

# BIG DEAL

## ČUDNO ŽONGLIRANJE:

Ustavna nesigurnost, politička nestabilnost i vladavina prava u dijalogu Kosovo-Srbija

Autor Bodo Weber, DPC



Do sad su samo tri publikacije koje mozete da nadjete u [prishtinainsight.com](http://prishtinainsight.com)



## Uvod

BIG DEAL je pokrenut u martu 2014. godine kao saradnja između BIRN Kosovo, InternewsKosova i Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost sa sedištem u Beogradu. Sve tri organizacije su predane u predstavljanju neuvijene istine u vremenu kada vlade vrše veoma veliki uticaj na mejnstrim medije.

Usled frustracija zbog razlike u porukama o tekućem dijalogu Kosovo-Srbija koje političari iz Prištine šalju, sa onima koje srbijanska javnost prima od Beograda, dok Brisel nastavlja sa neoglašavanjem, naglašavajući dogovore kao zajednički uspeh spoljnih poslova, obe organizacije su se udružile kako bi ponudile prvi oblik civilnog nadzora nad sporazumima koje su u Briselu sklopili lideri njihove dve zemlje.

Na objavljivanje našeg prvog izveštaja u aprilu 2014. godine pozvali smo članove pregovaračkih ekipa Kosova i Srbije da sednu za istim stolom uz predstavnike Službe Evropske unije za spoljno delovanje. Naši događaji su u kontinuitetu jedino mesto gde se članovi obe pregovaračke ekipe i posrednici EU pojavljuju u javnosti, umesto iza zatvorenih vrata u konferencijskim salama Berlajmona (Berlaymont). Dok se možda ne slažemo sa sadržajem svih sporazuma, mi smo duboko ubeđeni da je važno da oni koji potpisuju sporazume moraju da snose odgovornost pred javnošću, a njihovo sprovođenje mora doneti opipljivu korist u životu običnih građana.

U poslednje dve godine, BIG DEAL je rastao. Poželeli smo dobrodošlicu partnerima - Centru za zagovaranje i demokratsku kulturu (Advocacy Center for Democratic Culture - ACDC) sa sedištem u Severnoj Mitrovici, Centru za evro-atlantske studije (Center for Euro-Atlantic Studies - CEAS) sa sedištem u Beogradu, Savetu za politike demokratizacije (Democratization Policy Council - DPC) sa sedištem u Berlinu i BIRN-u Srbija, u pokretanju platforme za organizacije zainteresovane za civilni nadzor sprovođenja sporazuma. Ovaj nadzor je dobio oblik sveobuhvatnih izveštaja kojima se ocenjuje nivo izvršenja svakog sporazuma, TV debata, video paketa i istraživačkih članaka. BIG DEAL je takođe predstavio naša istraživanja u Prištini, Mitrovici i širom Kosova, kao i u Beogradu, Briselu, Njujorku, Madridu i Barseloni.

Naš istrajni nadzor je pokazao rezultate i u implementaciji i transparentnosti. Nakon izveštavanja koliko je sporazum o „slobodi kretanja“ učinio skupim i mukotrpnim putovanje između Kosova i Srbije, osiguravajuće kuće obe zemlje su se dogovorile da uzajamno priznaju polise osiguranja. Nakon izveštavanja o problemima sa kojima se mladi ljudi kojima nisu priznate diplome suočavaju, Priština i Beograd su se ponovo obavezali da sprovedu sporazume koje su sklopili o uzajamnom priznavanju u 2011. godini. Nakon našeg neprestanog insistiranja da Evropska unija ne bi trebalo da stranama ostavi mogućnost da same obavljaju sporazume, EEAS je po prvi put objavila sporazume koji su sklopljeni u avgustu 2015. godine.

Na treću godišnjicu Sporazuma od 19. aprila 2013. godine, mi se ponovo vraćamo debati o jednoj od centralnih tema u tekućem dijalogu Kosova i Srbije,

planiranoj Asocijaciji/Zajednici opština sa srpskom većinom i nezavidnoj poziciji u koju će njeno formiranje postaviti vladavinu prava na Kosovu.

U našem poslednjem izveštaju „Čudno žongliranje: Ustavna nesigurnost, politička nestabilnost i vladavina prava u opasnosti u dijalogu Kosovo–Srbija“, koji je sastavljen u saradnji sa Democratization Policy Council, pozivamo sve strane da poštuju Ustav Kosova u implementaciji sporazuma. Iako su ovo politički pregovori, imperativno je da sve strane, posebno tekstopisci, budu pažljiviji sa pravnim elementima dogovora ili će rizikovati dublju političku nestabilnost i veoma realne pretnje za nestabilnu vladavinu prava na Kosovu.

Na ovu godišnjicu, BIG DEAL takođe lansira internet stranicu na kojoj se nalaze svi naši izveštaji, priče i materijali koji su u vezi odnosa Kosovo–Srbija. Možete je naći na: <http://prishtinainsight.com/category/big-deal/>

## Izvršni pregled

Ako se predsednica Atifete Jahjaga iskreno nadala da će okončati političku krizu u svojoj zemlji podnošenjem Sporazuma od 25. avgusta Ustavnom sudu na ustavno razmatranje u jesen 2015. godine, ove nade su se urušile 23. decembra, dana kada je Sud objavio presudu. Sporazum, među-korak u osnivanju Zajednice opština sa srpskom većinom, koji su vlade Kosova i Srbije potpisale pod patronatom Evropske unije, pratile su ozbiljne kontroverze od samog početka. Napuštajući pregovarački sto u Briselu, vladini predstavnici iz Prištine su se zauzeli za dobijanje statusa NVO-a za Zajednicu srpskih opština, dok pregovarački tim iz Beograda najavio uspeh u dobijanju budućih izvršnih ovlašćenja. Kosovska opozicija je optužila svoju Vladu da je prihvatila etnički srpski entitet kojim se formira nov nivo upravljanja i krši Ustav.

U presudi, Ustavni sud je odbacio pojam Kancelarije predsednika da je Sporazum pravni akt, ali je, ipak, odlučio da je zahtev za ustavnu ocenu prihvatljiv. Sud je ocenio pet od šest delova Sporazuma od 25. avgusta i ocenio da stavke u svakom od njih nisu u potpunosti u skladu sa Ustavom. Sud je naložio Vladi Kosova da ispoštuje njegovu ocenu u budućoj izradi statuta Asocijacije/Zajednice. Presuda Suda je odmah prouzrokovala selektivno čitanje svih političkih aktera na Kosovu u skladu sa njihovim polaznim položajima, ali i predstavnika EU i SAD-a. Presuda je svakako zbunjujuća i teška za čitanje. U celom tekstu korišćen je nejasan jezik, kao što su izrazi: „ne ispunjava u potpunosti ustavne standarde“ ili „izražava zabrinutost“. Istovremeno, ključno pitanje o Asocijaciji/Zajednici – da li Zajednica predstavlja poseban nivo vlasti sa izvršnim ovlašćenjima i da li veza između nacionalnosti i teritorijalnosti krši osnovna ustavna načela nediskriminacije su ostala bez odgovora. Međutim, iritirajuća presuda izgleda da ima smisla samo kada se pročita u kontekstu tradicionalne borbe ustavnih sudija (uključujući troje stranih sudija) između njihove nepristrasne pravosudne uloge i političkih pritisaka domaćih elita i međunarodne zajednice u politički osetljivim slučajevima, uključujući one koji se odnose na dijalog.

Tumačeći je kao „zlatnu sredinu“ između ustavnog prava i politike, presuda dobija drugačiji smisao. Kako Sporazum od 25. avgusta nije okarakterisan kao pravni akt koji ima ovlašćenja da procenjuje ustavnost, što je u direktnoj suprotnosti sa odlukom iz septembra 2013. godine, kojom nije odobren zahtev opozicije za ocenu ustavnosti Sporazuma iz aprila 2013. godine. Sud je stvorio uslove da zahteva usklađivanje problematičnih odredbi sa Ustavom, bez potrebe da zahteva reviziju samog avgustovskog sporazuma. Štaviše, sudije su pokušale da ocene ustavnost načela i elemenata buduće Asocijacije/Zajednice, kao što je definisano u Sporazumu od 25. avgusta, istovremeno izbegavajući bilo kakvu ocenu Sporazuma iz aprila 2013. godine – u kojem je osnova odredbi Sporazuma. Ovo je postaje igra žongliranja koja neizbežno donosi čudne rezultate. Stoga, kada Sud ocenjuje ustavnost budućih ovlašćenja Asocijacije/Zajednice, nejasno definisanih u oba sporazuma, od 25. avgusta i u aprilskom kao „potpuni pregled“ određenih oblasti kao što su lokalni ekonomski razvoj i

obrazovanje, završava prevođenjem „pregled“ kao „biti obavešten“. Međutim, to tumačenje suštinski odstupa od duha oba sporazuma.

Ostaje nejasno kako EU namerava da postupi sa presudom Ustavnog suda od 23. decembra ili izvede zaključke uzimajući u obzir da je prva verzija Sporazuma od 25. avgusta izrađena u Briselu. Rasuđujući prema retkim zvaničnim i nezvaničnim reakcijama, ipak se može zaključiti da je EU zadovoljna središnjim pristupom Suda koji izgleda da dozvoljava glatko nastavljanje dijaloga, i nastaviće da bude sklona marginalizaciji pravnih aspekata.

Ova spona između ustavnog prava i politike se teško može održati bez ozbiljnih političkih posledica na nastavak dijaloga. Pristup „zlatne sredine“ Suda verovatno neće sprečiti ozbiljne komplikacije u pregovorima o statutu Asocijacije/Zajednice – počevši od sudskog tumačenja ključnih ovlašćenja „potpunog pregleda“ kao uprošćenog „biti obavešten“. Pored toga, delimični kompromis Suda o njegovoj ulozi zaštitnika Ustava, uloge za koju Evropska unija niti je spremna, niti željna da je zameni, rizikuje da se Kosovo postavi u stalni položaj ustavne nesigurnosti tokom celog dijaloga u budućnosti. Na kraju, ovakav razvoj bi uticao na domaće i strane aktere da zauzmu selektivni pristup oko pravnih i ustavnih pitanja, uz velike posledice po vladavinu prava i demokratiju na Kosovu.

Kako bi se izbegao takav scenario, EU i SAD bi trebalo da preduzmu nekoliko važnih koraka:

- EU i SAD treba da pokažu potpunu predanost poštovanju ustavnih i pravnih temelja države Kosovo u okviru dijaloga Srbija-Kosovo. Ovo podrazumeva promenu u pristupu ranijim i budućim sporazumima, kojim se garantuje da su sporazumi u potpunosti usklađeni sa ustavnim poretkom obe države, uređujući i uključujući i ove sporazume koje je potrebno u skladu sa tim menjati. U tom smislu,
  - EU i SAD bi trebalo da preduzmu inicijativu u cilju dobijanja podrške obe vlade i opozicije na Kosovu za izmenu Ustava kojom se eksplicitno ovlašćuje Ustavni sud da razmatra saglasnost međunarodnih sporazuma sa Ustavom i takvo razmatranje međunarodnih sporazuma učini obavezujućim pre njihovog usvajanja.
  - EU i SAD treba da pronađu oblike i formate za dijalog sa svim političkim snagama na Kosovu o njihovim ključnim rezervama prema Asocijaciji/Zajednici opština sa srpskom većinom.
- Istovremeno,
  - Diplomate Evropske unije i SAD na Kosovu treba – izbegavajući bilo kakav oblik mešanja u rad pravosuđa – da pošalju snažan signal za svo troje međunarodnih sudija u Ustavnom sudu da podržavaju njihov rad u pravosuđu kako bi oni postali snažan blok protiv političkih pritisaka na rad Suda, posebno u odnosu na politički osetljive presude, uključujući i one koje se odnose na dijalog, nezavisno od toga da li sudska presuda može zakomplikovati proces dijaloga ili ne.
  - EEAS treba da uključi međunarodne stručnjake za ustavno pravo,

oblike pozitivne diskriminacije u multietničkim politikama i lokalnu samoupravu koji bi učestvovali u procesu izrade statuta buduće Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom.

- EEAS treba da se osigura da ima dovoljno pravne ekspertize koja se odnosi na aktuelna pitanja i da joj je na raspolaganju ukoliko se ponovo u budućnosti nađe u položaju da izrađuje sporazume u okviru dijaloga Kosovo-Srbija.
- Diplomate Evropske unije i SAD trebaju da pošalju jasne signale Prištini i Beogradu da je sprovođenje svih nesprovedenih sporazuma od iste važnosti kao i Sporazum o Asocijaciji/Zajednici. Ne treba otvarati nove teme u dijalogu sve dok se svih 16 do sada potpisanih sporazuma ne sprovede u potpunosti.

## Kontraverzna presuda o kontroverznom sporazumu

Na neobičan datum, Badnje veče 2015. godine, Kancelarija EU/SPEU je objavila sledeću izjavu:

„Kancelarija Evropske unije na Kosovu/Specijalni predstavnik Evropske unije uzela je u obzir odluku Ustavnog suda u vezi sa procenom principa o osnivanju Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom. Ustavni sud je utvrdio da Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom treba da se uspostavi onako kako je predviđeno Prvim sporazumom, u skladu sa Ustavom. Očekujemo od svih strana da poštuju ovu odluku kako bi pravni akt Vlade Kosova o sprovođenju ovog sporazuma i sledećeg Statuta mogli biti razrađeni što je brže moguće.”<sup>1</sup>

Dan pre toga, Ustavni sud Kosova je doneo odluku o zahtevu predsednika Kosova za procenu da li je sporazum, koji su potpisali premijeri Kosova i Srbije u Briselu 25. avgusta 2015. godine pod patronatom Evropske unije, i koji naglašava da je „Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu – opšta načela/glavni elementi“<sup>2</sup> u skladu sa duhom i pismom Ustava kosovske države. Sud je u odluci većine od sedam sudija, šest naspram jedan, ukratko, odlučio da Sporazum nije u potpunosti u skladu sa ustavom i naložio da budući akti kojima će Asocijacija/Zajednica biti integrisana u svom institucionalnom obliku u pravni sistem Kosova – statut Asocijacije/Zajednice i prateći pravni akt Vlade – budu u potpunosti u skladu sa Ustavom.<sup>3</sup>

Potpisivanje Sporazuma od 25. avgusta, koji je nastao nakon samo dva kruga pregovora u političkom dijalogu u Briselu, u leto 2015. godine, bio je iznenađenje za većinu posmatrača. Osnivanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom predstavlja kamen temeljac „Prvog sporazuma o načelima koja upravljaju normalizacijom odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije“<sup>4</sup>, kome je posredovala Evropska unija, a koji je potpisan u aprilu 2013. godine. Nije zabeležen skoro nikakav napredak u ovom delu takozvanog Aprilskog sporazuma, čija je implementacija zvanično bila predviđena za kraj 2013. godine. Takođe, Prvim sporazumom nije bio predviđen poseban dokument, kao u Sporazumu od 25. avgusta, nego samo izrada Statuta za buduću

1 “EU Office/EUSR statement on the Constitutional Court decision concerning the Association/Community of Serb majority municipalities,” 24. decembar 2015. godine, na: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press\\_corner/all\\_news/news/2015/20151224\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2015/20151224_en.htm).

2 Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements, 25. avgust 2015. godine, na: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825\\_02\\_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf).

3 PRESUDA u slučaju br. K0 130/15 U vezi sa ocenom saglasnosti principa sadržanih u dokumentu pod nazivom “Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi/glavni elementi” sa duhom Ustava, članom 3. [Jednakost pred zakonom] stav 1., Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] i Poglavljem III [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava Republike Kosovo, Priština, 23. decembar 2015. godine, na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjk\\_ko\\_130\\_15\\_ang.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjk_ko_130_15_ang.pdf). Ono što je iritirajuće, formulacije Sporazuma od 25. avgusta i zahtev predsednice Ustavnog suda govore o „dekretu“. Međutim, prema Ustavu, Vlada Republike Kosovo nema ovlašćenja da donosi dekret. Ustavni sud je indirektno ispravio tu grešku govoreći o „pravnom aktu“.

4 Prvi međunarodni sporazum principa koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije, 19. april 2013. godine, na: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law on ratification of agreement –normalization of relations between Kosovo and Serbia.pdf>.



Asocijaciju/Zajednicu. Kratki pregovori su bili praćeni uobičajenim spino- vanjem predstavnika obe strane, koji su otežali identifikaciju onoga o čemu je u stvari pregovarano, kao i koja je bila suština sklopljenog sporazuma. Beograd je insistirao da žele Asocijaciju/Zajednicu sa izvršnim ovlašćenjima, dok su pregovarači Vlade Kosova želeli da ona uzme oblik NVO-a, sličnog postojećoj asocijaciji opština na Kosovu. Obe strane su nakon potpisivanja Sporazuma iz- javile da su one pobedile.<sup>5</sup> U Prištini, opozicija u parlamentu je optužila Vladu da je dogovorila osnivanje etničkog srpskog entiteta sa izvršnim ovlašćenjima kojim je stvoren nov nivo vlasti, minirajući suverenitet i teritorijalni integritet države i time kršeći Ustav zemlje.<sup>6</sup> U pozadini suprotstavljenih odnosa između stranaka na vlasti i u opoziciji, a koji su rezultat krize formiranja vlade u 2014. godini, opozicija je insistirala na poništenju Sporazuma (kao i Sporazuma o demarkaciji između Kosova i Crne Gore<sup>7</sup>) i pokrenula nasilnu kampanju u jesen 2015. godine, kojom je od tada uveliko blokiran rad Skupštine. Vladini zvaničnici i veliki broj zapadnih diplomata je optužio opozicione stranke da koriste kritiku dva sporazuma samo kao izgovor za preuzimanje vlasti vaninsti- tucionalnim sredstvima.

Ako se predsednica Atifete Jahjaga iskreno nadala da će podnošenje Spo- razuma od 25. avgusta Ustavnom sudu stvarno okončati političku krizu, ove nade su izneverene reakcijama koje su usledile nakon presude 23. decembra, a koje su samo bile odraz političkih konfrontacija. Svi politički akteri su na- glašavali one delove presude koji su im najviše odgovarali. Vladini zvaničnici su naglašavali da je Ustavi sud otvorio put za osnivanje Asocijacije/Zajednice. Određeni predstavnici opozicije su pre presude izjavljivali da neće poštova- ti odluku Suda jer se je Sud u prošlosti pokazao da odlučuje pod političkim uticajem. Ipak, ti isti predstavnici su kasnije prihvatili odluku, kao dokaz za njihove optužbe, da je Vlada prekršila Ustav, a na osnovu presude su tražili ostavku Vlade. Istovremeno, drugi predstavnici opozicije su odbacili uputstva Suda kako osnovati Asocijaciju/Zajednicu u skladu sa Ustavom, kao nešto što je izvan nadležnosti Ustavnog suda – što je deo presude, koji je protiv insisti- ranja opozicije da je osnivanje Asocijacije/Zajednice kao takvo, protiv Ustava.<sup>8</sup> Zvaničnici Vlade Srbije su sa druge strane izjavili da sudska presuda predstavl- ja unutrašnju stvar Kosova i insistirali da Vlada u Prištini ispuni svoju obav- ezu koju je potpisala 25. avgusta.<sup>9</sup> Diplomate Evropske unije i SAD-a, koje obično nerado komentarišu pitanja, reagovala su na sličan način kao i vladini zvaničnici, naglašavajući pozitivno. Upitan tokom novogodišnjeg intervjua

5 "Dogovor u Briselu: Vučić – ZSO široka ovlašćenja, Tači – Asocijacija nalik na NGO," *RSE*, 25. avgust 2015. godine, na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/dogovor-u-briselu/27208665.html>.

6 „Opozicija tvrdi: Legalizovana podela Kosova," *RSE*, 26. avgust 2015. godine, na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/opozicija-tvrdi-legalizovana-podela-kosova/27210017.html>.

7 Sporazum o demarkaciji je bio uslov koji je EU nametnula Kosovu za dobijanje bezviznog režima

8 "Ustavni sud: ZSO nije u skladu sa Ustavom Kosova, ali se može uskladiti," *RSE*, 23. decembar 2015. godine, na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/ustavni-sud-zso-nije-u-skladu-sa-ustavom-kosova/27445612.html>

9 "Đurić: Sporazum o ZSO se mora dosledno poštovati," *Beta*, 29. decembar 2015. godine, na: <http://www.kim.gov.rs/lat/v1110.php>.

datog dnevnom listu „Zeri“ o presudi Ustavnog suda da Avgustovski sporazum delimično nije u skladu sa Ustavom, Ambasador SAD-a na Kosovu, Greg Delawie (Greg Delawie) je dao svoju ocenu presude. Selektivno čitanje sudske odluke ambasadora je vredno objavljivanja njegove izjave u celini:

„Znam da je to ono šta je opozicija rekla... U vezi sa odlukom Suda, mi smo pažljivo pročitali odluku Suda. Duga je i pravna, a stvari koje *sam ja izabrao* [naglasak autora] u odluci Suda su da je postojanje Zajednice opština sa srpskom većinom u skladu sa Ustavom Kosova. Sud je Vladi dao specifična uputstva kako treba izraditi statut ove zajednice kako bi isti bio u skladu sa Ustavom Kosova, a takođe je naveo da ponovo želi da vidi statut nakon završetka. Tako da čujem da ljudi govore da je Sud rekao da ideja nije bila u skladu Ustavom, ali ja mislim ako pažljivo pročitate primećujete da Sud navodi da:

(a) takav organ može biti stvoren i (b) ovo je način kako ga stvoriti da bi bio u skladu sa Ustavom Kosova.”<sup>10</sup>

Dok sa stanovišta EU, nije bilo više javnih izjava zvaničnika, osim kratke izjave koja je objavljena na Badnje večer o tome kako Unija ocenjuje presudu i implikacije iste na dijalog, to jest, osnivanje Asocijacije/Zajednice. U privatnim razgovorima, predstavnici Evropske unije su takođe naglašavali da oni *nemaju nikakav stav* o presudi Ustavnog suda i isticali su potrebu sprovođenja avgustovskog Sporazuma što sledi izradom statuta za Asocijaciju/Zajednicu.<sup>11</sup> Uprkos činjenici da je EEAS izradio originalni nacrt na kojem je Sporazum od 25. avgusta bio zasnovan, u potpunosti ostaje nejasno kako glavna institucija Evropske unije u dijalogu vidi implikacije presude Ustavnog suda i kako namerava da ih tretira.

Dakle, u kom smeru ide dijalog, a pogotovo proces osnivanja Asocijacije/Zajednice, nakon presude 23. decembra? Bilo bi korisno prvo razmotriti presudu i pokušati je razumeti pre vraćanja na pitanje budućeg učinka Evropske unije.

## Analiza presude Ustavnog suda od 23. decembra

U presudi, Ustavni sud se prvo bavio prihvatljivošću zahteva predsednice.<sup>12</sup> Sud je odbacio kategorizaciju Kancelarije predsednika za avgustovski sporazum, kao pravnog dokumenta i okarakterizovao ga jednostavno kao „dokument“. Ipak, smatra se da je zahtev za tumačenje delova Ustava prilikom ocenjivanja ustavnosti Sporazuma prihvatljiv, na osnovu uloge Suda kao „konačnog autoriteta za tumačenje Ustava“. Sud zaključuje da su „pitanja koja su pokrenuta u ovom zahtevu relevantna i od velike važnosti za ustavni poredak Kosova. Štaviše, ne postoji nijedna druga institucija u Republici Kosovo gde bi podnosilac zahteva mogao pokrenuti ta pitanja.“<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Intervju Ambasadora SAD-a u Prištini za dnevni list „Zeri“, 28. decembar 2015. godine, engleski prevod na at: [http://pristina.usembassy.gov/amb\\_interview\\_zeri\\_1\\_2015.html](http://pristina.usembassy.gov/amb_interview_zeri_1_2015.html).

<sup>11</sup> Intervju sa zvaničnikom EU, Priština, februar 2016. godine.

<sup>12</sup> Presuda u slučaju br. KO 130/15, str. 87-104.

<sup>13</sup> Ibid, str. 104.

Sud se ukratko pozvao na pravni osnov avgustovskog Sporazuma i osnivanje Asocijacije/Zajednice, objašnjavajući da je aprilski Sporazum, kao međunarodni sporazum na odgovarajući način ratifikovan u Skupštini Kosova, postao integralni deo pravnog sistema Kosova i da je osnivanje Asocijacije/Zajednice stoga „deo ustavnog poretka.“<sup>14</sup> Razmatrajući proceduralna pitanja, Ustavni sud nakon toga objašnjava da će razmotriti avgustovski Sporazum „poglavlje po poglavlje u svrhu saglasnosti svakog poglavlja sa Ustavom“. „Obrazloženje Suda i zaključci će služiti kao osnova za izradu zakonskog akta i Statuta“ – zadatak koji nije u delokrugu Ustavnog suda, nego Vlade.<sup>15</sup>

Prema tome, Sud u većem delu presude ocenjuje pet od šest delova sporazuma i u svakom pronalazi tačke koje nisu (u potpunosti) u skladu sa Ustavom ili podižu ozbiljne sumnje u njihovu ustavnost.

U vezi sa poglavljem o „Ciljevima“, koje se bavi ovlašćenjima Asocijacije/Zajednice, Sud se poziva na nekoliko ključnih tačaka koje se odnose na „obavljanje potpunog pregleda“ u oblastima razvoja lokalne privrede, obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite i urbanog i ruralnog planiranja. Sud primećuje nejasnoću u rečima i zahteva razjašnjenje u definisanju ciljeva.<sup>16</sup>

Prilikom razmatranja organizacione strukture buduće Asocijacije/Zajednice, Sud ispituje da li se poštuju ustavna načela za poštovanje etničke različitosti stanovnika u opštinama članicama u „kadrovskoj strukturi“ – pošto nema indikacija da je u avgustovskom Sporazumu uzeta u obzir činjenica da u institucionalnoj strukturi Asocijacije/Zajednice postoji značajan broj nesrpskih građana koji žive u deset opština sa srpskom većinom. Štaviše, u vezi sa odredbama da će administracija Asocijacije/Zajednice biti u statusu radnog odnosa u skladu sa Zakonom o civilnoj službi, Sud razjašnjava da administrativno osoblje „ne može biti smatrano delom civilne službe *per se*“.<sup>17</sup>

U razmatranju poglavlja o „Odnosima sa centralnim organima“, Ustavni sud razmatra tačku 9) kojom se Asocijaciji/Zajednici dodeljuje uloga „promovisanja interesa zajednice kosovskih Srba u odnosima sa centralnim vlastima“. Sud takođe razjašnjava da ovo ovlašćenje ne može biti potpuno i ekskluzivno (pošto bi teritorijalno ograničila srpsku zajednicu na Kosovu na deset opština).

Sud nakon toga u potpunosti odbacuje tačku 10) Sporazuma kojom se Asocijacija/Zajednica ovlašćuje da „predlaže, u skladu sa kosovskim zakonom, izmene i dopune zakona i druge propise vezane za ostvarivanje njenih ciljeva“ kao nešto što nije obuhvaćeno Ustavom.<sup>18</sup>

Na kraju, u vezi sa poglavljem o „Budžetu i podršci“, Sud u potpunosti odbacuje tačku 17)c), kojom se uređuje da Asocijacija/Zajednica bude finansirana, između ostalih izvora, i iz „uplata centralnih vlasti“, tvrdeći da prema

---

<sup>14</sup> Ibid, str. 113.

<sup>15</sup> Ibid, str. 115-119.

<sup>16</sup> Ibid, str. 137-149.

<sup>17</sup> Ibid, str. 150-160

<sup>18</sup> Ibid, str. 161-177

Ustavu „ova prava pripadaju samo opštinama“.<sup>19</sup>

Važno je uporediti ove dve problematične odredbe koje je izdvojio Ustavni sud sa početnom kritikom kosovske opozicije i delova civilnog društva, listu odredbi iz avgustovskog Sporazuma koju su oni izveli kao nešto što nije u skladu sa Ustavom iz njihovog pogleda.<sup>20</sup> Proizilazi da je veći deo navedenih tačaka dobio potvrdu u presudi Suda, ali ipak nisu sve. Na primer, na insistiranje jednog dela opozicije da je osnivanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom protivustavno per se, Sud nije potvrdio.

Ipak, presuda 23. decembra ostaje konfuzna i teško čitljiva za nekoga ko nije pravnik (kao na primer autor).

U svom procenjivanju ustavnosti Sporazuma od 25. avgusta, Ustavni sud kroz ceo tekst presude koristi nejasan jezik kao što je „ne ispunjava u potpunosti ustavne standarde“ ili „izražava zabrinutost“.<sup>21</sup> U suštini je nemoguće identifikovati ocenu Suda o ključnim pitanjima koja čine suštinu političkog spora o Asocijaciji/Zajednici – da li su joj dodeljena izvršna ovlašćenja i da li predstavlja poseban nivo vlasti, kao i da li je povezivanje nacionalnosti sa teritorijom u skladu sa osnovnim ustavnim načelima nediskriminacije.

Međutim, nedostatak prethodnog ustavno-pravnog obrazovanja ne može biti ključ razumevanja ove nerazumljive presude. Na osnovu čitanja najvažnijih presuda Suda poslednjih godina, suprotnih mišljenja, intervju a „sa strane“ sa međunarodnim i domaćim ustavnim stručnjacima i izvorima bliskim Sudu, izgleda da su sudije razapele između njihove nepristrasne pravosudne uloge, sa jedne strane, i političkih pritisaka domaćih elita na vlasti i interesa međunarodne zajednice, sa druge strane. Ova se praksa posebno odnosi na sudske zahteve koji su povezani sa ključnim internim političkim sukobima i krizama i političkim dijalogom sa Srbijom (slučajevi kao oni koji se odnose na Zakon o amnestiji iz 2013. godine i aprilski Sporazum, kriza u formiranju Vlade u 2014. godini ili pitanje o imunitetu i sl).

U mnogim ovim slučajevima je konzervativno, doslovno čitanje redova Ustava, ne dolazeći do smisla koje Ustav prenosi, izgleda poslužilo kao dobro došla veza između konkurentnih pravnih i političkih imperativa. Takođe, u mnogim presudama su odvojena mišljenja, većinom oko autorstva jednog od troje stranih sudija Ustavnog suda, sudije iz SAD-a, Roberta Karolana (Robert Carolan), poslužila kao korisni indikatori o obimu i tehnici takvih konformističkih manevara.<sup>22</sup>

Ako se presuda Ustavnog suda od 23. decembra čita u takvom kontekstu može se identifikovati troslojno obrazloženje iz presude. Prvo, samim odbi-

<sup>19</sup> Ibid, str. 178-188.

<sup>20</sup> Vidi na primer: *Republic of Kosovo: The resistance against a semi-authoritarian regime*, chapter “The new Brussels Agreements of August 25th, 2015, between Kosovo and Serbia,” Vetevendosje, 21. oktobar 2015. godine, str. 7-9, na: [http://www.vetevendosje.org/wp-content/uploads/2015/10/Report-on-Kosovo\\_Movement-for-SELF-DETERMINATION.pdf](http://www.vetevendosje.org/wp-content/uploads/2015/10/Report-on-Kosovo_Movement-for-SELF-DETERMINATION.pdf).

<sup>21</sup> Presuda u slučaju br. KO 130/15, na primer str. 136, 149, 153.

<sup>22</sup> Intervju i razgovori sa službenicima EULEX-a, zvaničnicima EU i pravnim stručnjacima i drugim zapadnim pravnim stručnjacima, domaćim pravnim stručnjacima, novinarima i političarima, Priština – Brisel, 2013-16.

janjem kategorizacije Sporazuma od 25. septembra kao pravnog akta, ali ipak izjavljujući nadležnost u ocenjivanju ustavnosti istog, Ustavni sud je shodno položaju mogao da zahteva ispravke odredbi (kroz budući statut) koje nisu u skladu sa Ustavom, a ne tražeći reviziju samog sporazuma.

Drugo, Sud proglašava da osnivanje Zajednice spada u delokrug „međupštinske saradnje“<sup>23</sup> kao što je predviđeno Ustavom, a nakon toga se bavi načelima i elementima koje treba ispraviti, u skladu sa Ustavom u budućoj izradi statuta. Na ovaj način, Sud izbegava da bude primoran da proceni da li Zajednica, kako je predviđeno u avgustovskom Sporazumu, preuzima pravni oblik dodatnog nivoa vlasti između opština i centralnih organa, sa posebnim izvršnim ovlašćenjima i da li je njen etnički karakter u skladu sa osnovnim načelima Ustava.

Ovo obrazloženje se dobro ilustruje kada se presuda suprotstavi mišljenju sudije Bekima Sejdiua<sup>24</sup>, koji ima suprotno mišljenje od odluke većine: sudija Sejdiu procenjuje avgustovski Sporazum kao pravni akt koji ima jasne pravne i ustavne posledice. On kritikuje nejasnoću reči u presudi, koja koja ne uspeva da jasno i nedvosmisleno kvalifikuje identifikovane odredbe sporazuma kao suprotnim Ustavu i time primećuje neuspeh većine u pružanju „jasne ustavne smernice da se izbegne protivrečnost između ovih odredaba Principa Asocijacije sa Ustavom“.<sup>25</sup> Zauzimanjem drugačijeg stava, sudija Sejdiu završava razmatranje avgustovskog Sporazuma na osnovu pitanja da li će Zajednica, kako je definisana, na kraju biti posebna samoupravna jedinica i od etničkog karaktera.

Treći element obrazloženja presude je u pokušaju sudija da procene da li su načela osnivanja Zajednice, kao što su navedena u Sporazumu od 25. avgusta, u skladu sa Ustavom, a istovremeno izbegavajući procenu ustavnosti Prvog sporazuma – na kojem je zasnovan Sporazum od 25. avgusta. Ovo se odnosi na odluku Ustavnog suda iz 2013. godine kojom je odbijen zahtev koji su podneli poslanici opozicione stranke Samoopredeljenje za razmatranje ustavnosti Prvog sporazuma.<sup>26</sup> Sud je tada insistirao da mu Ustav ne daje nadležnost prilikom procene suštine ratifikovanih međunarodnih dokumenata. Osim činjenice da Prvi sporazum, ne samo da uređuje odnose između dve države potpisnice – što je drugačije u odnosu na tradicionalne međunarodne sporazume – nego se odnosi i na unutrašnje uređenje samog Kosova, Ustavni sud je u potpunosti zanemario jedan od argumenata po kom je dve godine kasnije proglasio zahtev za razmatranje Sporazuma od 25. avgusta prihvatljivim: da ne postoji nijedna druga institucija kojoj bi podnosilac zahteva mogao postaviti ustavno pitanje.

<sup>23</sup> Presuda u slučaju br. KO 130/15, str. 140.

<sup>24</sup> Suprotno mišljenje sudije Bekima Sejdiua u slučaju KO 130/15, Priština, 23. decembar 2015. godine, na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjk\\_ko\\_130\\_15\\_mm\\_ang.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjk_ko_130_15_mm_ang.pdf).

<sup>25</sup> Ibid, str. 4.

<sup>26</sup> Presuda u slučaju br. KO 95/13, Ocena ustavnosti Zakona, br. 04/L-199, o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije i Plan implementacije ovog ugovora, Ustavni sud Republike Kosovo, Priština, 9. septembar 2013. godine, na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_mk\\_ang.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_mk_ang.pdf).

je (o saglasnosti Aprilskog sporazuma sa Ustavom zemlje). Sudija Karolan, u njegovom odvojenom mišljenju o presudi iz 2013. godine se nadovezuje upravo na ovaj argument u izradi hipotetičkog scenarija u kojem međunarodni sporazum krši osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, a ugovor na osnovu stava većine u Sudu ostane nerazmotren – i skreće pažnju da se u takvom slučaju Ustav može smatrati „beznačajnim“.<sup>27</sup>

Zadatak koji su većina sudija sama sebi nametnula, za tumačenje odredbi Sporazuma od 25. septembra ne tumačeći Prvi sporazum time postaje igra žongliranja koja donosi čudne rezultate – kao što je jasno vidljivo u presudi od 23. decembra. Dakle, kada Sud razmatra odredbe kojima se definišu neki od ključnih ciljeva Zajednice u „obavljanju svojih javnih funkcija i usluga za obavljanje potpunog pregleda“ u određenim oblastima (ekonomski razvoj, obrazovanje... itd) i kritikuje značenje izraza „obavljanje potpunog pregleda“ smatrajući ga nejasnim, zapada u problem pošto je slična konstrukcija reči već korišćena u Prvom sporazumu. U ovom slučaju, Sud nailazi na dodatan problem jer niti je u stanju da dokuči, a niti je zadatak Suda da se time bavi, da je nejasnoća izraza „pregled“ deo onoga šta su predstavnici Evropske unije privatno zagovarali kao pristup „kreativne nejasnoće“ u dijalogu – slažući se sa nejasno formulisanim odredbama, Evropska unija obema pregovaračkim stranama daje dovoljno manevarskog prostora za tumačenje sporazuma u skladu sa svojim potrebama i interesima, ostavljajući konkretna pitanja pri ruci koja bi se rešavala u kasnijim etapama dijaloga.<sup>28</sup> U okviru logike dijaloga, izgleda da je Sud zaključio da formulacija „obavljanje potpunog pregleda“ u verziji Avgustovskog sporazuma na engleskom jeziku, jedina verzija koja je u stvari potpisana u Briselu, nije u skladu sa rečima u prevodu na albanskom jeziku, koji je Vlada Kosova proglasila zvaničnim za njih pošto je albanski prvi jezik na Kosovu, a niti je u skladu sa formulacijom u verziji na srpskom jeziku. Suočen sa ovom nemogućom misijom, Sud je izabrao dvoslojno rešenje. Nalaže da formulacija korišćena u budućem statutu i dekretu Vlade, na kojima će biti osnovana Zajednica, bude u skladu sa formulacijom Prvog sporazuma – „obavlja potpuni pregled“ – i da se osigura da sve tri jezičke verzije budu identične. Ali pošto se potvrđena neodređenost ne nalazi u donekle drugačijem glagolu, nego u imenici „pregled“ (p. p. u engleskom jeziku), Sud dodatno bira dopunsko rešenje – prevodi „obavlja potpuni pregled“ kao „biti obavešten“.<sup>29</sup> Ovo je čudno na dva načina – prvo jer ovaj „prevod“ predstavlja poluprikriveno, de facto tumačenje Prvog sporazuma, a drugo, pošto su strane potpisnice Prvog sporazuma (i onog od 25. avgusta) pregovarale o glavnim ciljevima Zajednice i ostavile, „potpuni pregled“ predstavlja po svim parametrima mnogo više od prostog značenja „biti obavešten“.

Posledice i implikacije presude Ustavnog suda od 23. decembra uz zbnju-

<sup>27</sup> Podudarno mišljenje sudije Roberta Carolana, Slučaj br. KO 95/13, str. 2, na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_mk\\_ang.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_mk_ang.pdf).

<sup>28</sup> Intervjui zvaničnicima EU, Priština – Brisel, 2013. godine

<sup>29</sup> Presuda u slučaju br. KO 130/15, str. 142-144.

juća tumačenja i prikriveno tumačenje, koje se nazire ispod površine, najbolje je opisano u suprotnom mišljenju sudije Sejdiu. U njegovom suprotnom mišljenju, on zaključuje "U pokušaju da se postavi srednji put, većina Suda je donela odluku, koja, po mom mišljenju, ne sprečava nastavljajanje ustavnog neslaganja između principa Asocijacije sa Ustavom".<sup>30</sup>

## Dakle kako će se Evropska unija nositi sa presudom?

Kako bi odgovorili, potrebno je govoriti o pozadini potpisivanja Sporazuma od 25. avgusta.

Ovaj nepredviđeni dokument nije užurbano izrađen i dogovoren jer je Evropska unija smatrala da je to najbolji način kako bi se obezbedilo zakonito i ustavno osnovano osnivanje Zajednice, nego iz potpuno drugih razloga. Namera sporazuma je bila da posluži kao most od nedostatka ikakvog napretka u osnivanju do opipljivih rezultata, omogućavajući Evropskoj uniji da otvori prvo poglavlje u pristupnim pregovorima sa Srbijom pre kraja 2015. godine. Zvaničnici Vlade Srbije su vršili neprekidan pritisak na Evropsku uniju od početka 2015. godine jednostrano proglašavajući različite datume za otvaranje prvih poglavlja o pristupanju. Pošto je nemački Parlament ranije dao uslov da otvaranje Poglavlja 35 o Kosovu bude među prvim poglavljima, a nemačka Vlada je usloвила određeni napredak u osnivanju Zajednice kako bi se otvorilo Poglavlje 35, bio je potreban određeni sporazum pre odmora tokom leta, dok nije bilo dovoljno vremena za izradu statuta kako bi se ispunio rok koji je Beograd sebi nametnuo.<sup>31</sup>

Brisel smatra da vrednost sudske presude jeste u činjenici da je je omogućen prividan napredak procesa dijaloga. Ovo postaje jasno kada se uzmu u obzir alternativni putevi koje je Ustavni sud mogao uzeti prilikom svoje ocene. One su izražene u suprotnom mišljenju sudije Sejdiua. Identifikovanjem Sporazuma od 25. avgusta kao pravnog dokumenta koji proizvodi zakonske obaveze, on smatra da ne postoje pravne mogućnosti za prosto ispravljanje onih odredbi koje nisu u skladu sa Ustavom u budućem statutu i dekretu. Umesto toga, sudija Sejdiu nudi dve pravno opravdane alternative – ili izmena Sporazuma od 25. avgusta ili izmena Ustava. Oba scenarija bi bila nezamisliva u očima EEAS i cele Evropske unije. Prva opcija bi predstavljala prekretnicu u dijalogu jer bi se nametnulo ponovno otvaranje pregovora o sporazumu i diskreditovao rad EEAS. Pored toga, Vlada Srbije bi bila suočena sa prihvatanjem presude Ustavnog suda države koju ne priznaje. Druga opcija bi bila verovatno još gora, pošto bi bila pokrenuta potpuna ustavna debata na Kosovu, dok bi u Srbiji dovelo do razmatranja Prvog sporazuma u njenom Ustavnom sudu uz predvidljiv rezultat – uzimajući u obzir da aprilski Sporazum *de facto* sadrži priznavanje nezavisne države Kosovo.

Uzimajući u obzir pozadinu, svakako je prirodno očekivati da će EU staviti

<sup>30</sup> Suprotno mišljenje sudije Bekima Sejdiua u slučaju K0 130/15, str. 15.

<sup>31</sup> Intervjui zvaničnicima EU, Priština – Brisel 2015-16.

naglasak na produžetak dijaloga, sprovođenje aprilskog Sporazuma umesto ozbiljne analize problema delimičnog neslaganja između Sporazuma od 25. avgusta sa Ustavom i donošenja neophodnih zaključaka i lekcija. Činjenica da je jedini komentar institucija EU o presudi Ustavnog suda onaj koji je objavila Kancelarija EU/SPEU u Prištini na Badnje večerice – samo dan nakon objavljivanja složene presude na 40 strana, već navodi na taj smer razmišljanja. Pored toga, briselska birokratija je u mnogim prilikama pokazala da se njeni napori da održi u životu određene političke procese, koji su osmišljeni tako da dovedu do određenog kraja, mogu rezultirati krajem procesa. Ova opasnost je posebno velika u vremenima kada određene uticajne države članice EU, koje upravljaju političkim prilikama, oslabe svoju predanost i fokus pod pritiskom drugih, viših političkih prioriteta. U vreme kada je Nemačka preopterećena izbegličkom krizom, UK se priprema za svoj referendum o Brexit-u (p.p. napuštanju EU) a Obamina administracija je na izlazu, takve opasnosti su očigledno velike.

## Šta sve ovo znači po Kosovo? – Zaključci i preporuke

Ustavni sud je pokušao da pronađe kompromis između imperativa ustavnog prava i interesa kosovske Vlade, EU i SAD-a za gladak nastavak dijaloga. Ovom radnjom, Sud je u stvari odustao od svoje uloge zaštitnika Ustava, svoje uloge kao jedine „vlasti koja tumači Ustav i oceni saglasnost zakona sa Ustavom kada je potrebno“.<sup>32</sup> Umesto toga, de facto je (delimično) predao ovu funkciju spoljnim akterima – Zapadu, posebno institucijama EU (EEAS) u Briselu – koje je u stvari ne žele. Jer ne samo da EEAS nije dovoljno pripremljena za preuzimanje te uloge nego je rasuđujući prema dostupnim izvorima i takođe indiferentna prema pravnim aspektima i implikacijama dijaloga. Čak i da EEAS bude spremna i opremljena sa dovoljnom pravnom ekspertizom, ona bi teško mogla da preuzme ulogu Ustavnog suda.

Ova spona ustavno pravo-politika se teško može održati bez ozbiljnih političkih posledica.

Prvo, nije toliko sigurno da će pristup „zlatne sredine“ Ustavnog suda na kraju sprečiti ozbiljne posledice u osnivanju Zajednice opština sa srpskom većinom. Na primer, izgleda da je skoro nemoguće da čudno tumačenje Suda o ključnim ovlašćenjima Zajednice o „potpunom pregledu“ u određenim oblastima kao uprošćeno „biti obavešten“ neće dovesti do ozbiljnih sukoba između Prištine i Beograda u daljim pregovorima o budućem statutu.

Drugo, ukoliko Ustavni sud nastavi da izbegava vršenje svoje uloge zaštitnika Ustava, osiguravajući da Zajednica ne učini Ustav „beznačajnim“ kršenjem osnovnih ustavnih prava i sloboda, dijalog bi mogao Kosovo staviti u stalni položaj ustavne nesigurnosti. Ovo bi bilo odlično plodno tlo za dugoročne političke tenzije i nestabilnost.

Na kraju, ovakvo uređenje bi uticalo na sve domaće i međunarodne političke aktore da nastave sa zauzimanjem selektivnog pristupa vladavine

<sup>32</sup> Presuda u slučaju br. KO 130/15, str. 119.



od prava u pravnim i ustavnim pitanjima, funkcionisanju pravosuđa i drugim državnim institucijama – kao što se dogodilo sa presudom od 23. decembra. Ipak, upravo je taj selektivni pristup koji diskredituje političke aktore iz EU i SAD-a u njihovim naporima da doprinesu razrešenju trenutne političke krize pozivanjem opozicije da se vrati u institucionalne okvire parlamentarne demokratije i vladavine prava.

Kako bi se izbegao takav scenario, EU i SAD bi trebalo da preduzmu nekoliko važnih koraka:

- EU i SAD treba da pokažu potpunu predanost poštovanju ustavnih i pravnih temelja države Kosovo u okviru dijaloga Srbija-Kosovo. Ovo podrazumeva promenu u pristupu ranijim i budućim sporazumima, kojim se garantuje da su sporazumi u potpunosti u skladu sa ustavnim poretkom svake države, uređujući ove sporazume gde je potrebno ili menjajući ustave sledstveno. U slučaju Kosova, ovo se posebno odnosi na pitanje pozitivne kolektivne etničke diskriminacije i pitanja potencijalnog trećeg nivoa vlasti koji je predviđen u aprilskom Sporazumu; u slučaju Srbije ovo se posebno odnosi na de facto priznanje države Kosovo inherentno u aprilskom Sporazumu. U tom smislu,

- EU i SAD bi trebalo da preduzmu inicijativu u cilju dobijanja podrške obe vlade i opozicije na Kosovu za izmenu Ustava kojom se eksplicitno ovlašćuje Ustavni sud da razmatra saglasnost međunarodnih sporazuma sa Ustavom i takvo razmatranje međunarodnih sporazuma učini obavezujućim pre njihovog usvajanja.

- EU i SAD treba da pronađu oblike i formate za dijalog sa *svim* političkim snagama na Kosovu o njihovim ključnim rezervama prema Zajednici opština sa srpskom većinom.

Istovremeno,

- Diplomate EU i SAD na Kosovu treba – izbegavajući bilo kakav oblik mešanja u rad pravosuđa – da pošalju snažan signal trima međunarodnim sudijama u Ustavnom sudu da podržavaju njihov rad u pravosuđu kako bi oni postali snažan blok protiv političkih pritisaka na rad Suda, posebno u odnosu na politički osetljive presude, uključujući one koje se odnose na dijalog.

- EEAS treba da uključi međunarodne stručnjake za ustavno pravo, oblike pozitivne diskriminacije u multietničkim politikama i lokalnu samoupravu koji bi učestvovali u procesu izrade statuta buduće Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom.

- EEAS treba da se osigura da ima dovoljno pravne ekspertize koja se odnosi na aktuelna pitanja i da joj je na raspolaganju ukoliko se ponovo u budućnosti nađe u položaju da izrađuje sporazume u okviru dijaloga Kosovo-Srbija.

- EEAS treba da osigura, u saradnji sa vladama Kosova i Srbije, kvalitetan prevod u dijalogu kako bi se izbegle nesuglasice između verzija na engleskom, albanskom i srpskom jeziku u budućim sporazumima i pravne posledice koje bi usledile.

- Diplomate EU i SAD-a treba da pošalju jasne signale Prištini i Beo-

gradu da je sprovođenje svih nesprovedenih sporazuma od iste važnosti kao i Sporazum o Asocijaciji/Zajednici. Iako je jasno izjavljeno od strane članova Vlade Srbije da je njihov glavni prioritet osnivanje Asocijacije/Zajednice, ovo ne bi trebao biti uslov za sprovođenje drugih sporazuma koji su potpisani mnogo pre sporazuma 19. aprila 2013. godine. Pravičan tempo sprovođenja bi trebao da utiče na hronološko sprovođenje sporazuma: oni koji su ranije potpisani bi trebalo da buduprvi sprovedeni.



 **ACDC**  
Advocacy Center For Democratic Culture



**INTERNEWS KOSOVA**

**BYRN**  
BALKAN  
INVESTIGATIVE  
REPORTING  
NETWORK

KOSOVO

**DPC**  
Democratization Policy Council

**BYRN**  
BALKAN  
INVESTIGATIVE  
REPORTING  
NETWORK

SERBIA

