



28. JANUAR 2016

ODLUKA USTAVNOG SUDA O UDRUŽENJU/ZAJEDNICI VEĆINSKI SRPSKIH OPŠTINA

Dana 23. decembra 2015. godine, Ustavni sud Republike Kosovo objavio je svoju presudu u vezi kompatibilnosti opštih principa i glavnih elemenata Udruženja/Zajednice većinski srpskih opština sa duhom Ustava.

Do presude je došlo na zahtev predsednice Jahjage koja je zatražila da se presudi o ustavnosti sporazuma o principima za Udruženje/Zajednicu koji je postignut između vlade Srbije i Kosova 25. avgusta, i da se suspenduje svaka aktivnost koja se nalazi u sporazumu dok se ne dođe do presude. Predsednica Jahjaga je do ovog zahteva došla nakon konsultacija sa političkim strankama nakon niza opozicionih protesta i incidenata u parlamentu, koji su dizajnirani da blokiraju ratifikaciju sporazuma.

U svojoj presudi, Ustavni sud tvrdi da nema nadležnost da razmotri principe sporazuma kao pravni akt, jer ovaj sporazum nije ni zakon, ni dekret izdat od strane predsednice ili premijera, ni propis Vlade, niti statut opštine. Međutim, Sud smatra da zahtev predsednice da se donese presuda spada u okvir ustavnog pitanja, zato što se principi kao deo implementacije prvog sporazuma od 19. aprila 2013. odnose na upravljanje države, a posebno na podelu između centralne i lokalne vlasti na nivou. Sud tvrdi da takva ustavna pitanja spadaju u nadležnost Suda.¹

Važan deo sudske presude je da je Udruženje/Zajednica deo ustavnog poretka Republike Kosovo kao rezultat ratifikacije prvog sporazuma od 19. aprila 2015. godine od strane skupštine Republike Kosovo. Kao takav, sud tvrdi da je Vlada Kosova zakonski dužna da nastavi sa osnivanjem Udruženja/Zajednice. Na osnovu toga, Sud je ocenio poglavlja principa koji su protiv ustavnih standarda Kosova. Obrazloženja i zaključci koje je Sud doneo su da oni principi sporazuma koji ne zadovoljavaju u potpunosti ustavne standarde Kosova, moraju da se uzmu u obzir u konačnom pravnom aktu i statutu Udruženja/Zajednice, koja će biti predmet razmatranja Ustavnog Suda.

Procena Suda o principima: Nisu u potpunosti u skladu sa ustavnim standardima

Pošto je potvrđeno da je Udruženje/Zajednica deo ustavnog poretka Kosova, i kao takva treba biti formirana, presuda Suda o principima dogovorenim u avgustu je prilično ozbiljna. Za svako

¹USTAVNI SUD KOSOVA. '[Presuda u slučaju br. KO130/15](#)' (23. december 2015.), Članovi 87–110.

poglavlje u sporazumu od četiri stranice zaključak je da principi i elementi ne zadovoljavaju ustavne standarde u potpunosti.

Pravni okvir

Pravni izvor Udruženja/Zajednice će biti uredba izdata od strane Vlade Republike Kosova, koja će biti pregledana od strane Ustavnog suda. Pored toga, Udruženje/Zajednica će biti definisana u Statutu da bi bila usvojena od strane članova skupštine opštine i da bude odobrena dekretom. Sud smatra da pravni okvir Udruženja/Zajednice treba da priznaje slobodu udruživanja svih opština učesnica i isključivoj nadležnosti opština - kao osnovnih jedinica samouprave - da donose odluke o međuopštinskoj saradnji.²

Ciljevi

Što se tiče ciljeva Zajednice/Udruženja navedenih u principu sporazuma, Sud ima dve interesantne primedbe. Prvo, napominje da principi ne ispunjavaju ustavne standarde koji nalažu da su opštine osnovne jedinice samouprave i da zadržavaju ustavnu odgovornost za opštinske nadležnosti. Posebno ciljevi koji nalažu da će Udruženje/Zajednica "ostvariti potpuni pregled" u oblastima obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, koordinaciji ruralnog i urbanog razvoja, i razvoj lokalne ekonomije. Ti ciljevi krše nadležnost opština u navedenim oblastima. Udruženje/Asocijacija ne može da zauzme mesto ili da podrije status opština učesnica kao osnovne jedinice demokratske lokalne samouprave.³

Drugo, Sud kritikuje dvosmisleni jezik koji se koristi u sporazumu od 25. avgusta i verzije tog dokumenta na tri različita jezika, a posebno formulacija "potpuni uvid". Sud dodaje da jezik koji se koristi u završnoj formi pravnog akta, treba da bude nedvosmislen na sva tri jezika, i treba da se prati jezik prvog sporazuma, a to je da "ima potpuni uvid" umesto "ostvari pun uvid" (prvo prema sudu znači "bio obavešten").⁴

Organizaciona struktura

Sud tvrdi da konačni pravni akt treba da obezbedi da organizaciona struktura i broj zaposlenih u Udruženju/Zajednici poštuje različite zajednice koje žive u opštinama. U svom trenutnom obliku, principi izazivaju zabrinutost o tome da li će Udruženje/Zajednica poštovati principe etničke različitosti i zastupljenosti.⁵

Takođe, upravno osoblje Udruženja/Zajednice se ne može smatrati kao deo civilne službe, jer se to odnosi samo na javne organe državne uprave.⁶

Odnosi sa centralnim vlastima

Ustav garantuje zajednicama sa posebnim pravima da promovišu i zaštite svoje interese. Udruženje/Zajednica ne može biti poverena sa punom i isključivom nadležnošću da promoviše prava srpske zajednice na Kosovu na centralnom nivou, niti će da podriva autoritet postojećih

²USTAVNI SUD: 'Presuda KO 130/15', Članovi 120–36.

³USTAVNI SUD: 'Presuda KO 130/15', Članovi 140–49.

⁴USTAVNI SUD: 'Presuda KO 130/15', Članovi 143–47.

⁵USTAVNI SUD: 'Presuda KO 130/15', Članovi 153–56.

⁶USTAVNI SUD: 'Presuda KO 130/15', Članovi 157–59.

udruženja ili predstavnika na centralnom nivou koji štite i promovišu prava zajednica. Drugim rečima, Udruženje/Zajednica ne može da zameni niti da podrije postojeće mehanizme da obezbedi zaštitu i promovisanje prava zajednica na centralnom nivou.⁷

Pored toga, Udruženje/Zajednica ne može imati pravo da predlaže zakonske izmene, kako je navedeno u principima. Može da bude član Konsultativnog veća za zajednice, i kao takva, može da predlaže inicijative za zakonodavstvo. Sud takođe ograničava pristup Udruženja/Zajednice Ustavnom sudu u slučajevima u kojima su prekršena osnovna prava kao pravnog lica. Udruženje/Zajednica se stoga ne može obratiti Sudu da zaštiti prava srpske zajednice na Kosovu.⁸

Budžet

Opštine imaju ustavno pravo da primaju i da odlučuju o trošenju opštinskih prihoda, ali ne mogu da prebace ovo pravo na druga tela lokalne samouprave. Finalni zakonski akt bi trebalo da razjasni da finansiranje i troškovi udruženja/zajednice neće poljuljati ustavno pravo opština učesnica da odluče o trošenju opštinskih budžeta.⁹

Zaključno, Ustavni sud je jasno procenio sporazum o principima iz 25. avgusta kao slabu zakonsku osnovu za udruženje/zajednicu većinski srpskih opština. Ustavni sud je nadugo i naširoko zaobišao principe i obavezao Vladu da osnuje udruženje/zajednicu na osnovu Prvog sporazuma. Takođe je izdvojio elemente iz Sporazuma o principima koje nisu u skladu sa Ustavom.

Šta u vezi Prvog sporazuma o udruženju/zajednici?

Krucijalno pitanje u ovoj fazi je da li suština Prvog sporazuma sama po sebi pruža ustavnu osnovu za osnivanje udruženja/zajednice većinski srpskih opština. Prethodno u 2013. godini, Ustavni sud je bio upitan od strane 12 opozicionih poslanika da se izjasne o Prvom sporazumu- i o sledstvenom zakonu koji potvrđuje da je spomenuti sporazum-nevažeći i prazan. U proceni objavljenoj 9. septembra 2013, sud je odbio zahtev sa objašnjenjem da “nijedan član Ustava ne obezbeđuje pregled od strane suda o ustavnosti suštine međunarodnih dogovora.” Prema tome, sud je u to vreme proglasio da nema nadležnost da pregleda ustavnost međunarodnih dokumentata. On je procenio da je Zakon o Ratifikaciji i Prvi međunarodni sporazum bio usvojen u skladu sa Ustavom.¹⁰

U svojoj skorašnjoj proceni, sud tvrdi da Prvi sporazum treba da bude osnova za finalni zakonski akt udruženja/zajednice, koji je deo ustavnog poretka Kosova, kao rezultat ratifikacije Prvog međunarodnog sporazuma iz 19. aprila 2013.¹¹ Zaključno, sud sumira odredbe iz Prvog sporazuma koje određuju udruženje/zajednicu. Ona treba da bude osnovana Statutom; njena struktura treba da prati postojeću strukturu udruženja/zajednice kosovskih opština; treba da osnuje opštinsku saradnju u skladu sa Evropskom poveljom za lokalnu samoupravu i kosovskim

⁷USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Članovi 164–67.

⁸USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Članovi 174–76.

⁹ USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Članovi 180–81.

¹⁰ USTAVNI SUD KOSOVA. ‘[Presuda u slučaju br. KO 95/13](#)’ (9 Septembar 2013), Članovi 97, 99, 101.

¹¹ USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Članovi 112–13.

zakonom; imaće pun uvid u oblastima različitih aktivnosti (obrazovanje, zdravstvo i socijalna zaštita, lokalni ekonomski razvoj, ruralni i urbani razvoj); i vršiće druge nadležnosti delegirane od strane centralnih vlasti.¹²

Sud takođe obezbeđuje tumačenje dva sporna elementa u Prvom sporazumu, naime člana 4 o “punom uvidu” nadležnosti u domenu obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, ruralni i urbani razvoj, i lokalni ekonomski razvoj, i člana 6 o predstavničkoj ulozi udruženja/zajednice centralnim vlastima. Za član 4, sud tvrdi “imati pun uvid” treba da se tumači kao “biti informisan” i nije isto što i “ostvariti pun uvid” kao što je spomenuto u načelima.¹³ Predstavnička uloga udruženja/zajednice centralnim vlastima će biti ostvarena kroz predstavljanje u Konsultativnom veću za zajednice, u skladu sa članom 6 Prvog sporazuma. Udruženje/zajednica neće imati pravo da predlaže amandmane na zakonodavstvo ili regulative niti da pristupi sudovima Republike Kosovo kao zajednica kosovskih Srba.¹⁴

Sve veći broj analitičara i političara tvrdi da je koncept Udruženja/Zajednice srpskih opština neustavan jer je monoetnički i kao takav krši multietnički karakter Kosova. ECMI Kosovo je neprekidno podržavao osnivanje Udruženja/Zajednice, pod uslovom da prethodi inkluzivnom dijalogu koji uključuje Skupštinu Kosova i pod uslovom da garantuje reprezentaciju i zaštitu svih zajednica. Udruženje/Zajednica može da bude vredan mehanizam koji bi omogućio da većinski srpske opštine obavljaju usluge u oblastima sopstvenih ili proširenih nadležnosti na efikasniji i transparentniji način, kao što je podrška iz Republike Srbije (koja je dozvoljena i regulisana u Ahtisarijevom planu i kosovskom zakonodavstvu).¹⁵

Kako krenuti dalje?

Presuda suda daje tri važne direktive za dalji rad na osnivanju udruženja/zajednice. Prvo, udruženje/zajednica treba da bude formirana na osnovu Prvog sporazuma. Drugo, u proceni načela, Ustavni sud je pružio dodatne zakonske osnove za detaljno izlaganje finalnog zakonskog akta udruženja/zajednice, naročito razjašnjenjem šta udruženje/zajednica ne može biti ako treba da se slaže sa kosovskim pravnim okvirom. I treće, konačni zakonski akt, koristi nedvosmislen jezik koji će jasno definisati i opisati status, nadležnosti, i internu i eksternu organizaciju udruženja/zajednice.

U sledećoj fazi, inkluzivni dijalog bi trebalo da uzme ove direktive u obzir i da dođe do čvrstog zakonske osnove za udruženje/zajednicu. Time fokus bi trebalo biti preusmeren na to kako udruženje/zajednica može da bude efektivna forma za međuopštinsku saradnju koja će omogućiti većinski srpskim opštinama na Kosovu da povežu nadležnosti sa ciljem da poboljšaju pružanje opštinskih usluga i da učine podršku od strane Srbije transparentnijom. Krucijalne direktive predstavljene u presudi suda treba da budu uzete u obzir: (1) Opštine ostaju osnovne jedinice lokalne samouprave i one ne mogu da prenose njihova prava i odgovornosti

¹² USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Član 189.3.

¹³ USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Član 144.

¹⁴ USTAVNI SUD: ‘Presuda KO 130/15’, Članovi 168–71.

¹⁵ ECMI Kosovo. ‘[The Association/Community of Serb Majority Municipalities: Obligation or Opportunity?](#)’ (17 December 2015).

udruženjima opština, bilo da se radi o budžetu, vršenju nadležnosti, ili odnosima sa centralnim vlastima; (2) udruženje/zajednica treba da poštuje i da odražava multietnički karakter Kosova.

Pažnja treba da bude preusmerena ka dokumentima koji su pomenuti u Prvom sporazumu – Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi i Kosovski zakon. Kao što je potvrđeno od strane suda u njihovoj skorašnjoj presudi, udruženje/zajednica pada u obim međuopštinske saradnje i treba da prati odgovarajuće zakonodavstvo, naime: Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o međuopštinskoj saradnji mogu da služe da pruže dodatnu zakonsku osnovu za detaljno izlaganje finalnog zakonskog akta o udruženju/zajednici.¹⁶ Ono što je značajno, do sada ovi zakoni očigledno nisu uzeti u obzir u procesu detaljnog izlaganja zakonskog akta za osnivanje udruženja/zajednice.

*Kroz **Monitorisanje pitanja zajednica na Kosovu (Kosovo Communities Issues Monitor)**, ECMI Kosovo prati, analizira, i daje preporuke o dešavanjima i problemima u vezi sa položajem manjinskih zajednica na Kosovu, a u okviru međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva za prava manjina. Analize predstavljene u Monitoru oslanjaju se na neposredno praćenje rada medija i intervju sa relevantnim akterima od interesa. Dok ECMI Kosovo stalno teži pružanju preciznih i iznjeniranih informacija i predavljanju pogleda i percepcija svih strana, cilj Monitora nije da ponudi novinarsku ili verodostojnu reportažu, već da ponudi dodatni analitički element debati, odražavajući višegodišnje iskustvo ECMI-ja Kosovo sa pitanjima zajednica na Kosovu i trenutnim međunarodnim i nacionalnim pravnim okvirom.*

¹⁶ USTAVNI SUD: 'Presuda KO 130/15', Članovi 134, 140; Videti ECMI Kosovo. '[Udruženje/zajednica većinski srpskih opština: Šta \(ne\) omogućava kosovski pravni okvir?](#)' (16 April 2015).

Dodatni izveštaji i političke analize:

[Udruženje/zajednica većinski srpskih opština: obaveza ili prilika?](#)

17. decembar, 2015

[Ponovljeni incidenti u Goraždevcu: potreba za brzom akcijom](#)

10. december, 2015

[Manjinske zajednice u sistemu visokog obrazovanja Kosova: Da li je rezervisan sistem kvota zloupotrebljen?](#)

15. oktobar 2015.

[Za inkluzivnu diskusiju o zajednici većinski srpskih opština](#)

8. oktobar 2015.

[Novi sporazum o Udruženju/Zajednici opština sa većinskim srpskim stanovništvom: važan korak napred, ali ne i konačna reč](#)

7. septembar 2015.

[Neslaganje oko upotreba jezika na Kosovu i loša primena zakonskog okvira](#)

2. august 2015.

[O zabrinjavajućem trendu incidenata usmerenim na srpsku zajednicu na području Peći i Kline](#)

19. jul 2015.

[Vidovdan: Ništa novo je dobra vest](#)

3. jul 2015.

[O skorašnjim bezbednosnim incidentima u Klini i teškom procesu povratka](#)

21. maj 2015.

[Praznik Goranaca 6. maja: propuštena prilika za kosovske institucije](#)

14. maj 2015.

[Udruženje/Zajednica većinski srpskih opština: šta \(ne\) omogućava kosovski pravni okvir?](#)

16. april 2015.

[Udruženje/Zajednica većinski srpskih opština: ekskluzivni klub na osnovu etničke pripadnosti?](#)

31. mart 2015.

[Zanemarivanje nesrpskih manjinskih zajednica u tehničkim sporazumima između Kosova i Srbije](#)

10. mart 2015.

[Udruženje/Zajednica većinski srpskih opština: mnogo spekulacije, malo preciznog dogovora i odsustvo implementacije](#)

22. februar 2015.