraju upućivanjem na Zakon br. 04/L-274. Prema tome, i obaveza vršenja konsultacija predviđena razmenom pisama 2014. godine predstavlja ustavnu procesnu obavezu u zakonodavnom postupku.⁴⁶ Ustavni karakter te obaveze je značajan. Radi ilustracije, prilikom preispitivanja ustavnosti postupka za usvajanje zakona ocenjuje se da li je postupak usaglašen sa relevantnim ustavnim kriterijumima.⁴⁷

74. Tačno je da se obaveza obavljanja konsultacija prilikom izmena i dopuna domaćih zakona Kosova može shvatiti kao izvesno ograničavanje nacionalnih vlasti u vršenju zakonodavne vlasti. Međutim, to ograničavanje je u saglasnosti sa

⁴⁴ Radi poređenja, o preispitivanju proceduralnih aspekata prema članu 113(5) Ustava Kosova, vidi Kosovo, Ustavni sud, *Ocena ustavnosti odluke 05-V-139 Skupštine Republike Kosovo o usvajanju amandmana XXIV na Ustav Republike Kosovo, usvojene 03. avgusta 2015. godine*, KO 107/15, 8. septembar 2015 (21. septembar 2015), stavovi 6, 56, 59, 91 i dalje.

⁴⁵ Vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 162/18, *op. cit.*, stav 2; KO 13/15, *op. cit.*, stav 2.

⁴⁶ U svojoj sudskoj praksi, Ustavni sud Kosova je isticao da je prema domaćem pravnom poretku Kosova Ustav najviši pravni akt. Vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 162/18, *op. cit.*, stav 23; KO 44/14, *op. cit.*, stav 24.

⁴⁷ Vidi Kosovo, Ustavni sud, *Ocena ustavnosti Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora*, KO 95/13, odluka, 2. septembar 2013. (9. septembar 2013), stav 72.

prenošenjem specifičnih državnih ovlašćenja na Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo na osnovu razmene pisama 2014. godine.⁴⁸ Osim toga, kada je reč o Specijalizovanim većima i Specijalizovanom tužilaštvu, zahtevom za obavljanje konsultacija osigurava se njihov nezavisan, efikasan i bezbedan rad.

75. Otuda bi se brisanjem tog zahteva iz člana 162 Ustava – usled predloženih amandmana br. 26 i br. 27 – umanjila osnovna prava i slobode lica koja učestvuju u postupcima. Konkretno, veće ističe kao na jedan od primera kada su u pitanju žrtve – pravo na nezavisnu i delotvornu istragu na osnovu procesnih garancija iz članova 25 i 27 Ustava i članova 2 i 3 Evropske konvencije; a kada su u pitanju zaštićeni svedoci – pravo na fizički i duševni integritet prema članu 26 Ustava i članu 8 Evropske konvencije.

3. Opšti zaključak

76. Uvažavajući navedeno, i u skladu s članovima 113(9) i 144(3) Ustava, veće smatra da u konkretnom kontekstu Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva, predloženi ustavni amandmani br. 26 i br. 27 umanjuju osnovna prava i slobode zajemčene poglavljem II Ustava.

77. Veće dodaje da pominjanjem nekih specifičnih karakteristika pravnog režima Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva ne isključuje njegove druge karakteristike. Slično tome, pominjanjem nekih od osnovnih prava i sloboda veće ne isključuje relevantnost drugih prava i sloboda koji se odnose na rad Specijalizovanih veća i Specijalizovanog tužilaštva u skladu sa obavezama iz poglavlja II Ustava.

⁴⁸ Ovo se takođe vidi, na primer, iz člana 162(5) Ustava kojim se uređuje način na koji Specijalizovana veća mogu da sklapaju međunarodne sporazume o pravosudnoj saradnji.

78. Veće takođe ponavlja da je prema članu 112(1) Ustava i članu 49(1) Zakona ovo veće konačni arbitar za tumačenje Ustava u delu koji se odnosi na Specijalizovana veća i Specijalizovano tužilaštvo.

79. Dalje, prema članu 116(1) Ustava, ova odluka je obavezujuća za pravosudne organe i sva lica i institucije Kosova.⁴⁹

⁴⁹ U pogledu obavezujuće prirode člana 116(1) Ustava, kao i odluka o oceni ustavnosti predloženih amandmana, vidi Kosovo, Ustavni sud, KO 29/12 i KO 48/12, *op. cit.*, stav 71.

IZ NAVEDENIH RAZLOGA,

Specijalizovano veće Ustavnog suda jednoglasno

1. *Donosi odluku* da je zahtev za ocenu ustavnosti koji je podneo predsednik Skupštine Kosova dopušten;
2. *Smatra* da ustavni amandmani br. 26 i br. 27 koje je predsednik Kosova predložio 24. avgusta 2020. umanjuju prava i slobode zajemčene poglavljem II Ustava.

/potpis na originalu/

Vidar Stensland,
predsedavajući sudija

Sastavljeno na engleskom jeziku u četvrtak, 26. novembra 2020.

U Hagu, Holandija