

REFORME U PRAVOSUĐU: Potrazi za konsenzusom





Kosovski demokratski institut je ogrank
Transparency International za Kosovo

Misija KDI-a je da podrži razvoj
participativne demokratije i borbu
protiv korupcije promovisanjem
transparentnosti, odgovornosti i
integriteta na svim nivoima i
sektorima društva.

Autorsko pravo © 2022. Kosova Democratic Institute (KDI).

Demokratski institut Kosova ima sva zadržana prava i nijedan deo ove publikacije se ne može reproducovati ili preneti u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem čuvanja i pronalaženja materijala bez pismene dozvole izdavača. Publikacija se može reproducovati ili preneti samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i ko god koristi razne citate ili materijale iz ove publikacije, dužan je da jasno navede izvor odakle je preuzeo te citate ili korišćene materijale.

Za bilo kakve ocene, primedbe, kritike ili sugestije, kontaktirajte nas putem dole navedenih opcija:

Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 239

10 000, Priština, Kosovo.

Tel: +383 (0) 38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Veb sajt: www.kdi-kosova.org

Autori: **Violeta Haxholli i Arbër Thaçi**

Layout and design: **envinion**

Ova analiza je realizovana u okviru projekta „Proširenje građanskog prostora za reforme u pravosuđu”, podržanog od strane holandske ambasade na Kosovu.

Sadržaj ove analize je isključivo odgovornost Demokratskog instituta Kosova (KDI), i ni pod kojim okolnostima neće se smatrati da odražava stavove *holandske ambasade na Kosovu*.



Kingdom of the Netherlands

SADRŽAJ

06

Uvod

07

1.REFORMA SEKTORA
PRAVOSUĐA NA KOSOVU:
KRATKA ISTORIJA

11

2. INICIJATIVE AKTUELNE
VLADE ZA REFORMU
PRAVOSUĐA

15

3. NEDOSTATAK KONSENZUSA
O NAČINU REFORMISANJA
SEKTORA PRAVOSUĐA

19

4. ULOGA I KAPACITET
SKUPŠTINE ZA BAVLJENJE
REFORMOM PRAVOSUĐA

24

5. ZAKLJUČAK
I PREPORUKE

25

PRILOG: EVIDENCIJA NACRTA
ZAKONA I ZAKONA KOJI
SE ODNOSE NA REFORMU
PRAVOSUĐA

UVOD

Ova analiza ima za cilj da istakne odlučujuće faktore za podsticanje reforme pravosuđa na Kosovu, a posebno ulogu i kapacitete Skupštine da se bavi ovom reformom. Za potrebe ove analize, KDI je takođe organizovao fokus grupu 25. novembra 2022. godine, sa stručnjacima iz oblasti uključujući institucionalne aktere, predstavnike međunarodnih organizacija i predstavnike organizacija civilnog društva.

Prvi deo analize pruža istorijski pregled prethodnih vladinih inicijativa čiji je cilj bio reformisanje sektora pravosuđa u zemlji. Dalje, analiza se bavi glavnim inicijativama aktuelne Vlade u ovom pravcu, sa fokusom na proces lustracije u pravosuđu, osnivanje Državnog biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, reformu Tužilačkog saveta (TSK) i Sudskog saveta Kosova (SSK), tužilaštva i sudova.

Treći deo analize opširno razrađuje nedostatak konsenzusa između Vlade i sektora pravosuđa i nedostatak političkog konsenzusa između parlamentarne većine i opozicionih subjekata koje se ogleda u Skupštini, kao jedan od glavnih i najizazovnijih faktora za Vladu da napreduje sa reformom u pravosuđu. U ovom delu otkrivaju se perspektive i stavovi vladajućih i opozicionih parlamentarnih stranaka o reformi i razlozi za te stavove.

Dok se u četvrtom delu analiza usredsređuje na ulogu i kapacitete Skupštine da se bavi zakonskim inicijativama Vlade koje se odnose na reformu pravosuđa, sa fokusom na relevantne parlamentarne komisije koje su dužne da razmatraju ove inicijative.

Na kraju, u završnom delu, KDI otkriva zaključke i preporuke za aktere odlučivanja, sa posebnim akcentom na Skupštinu i parlamentarnu većinu, kako bi na najbolji način unapredili reformu u pravosuđu.

REFORMA SEKTORA PRAVOSUĐA NA KOSOVU: KRATKA ISTORIJA



Iako je zakonodavstvo znatno poboljšano, a budžet za sektor pravosuđa povećan tokom godina, u praksi su izostali konkretni rezultati u vladavini prava. To je dovelo do lošeg ugleda pravosudnih organa i niskog poverenja javnosti prema njima.

Nedostaci u sektoru pravosuđa na Kosovu su zabeleženi od proglašenja nezavisnosti pa nadalje, u domaćim i međunarodnim izveštajima. Merenja kredibilnih organizacija poput Human Rights Watch-a ili Transparency International-a ocenila su situaciju u sektoru pravosuđa kao neadekvatnu, dok se reforma u ovom sektoru smatrala vitalnom za jačanje vladavine prava.

Inicijativu za reformu sektora pravosuđa u prošlosti su preduzimale skoro sve vlade. Od 2008. godine, kada su institucije Kosova proširile svoja ovlašćenja u primeni pravde, počele su i reforme u ovom sektoru. To je uključivalo promenu zakonodavstva, strukturne promene unutar sektora pravosuđa i povećanje budžeta i poboljšanje bezbednosnih mera za ovaj sektor.

I pored svih dosadašnjih reformi, neefikasnost pravosudnih organa i uglavnom političke spoljne intervencije u ovom sektoru, ostale su gotovo trajan problem. Ovo je rezultiralo s jedne strane velikim nagomilavanjem predmeta, a s druge strane mešanjem u upravljanje i epilog predmeta. Kritična je ostala intervencija u velikim predmetima korupcije i organizovanog kriminala, koji su ili zastareli ili za koje su izricane blage kazne.¹

Iako je zakonodavstvo znatno poboljšano, a budžet za sektor pravosuđa povećan tokom godina, u praksi su izostali konkretni rezultati u vladavini prava. To je dovelo do lošeg ugleda pravosudnih organa i niskog poverenja javnosti prema njima.

I u godišnjim izveštajima za zemlju, Evropska unija (EU) je stalno tražila poboljšanja u vladavini prava, garantujući pravilno funkcionisanje sektora pravosuđa. Od 2015. godine, u izveštajima o napretku za Kosovo, sledeća rečenica se nije promenila: „Kosovo je u ranoj fazi razvoja pravosudnog sistema koji dobro funkcioniše.“²

Međutim, kritike EU-a prema Kosovu za ovaj sektor datiraju iz ranijih godina. U prvom izveštaju o napretku Kosova nakon nezavisnosti, 2009. godine, Evropska komisija (EK) je naglasila da je sektoru pravosuđa na Kosovu potrebna duboka reforma, koja treba da počne usvajanjem adekvatnog zakonodavstva.³ Na osnovu ovih zahteva i unutrašnjih potreba, Vlada i tadašnji saziv su tokom predmetne godine usvojili i izmenili nekoliko zakona vezanim za sektor pravosuđa, kao što su Zakon o posredovanju, Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o privremenom sastavu Sudskog saveta Kosova.⁴ Tokom iste godine, sektor pravosuđa je takođe prošao proces lustracije, izvršenim pod nadzorom Međunarodne nezavisne sudske i tužilačke komisije. EK je ovaj proces smatrala uspešnim, ali sudije i tužioци iz srpske zajednice Kosova nisu bili podvrgnuti lustraciji.⁵⁶

1 Pogledajte izveštaj KDI-a „Kultura nekažnjivosti na Kosovu“, 2020. godine, na: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/03/01-KULTURA-E-PAN-D%C3%8BSHKUESHM%C3%8BRIS%C3%8B-N%C3%8B-KOSOV%C3%8B-ALB-04.pdf>

2 Pogledajte izveštaje o napretku evropske komisije za kosovo 2008.-2022. Godine na: https://neighbourhood-enlargement.Ec.Europa.Eu/index_en

3 Pogledajte Izveštaj o napretku Evropske Komisije za Kosovo 2009. godine, str. 11 na, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-progress-report-2009_en

4 Ibid, str. 10.

5 Ibid.

6 Pogledajte Izveštaj o napretku Evropske Komisije za Kosovo za 2010. godinu, str. 10. na, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-progress-report-2010_en



Od 2015. godine, u izveštajima o napretku za Kosovo, sledeća rečenica se nije promenila: „Kosovo je u ranoj fazi razvoja pravosudnog sistema koji dobro funkcioniše.“

Godinu dana kasnije, tj. 2010. godine, tadašnja Vlada je uputila Skupštini paket od četiri zakona koji su u velikoj meri reformisali pravosudni sistem, konkretno, Zakon o SSK-u, Zakon o TSK-u, Zakon o tužilaštvu i Zakon o sudovima, koji su predviđeli operacionalizaciju novog sistema tužilaštava i sudova od januara 2013. godine.⁷¹⁸ Ovi zakoni su nekoliko puta izmenjeni i dopunjeni tokom narednih godina. Pored ovog zakonskog paketa, tokom ove godine usvojena su tri značajna zakona u sektoru pravosuđa i to Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, Zakon o Agenciji protiv korupcije i Zakon o prijavljivanju porekla imovine i poklona visokih javnih zvaničnika. Usvajanje potonjeg rezultirao je elektronskim prijavljivanjem imovine.⁹

U narednoj, 2011. godini, godišnji budžet za pravosuđe povećan je na 17 miliona evra, za razliku od 14 miliona evra u prethodnoj godini.¹⁰ I pored svih ovih promena, vladavina prava u zemlji je i dalje bila slaba, a izveštaji EK-a narednih godina, ali i izveštaji lokalnih organizacija, naglašavali su da je ograničena efikasnost, nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa u praksi ozbiljna prepreka jačanju vladavine prava.¹¹

Kritike i zahtevi prema Kosovu u vezi sa sektorom pravosuđa nastavljeni su i tokom narednih godina. EK je od Kosova od 2015. do 2018. godine tražio da se sprovodi paket zakona o pravosuđu, da se dodatno poveća budžet, osoblje i kadrovski kapaciteti u pravosudnom sektoru, da se garantuju zakonita i blagovremena imenovanja u glavnim institucijama, konkretno u SSK-u i TSK-u, da se kroz praksu posredovanja smanji broj nerešenih predmeta, kao i da se usvoji Zakon o Kancelariji disciplinskog veća radi jačanja odgovornosti.¹² Štaviše, zatražena su poboljšanja u sudskoj administraciji preko funkcionalnog sistema upravljanja predmetima za nasumičnu dodelu predmeta i obezbeđivanje pouzdanih statističkih podataka u skladu sa evropskim standardima.¹³ U to vreme, Kosovo je takođe kritikovano zbog činjenice da nije imalo sveobuhvatnu strategiju za reforme u sektoru pravosuđa i odgovarajući mehanizam za međuinstitucionalnu koordinaciju. Iako je u novembru 2016. godine tadašnja vlada odobrila odluku da se izvrši funkcionalna revizija sektora vladavine prava, nije preduzela korake u tom pravcu.¹⁴

⁷ Ibid, str. 9.

⁸ Pogledajte Izveštaj Evropske Komisije za Kosovo za 2012. godinu, str. 8, na https://wbc-rti.info/object/document/10812/attach/ks_analytical_2012_en.pdf

⁹ Pogledajte Izveštaj Evropske Komisije za Kosovo za 2010. god., str. 12. na, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-progress-report-2010_en

10 Ibid, str. 11.

11 Pogledajte Izveštaj Evropske Komisije za Kosovo za , 2012. godine, str. 9, na https://wbc-rti.info/object/document/10812/attach/ks_analytical_2012_en.pdf

12 Pogledajte Izveštaj o napretku Evropske Komisije za Kosovo za 2015. godinu, str. 12-13 i 2016. godine, str. 5, na https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_kosovo.pdf i na, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20161109_report_kosovo.pdf

13 Pogledajte Izveštaj o napretku Evropske Komisije za Kosovo za 2018. godine, str. 13 na, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-kosovo-report.pdf>

14 Ibid, str. 14.



U naredne tri godine (2019, 2020. i 2021. godine), Kosovo je zabeležilo određeni napredak u sektoru pravosuđa nakon što je usvojilo Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca i novi Zakon o posredovanju i unapredilo elektronski sistem upravljanja predmetima.¹⁵ Tokom ovog perioda, EU je pozitivno ocenio činjenicu da je tadašnje ministarstvo pravde, u koordinaciji sa SSK-om i TSK-om, pokrenulo projekat Pravda 2020, koji detaljno opisuje niz koraka za unapređenje funkcionalnosti pravosuđa u kratkom roku.¹⁶ Međutim, ovaj projekat je prekinut zbog promene vlasti. Nova Vlada izabrana u junu 2020. godine pokrenula je nove reforme u sektoru pravosuđa, sa posebnim akcentom na odluku da se preispita potreba za razvojem novog procesa lustracije u pravosuđu, ali ni ovaj projekat nije završen zbog promene vlasti početkom 2021. godine.¹⁷

Aktuelna Vlada, izabrana u martu 2021. godine, već je započela novu reformu u pravosuđu, kroz izmene postojećih zakona, ali i izradu novog zakonodavstva. U međuvremenu, sprovođenje pravde u zemlji i dalje je sporo i neefikasno.



Kosovo je takođe kritikovano zbog činjenice da nije imalo sveobuhvatnu strategiju za reforme u sektoru pravosuđa i odgovarajući mehanizam za međuinsticunalnu koordinaciju. Iako je u novembru 2016. godine tadašnja vlada odobrila odluku da se izvrši funkcionalna revizija sektora vladavine prava, nije preduzela korake u tom pravcu.

15 Pogledajte Izveštaj o napretku Evropske Komisije 2019. godine, str. 14 na, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-kosovo-report.pdf>

16 Ibid, str. 15.

17 Ministarstvo pravde, na čelu sa g. Selim Selimi, osnovalo je radnu grupu za lustraciju sa učesnicima institucija i civilnog društva. Predsedavajući ove grupe bio je predstavnik KDI-a.



INICIJATIVE AKTUELNE VLADE ZA REFORMU PRAVOSUĐA



Aktuelna Vlada je nekoliko meseci nakon dolaska na vlast završila funkcionalni pregled sektora vladavine prava, u okviru kojeg su usvojeni i Strategija vladavine prava i Akcioni plan (2021-2026).

Procene izveštaja o napretku i percepcije građana o sektoru pravosuđa tokom godina svedoče o potrebi reforme u ovom sektoru. Tako nešto su potvrdila i merenja javnog mnjenja međunarodnih organizacija i civilnog društva. Godišnji barometar koji je objavio Kosovski centar za bezbednosne studije (KCBS) i tokom 2022. godine je otkrio nizak nivo poverenja građana u sektor pravosuđa. Tako je samo 32% ispitanika izjavilo da u izvesnoj meri veruje sudovima i tužilaštvarima Kosova, dok 21% ne veruje uopšte ovim pravosudnim organima.¹⁸ Relativno nizak nivo poverenja u sektoru pravosuđa građani su iskazali i u poslednjem merenju koje je KDI sprovedeo u septembru ove godine.¹⁹

Aktuelna Vlada, predvođena političkim subjektom Samoopredeljenje, došla je na vlast u martu 2021. godine pod izbornom platformom „Zapošljavanje i pravda“, gde je sveobuhvatna reforma sektora pravosuđa proglašena jednim od dva glavna cilja ove partije. Shodno tome, u programu nove Vlade reforma u pravosuđu predstavlja centralno mesto gde se navodi da je vizija Vlade nezavisno, nepristrasno, efikasno i profesionalno pravosuđe, a to se želi postići jačanjem sektora pravosuđa i povećanjem poverenja građana.²⁰ Imajući to u vidu, aktuelna Vlada je nekoliko meseci nakon dolaska na vlast završila funkcionalni pregled sektora vladavine prava, u okviru kojeg su usvojeni i Strategija vladavine prava i Akcioni plan (2021-2026).²¹ U njenom okviru pokrenut je niz zakonskih inicijativa, sa posebnim naglaskom na nameru da se sproveđe proces

lustracije u pravosuđu, reforma TSK-a i SSK-a i inicijativa za stvaranje Državnog biroa za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine.

Uprkos novim koracima za reformu sektora pravosuđa, u novom izveštaju za zemlju objavljenom u oktobru 2022. godine, zabeležen je ograničen napredak u ovom sektoru, skoro sličan prethodnim godinama. Rečenica da je Kosovo još uvek u ranoj fazi razvoja pravosudnog sistema koji dobro funkcioniše je takođe zabeležena u ovom izveštaju. Što se tiče inicijativa aktuelne Vlade za reformu pravosuđa, ističe se da se reforma mora baviti pre svega unapređenjem sprovođenja postojećih alata za zaštitu integriteta, nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema, uključujući odgovarajuće izmene zakonodavstva. Ovi mehanizmi uključuju, između ostalog, sistem za prijavljivanje imovine, disciplinske postupke i doslednu procenu učinka, u skladu sa evropskim standardima i preporukama mišljenja Venecijanske komisije od 17. juna 2022. godine.²²

Pored toga, Vladi se preporučuje da bez odlaganja nastavi sa sprovođenjem Strategije i Akcionog plana za vladavinu prava 2021-2026 i uz obezbeđenje međuinstитucionalne koordinacije. Između ostalog, potrebno je povećati napore za smanjenje velikog broja nagomilanih predmeta, kroz strategiju digitalizacije, koja uključuje sistematsko korišćenje Informacionog sistema za upravljanje predmetima (ISUP) od strane sudija, tužilaca i pomoćnog

18 Pogledajte KCBS, „Percepcija građana o integritetu javnih institucija na Kosovu”, januar 2022. godine, str. 5 na, https://qkss.org/images/uploads/files/Barometer_2021_Kosovo_1_SHQP_%281%29_%281%29.pdf

19 Pogledajte istraživanje javnog mnjenja KDI-a „Gradanska perspektiva o reformi u pravosudnom sistemu”, septembar 2022. godine, na <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2022/09/35-Reforma-ne-sistemin-e-drejesise-05-1.pdf>

20 Pogledajte „PROGRAM VLADE REPUBLIKE KOSOVO 2021 – 2025“, na <https://masht.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/06/Programi-i-Qeverise-se-Kosoves-2021-2025.pdf>

21 Pogledajte Strategiju vladavine prava 2021-2026 na, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/6DC1CBD5-0DF1-46AE-9D1A-78C96146C7D0.pdf>

22 Pogledajte Izveštaj o Kosovu Evropske Komisije, od 2022. godine, str. 16, na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6090



Inicijative za novu reformu pravosuđa pozdravili su građani Kosova. U istraživanju koje je KDI sprovelo u septembru 2022. godine, 70,8% građana smatra da je reforma pravosuđa moguća.

osoblja. Kao i korišćenje i finansiranje alternativnih alata za rešavanje sporova, kao što je posredovanje.²³ Treba napomenuti da su ove preporuke ponovljene u skoro svim preliminarnim izveštajima EK-a o Kosovu, kao i u aktuelnom dokumentu Agenda za evropske reforme.

Inicijative za novu reformu pravosuđa pozdravili su građani Kosova. U istraživanju koje je KDI sprovelo u septembru 2022. godine, 70,8% građana smatra da je reforma pravosuđa moguća. Dok za preko 50% njih reforma u pravosuđu znači povećanje kvaliteta sudova, profesionalne sudije i nezavisne sudove. U veoma visokom procentu, preko 70%, građani su izrazili podršku procesu lustracije i formiranju Državnog biroa za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine.²⁴

Aktuelna Vlada je već nastavila sa nekoliko zakonskih inicijativa u vezi sa reformom u pravosuđu (vidi Prilog). S tim u vezi, neke od inicijativa su upućene na mišljenje Venecijanskoj komisiji, čije preporuke se koriste kao važan vodič za sprovodenje reforme pravosuđa.

Ministarstvo pravde (MP) je već izradilo dve glavne reformske inicijative u sektoru pravosuđa. Jedna od njih je Nacrt zakona o Državnom birovu koji je usvojen u Skupštini u prvom čitanju. A druga inicijativa, nakon dugotrajnog rada u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uputila je u Skupštinu takozvani „Dosije lustracije”, na kome Skupština mora da izradi ustavne amandmane i Nacrt zakona o lustraciji. Ovo je urađeno sa ciljem stvaranja političkog konsenzusa za lustraciju u pravosuđu. Ovo je Skupštini dalo važnu ulogu u materijalizaciji reforme pravosuđa.

Dok o stvarnom kapacitetu ove institucije da se bavi reformom u pravosuđu i da rešava na pravi način treba da se razgovara, još jedan izazov za Vladu je nedostatak političkog konsenzusa, a ne samo da reformu vodi napred.

23 Ibid, str. 17.

24 Pogledajte anketu KDI-a: „Građani sa niskim poverenjem u pravosudni sistem, traže reformu”, septembar 2022. godine, na <https://kdi-kosova.org/aktivitet/sondazhi-i-kdi-se-qytetaret-me-besueshmeri-te-ulet-ne-sistemin-e-drejttesise-kerkojne-reforme/>

NEDOSTATAK KONSENZUSA O NAČINU REFORMISANJA SEKTORA PRAVOSUĐA



Sastanci koji su održani u radnim grupama za koncept dokument o lustraciji, bili su praćeni polemikama između predstavnika MP-a i predstavnika SSK-a i TSK-a. U međuvremenu, ovi poslednji su bojkotovali neke od sastanaka radne grupe.

Od početka predstavljanja reforme u sektoru pravosuđa, aktuelna Vlada nailazi na izazove i kritike sa gotovo svih strana. U početku je naišla na unutrašnje otpore samih aktera sektora pravosuđa, koji su se izrazili da ne podržavaju inicijative Vlade za ovakvu reformu sektora. Do sada potonje nije postigla konsenzus sa predstavnicima ovih organa da unaprede glavne zakonske inicijative vezane za reformu pravosuđa.

U julu ove godine, nakon venecijanskog mišljenja o lustraciji i Nacrtu zakona o Državnom birou, SSK je u saopštenju za javnost navelo da ne podržava i da neće učestvovati u radnim grupama za pravnu inicijativu o lustraciji u pravosuđu. Štaviše, istakli su da ostaju posvećeni i spremni da doprinesu radnim grupama za izmene ili dopune Zakona o sudovima, Zakona o SSK-u, Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, ili bilo koje druge zakonske inicijative čiji je cilj dalje jačanje unutrašnjih mehanizama pravosuđa.²⁵ Dan kasnije, TSK je takođe izdalо isto saopštenje.²⁶ TSK je izrazilo neslaganje sa MP-om i u vezi sa Nacrtom zakona o TSK-u.²⁷

Pre toga, sastanci koji su održani u radnim grupama za koncept dokument o lustraciji, bili su praćeni polemikama između predstavnika MP-a i predstavnika SSK-a i TSK-a. U međuvremenu, ovi poslednji su bojkotovali neke od sastanaka radne grupe. Kao rezultat toga, MP je nastavilo sa kompletiranjem dosjeva lustracija i podnело ga Skupštini bez podrške i bez konsenzusa sa TSK-om i SSK-om.²⁸

Odnosi između Vlade i sektora pravosuđa još više su pogoršani nakon vladinih inicijativa za izmene novčanih naknada u ovom sektoru, prvo kroz odredbe u Predlogu zakona o platama, a na kraju i ukidanjem odluke bivše vlade Haradinaj koja je automatski povećala plate sudija i tužilaca. Iako Vlada ima pravo da poništi odluke prethodnih vlada, u tom pogledu mora obratiti pažnju na očuvanje principa podele vlasti i nezavisnosti sudstva. Isti princip treba da se odrazi i tokom pregleda i kompletiranja Nacrta zakona o platama.

Pored predstavnika sektora pravosuđa, EU u početku nije u potpunosti podržalo inicijative za reformu pravosuđa, posebno lustraciju u ovom sektoru. U izveštaju o Kosovu za 2021. godinu, EU je potpuno ponovnu procenu/lustraciju svih tužilaca i sudija ocenilo kao zabrinjavajuću. Prema ovom izveštaju, takav proces bi trebalo smatrati samo izuzetnom merom poslednjeg sredstva, nakon što su iscrpljena sva postojeća sredstva i mehanizmi za garantovanje integriteta i borbe protiv korupcije pravosudnih službenika, i trebalo bi da bude u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, kao i sa savetima Venecijanske komisije.²⁹ Međutim, u najnovijem izveštaju EK-a o Kosovu, objavljenom u oktobru 2022. godine, postoji blažiji stav EU-a po pitanju lustracije.³⁰ Čini se da su u ovoj promeni ulogu odigrala mišljenja Venecijanske komisije, koju Vlada koristi kao važan vodič u sprovođenju reforme. Shodno tome, Vlada je obezbedila podršku EU-a, pod uslovom da se reforma

25 Pogledajte zvaničnu stranicu SSK-a, „Stav Sudskog saveta Kosova nakon mišljenja Venecijanske komisije o pitanju lustracije”, 29. jul 2022. godine, na <https://www.gjyqesori-rks.org/2022/07/29/qendrimi-i-keshillit-gjyqesor-te-kosoves-pas-opinionit-te-komisionit-te-venecias-per-ceshtjen-e-vetingut/>

26 Pogledajte zvaničnu stranicu TSK-a, „Stav Tužilačkog saveta Kosova nakon mišljenja Venecijanske komisije o koncept dokumentu Ministarstva pravde o „lustraciji”, 30. jul 2022. godine, na <https://prokuroria-rks.org/psh/lajm/8702>

27 Pogledajte saopštenje za medije TSK-a od 9. marta 2022. godine, na <https://prokuroria-rks.org/psh/lajm/8124>

28 Portal Kallxo, „Kurti i Haxhiu dostavljaju dosje o lustraciji predsedniku Skupštine Glauk Konufca”, na <https://kallxo.com/lajm/kurti-e-haxhiu-dergojne-dosjen-e-vetingut-te-kryetari-i-kuvendor-glauk-konufca/>

29 Pogledajte Izveštaj EK-a o Kosovu za 2021. godinu.

30 Pogledajte Izveštaj EK-a o Kosovu za 2022. godinu.



S druge strane, važan element ostaje postizanje političkog konsenzusa za vođenje napred reforme u pravosuđu.

u pravosuđu obavlja sa povećanom pažnjom, u skladu sa međunarodnim standardima i preporukama Venecije.

S druge strane, važan element ostaje postizanje političkog konsenzusa za vođenje napred reforme u pravosuđu. U početku, oko reformi pravosuđa, bilo je nesuglasica čak i unutar poslaničke grupe LVV. Nekoliko dana nakon što je Vlada dostavila Skupštini dosije o lustraciji, poslanica PG LVV-a Doarsa Kica -Xhelili, prešla je kod političkog subjekta LDK i kao glavni razlog istakla je svoje neslaganje sa načinom reformisanja sektora pravosuđa od strane Vlade.³¹

Čini se da je politička podrška koja se pretvara u brojke u Skupštini za usvajanje zakonskih inicijativa u vezi sa reformom pravosuđa jedan od glavnih izazova Vlade da vodi ovaj proces napred. Iako su opozicioni subjekti podržali neke od nacrtta zakona koje je sponzorisala Vlada, nekima su se protivili, uglavnom zbog neslaganja oko njihovog sadržaja (pogledajte detalje u Prilogu). Većina inicijativa vezanih za reformu pravosuđa odobrena je samo glasovima skupštinske većine i nisu ih podržali opozicioni subjekti. Na primer, Zakon o TSK-u, nekoliko nedelja nakon usvajanja u Skupštini, opozicione stranke su uputile Ustavnom sudu, prvo Demokratska partija Kosova (PDK), a zatim i Demokratski savez Kosova (LDK), u dva odvojena predmeta, budući da se prema mišljenju ova dva subjekata ovim zakonom narušava nezavisnost pravosuđa u zemlji.³²

Slično, opozicija nije podržala ni Nacrt zakona o Državnom birou za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine u prvom čitanju. Posle primedbi Venecijanske komisije na

sadržaj, opozicija je tražila da Vlada povuče ovaj Nacrt zakona. Međutim, potonje je podržala usvajanje ovog Nacrta zakona u prvom čitanju. Kao rezultat toga je opozicija bojkotovala učešće u radnoj grupi za razmatranje ovog Nacrta zakona. Međutim, pre nego što se nacrt zakona prosleduje u drugom čitanju, razmotrila ga je Komisija za zakonodavstvo. Deo ove komisije, na čelu sa predsednikom, organizovao je niz javnih rasprava sa predstavnicima MP-a, Skupštine, Agencije protiv korupcije, domaćim i međunarodnim stručnjacima i predstavnicima civilnog društva. Na ovim raspravama nisu učestvovali predstavnici pravosudnih institucija. Tokom rasprave, jedan po jedan amandmane na Nacrt zakona izneo je predsednik Komisije za zakonodavstvo i otklonjeni su nedostaci u prvoj verziji Nacrta zakona na osnovu zahteva Venecijanskog mišljenja. Konačna verzija Nacrta zakona dostavljena je na drugo mišljenje u Venecijanskoj komisiji od strane predsednika Skupštine Glauk Konjufca.³³

Iako skupštinska većina ima dovoljan broj glasova u Skupštini da usvoji zakone, nije bilo malo slučajeva kada je nedostajao neophodan kvorum za glasanje. Čak je i poslednji izveštaj o napretku zemlje pokazao političku polarizaciju u Skupštini i nedostatak kvoruma za donošenje odluka. S tim u vezi, naglašeno je da su potrebni napor da se ojača uloga Skupštine kao foruma za konstruktivan politički dijalog i izgradnju konsenzusa, posebno u vezi sa reformskom agendom EU-a.³⁴

31 Klan Kosova, Rubikon, „Ispovest Doarsa Kica -Xhelili (VIDEO)”, 8. septembar 2022. godine, na <https://klankosova.tv/rrefimi-i-doarsa-kica-xhelilit-video/>

32 Koha Net, „PDK i LDK dostavljaju Ustavnom суду Zakon o TSK-u”, 1. jul 2022. godine, na <https://www.koha.net/lajmet-e-mbremjes-ktv/332907/pdk-ja-e-ldk-ja-cojne-ne-kushtetuese-ligjin-per-kpk-ne/>

33 Kosova Press, „Konjufca dostavlja Nacrt zakona o državnom birou Venecijanskoj komisiji”, 20. novembar 2022. godine, na <https://kosovapress.com/konjufca-dergon-projektligjin-per-byrone-shteterore-ne-komisionin-e-venecias/>

34 Pogledajte Izveštaj EK-a o Kosovu za 2022. godinu, str. 8,9.



Postignut je načelni konsenzus između parlamentarne većine i opozicionih subjekata u pogledu lustracije u pravosuđu. Opozicioni subjekti izrazili su spremnost da učestvuju u izradi Ustavnih amandmana i izradi Nacrta zakona o lustraciji. U međuvremenu, Vlada je 4. septembra dostavila Skupštini dokumentaciju za lustraciju.³⁵ S tim u vezi, Predsedništvo Skupštine treba da preduzme proceduralne korake da poveri izradu ustavnih amandmana Komisiji za zakonodavstvo ili da za ovaj proces formira posebnu ad-hoc parlamentarnu komisiju.

Još uvek nije jasno kakvi će biti stavovi opozicionih subjekata po ovom pitanju i da li će se politički konsenzus nastaviti i u kasnijim fazama u vezi sa sadržajem zakonodavstva za lustraciju. Za ustavne promene za lustraciju, Vlada mora da obezbedi 2/3 potrebnih glasova za usvajanje. Zajednička volja pozicije i opozicije za izradu ovih amandmana je pozitivna, ali je rano zaključiti da li će to biti prevedeno u podršku tokom glasanja. S druge strane, za promenu Ustava, Vladi je potrebno 2/3 glasova poslanika nevećinskih zajedница. S obzirom na uobičajene stavove političkog subjekta Srpska lista prema Vladi, obezbeđivanje neophodnih glasova biće izazov. Nakon usvajanja zakonodavstva o lustraciji, ostaje pitanje kako će se ovaj zakon primenjivati u praksi u celom sektoru pravosuđa, posebno za srpske tužioce i sudije. Kao što je navedeno i u zvaničnim izveštajima, ovi poslednji su odbili da učestvuju u procesu lustracije preduzetom tokom 2009. godine.

Pored postizanja opšteg konsenzusa za unapređenje reforme u pravosuđu, posebnu pažnju treba posvetiti ulozi Skupštine i njenim kapacitetima da se bavi pravnim inicijativama u vezi sa reformom.

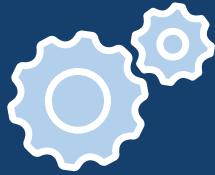


Postignut je načelni konsenzus između parlamentarne većine i opozicionih subjekata u pogledu lustracije u pravosuđu.

35 Portal Kallxo, „Kurti i Haxhiu dostavljaju dosije o lustraciji predsedniku Skupštine Glauk Konufca”, na <https://kallxo.com/lajm/kurti-e-haxhiu-dergojne-dosjen-e-vetingut-te-kryetari-i-kuvendit-glauk-konufca/>



ULOGA I KAPACITET SKUPŠTINE ZA BAVLJENJE REFORMOM PRAVOSUĐA



Još jedan značajan aspekt ostaje kapacitet Skupštine i njenih organa da detaljno i objektivno ispitaju složeni reformski proces, posebno nove inicijative kao što je lustracija, ali i regulisanje pravnog okvira o Državnom birou.

Institucija Skupštine u parlamentarnoj republici, kao što je slučaj Kosova, ima odlučujuću ulogu u zakonodavnom procesu. Prema Ustavu, prerogativ zakonodavstva je preciziran u članu 65, koji zadužuje Skupštinu da „*odobrava zakone, rezolucije i druge opšte akte*“.³⁶ Dalje, u sledećoj tački, član 65. pojašnjava postupak za promenu Ustava, uz podršku 2/3 svih poslanika – uključujući 2/3 poslanika koji predstavljaju nevećinske zajednice.³⁷

Nadalje, Pravilnikom o radu Skupštine preciziraju se uloga i odgovornosti poslanika i funkcija mehanizama Skupštine. Prema Pravilniku, poslanici vrše zakonodavnu i nadzornu ulogu u skupštinskim sednicama i komisijama. Na osnovu ustavnih ovlašćenja, Skupština na početku izbornog mandata imenuje stalne komisije, funkcionalne komisije i ad hoc komisije, koje odražavaju politički sastav Skupštine. Osmi aktuelni saziv formiralo je četiri stalna odbora, deset funkcionalnih odbora i nekoliko ad hoc komisija po potrebi.³⁸

Razmatranje zakonskih inicijativa koje dolaze iz Vlade spadaju posebno na *Komisiju za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije za borbu protiv korupcije*, ali i druge stalne komisije koje se bave budžetskim aspektima, evropskim integracijama i pravima zajednica. Što se tiče lustracije, ukoliko Predsedništvo Skupštine odluči da formira ad hoc skupštinsku komisiju, ta komisija će isključivo raditi na izradi ustavnih amandmana i izradi nacrtu zakona o lustraciji. Činjenica da je Vlada iznela ovo pitanje u Skupštini, to čini Skupštinu odlučujućom u sprovođenju veoma važnog dela reforme pravosuđa.

Još jedan značajan aspekt ostaje kapacitet Skupštine i njenih organa da detaljno i objektivno ispitaju složeni reformski proces, posebno nove inicijative kao što je lustracija, ali i regulisanje pravnog okvira o Državnom birou. Potonje je odobreno u prvom čitanju i deo Komisije za zakonodavstvo je radilo na izradi zakonskih amandmana i rešavanje komentara Venecijanske komisije, pre nego što je nacrt zakona prosleđen na sednici za drugo čitanje.

Što se tiče stručne podrške, prilikom razmatranja nacrta zakona poslanici su se u velikoj meri oslanjali na skupštinsku administraciju, posebno na četiri direkcije koji imaju zadatak da podrže poslanike u proceduralnim, pravnim pitanjima i onim sa ekspertizom. Konkretno, Direkcija za plenarne i proceduralne poslove, Direkcija za podršku skupštinskim komisijama, Direkcija za pravnu standardizaciju, usklađivanje i harmonizaciju kao i Direkcija za istraživanje, biblioteku i arhive.

Prema rečima zvaničnika nekih od ovih direkcija, Skupština ima ograničene kapacitete da pravilno ispita inicijative koje spadaju u okvir reforme pravosuđa.³⁹ Neki od članova Komisije za zakonodavstvo imaju pravnu ekspertizu, ali veliki obim nacrtu zakona otežava pravilno bavljenje svakim nacrtom zakona. Naročito tokom 2022. godine, kada je Vlada donela u Skupštinu veliki broj nacrtu zakona u odnosu na druge godine. Dok je tokom 2021. godine u Skupštini usvojeno 36 zakona, tokom 2022. godine do sada je usvojeno 103 zakona i 49 nacrtu zakona je u postupku razmatranja.⁴⁰

36 Pogledajte Ustav Republike Kosovo, član 65, stav 1, na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

37 Ibid, stav 2.

38 Zvaničan sajt Skupštine Kosova, na <https://kuvendikosoves.org/shq/komisionet/>

39 intervju KDI-a sa zvaničnicima Komisije za zakonodavstvo i Direkcije za podršku parlamentarnim odborima, Skupština Kosova, 9. september 2022.

40 Iz diskusije fokus grupe u organizaciji KDI od 25. novembra 2022.



Sudeći iz navedenih perspektiva, može se potvrditi da je Skupštini, sa svim njenim mehanizmima i telima, potrebna veća podrška za bavljenje složenim procesom kao što je reforma pravosuđa, sa posebnim akcentom na pitanje lustracije.

Što se tiče stručne podrške poslanicima, oni imaju mogućnost da koriste stručnost koju u okviru Skupštine nudi Direkcija za istraživanje, biblioteku i arhive. Ova kancelarija trenutno ima osoblje od sedam ljudi koji pripremaju istraživanja za poslanike na osnovu njihovog zahteva. Međutim, zbog velikog broja nacrtva zakona u Skupštini, ova kancelarija je opterećena poslom i treba da popuni upražnjena mesta koja još nisu popunjena.⁴¹

Parlamentarne komisije imaju takođe sopstveni budžet za angažovanje stručnjaka za izradu parlamentarnih istraživanja u zavisnosti od delokruga nacrta zakona, ako se tako nešto smatra neophodnim. Međutim, predviđeni iznos od 800 evra za angažovanje stručnjaka smatra se niskim, što im otežava angažovanje u izradi parlamentarnog istraživanja. Dodajte ovde činjenicu da većina stručnjaka odlučuje da se ne angažuje jer smatraju da je ovo angažovanje umešanost u politička pitanja.⁴² Angažovanje spoljnih stručnjaka od strane komisija se ponekad vrši na osnovu preferencija političkih subjekata samo formalno i na osnovu sukoba interesa, što rezultira neadekvatnim obezbedenjem potrebne ekspertize za poslanike.⁴³

S druge strane, u pogledu potrebnih kapaciteta za bavljenje reformom u pravosuđu, i poslanici dele isto mišljenje sa službenicima skupštinske administracije. Poslanici iz redova opozicije smatraju da Skupština nema dovoljno kapaciteta da na odgovarajući način razmotri nacrte zakona, uključujući i one koji se odnose na reformu pravosuđa. Problematična je činjenica da samo mali broj poslanika

ima stručnu spremu u pravnoj oblasti, dok većina nema pravnu ekspertizu za izradu normi.⁴⁴ Dodajte i činjenicu da poslanici nemaju kancelarije i pomoćnike koji bi im mogli olakšati rad, kako je predviđeno Poslovnikom Skupštine.

Manje-više slično mišljenje dele i poslanici iz redova pozicije, koji smatraju da velika dinamika nacrtu zakona koji dolaze u Komisiju za zakonodavstvo nameće potrebu za povećanjem podrške ovoj komisiji. Štaviše, prema njihovim rečima, Skupština nema dovoljno kapaciteta da pruži podršku poslanicima. S obzirom na to da su pitanja kao što su lustracija u pravosudu ili formiranje Državnog biroa novi koncepti, zbog toga je neophodno obezbediti specijalizovanu spoljnu eksperтиzu za poslanike.⁴⁵

Poseban značaj, politički subjekti treba da pridodaju i podršci svojih parlamentarnih grupa. Deo sopstvenog budžeta koji svaki politički subjekt ima trebalo bi da se posveti i potrebama parlamentarnih grupa, posebno povećanju podrške unutrašnjim stručnim kapacitetima, koji uključuju timove stručnika i stručnih savetnika.⁴⁶

41 Intervju KDI sa zvaničnicima Direkcije za istraživanje, biblioteku i arhive, Skupština Kosova, 9. septembar 2022.

42 Iz diskusije fokus grupe u organizaciji KDI-a od 25. novembra 2022.

43 Ibid.

44 Intervju KDI-a sa poslanicima iz opozicije, Skupština Kosova, 13. septembra 2022.

45 Intervju KDI-a sa poslanicima Skupštine iz redova pozicije, Skupština Kosova, 12. septembra 2022.

46 Iz diskusije fokus grupe u organizaciji KDI-a od 25. novembra 2022.



Na kraju, odlučujući faktor za pokretanje inicijativa u vezi sa reformom pravosuđa ostaje politička volja. Jačanju kapaciteta Skupštine da se bavi reformom u pravosuđu mora da prethodi spremnost političkih subjekata da reformu pomere napred.

U slučajevima kada Skupština formira ad hoc komisije, povećana je dinamika rada poslanika i pomoćnog osoblja Skupštine, a ponekad se rad u ovim komisijama odvija i tokom vikenda. Štaviše, ima slučajeva da pojedini poslanici i službenici skupštinske administracije rade paralelno u više komisija i različitim nacrta zakona, što otežava pravilno ispitivanje materijala. S tim u vezi, važno je da se u slučaju formiranja ad hoc komisije za lustraciju, ovoj komisiji izdvoji veći budžet za spoljnu ekspertizu, kao i posebno pomoćno osoblje potencijalno sa stručnom pravnom obukom. Ovo imajući u vidu složenost i važnost lustracije kao procesa i imajući u vidu ambiciozni plan MP-a i parlamentarne većine da se ovaj proces sproveده i zavrши što je pre moguće.⁴⁷ S tim u vezi, pozitivna činjenica je da je dosije lustracije koji je podneo MP prilično napredan i da će poslanici imati veću ulogu u proveri amandmana i normi nego u njihovoj izradi od početka. U tom procesu biće podržani od strane sponzora ove inicijative, stručnjaka i osoblja MP-a, ali i međunarodnih stručnjaka.⁴⁸ Skupštinu kontinuirano podržavaju međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, kroz parlamentarna istraživanja o različitim pitanjima. Međutim, ova podrška nije proširena na sva pitanja i pruža se u zavisnosti od tematskog fokusa dotičnih organizacija.⁴⁹

Sudeći iz navedenih perspektiva, može se potvrditi da je Skupštini, sa svim njenim mehanizmima i telima, potrebna veća podrška za bavljenje složenim procesom kao što je reforma pravosuđa, sa posebnim akcentom na pitanje lustracije. Shodno tome, poslanicima je potrebna veća podrška u pogledu pružanja adekvatne ekspertize, koja bi omogućila pojašnjenje sadržaja predloženih zakonskih materijala. Zbog toga je važno jačanje posebno Komisije za zakonodavstvo i drugih komisija na koje spada reforma, u smislu obezbeđivanja dodatnih kapaciteta, za jačanje odlučivanja poslanika. Uopšteno govoreći, pristojan tretman paketa reforme pravosuđa trebalo bi da karakteriše kritičko mišljenje zasnovano na znanju koje je poslanicima dostupno kroz ekspertizu. Samo profesionalnim tretmanom sadržaja reforme pravosuđa i donošenjem zakona koji su sprovodljivi u praksi, bilo bi moguće ispraviti nedostatke u sektoru pravosuđa.

47 Iz diskusije fokus grupe u organizaciji KDI-a od 25. novembra 2022.

48 Ibid.

49 Na primer, za izmene i dopune Nacrta zakona o Birou, Komisija za zakonodavstvo je imala podršku organizacija poput UNDP, Saveta Evrope i KDI-a.



Na kraju, odlučujući faktor za pokretanje inicijativa u vezi sa reformom pravosuđa ostaje politička volja. Jačanju kapaciteta Skupštine da se bavi reformom u pravosuđu mora da prethodi spremnost političkih subjekata da reformu pomere napred.⁵⁰ Trenutno su najveći politički subjekti izrazili spremnost da rade zajedno u jednoj od glavnih inicijativa, kao što je lustracija u pravosuđu, međutim, da bi se ovaj proces uspešno okončao, neophodno je da se ta spremnost nastavi do kraja i da uključuje i političke subjekte nevećinskih zajednica.

Skupština treba da obrati posebnu pažnju na transparentnost i sveobuhvatnost javnosti pri razmatranju inicijativa u vezi sa reformom pravosuđa. S tim u vezi, relevantne komisije treba da izrade plan komunikacije sa javnošću, koji takođe uključuje organizovanje više javnih rasprava u različitim gradovima Kosova. Ovo u cilju objašnjenja novih koncepata vezanih za reformu pravosuđa i njihovog uticaja na živote građana.⁵¹



Skupština treba da obrati posebnu pažnju na transparentnost i sveobuhvatnost javnosti pri razmatranju inicijativa u vezi sa reformom pravosuđa.

50 Iz diskusije fokus grupe u organizaciji KDI-a od 25. novembra 2022.

51 Ibid.



5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Inicijative za reformu sektora pravosuđa na Kosovu pokrenute su pre mnogo godina. Iako je zakonodavstvo u ovom sektoru unapređeno, budžet i zaštitne mere za ovaj sektor su povećani, učinak pravosudnih organa nije zadovoljavajući. Neefikasnosti ovog sektora doprineli su nagomiljanju velikog broja predmeta, spoljne i političke intervencije u njihovom vođenju i epilogu, kao i nedostatak unutrašnje odgovornosti. Shodno tome, vladavina prava u zemlji je ostala slaba, dok je poverenje građana u pravosudni sistem generalno nisko. Međunarodni izveštaji o Kosovu i dalje procenjuju da je zemlja u ranoj fazi razvoja pravosudnog sistema koji dobro funkcioniše.

S obzirom na ove okolnosti, nova reforma u sektoru pravosuđa je počela i pod sadašnjom Vladom izabranom 2021. godine. Ova Vlada, koju predvodi LVV, imala je pravdu uporedo sa zapošljavanjem kao dva glavna cilja vladavine. Shodno tome, započeto je niz zakonskih inicijativa usmerenih na opštu reformu sektora pravde. Za neke od zakonskih inicijativa Vlada nije naišla na podršku aktera pravosuđa i opozicionih političkih subjekata. Stoga, materijalizacija i sprovođenje nekih od glavnih reformi i dalje ostaje izazov.

Jednu od glavnih inicijativa reforme pravosuđa, lustraciju, Vlada je delegirala Skupštini na razmatranje, u nastojanju da obezbedi široki politički konsenzus da se ovaj proces unapredi. Međutim, njegova revizija ostaje u okviru ograničenih kapaciteta ove institucije, kojoj je potrebna veća stručnost da bi se pravilno pozabavila ovom inicijativom.

S obzirom na značaj povećanja efikasnosti sektora pravosuđa, KDI nudi sledeće preporuke u vezi sa reformom u pravosuđu:

- 1** Politički subjekat na vlasti mora izgraditi široki konsenzus sa akterima unutar sektora pravosuđa kako bi pomerao napred reformu u ovom sektoru.

- 2** Politički subjekat na vlasti mora izgraditi široki politički konsenzus sa svim političkim subjektima, uključujući političke subjekte koji predstavljaju nevećinske zajednice, kako bi pomerili napred usvajanje zakonskih inicijativa u vezi sa reformom pravosuđa.
 - 3** Politički subjekat na vlasti treba da teži da se nacrti zakona i izmene vezane za reformu pravosuđa razmatraju u Skupštini uz prave procedure, izbegavajući ubrzane procedure.
 - 4** Poslanici Skupštine moraju dobijati neophodne informacije i ekspertizu kako bi se pravilno bavili inicijativama u vezi sa reformom pravosuđa.
 - 5** Parlamentarne grupe moraju koristiti deo budžeta političkog subjekta kojem pripadaju kako bi obezbedili pomoćno osoblje sa stručnom pravnom obukom, za pregled materijala vezanim za reformom pravosuđa.
 - 6** Predsedništvo Skupštine mora da izdvoji odgovarajući budžet i dovoljne stručne kapacitete za parlamentarnu komisiju koja će se baviti pitanjem lustracije u sektoru pravosuđa, kako bi se ovaj proces mogao stručno i bez odlaganja ispitati.
 - 7** Skupština treba dalje da ojača direkcije za podršku parlamentarnim komisijama na osnovu njihovih zahteva i potreba poslanika.
 - 8** Skupština treba da obrati posebnu pažnju na transparentnost i sveobuhvatnost javnosti pri razmatranju inicijativa koje se odnose na reformu pravosuđa, uključujući organizovanje javnih rasprava u gradovima Kosova.

PRILOG:

Evidencija nacrtu zakona i zakona koji se odnose na reformu pravosuđa

U okviru reforme pravosuđa, Vlada je do sada prosledila sledeće nacrte zakona Skupštini, od kojih su neki usvojeni, dok su drugi još u procesu između dva čitanja. Većina ovih nacrta zakona usvojena je samo glasovima skupštinske većine, ali su neke od njih podržali i opozicioni subjekti.

- U okviru reforme pravosuđa, Vlada je do sada prosledila sledeće nacrte zakona Skupštini, od kojih su neki usvojeni, dok su drugi još u procesu između dva čitanja. Većina ovih nacrta zakona usvojena je samo glasovima skupštinske većine, ali su neke od njih podržali i opozicioni subjekti.
 - Zakon o izmenama i dopunama Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca usvojen je u Skupštini 4. oktobra 2021. godine sa 70 glasova za, nijedan protiv i nijedan uzdržan, uz podršku opozicionih subjekata.⁵² Ovaj zakon je takođe izmenjen tokom prethodnih vlada i njegovo sprovođenje je takođe naglašeno u izveštajima EK-a o napretku. Isti se ocenjuje kao veoma važnim za povećanje efikasnosti sektora pravde i vladavine prava.
 - Drugi nacrt zakona u okviru reforme pravosuđa bio je onaj o osnivanju Privrednog suda, za kojeg je zakon usvojen u Skupštini 21. januara 2022. godine sa 74 glasa za, nijedan protiv i nijedan uzdržan, uz podršku opozicionih subjekata.⁵³ U međuvremenu, ovaj sud je počeo sa radom 3. avgusta iste godine. Prema Ministarstvu pravde (MP), osnivanje ovog suda je još jedna garancija za ekonomski razvoj i stvaranje mnogo povoljnijeg ambijenta za strane investitore.⁵⁴
 - Skupština je istog dana usvojila u drugom čitanju Nacrt zakona o imovinskim pravima stranih državljanima, kojim se regulišu imovinska pitanja stranih državljanima, takođe se ispunjava jedna od obaveza koje Kosovo ima u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom.
 - Otprilike mesec dana kasnije, 9. februara 2022. godine, usvojen je i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kojim će žrtve iz mnogih kategorija koristiti besplatnu pravnu pomoći.⁵⁵ Opozicija je takođe dala podršku ovom Nacrtu zakona, ali uz određene primedbe na njegov sadržaj. Isto je izglasala Skupština sa 60 glasova za, 2 protiv i bez uzdržanih.⁵⁶
 - Skupština je 3. marta 2022. usvojila i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju zaplenjenom i konfiskovanom imovinom, uz široku podršku opozicionih subjekata, sa 74 glasa za, nijedan protiv i nijedan uzdržan.⁵⁷
 - Tokom ovog istog meseca, 31. marta 2022. godine, Skupština je usvojila dva veoma važna nacrti zakona u oblasti međunarodne pravne saradnje, Nacrt zakona o međunarodnoj pravnoj saradnji u građanskim stvarima, nacrt zakona usvojen po prvi put na Kosovu, kao i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-213 o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, kojima se namerava eliminisati prepreke i nedostaci

52 Pogledajte transkript sednice Skupštine održane 4. oktobra 2021. godine, str. 45, na https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Session-Files/2021_10_04_ts_Seanca_ERx8gG5sUn.pdf

53 Pogledajte transkript sednice Skupštine održane 21. januara 2022. godine, str. 137 na, https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Session-Files/2022_01_20_ts_Seanca_8NUmt9YWhM.pdf

54 Ministarstvo pravde, vesti i dogadaji, „Privredni sud počinje sa radom”, 3. avgusta 2022. godine, na <https://md.rks-gov.net/page.aspx?id=1,15,2786>

55 Korisnici besplatne pravne pomoći biće sledeće kategorije: Seksualno zlostavljanja lica tokom rata na Kosovu 1998-1999; Žrtve nasilja u porodici; Žrtve koje su bile svedoci nasilja, koje su zavisne od žrtava nasilja u porodici; Žrtve rodno zasnovanog nasilja; Žrtve bilo koje vrste seksualnog nasilja, uključujući seksualno uznenimiravanje; Žrtve trgovine ljudima; Maloletne žrtve; Deca koja žive u ustanovama socijalne zaštite; Deca pod starateljstvom koja traže pokretanje postupka bez saglasnosti zakonskog staratelja ili protiv zakonskog staratelja; Lica čija su prava povredena radnjom ili nečinjenjem koja predstavljaju diskriminaciju, na osnovu odluke nadležnog organa u skladu sa važećim zakonom o zaštiti od diskriminacije; Novinari, nezavisni novinari, fotoreporteri, snimatelji i urednici koji rade u/za medije licencirane od strane Nezavisne komisije za medije NKM) i/ili medija koji su članovi Saveta za pisane medije Kosova (SPMK).

56 Pogledajte transkript sednice Skupštine održane 9. februara 2022. godine, str. 20, na https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Session-Files/2022_02_09_ts_Seanca_02_xzeeXetXMc.pdf

57 Pogledajte transkript sednice Skupštine održane 3. marta 2022. godine, str. 23, na, https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Session-Files/2022_03_03_ts_Seanca_mMhvVfFXRe.pdf

postojećeg zakona u smislu povećanja efikasnosti organa za sprovodenje zakona u oblasti međunarodne pravne saradnje u krivičnim stvarima.⁵⁸

- A nekoliko meseci kasnije usvojen je i Zakon o pravosudnom ispitu, tačnije 14. juna 2022. godine, koji se smatra važnim delom reforme u pravosuđu.
- Nekoliko dana kasnije, MP prosledilo je na drugo čitanje i Nacrt zakona o izmeni i dopuni Zakona o Tužilačkom savetu Kosova, koji je Skupština usvojila 23. juna 2022. godine. Međutim, isti je poslat Ustavnom суду nekoliko nedelja nakon njegovog odobrenja od opozicionih partija, prvo od strane PDK, a zatim od LDK, u dva odvojena slučaja.⁵⁹
- Skupština je 1. jula 2022. godine usvojila i Nacrt zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije, po kome se ne menja samo naziv Agencije (iz Agencije za borbu protiv korupcije u Agenciju za sprečavanje korupcije), ali je mandat Agencije (ASK) pojašnjen i dužnosti i odgovornosti su jasno definisani, fokusirajući se na sprovodenje relevantnih zakona, onom o sprečavanju sukoba interesa, prijavljivanje imovine i poklona, kao i pitanja zaštite uzbunjivača. Takođe, Agencija će se angažovati na aspektu prevencije korupcije, uključivanjem u proces izrade nacrtakata sa ciljem identifikovanja i preporuka za otklanjanje prostora koji se smatraju kao zloupotreba službenih dužnosti.
- Dok je mesec dana kasnije, tačnije 14. jula 2022. godine, Vlada prosledila na glasanje Zakonik o krivičnom postupku, koji je usvojila Skupština, kroz koji su upućene preporuke vezane za Evropsku reformsku agendu (ERA), u proces obimnih konsultacija, i kroz koji se preduzimaju važni koraci u pravcu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, sa posebnim poglavljem koje se priprema za pitanje suspenzije javnih funkcionera u slučaju podizanja optužnica protiv njih, za određene kategorije krivičnih dela. Vredi napomenuti da je ovaj opis članova Zakonika o krivičnom postupku urađen u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, dokumenta koji je Vlada (Kurti 1) uputila na mišljenje.
- Skupština je istog dana (14. jula 2022. godine) usvojila i amandman na Zakon o prijavljivanju porekla i kontroli imovine i poklona, Zakon o Probacionoj službi Kosova, Zakon o Kazneno-popravnoj službi Kosova i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija.⁶⁰
- Napredak je zabeležen i u oblasti građanskopravnih odnosa sa stranim elementom. Tako je Skupština 4. avgusta 2022. godine usvojila Nacrt zakona o međunarodnom privatnom pravu, u skladu sa međunarodnim standardima u rešavanju građanskih, porodičnih, naslednih i trgovinskih stvari sa stranim elementom. Ovaj nacrt zakona je prvi put usvojen na Kosovu, čime je iz pravnog porekta zemlje uklonjen zakon bivše Jugoslavije.
- Što se tiče pitanja žrtava krivičnih dela, Skupština je 14. oktobra 2022. godine usvojila Nacrt zakona o obeštećenju žrtava krivičnih dela, kojim se dodatno unapređuje zakonodavstvo u ovoj oblasti. Novim Zakonom pojednostavljeni su kriterijumi i postupci za apliciranje za koristi iz fonda za obeštećenje žrtava krivičnih dela, a predviđena je i neposredna naknada za određene kategorije žrtava, sa posebnim akcentom na nasilje u porodici kao i na osetljive žrtve.
- Pored ovih zakonskih inicijativa koje je Skupština već usvojila, Vlada je u Skupštini, u okviru reforme u sektoru pravosuđa, prosledila niz nacrtakaza, uključujući i dosije o lustraciji.

58 U oblasti međunarodne pravne saradnje dodato je nekoliko novih sporazuma o saradnji u ovoj oblasti, kao što je Sporazum o međusobnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima između Vlade Republike Kosovo i Vlade Republike Severne Makedonije, koji je usvojila Skupština 22. februara 2022. godine, zatim Sporazum između Vlade Republike Kosovo i Saveta ministara Republike Albanije o međusobnoj pravnoj pomoći i u građanskim i trgovinskim stvarima koji je usvojila Skupština 11. maja 2022. godine, Sporazum o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima između Vlade Republike Kosovo i Švajcarske Konfederacije, usvojena od strane Skupštine 21. jula 2022. godine.

59 Koha Net, "PDK i LDK dostavljaju Ustavnom суду Zakon o TSK-u", 1. jul 2022. godine, na <https://www.koha.net/lajmet-e-mbremjes-ktv/332907/pdk-ja-e-ldk-ja-cojne-ne-kushitetuese-ligjin-per-kpk-ne/>

60 Skupština Kosova, Evidencija zakona i nacrtakaza.

- U međuvremenu, u procesu je Nacrt zakona o Državnom birou za verifikaciju i konfiskaciju neopravdane imovine, koji je usvojen u Skupštini u prvom čitanju 14. jula 2022. Trenutno je ovaj nacrt zakona upućen na mišljenje po drugi put Venecijanskoj komisiji, nakon razmatranja i kompletiranja amandmana od strane dela Komisije za zakonodavstvo, na osnovu prвobitnog Venecijanskog mišljenja.
 - MP je tokom septembra i oktobra 2022. godine obrađivalo i nekoliko drugih nacrta zakona koji su uključeni u okvir reforme pravosuđa. To uključuje Nacrt zakona o državnom tužiocu i Nacrt zakona o specijalnom tužilaštvu, kao deo reformskog paketa tužilačkog sistema. Ovi zakoni imaju za cilj da obezbede efikasan i delotvoran sistem tužilaštva i jasne postupke i kriterijume za izbore na rukovodeće pozicije u instituciji državnog tužioca, kako bi se obezbedio tužilački sistem sa integritetom. Takođe, kroz Nacrt zakona o Specijalnom tužilaštvu, predviđeno je da se razjasne ovlašćenja i odgovornosti ovog tužilaštva i da bude predviđeno uređenje odnosa između ovog tužilaštva i policije, čiji su detalji u pogledu postupka predviđeni i regulisani podzakonskim aktom. Vredi napomenuti da je u okviru nacrta predviđeno da se za posebna krivična dela i za dela složenog karaktera formiraju zajednički istražni timovi, koje će voditi tužilac na predmetu.
 - Nacrt zakona o izmeni i dopuni Zakonika o krivičnom postupku i Nacrt zakona o izmeni i dopuni Krivičnog zakonika za koje se očekuje da će biti razmotreni tokom novembra meseca na sednicama Skupštine⁶¹, u cilju poostrošavanje krivičnih sankcija za počinioce krivičnih dela silovanja i nasilja seksualnog nasilja kao i nasilja u porodici, kao i potrebu i neophodnost rešavanja ovakvih pojava sa zabrinjavajućim razmerama i posledicama po naše društvo.
 - U međuvremenu, MP je najavilo da planira i kodifikaciju parničnog postupka, izradu koncept dokumenta za upravno i radno pravo, što je nastavak reforme upravnog pravosuđa, počev od Nacrta zakona o upravnim sporovima, koji je Vlada već prosledila Skupštini. MP planira i osnivanje specijalnog suda za upravne i radne sporove, bilo kao jednog ili dva suda (ostaje da ga preporuče relevantni stručnjaci), kao i reformu Vrhovnog suda, odnosno Posebne komore, sa ciljem povećanja efikasnosti ove komore.

61 Skupština Kosova, Evidencija zakona i nacrta zakona.

U potrazi za konsenzusom

(D)

(D)

(D)

