

# REFORMA U PRAVOSUĐU

Dostignuća, izazovi i koraci  
za postizanje napretka

Jun 2024





Demokratski institut Kosova je ogranak  
Transparensi internešenela za Kosovo

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

AUTORSKA PRAVA © 2024. Kosovski demokratski institut (KDI)

Kosovski demokratski institut zadržava sva prava i nijedan deo ove publikacije ne može se reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem za čuvanje i pronalaženje, bez pismene dozvole izdavača. Publikacija se može reprodukovati ili prenositi samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i svako ko koristi citate ili različite materijale iz ove publikacije, dužan je da jasno navede izvor tih citata ili korišćenih materijala

**Autor:** Violeta Haxholli

Ako imate bilo kakvu procenu, primedbu, kritiku ili sugestiju, 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:** www.kdi-kosova.org

Ovaj izveštaj je rezultat istraživanja koje je sprovedeno u okviru projekta „Proširenje prostora za građane za reformu u pravosuđu“, koji finansira holandska ambasada u Prištini. Sadržaj ovog izveštaja je isključivo odgovornost kosovskog demokratskog instituta i ni pod kojim okolnostima neće se smatrati da odražava stavove holandske ambasade u Prištini.



Kingdom of the Netherlands

# SADRŽAJ

**07** UVOD

**08** VETING U PRAVOSUĐU: TALAC USTAVNIH PROMENA U SKUPŠTINI

**12** REFORMA U TUŽILAČKOM SAVETU: NESAGLASNOSTI O NOVOM SASTAVU

**16** DUG PUT DO GRAĐANSKOG ODUZIMANJA NEZAKONITO STEČENE IMOVINE

**19** ZAJEDNIČKA DEKLARACIJA O OBAVEZAMA

**20** KONSENZUS NA PAPIRU

**22** UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU REFORME PRAVOSUĐA

**24** ZAKLJUČAK I PREPORUKE

**26** ANEKS: ZAKONI I DRUGI NACRTI ZAKONA O REFORMI PRAVOSUĐA 2021-2024

# UVOD

U martu 2024. godine obeležena je treća godina otkako je Lëvizja Vetëvendosje na čelu sa premijerom Albin-om Kurti-jem preuzela rukovodstvo Vladom. Ovaj subjekat u koaliciji sa Listom Guxo koju predvodi predsednica Vjosa Osmani, takmičio se u okviru izborne platforme “zapošljavanje i pravda”.

Vlada Kurti 2 imala je za cilj da nastavi reforme započete tokom Vlade Kurti 1. Dakle, reforma u pravosuđu je bila nastavak ne samo te Vlade, već i reformi koje su u ovom sektoru započele druge vlade.

Potrebu za nastavkom reforme sektora pravosuđa nametnuo je i slab učinak ovog sektora. Isto tako, Evropska unija (EU) je u godišnjem izveštaju za 2020. godinu direktno pozvala Vladu da nastavi sa prevazilaženjem nedostataka u sektoru pravosuđa koji su identifikovani tokom procesa Funkcionalne revizije sektora vladavine prava.<sup>1</sup> Glavna očekivanja EU bila su poboljšanje kapaciteta sudija, tužilaca i pomoćnog osoblja, kao i unapređenje sprovođenja pravde, kroz punu funkcionalizaciju elektronskih sistema, koji omogućavaju proizvoljan odabir predmeta i odgovarajuće generisanje statistike. Pored toga, od Vlade se takođe očekivalo da završi Funkcionalnu reviziju sektora vladavine prava i izradi Strategiju vladavine prava koja bi imala za cilj jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, integriteta, odgovornosti i opšti kapacitet sudskog i tužilačkog sistema, sa posebnim fokusom na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Isto tako, povećanje napora da se smanji broj nagomilanih predmeta, koristeći sredstva alternativnog rešavanja sporova, a posebno posredovanje.<sup>2</sup>

U funkciji postizanja ovih ciljeva, nova Vlada je 2021. godine završila proces Funkcionalne revizije u sektoru vladavine prava, proces koji je započet u martu 2018. go-

dine. Na osnovu nalaza, izrađena je Strategija za vladavinu prava i Akcioni plan 2021-2026.<sup>3</sup> U ovoj Strategiji navedena su četiri glavna cilja: 1) Jačanje sudskog i tužilačkog sistema; 2) Jačanje krivičnog pravosuđa; 3) Jačanje pristupa pravdi (5.3); i 4) Jačanje borbe protiv korupcije.

Radi postizanja ovih ciljeva, Vlada koja je na čelu, konkretno Ministarstvo pravde, pokrenula je niz zakonskih inicijativa koje bi uključivale nove nacрте zakona i izmene postojećih zakona na snazi. Tri glavna predloga su bila, novi proces vetinga u sektoru pravde, uspostavljanje Državnog biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine i reforma Tužilačkog saveta. Pored navedenih, predložene su i promene i u drugim aspektima u cilju reformi u pravosuđu i jačanja vladavine prava. To su Zakon o državnom tužiocu i o Specijalnom tužilaštvu, izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, Zakona o sudskim veštacima, Zakona o upravnim sporovima, Građanskog zakonika itd. Generalno, reforma obuhvata širok spektar novih zakona i nacрта zakona, kao i dopune i izmene postojećih zakona, sa ukupno preko 40 pokrenutih nacрта zakona uključujući međunarodne sporazume.

Ovaj izveštaj se opširno bavi glavnim inicijativama za reformu u pravosuđu, posebno vetingom u sektoru pravosuđa, Državnom birou i reformama u Tužilačkom savetu, kao inicijativama koje su izazvale najveće političke i društvene debate. Izveštaj takođe naglašava izazove i konfrontacije između centralnih aktera procesa reforme u pravosuđu.

<sup>1</sup> Izveštaj Evropske komisije za Kosovo 2020, na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/70ed56d2-f760-4aae-b68c-9fd8680e2466\\_en?filename=kosovo\\_report\\_2020.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/70ed56d2-f760-4aae-b68c-9fd8680e2466_en?filename=kosovo_report_2020.pdf)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Vidi „STRATEGIJA VLADAVINE PRAVA 2021-2026“, na: <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/6DC1CBD5-0DF1-46AE-9D1A-78C96146C7D0.pdf>



# VETING U PRAVOSUĐU: TALAC USTAVNIH PROMENA U SKUPŠTINI

U predizbornom političkom programu, LVV je isticala veting u pravosuđu za najviše hijerarhijske nivoe pravosudnog sistema i ne samo pravosudnog sistema, kao sredstvo da se obezbedi nezavisno, nepristrasno pravosuđe sa integritetom i efikasnošću. Kroz ovaj proces, cilj bi bio postizanje sudskog i tužilačkog integriteta i vraćanje poverenja građana u pravosudne institucije. S obzirom na važnost Saveta, proces vetinga bi krenuo od Sudskog i Tužilačkog saveta.<sup>4</sup> Posle izbora 14. februara 2021. godine, LVV je bio na čelu Vlade, dok je na mesto ministra imenovana Albulena Haxhiu, koja je naglasila da će čim bude izglasan program Vlade početi da radi na pitanju vetinga u pravosuđu, koja je po njenim rečima ostala na čekanju,<sup>5</sup> tokom kratke vladajuće koalicije između LVV i LDK, u periodu februar-mart 2020.

Otprilike dva meseca nakon izbora Vlade, 6. maja 2021. godine, počeo je rad na konkretizaciji procesa vetinga u pravosuđu, formiranjem Radne grupe u okviru Ministarstva pravde. Ova grupa, sastavljena od predstavnika Ministarstva pravde, SSK, TSK, drugih pravosudnih institucija, organizacija civilnog društva i stručnjaka, dobila je mandat da izradi koncept dokument za veting u pravosuđu u roku od 4 meseca.<sup>6</sup>

Prva radionica radne grupe za izradu koncept dokumenta održana je 2. juna, tokom koje je završen prvi nacrt i planirano je da ga Vlada kao zakonodavnu inicijativu usvoji krajem avgusta. Međutim, koncept dokument je poslat i odobren u Vladi sa zakašnjenjem od mesec dana, 13. oktobra, dok je u sadržaju bilo pet opcija za razvoj vetinga.

Radna grupa je preporučila da se nastavi sa opcijom pet, u kojoj je predloženo uspostavljanje mehanizma vetinga kao spoljnog i nezavisnog tela. Veting bi sprovodila tri organa odlučivanja za sudije i dva organa odlučivanja za tužioce. Dok bi sve sudije, tužioci, službenici na visokim rukovodećim pozicijama u tužilačkom i sudskom sistemu bili predmet provere. Provera bi potvrdila lični integritet subjekata, njihovu profesionalnu procenu i procenu učinka, kao i kontrolu imovine.<sup>7</sup>

Međutim, realizacija takve opcije zahtevala bi izmenu Ustava i izradu Zakona o vetingu. Tako je 3. novembra 2021. godine počela sa radom radna grupa za izradu i finalizaciju zakonodavstva za proces vetinga u pravosudnom sistemu. Dana 14. decembra, ova grupa je takođe održala radionicu u tu svrhu, dok je na kraju konferencije 2021. godine ministarka Haxhiu izjavila da su ustavni amandmani i Nacrt zakona o vetingu već pripremljeni. Kao i da je održavana stalna komunikacija sa Venecijanskom komisijom u vezi sa mišljenjem o procesu vetinga u zemlji.<sup>8</sup>

Ovo mišljenje Venecijanske Komisije objavljeno je nakon 6 meseci, tačnije 20. juna 2022.<sup>9</sup> U mišljenju Venecijanska komisija je argumentovala da je na Kosovu prisutna korupcija i nedostatak odgovornosti, što primorava hitne reforme da bi se povratilo poverenje javnosti i osigurao integritet pravosudnog sistema. Što se tiče opcija koje je predložila Vlada, Komisija je istakla važnost razlikovanja zakonskih izmena i ustavnih amandmana u kontekstu vetinga. Dok bi zakonske izmene mogle da poboljšaju postojeće disciplinske mehanizme i ojačaju proveru integriteta, ustavni amandmani

trebalo bi da budu ograničeni na proveru integriteta samo za najviše pravosudne zvaničnike. Takođe konstatovan je značaj osiguranja da svaka mera vetinga usvojena na Kosovu poštuje ustavna prava, uključujući pravo na pravičan proces i suđenje. Dalje, Venecijanska komisija je istakla važnost angažovanja svih zainteresovanih strana, uključujući Ministarstvo pravde, sudski i tužilački savet, civilno društvo i akademsku zajednicu u procesu vetinga. To je zato što se učešće zainteresovanih strana smatralo važnim za osiguranje legitimnosti i efikasnosti napora za reformom.<sup>10</sup>

Nakon ovog mišljenja Venecijanske komisije, SSK i TSK su se izjasnili protiv razvoja vetinga sa ustavnim amandmanima i upozorili na bojkot radnih grupa koje imaju za cilj ovu verziju vetinga. Oni su se izjasnili za reformu pravosuđa, ali uz zakonske izmene i izmene unutrašnjih mehanizama funkcionisanja saveta.<sup>11</sup> Tako se i desilo, iako je Ministarstvo odlučilo da nastavi sa ustavnim amandmanima radi realizacije vetinga u pravosuđu.

Na osnovu preporuka Venecijanske komisije, Vlada je odlučila da pristupi opciji ustavnih amandmana za sprovođenje vetinga samo za rukovodioce pravosudnog sistema. Ova opcija je ograničenija nego što se prvobitna, koja je uključivala sve službenike pravosuđa.

Premijer i ministarka pravde su 4. septembra 2022. godine dostavili Skupštini tzv. Dosije o vetingu, koji se sastojao od koncept dokumenta, nacrtu amandmana i nacrtu zakona o vetingu. Za razmatranje ove dokumentacije, Skupština je 9. decembra 2022. godine formirala Ad-hoc komisiju kojom bi predsedavala opozicija, tačnije LDK. Ovom akcijom pokušano je da se obezbedi konsenzus sa opozicijom, s obzirom da su se pored TSK i SSK modelu Vlade za veting protivile i opozicione stranke. Imajući u vidu da bi za izmenu Ustava bilo potrebno 2/3 glasova svih poslanika, uključujući 2/3 glasova nevećinskih zajednica, postizanje širokog političkog konsenzusa bilo je neizbežno i neophodno. Podrška stranaka nevećinskih zajednica bila je glavni izazov za usvajanje ustavnih amandmana u Skupštini, pošto je Srpska lista mesecima bojkotovala rad Skupštine.

Posle dva meseca, Ad hoc Komisija je finalizovala nacrt amandmana i oni su jednoglasno izglasani 23. februara 2023. godine. Po standardnoj proceduri, isti su 2. marta 2023. godine od strane predsednika Skupštine poslali Ustavnom sudu. Iako je proces pregleda u komisiji protekao u konstruktivnoj atmosferi i opštoj saglasnosti o sadržaju, opozicioni subjekti, konkretno PDK, uputili su komentare na nacrt amandmana Ustavnom sudu. Uprkos tome, sve opozicione stranke su javno izrazile opredeljenje da će opozicija glasati potvrdno u Skupštini ukoliko amandmani prođu u Ustavnom sudu.<sup>12</sup>

Sud je 22. decembra iste godine objavio odluku u kojoj su konstatovane male primedbe u sadržaju koje bi trebalo da se reše, čime je dato zeleno svetlo za izmenu Ustava za sprovođenje vetinga. Iako su amandmani prosledeni na sednici Skupštine 15. februara 2024. godine, na kojoj je bilo prisutno 87 narodnih poslanika i koji su izrazili spremnost da podrže amandmane, nije bilo dovoljno kvoruma za glasanje. Ovo iz razloga što je bilo potrebno prisustvo i glasanje 14 poslanika iz nevećinskih zajednica, dok ih je na predmetnoj sednici bilo samo osam<sup>13</sup>. Nije jasno zašto je Vlada prosledila amandmane na sednici, s obzirom na situaciju sa bojkotom Skupštine od strane Srpske liste. Ostaje nejasno i kakav je plan Vlade da obezbedi glasove ovog parlamentarnog subjekta. Ono što je jasno jeste da je bez promene postojećeg stanja u Skupštini, gde se nastavlja bojkot Srpske liste, usvajanje amandmana za veting u pravosuđu nemoguće.

4 Vidi politički program LVV-a 2021-2025 na: <https://www.vetevendosje.org/wp-content/uploads/2021/02/Programi-2021-LV.pdf>

5 Ministarstvo pravde, „Ministarka Haxhiu prihvata zadatak: Nastavićemo sa radom posao koji smo započeli“, 23.03.2021. <https://md.rks-gov.net/page.aspx?id=1,15,2408>

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Vidi sva mišljenja o Kosovu na zvaničnoj stranici Venecijanske komisije na adresi, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=243&year=all>

10 Ibid, Mišljenje o koncept dokumentu o Vetingu na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)011-e)

11 Vidi reagovanje SSK-a od 27. jula 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/>

12 Saopštenja parlamentarnih partija o Vetingu pogledajte u video dokumentarcu KDI-ja „Veting in Justice“, objavljenom 21. decembra 2023. godine na: <https://www.youtube.com/watch?v=uuYtjus9WUDU&t=136s>

13 Vidi sednicu od 15. februara 2023. na kojoj se raspravljalo o ustavnim amandmanima za veting, na: [https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2024\\_02\\_15\\_ts\\_Seanca\\_ora10.00\\_WrunHy3aUW.pdf](https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2024_02_15_ts_Seanca_ora10.00_WrunHy3aUW.pdf)

|||||

|||||

## NAPREDAK VETINGA U PRAVOSUĐU

6. maj 2021.	2. jun 2021	13. oktobar 2021.	3. novembar 2021	10. februar 2022.	18. maj 2022. godine	6. jun 2022. godine		4. septembar 2022. godine	9. decembar 2022. godine	23. februar 2023. godine	2. mart 2023. godine	22. decembar 2023. godine	2. februar 2024. godine	15. mart 2024. godine
U MP formirana je Radna grupa za izradu koncept dokumenta za Veting u pravosuđu	Radna grupa MP-a finalizuje koncept dokument	Koncept dokument usvaja se u Vladi	Počela sa radom Radna grupa MP za izradu ustavnih amandmana i Nacrt zakona o vetingu	MP šalje nacrt amandmana Venecijanskoj komisiji na konsultacije	MP ponovo šalje nacrt amandmana Venecijanskoj komisiji sa određenim izmenama	Venecijanska komisija objavljuje Mišljenje o nacrtu amandmana		Premijer i ministarka pravde dostavljaju u Skupštini Kosova tzv. Dosije o vetingu	U Skupštini se formira ad-hoc komisija za razmatranje nacrt amandmana i Nacrta zakona o vetingu	Ad-hoc komisija usvaja nacrt amandmana	Predsednik Skupštine podnosi amandmane Ustavnom sudu na ocenu	Sud objavljuje presudu kojom se otvara put za usvajanje amandmana u Skupštini nakon rešavanja primedbi.	Komisija za zakonodavstvo usvaja nacrt amandmana sa izmenama	Amandmani se prosleđuju na sednici za glasanje. Nema kvoruma.
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗

|||||

|||||

# REFORMA U TUŽILAČKOM SAVETU: NESAGLASNOSTI O NOVOM SASTAVU

Pored vetinga, Vlada je u avgustu 2021. godine pokrenula inicijative za reformu Tužilačkog saveta.<sup>14</sup> U tu svrhu formirana je Radna grupa u Ministarstvu pravde za izradu i dopuna i izmena Zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Prvi sastanak ove grupe, održan 25. oktobra 2021. godine, bojkotovali su predstavnici TSK koji su, pre napuštanja sastanka, pročitali zajedničko saopštenje TSK-a i Državnog tužioca u kome je uslovljena saradnja TSK-a sa Ministarstvom pravde. Ova radnja je razotkrila duboka neslaganja između institucija u vezi sa reformama u TSK-u. S druge strane, čini se da je koordinacija bolja sa Sudskim savetom, u kom slučaju su 18. februara 2022. Ministarstvo pravde, SSK i Vrhovni sud potpisali Zajedničku deklaraciju o angažovanju putem koje su SSK i Vrhovni sud obavezali da će dati značajan doprinos procesu reformi u pravosuđu pružanjem kontinuiranog stručnog doprinosa preko kompetentnih predstavnika.<sup>15</sup>

Uprkos neslaganjima sa TSK-om, i pošto su se i opozicione stranke protivile predlozima za izmene u TSK-u, MP je finalizovalo izmene Zakona i poslalo ih na mišljenje Venecijanskoj komisiji u oktobru 2021. godine. Dana 13. decembra 2021, Venecijanska je objavila Mišljenje u kome je tvrdila da započeta reforma treba da garantuje ravnotežu unutar TSK-a. Iako je bila namera da se reši pitanje korporativizma unutar TSK-a smanjenjem broja članova tužioca i povećanjem dela članova ne-tužioca u TSK-u, to je trebalo da spreči TSK da bude potčinjen vladinoj većini od koje bi zavisio izbor članova ne-tužioca.

Dalje, Venecijanska komisija je istakla važnost pojašnjenja procedure za izbor članova ne-tužioca od strane parlamentarne komisije kako bi se sprečile manipulacije. S tim u vezi, Venecijanska komisija je predložila alternativne modele, proporcionalni sistem glasanja ili imenovanja od nezavisnih institucija, kako bi se osigurao pluralistički sastav TSK-a.

Što se tiče prestanka mandata TSK dopunama i izmenama zakona, Venecijanska komisija je istakla da to predstavlja rizik za nezavisnost TSK. Tako nešto je trebalo preispitati ili bolje obrazložiti.<sup>16</sup>

Nakon Mišljenja Venecijanske komisije, MP je pristupilo izmenama i dopunama Zakona za usvajanje u Vladi 9. marta 2022. Prema MP, izmene su bile u skladu sa onim što je Venecijanska komisija preporučila. Tako je reforma predviđala smanjenje članova TSK-a sa 13 na 7 članova, uz uključivanje 3 člana ne-tužioca pri čemu bi 2 birala Skupština Kosova, a 1 bi birao Ombudsman, kao i druga pitanja koja su se odnosila na transparentno, konkurentno zapošljavanje i zasnovano na zaslugama.

Nacrt zakona je obrađen u Skupštini i usvojen je na prvom čitanju 14. aprila 2022. godine, a oko dva meseca kasnije, 23. juna, nacrt zakona je usvojen na drugom čitanju. Nije prošlo mnogo vremena pre nego što su dve opozicione stranke PDK i LDK poslale zakon Ustavnom sudu na procenu u dva odvojena slučaja.<sup>17</sup>

Ustavni sud je Zakon o TSK-u proglasio nevažećim u presudi objavljenoj 5. aprila 2023. godine, skoro godinu dana nakon zahteva za procenu<sup>18</sup>. Ova odluka izazvala je široku raspravu, posebno zbog činjenice da je nacrt Predloga zakona prethodno konsultovan sa Venecijanskom komisijom. Sud je u obrazloženju naveo da se pojedine odredbe osporenog zakona smatraju nespojivima sa nekim članovima Ustava. Ove tvrdnje su se fokusirale na kršenje ustavnih principa u pogledu podele vlasti, uloge i ovlašćenja Ombudsmana, nezavisnosti TSK-a, prava na pravni lek, sudske zaštite prava i jednakosti pred zakonom. Dakle, utvrđene odredbe zakona koje su bile suprotne Ustavu učinile su zakon u celini potpuno nevažećim. Ova tvrdnja se zasnivala na principu da bi delimično poništavanje zakona otežalo delotvornu primenu.

Nakon presude, MP je počelo sa radom na izradi nove verzije Nacrta zakona na osnovu primedbi Suda.

Dana 9. juna 2023. godine počela je sa radom Radna grupa koja će raditi na novom sadržaju Nacrta zakona. Ova verzija Nacrta zakona predstavljena je na sednici Vlade 12. jula 2023. Nova verzija je predložila dve tačke: a) Stalni sastav od 7 članova u TSK (3 tužioca, glavni državni tužilac i 3 člana ne-tužioca) koji bi funkcionisao od januara 2026. godine, i b) Privremeni sastav/povećanje članova TSK-a sa 13 članova kako je trenutno predviđeno zakonom - na 19 članova do januara 2026. godine, kako bi se obezbedila ravnoteža sastava do tog vremena i do kada ističu mandati sadašnjim članovima TSK-a. Kao i neki drugi elementi koji se odnose na dodatne kriterijume za članove TSK-a, praćenje od strane civilnog društva, pravo žalbe na imenovanje tužilaca u Vrhovnom sudu i mere protiv sukoba interesa koje su smatrane važnim za integritet i transparentnost TSK-a.

Nakon raspodele Nacrta zakona u Skupštini, predsednik se u avgustu 2023. godine obratio Venecijanskoj komisiji za konsultacije. U mišljenju koje je stiglo iz Venecije u decembru iste godine, neki od predloga Vlade u novoj verziji Nacrta zakona o TSK-u nisu smatrani odgovarajućim. Što se tiče privremenog sastava TSK-a sa članovima koji nisu tužioci, Venecijanska komisija je izrazila zabrinutost da bi to moglo povećati politizaciju i narušiti stabilnost i nezavisnost TSK-a. Takođe je naglašena mogućnost

politizacije TSK-a, posebno kod članova ne-tužioca koji bi bili birani prostom većinom u skupštini, što bi moglo da implicira političke uticaje i blokade u donošenju odluka unutar TSK-a.

Nakon mišljenja Venecijanske komisije, Ministarstvo pravde je odlučilo da se vrati na prvobitni stav, u vezi sa sastavom TSK-a od 7 članova. Tako da verzija prošlog nacrta zakona sa prelaznim sastavom još nije promenjena. Ona je poslata Skupštini i prošla je prvo čitanje, dok je planirano da izmene budu unete pre drugog čitanja. One su u toku pripremanja od strane radnih grupa koje su formirane u okviru Zajedničke deklaracije o angažovanju, koja je obrađena u narednim poglavljima. Međutim, što se tiče novog sastava TSK-a predloženog u novom Nacrtu zakona, tako nešto će moći da se primeni u praksi od 2026. godine, kada sadašnjim članovima TSK-a počnu da ističu mandati.

<sup>14</sup> Ministarstvo pravde, Vesti, 24. Avgust 2021.

<sup>15</sup> Ibid, „Potpisana deklaracija o angažovanju MP-SSK-VS“, 18. februar 2022.

<sup>16</sup> Vidi mišljenje Venecijanske komisije o izmenama i dopunama Zakona o TSK-u od 13. decembra 2021. godine na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)051-e)

<sup>17</sup> Koha Net, „PDK i LDK šalju Zakon o TSK-u na Ustavni sud“, 1. jul 2022. na: <https://www.koha.net/lajmet-e-mbremjes-ktv/332907/pdk-ja-e-ldk-ja-cojne-ne-kushtetuese-ligjin-per-kpk-ne/>

<sup>18</sup> Presuda Ustavnog suda o Zakonu o Tužilačkom savetu, 05. april 2023. na [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2023/04/ko\\_100\\_101\\_22\\_agj\\_shq.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2023/04/ko_100_101_22_agj_shq.pdf)

## NAPREDAK NACRTA ZAKONA O TUŽILAČKOM SAVETU

25. oktobar 2021. godine	26. oktobar 2021. godine	13. decembar 2021. godine	22. februar 2022. godine	9. mart 2022. godine	22. mart 2022. godine	14. april 2022. godine	23. jun 2022. godine	Jul 2022. godine	5. april 2023. godine	9. jun 2023. godine	12. jul 2023. godine	30. jul 2023. godine	18. decembar 2023. godine	7. mart 2024. godine	X
Radna grupa za izradu i dopunu izmena i dopuna Zakona o TSK-u počinje sa radom	Ministarstvo pravde šalje Nacrt zakona na mišljenje Venecijanskoj komisiji	Venecijanska komisija objavljuje Mišljenje na Nacrt zakona	Vlada menja Nacrt zakona i ponovo se obraća Venecijanskoj komisiji za mišljenje	Nacrt zakona usvaja Vlada	Venecijanska komisija objavljuje svoje mišljenje na revidirani Nacrt zakona	Nacrt zakona usvaja se u Skupštini u prvom čitanju	Nacrt zakona usvaja se u Skupštini u drugom čitanju	LDK i PDK odvojeno šalju Zakon o TSK-u u Ustavnom sudu na procenu	Ustavni sud objavljuje presudu kojom se Zakon oglašava nevažnim.	Radna grupa počinje sa radom na izradi nove verzije Zakona	Novu verziju Nacrta zakona usvaja Vlada	Nakon raspodele Nacrta zakona u Skupštini, predsednik Skupštine isti upućuje Venecijanskoj komisiji na konsultacije.	Venecijanska komisija objavljuje Mišljenje na novu verziju Nacrta zakona	Nova verzija Nacrta zakona usvaja se u Skupštini u prvom čitanju.	Usvajanje Nacrta zakona u Skupštini tokom drugog čitanja.
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X



# DUG PUT DO GRAĐANSKOG ODUZIMANJA NEZAKONITO STEČENE IMOVINE

Nacrt zakona o uspostavljanju Državnog biroa za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine Vlada je usvojila u decembru 2021. godine. Ovaj nacrt zakona se fokusirao na procenu imovine javnih funkcionera u odnosu na njihova primanja.

Prema Ministarstvu pravde, usvajanjem ovog Nacrta zakona, kompletiralo bi se zakonodavstvo koje se fokusira na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, odnosno oduzimanje imovine koja se ne može dokazati<sup>19</sup>.

Nakon ovog predloga usledila je opsežna politička i društvena debata, koja se vrtela oko tri glavna argumenta. Pristalice su videle stvaranje Biroa kao dobar korak za bavljenje sa nezakonito stečenom imovinom. Dok su protivnici na Biro gledali kao na sredstvo vlasti za ciljanje određenih lica u opozicionim strankama koja su posedovala velika bogatstva. Dok, po mišljenju nekih pravnika, ovaj Nacrt zakona koji bi omogućio građansko oduzimanje, za razliku od postojećeg krivičnog, moglo bi biti u suprotnosti sa ljudskim pravima. Osim toga, kritike su bile i na račun sastava i rada Biroa na način kako je predviđeno predloženim Nacrtom zakona.

Ovaj Nacrt zakona je 24. februara 2022. godine prosleđen na glasanje na sednici Skupštine. Ali pošto se tome protivila opozicija kao neustavnim, na istoj sednici sa 79 glasova

“za” odlučeno je da se rokovi predviđeni Uredbom suspenduju i da se isti od strane predsednika Skupštine šalje na mišljenje Venecijanskoj komisiji.<sup>20</sup> On je ovu obavezu ispunio 4. marta.

U mišljenju objavljenom nekoliko meseci kasnije, 20. juna 2022. godine, Venecijanska komisija je izrazila zabrinutost u vezi sa nedostatkom jasnoće nacrta zakona u vezi sa njegovim glavnim ciljevima i neophodnošću predloženog zakona. S tim u vezi, Venecijanska komisija je postavila pitanje da li bi uspostavljanje novog tela poput Biroa zaista unapredilo borbu protiv korupcije, u obliku koji je predložen u Nacrtu zakona, bez jasnih garancija za njegovu nezavisnost i adekvatnih resursa za efikasno ispunjavanje mandata. Štaviše, nejasnoća nacrta zakona o pokretanju postupaka provere pokrenula je pitanja o tome kada i kako će istrage biti pokrenute, što potencijalno dovodi do proizvoljnih praksi i kršenja ljudskih prava. Štaviše, Komisija je naglasila potrebu za jasnijim odredbama za zaštitu prava pojedinaca pod istragom, uključujući obezbeđivanje transparentne komunikacije odluka i mera zaštite od samo-optuživanja.<sup>21</sup>

Uprkos mišljenju Venecijanske komisije, vladajuća koalicija odlučila je da nastavi sa glasanjem Nacrta zakona u prvom čitanju. Tako je 14. jula na sednici obrađen nacrt zakona i podržali su ga samo poslanici vladajuće koalicije sa 53 glasa “za” i 3 uzdržana. Nacrtu zakona su se uspro-

tivile opozicione stranke navodeći da je njegov sadržaj neustavan i da je to potvrđeno i mišljenjem Venecijanske komisije. Sam predsednik Skupštine Glauk Konjufca bio je uzdržan prilikom glasanja, jer prema njegovim rečima, primedbe Venecijanske komisije još nisu bile rešene.<sup>22</sup>

Nekoliko meseci nakon glasanja, u novembru 2022. godine, nova verzija Nacrta zakona ponovo je poslata na mišljenje Venecijanskoj komisiji, ponovo od strane predsednika Skupštine Glauk Konjufca.

Drugo mišljenje se u velikoj meri razlikovalo od prvog. Radna grupa Skupštine u saradnji sa Ministarstvom pravde u velikoj meri se bavila zabrinutostima koje je Venecijanska komisija iznela u prvom mišljenju, menjajući na taj način sadržaj Nacrta zakona.

Tako je Venecijanska komisija u drugom mišljenju objavljenom 19. decembra 2022. godine pružila detaljnu analizu izvršenih revizija prvobitnog Nacrta zakona. Ona je cenila značajna poboljšanja u drugoj verziji, posebno u rešavanju pitanja ljudskih prava i razjašnjavanju proceduralnih aspekata. Međutim, mišljenje je takođe identifikovalo oblasti koje zahtevaju dodatnu pažnju, kao što su potreba za jasnijim definicijama nezakonito stečene imovine i uspostavljanje definisanog standarda dokaza za pokretanje postupka. Uprkos ovim preostalim izazovima, Venecijanska komisija je izrazila zadovoljstvo postignutim napretkom i potvrdila svoju posvećenost da podrži kosovske vlasti u daljem usavršavanju Nacrta zakona.<sup>23</sup>

Sedam meseci nakon prvog čitanja, 9. februara 2023. godine, Nacrt zakona o Birou je usvojen u Skupštini u drugom čitanju. Ovaj put Nacrt zakona podržala je i opoziciona stranka LDK, koja je svoj glas argumentovala činjenicom da je njegov sadržaj pozitivno ocenjen u drugom mišljenju Venecijanske komisije.<sup>24</sup>

U međuvremenu, tome se usprotivila druga opoziciona stranka, PDK, koja je nekoliko dana nakon usvajanja u Skupštini poslala predmetni Nacrt zakona na procenu Ustavnom sudu.<sup>25</sup> Isti, čak ni više od godinu dana kasnije, nije izašao sa presudom u vezi sa ovim slučajem.

U međuvremenu, pored Biroa, Ministarstvo je u oktobru 2022. godine pokrenulo i izmene Zakona br. 05/L-049 o upravljanju zaplenjenom i konfiskovanim imovinom, na osnovu preporučene opcije koncept dokumenta za Fond za konfiskaciju.

Kašnjenje u razmatranju Nacrta zakona o Državnom birou od strane Ustavnog suda zaustavilo je sprovođenje ove zakonske inicijative.

Da li će biti formiran Državni biro za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine zavisi direktno od presude Ustavnog suda. Ako Zakon prođe filter Suda, on će stupiti na snagu za kratko vreme i počće da se primenjuje u praksi. S druge strane, u slučaju odluke slične onoj za Nacrt zakona o Tužilačkom savetu, i Nacrt zakona o birou će se vratiti u fazu dorade u Vladi i Skupštini.

19 Ministarstvo pravde, Vesti, 29.12.2021.

20 Skupština Kosova, Vesti, sednica održana 24. februara 2022. godine, na: [https://www.kuvendikosoves.org/shq/per-publikun/lajmi/kuveni-di-shqyrtoi-projektligjin-per-byrone-sht-28982?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR0ghRWjGR19RZ6bZSnbUkkxyWND8ZpxKsG9G-vFKXsFJHcTa-wCoZaEYiw\\_aem\\_AVtgqVn6iwII7ce3g6L9KZc6546prXwoVxyNfXjsIBVCzyuc\\_Lob-QvwIshqzMBFoO-aVjSMysdyPSV-jXNITMaP](https://www.kuvendikosoves.org/shq/per-publikun/lajmi/kuveni-di-shqyrtoi-projektligjin-per-byrone-sht-28982?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR0ghRWjGR19RZ6bZSnbUkkxyWND8ZpxKsG9G-vFKXsFJHcTa-wCoZaEYiw_aem_AVtgqVn6iwII7ce3g6L9KZc6546prXwoVxyNfXjsIBVCzyuc_Lob-QvwIshqzMBFoO-aVjSMysdyPSV-jXNITMaP)

21 Vidi prvo Mišljenje Venecijanske komisije objavljeno 20. juna 2022. na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)014-e)

22 Portal Kallxo, „Konjufca o tome zašto je bio uzdržan na glasanju o nacrtu zakona o Državnom birou“, 14. jul 2022. na: <https://kallxo.com/lajm/konjufca-tregon-se-perse-absteno-i-ne-votimin-e-projektligjit-per-byrone-shteterore/>

23 Vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije objavljeno 19. decembra 2022. na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)052-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)052-e)

24 Vidi stenogram sednice Skupštine od 9. februara 2023. godine, na: [https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2023\\_02\\_09\\_ts\\_Seanca\\_e9cUzpNVLF.pdf](https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2023_02_09_ts_Seanca_e9cUzpNVLF.pdf)

25 Portal Kallxo, „PDK šalje Ustavnom sudu Zakon o Državnom birou za oduzimanje imovine“, 21. februar 2023. na: <https://kallxo.com/lajm/pdk-e-dergon-ne-kushtetuese-ligjin-per-byrone-shteterore-per-konfiskim-te-pasurise/>



## Napredak Nacrta zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine

29. decembar 2021.	Mart 2022.	Jun 2022.	14. jul 2022.	Novembar 2022.	Decembar 2022.	9. februar 2023.	21. februar 2023.	x
Nacrt zakona o Birou usvojen je u Vladi	Predsednik Skupštine Glauk Konjufca šalje Nacrt zakona na ocenu Venecijanskoj komisiji	Venecijanska komisija objavljuje Mišljenje o Nacrtu zakona	Nacrt zakona usvojen je u Skupštini u prvom čitanju	Predsednik Skupštine Glauk Konjufca ga ponovo šalje Venecijanskoj komisiji na ocenu	Venecijanska komisija objavljuje drugo mišljenje	Nacrt zakona usvojen je u Skupštini u drugom čitanju	PDK šalje Nacrt zakona na ocenu Ustavnom sudu	Objavlivanje presude Ustavnog suda
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x



## ZAJEDNIČKA DEKLARACIJA O OBAVEZAMA

Kao što je gore pomenuto, reforma pravosuđa uopšteno, posebno reforma vetinga u pravosuđu, bila je praćena kontroverzama između MP, SSK i TSK-a. U nastojanju da se postigne dogovor, SSK je 9. februara 2023. godine podneo predlog Ministarstvu pravde, Tužilačkom savetu Kosova, Kancelariji glavnog državnog tužioca i Vrhovnom sudu.<sup>26</sup> Predloženo je osnivanje zajedničkih radnih grupa za procenu, konceptualizaciju i izradu zakonskih inicijativa, sa ciljem pojašnjenja, dopune i jačanja zakonskog okvira, za aspekte kao što su vrednovanje rada sudija i tužilaca, njihovo regrutovanje i imenovanje, sistem disciplinovanja i provere, stručno usavršavanje, jačanje mehanizama za prijavu imovinskog stanja, regulisanje statusa sudija i tužilaca, kao i jačanje borbe protiv kriminala i korupcije.

U Deklaraciji je naglašena činjenica da ovaj dokument nije prejudicirao proces Ad-hoc komisije Skupštine o vetingu, jer su subjekti ove Deklaracije imali različite stavove o ovom procesu.

Predlog SSK-a je prihvaćen oko mesec dana kasnije i tako je 14. marta 2023. godine Deklaracija potpisana od strane aktera sa izvesnim izmenama u sadržaju. Pored pitanja koje je prvobitno predložio SSK, dodata je i izrada Zakona o civilnim službenicima u upravi sudova i tužilaštava. Kao i tačke, druga pitanja u okviru reforme pravosuđa.<sup>27</sup>

Dana 10. maja 2023. godine održan je prvi koordinacioni sastanak na kojem je odlučeno da se u okviru ove reformske inicijative formira šest radnih grupa.<sup>28</sup> Od ovog datuma do 22. marta 2024. godine održano je ukupno 5 diskusionih sastanaka ovih grupa. Kao rezultat, izrađeno je ukupno šest nacrta zakona koji proističu iz obaveza iz Zajedničke deklaracije. Dva nacrta zakona su nova, kao što su Nacrt zakona o regrutovanju, proceni učinka, kontroli integriteta,

napredovanju i statusu sudija i tužilaca, kao i Nacrt zakona o civilnim službenicima u upravi sudova i tužilaštava;

S druge strane, četiri od njih su predložene izmene i dopune postojećih zakona kao što su Nacrt zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, Nacrt zakona o pravosudnoj akademiji, Sudskom savetu Kosova i Nacrt zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Ovaj poslednji je već prošao prvo čitanje u Skupštini, dok se očekuje da će nove predložene izmene biti integrisane pre drugog čitanja.

Vredi napomenuti da je čak i tokom diskusija radnih grupa u okviru Zajedničke deklaracije bilo nesuglasica između konstitutivnih institucija i barem u jednom slučaju su predstavnici SSK-a i TSK-a napustili sastanak. S tim u vezi, TSK je takođe dao javni odgovor u kome je Ministarstvo pravde kritikovano zbog neodgovarajućeg pristupa i sadržaja Nacrta zakona, koji prema njima nisu prethodno usaglašeni sa TSK-om.<sup>29</sup>

Ovaj fenomen je opširno obrađen u sledećem poglavlju, gde i slučaj formiranja Ad-hoc komisije za veting i Zajednička deklaracija naglašavaju činjenicu da je konsenzus stvoren u početku bilo teško održati u kasnijim fazama procesa.

<sup>26</sup> Videti predlog Deklaracije SSK-a od 9. Februara 2023. godine, na <https://www.gjyqesori-rks.org/2023/02/09/propozimi-i-keshillit-gjyqesor-te-kosoves-per-ministrine-e-drejtise-keshillin-prokurorial-te-kosoves-dhe-zyren-e-kryeprokurorit-te-shtetit-lidhur-me-ceshtjen-e-reformave-ne-sistemin-e-drejtise/>

<sup>27</sup> Videti Zajedničku deklaraciju potpisanu 14. marta 2023. godine, na <https://www.gjyqesori-rks.org/2023/02/09/propozimi-i-keshillit-gjyqesor-te-kosoves-per-ministrine-e-drejtise-keshillin-prokurorial-te-kosoves-dhe-zyren-e-kryeprokurorit-te-shtetit-lidhur-me-ceshtjen-e-reformave-ne-sistemin-e-drejtise/>

<sup>28</sup> Ministarstvo pravde, Vesti, 10. maj 2023.

<sup>29</sup> Videti reakciju TSK-a od 21. marta 2024. godine na <https://prokuroria-rks.org/kpk/lajm/10967>



# KONSENZUS NA PAPIRU

Tri glavne zakonske inicijative u okviru gore pomenute Reforme pravosuđa, kao Nacrt zakona o Tužilačkom savetu Kosova, Zakon o Državnom birou za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine i Veting u sektoru pravosuđa, suočili su se sa značajnim protivljenjima i kritikama opozicionih partija i samih pravosudnih institucija. Ovo je od početka odražavalo složenost postizanja širokog konsenzusa za nastavak reformi pravosuđa.

Institucije pravosuđa i opozicione stranke kritikovale su predložene predloge zakona, izražavajući zabrinutost zbog njihove ustavnosti i mogućih uticaja na nezavisnost pravosudnog sistema.

Zakon o državnom birou, posebno, opozicione stranke su s jedne strane videle kao sredstvo za političku osvetu, a ne kao istinski napor u borbi protiv korupcije. A sa druge strane, kao zakonsku inicijativu koja je kršila ljudska prava. U međuvremenu, nacrt zakona o TSK-u i proces vetinga u sektoru pravosuđa smatrani su kršenjem nezavisnosti tužilaštva i sudova.

U nastojanju da se postigne konsenzus, Ministarstvo pravde je, u saradnji sa predsednikom Skupštine, više puta upućivalo na konsultacije Venecijanskoj komisiji Nacrt zakona o Državnom birou, onaj za Tužilački savet i amandmane za veting. Ovaj potez je imao za cilj da traži eksternu procenu i preporuke od jednog uglednog međunarodnog tela, kako bi se razrešile određene unutrašnje kritike i zabrinutosti.

Posle ovih nastojanja, deo opozicije, tačnije Demokratski savez Kosova (LDK), glasao je za Zakon o Državnom birou. Ova podrška je pokazala delimičan uspeh u naporima Ministarstva na izgradnji konsenzusa.

S druge strane, Demokratska partija Kosova (PDK) ostala je protiv Zakona o Birou i nakon usvajanja u Skupštini uputila je Zakon Ustavnom sudu, uz obrazloženje da zakon

nije u skladu sa Ustavom. Nacrt zakona o TSK-u se takođe suočio sa sličnim izazovima. Dve opozicione stranke PDK i LDK uputile su zakon Ustavnom sudu, dovodeći u pitanje njegovu ustavnost. Takođe, sam TSK se usprotivio Nacrtu zakona, naglašavajući zabrinutost zbog njegovog mogućeg uticaja na nezavisnost tužilaštva i operativnu efikasnost.

Što se tiče procesa vetinga, Ministarstvo je dogovorilo formiranje Ad hoc komisije u Skupštini sastavljene od svih parlamentarnih partija i koju vodi opoziciona stranka LDK. Ova komisija je imala za cilj stvaranje sveobuhvatnijeg i kooperativnog ambijenta za diskusiju i izradu amandmana za sprovođenje procesa vetinga za rukovodioce sektora pravosuđa.

Uprkos tome, naknadni prigovori PDK slanjem spornih komentara Ustavnom sudu su istakli da je postignuti konsenzus bio više formalan nego suštinski. Ovo je podvuklo potrebu za dubljim angažovanjem i izgradnjom poverenja između političkih aktera.

Što se tiče vetinga, otpor unutar sektora pravosuđa bio je posebno izražen, gde su i TSK i SSK videli proces vetinga kao neprikladnu reformu koja bi mogla da parališe sektor pravosuđa. Ovakva percepcija je dodatno zakomplikovala napore za sprovođenje reformi.

U nastojanju da izade iz ćorsokaka, SSK je predložio Zajedničku deklaraciju o obavezama, koja predviđa zajednički proces izrade neophodnih reformi. Ova inicijativa je rezultirala formiranjem radnih grupa za izradu nekoliko nacrta zakona. Međutim, proces je ometan neslaganjima i uslovljavanjima koje nameću TSK i SSK, koji naglašavaju izazove postizanja istinskog konsenzusa.

Naredni sastanak radnih grupa zakazan je za 6. jun ove godine, na kojem će Ministarstvo pravde i pravosudne institucije pokušati da finalizuju šest nacrta zakona koje

su izradile zajedničke radne grupe. Ishod ovog sastanka ostaje nejasan, sa značajnim znakom pitanja da li će se reforme nastaviti bez odobrenja TSK i SSK-a.

Proces reforme pravosuđa tako ilustruje složenost sprovođenja sistemskih promena u spornom političkom okruženju. On ilustruje interakciju između političke strategije, institucionalnog otpora i izazova u izgradnji konsenzusa u suočavanju sa različitim interesima. Strateški napori Ministarstva pravde, uključujući traženje eksterne procene i podsticanje sveobuhvatnog dijaloga, doneli su određeni napredak, ali su takođe naišli na uporno protivljenje i otpor institucija. Budući razvoj događaja će biti od ključnog značaja za određivanje putanje reforme pravosuđa sa implikacijama na vladavinu prava i efikasnost pravosudnog sistema.



# UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU REFORME PRAVOSUĐA

Učešće građana u reformi pravosuđa je suštinska komponenta kako bi se osiguralo da pravni sistem bude pravedan, transparentan i da predstavlja potrebe građana. Napori da se reformiše sektor pravosuđa uključili su mnoge aktere, uključujući vladu, organizacije civilnog društva (OCD), međunarodna tela i pravne stručnjake. Ovo poglavlje istražuje procese kroz koje su građani, direktno i indirektno, učestvovali u inicijativama za reformu pravosuđa, fokusirajući se na uloge koje imaju različiti subjekti i efektivnost njihovog doprinosa.

Organizacije civilnog društva su imale važnu ulogu u radnim grupama koje su formirale Vlada i Skupština za razmatranje Nacrta zakona koji su bili u okviru Reforme u pravosuđu. Ponudili su niz preporuka zasnovanih na svojim iskustvima, istraživanju i angažmanu sa širom javnošću. Njihovo učešće je bilo ključno u rešavanju pitanja vezanih za ljudska prava, transparentnost i odgovornost u okviru predloženih nacrta zakona.

Desetine diskusija radnih grupa u Skupštini direktno su podržale organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije u smislu organizacije i podrške sa ekspertizom kroz parlamentarna istraživanja. Dve od njih je podržao KDI, konkretno za Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine<sup>30</sup> za nacrt amandmana o vetingu u sektoru pravosuđa.<sup>31</sup>

Planom rada za period maj-decembar 2021. Komisija za zakonodavstvo je planirala da održi 5 javnih rasprava. Tokom ove godine je realizovana samo jedna od njih, ona o Nacrtu zakona o Privrednom sudu 11. oktobra 2021. godine. Takođe, u narednoj godini je planom rada ove Komisije bilo predviđeno 8 javnih rasprava, dok su održane samo tri, i to ona za Nacrt zakona o krivičnom postupku, od 17. januara 2022. godine i za Nacrt zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine, 23. septembra 2022. godine uz podršku KDI. U međuvremenu, 19. oktobra održana je još jedna javna rasprava za ovaj nacrt zakona, uz podršku UNDP-a.

Tokom 2023. godine planirano je 5 javnih rasprava. Uz podršku KDI-a, 3. februara 2023. godine održana je javna rasprava o nacrtu ustavnih amandmana za veting u pravosuđu. Na prolećnom zasedanju 2024. godine, Planom rada predviđene su tri javne rasprave. Komisija je do sada održala jednu od njih, koja se odnosi na Nacrt zakona o Tužilačkom savetu, koji je podržao i KDI.

Uprkos aktivnom uključivanju OCD-a u radne grupe u Vladi i Skupštini, njihov uticaj je bio ograničen. Ministarstvo pravde, koje je vodilo proces izrade nacrta zakona, uglavnom nije unelo suštinske izmene na osnovu preporuka predstavnika OCD. Ovaj otpor izmenama predloženog materijala može se pripisati želji Ministarstva da se drži svojih početnih nacrta, potencijalno iz razloga što se za većinu nacrta zakona u okviru Reforme u pravosuđu, Ministarstvo oslanjalo na stručnost Venecijanske komisije.<sup>32</sup>

Nakon što Vlada, posebno Ministarstvo pravde, završe rad na razmatranju nacrta zakona, one ih prosleđuju Parlamentarnoj komisiji za zakonodavstvo. Ova Komisija zatim formira svoje radne grupe za održavanje diskusija i dalja poboljšanja. Ove radne grupe, koje obično predvodi partija na vlasti, odgovorne su za razmatranje nacrta zakona i unošenje neophodnih prilagođavanja pre nego što se upućuju na sednice Skupštine na usvajanje.

Iako su predstavnici civilnog društva pozvani da učestvuju u ovim zakonodavnim radnim grupama, njihov uticaj u ovoj fazi je ostao ograničen. Stalno prisustvo zvaničnika Ministarstva pravde u ovim diskusijama često je značilo da nacrti zakona malo odstupaju od prvobitne forme. Ova dominacija vladinih perspektiva u zakonodavnom procesu istakla je izazove sa kojima se OCD-i suočavaju u donošenju značajnih promena.

Očigledan nedostatak u procesu reforme pravosuđa na Kosovu bio je nedostatak učešća građana. Dok su NVO-i, međunarodne organizacije i pravosudni eksperti bili u određenoj meri uključeni, nije bilo nikakvog direktnog angažovanja Vlade i Skupštine sa širom javnošću, bilo u javnim raspravama ili informisanju o nacrtima zakona i zakona u okviru Reforme u pravosuđu. Ovaj nedostatak direktnog učešća građana znači da je manje verovatno da će reforme u potpunosti obuhvatiti različite brige i težnje šire populacije. Nedostatak učešća građana u procesu reforme su takođe istakli nekoliko istraživanja javnog mnjenja koje je KDI sproveo u poslednje tri godine. Svrha ovih istraživanja bila je da se proceni javna svest i angažovanje u zakonodavnom procesu i da se identifikuju praznine u komunikaciji i obrazovanju koje ometaju učešće građana. Ova saznanja su od suštinske važnosti za strategije informisanja kako bi se povećalo učešće javnosti i osiguralo da reforme u sektoru pravosuđa odražavaju potrebe i perspektive građana.

Kao rezultat toga, na pitanje postavljeno za više od 1000 ispitanika širom teritorije Kosova, da li su informisani o svojim mogućnostima kao građani da učestvuju u diskusijama tokom izrade/pregleda nacrta zakona za reformu pravosudnog sektora, 77% od njih su odgovorili da nisu obavesteni.

Ovaj nedostatak svesti je istakao činjenicu da mnogi građani nisu u potpunosti svesni svojih prava i mogućnosti da doprinesu zakonodavnim reformama koje direktno utiču na pravosudni sistem. Nalazi ističu potrebu za poboljšanim strategijama komunikacije i inicijativama za angažovanje javnosti kako bi se osiguralo da građani budu bolje informisani i aktivnije uključeni u zakonodavni proces, posebno u oblastima od vitalnog značaja kao što je reforma pravosudnog sektora.

Međutim, iako neupućeni u mogućnosti učešća, njih 71% veruju da je reforma u pravosuđu moguća i u približno ovom procentu su izrazili podršku vetingu u pravosuđu i stvaranju Državnog biroa.

S druge strane, njih 41% očekuje da će reforma ojačati vladavinu prava, dok poboljšanje u sektoru pravosuđa očekuju u proseku u narednih 5 do 10 godina. Dok Vladu i same pravosudne institucije vide kao glavne odgovorne za reforme u ovom sektoru.

Na kraju, učešće civilnog društva i građana u procesu reforme pravosuđa je od suštinskog značaja za stvaranje pravednog, transparentnog i reprezentativnog pravnog sistema. Uprkos aktivnom uključivanju organizacija civilnog društva (OCD), uticaj ovih subjekata je ostao ograničen zbog dominacije vladinih perspektiva u zakonodavnom procesu. S druge strane, nedostatak svesti javnosti o mogućnostima učešća u procesu reforme pravosuđa predstavlja važnu prepreku postizanju sveobuhvatnih reformi. Nalazi istraživanja javnog mnjenja dalje naglašavaju neophodnost poboljšanja komunikacionih strategija Vlade i Skupštine kako bi se osiguralo uključivanje građana u važan proces reforme pravosuđa.

30 Parlamentarna istraga KDI „Biro za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine“, oktobar 2022. na <https://kdi-kosova.org/publikimet/byroja-pe%cc%88r-verifikimin-dhe-konfiskimin-e-pasurise%cc%88-se%cc%88-pajustifikueshme/>

31 Parlamentarno istraživanje KDI „Analiza nacrta ustavnih amandmana za razvoj procesa prolazne procene/vetinga“, januar 2023. na <https://kdi-kosova.org/publikimet/analize-rreth-projekt-amandamenteve-kushtetuese-per-zhvillimin-e-procesit-te-vleresimit-kalimtar-vetingu/>

32 Pogledajte dokumentarni film KDI „Reforma pravosuđa: perspektiva civilnog društva“ objavljen 29. maja 2024. godine na [https://www.youtube.com/watch?v=AEwCbn\\_Ilv8](https://www.youtube.com/watch?v=AEwCbn_Ilv8)



# ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Nakon opšte analize procesa reforme pravosuđa tokom ove tri godine, može se zaključiti da se ovaj proces suočavao sa političkim protivljenjem, nedostatkom konsenzusa i zabrinutostima vezanim za nezavisnost i integritet pravosudnih institucija.

Nakon tri godine na vlasti sadašnje vlade, napravljen je napredak u izradi i usvajanju nekoliko zakonskih inicijativa za nastavak reformi u pravosuđu. Međutim, ostaju veliki izazovi u usvajanju drugih, u implementaciji i postizanju praktičnih rezultata.

Potreba za nastavkom reforme pravosuđa i dalje je važna, posebno s obzirom na nedovoljne rezultate ovog sektora i zahteve Evropske unije i ne samo nje, za unapređenje kapaciteta i efikasnosti pravosudnih institucija.

Pozitivan aspekt procesa reforme pravosuđa je konsultacija Ministarstva i Skupštine sa Venecijanskom komisijom tokom izrade i razmatranja zakonskih inicijativa. Venecija je odigrala važnu ulogu u poboljšanju sadržaja nacrta zakona, posebno u pogledu nezavisnosti i ravnoteže unutar pravosudnih institucija.

Usred kontroverzi i kritika, bilo je napora Vlade, posebno Ministarstva pravde, da uključi glavne institucionalne, političke aktere i učešće civilnog društva i međunarodnih organizacija u reformskom procesu. Međutim, izostala je inicijativa Vlade i Skupštine da se podstakne i obezbedi aktivno učešće građana u ovom procesu.

S druge strane, iako je sa opozicionim subjektima postignut delimičan konsenzus o usvajanju Zakona o uspostavljanju Državnog biroa za proveru i oduzimanje nezakonito stečene imovine, isti je od dela opozicije poslat na ocenu u Ustavni sud. Proces izrade ovog zakona bio je praćen velikom političkom i društvenom debatom i zabrinutošću u pogledu nezavisnosti, efikasnosti i usklađenosti sa standardima ljudskih prava. Sprovedenje ove zakonske inicijative u praksi direktno je povezano sa odlukom Suda, koji više od godinu dana nije objavio presudu po ovom pitanju.

Slično, praćen je i proces izrade Nacrta zakona o Tužilačkom savetu Kosova, čijem sadržaju su se protivile opozicione stranke, ali i same pravosudne institucije. Nakon što je prvu verziju Nacrta zakona Ustavni sud proglasio nevažećom, nova verzija je usvojena tek u prvom čitanju u Skupštini. Dok su izmene pre drugog čitanja još uvek u procesu izrade. One se jasno razlikuju od namere Ministarstva u pogledu novog sastava TSK-a, a reformisanje ove institucije prve rezultate može da pokazuje tek od 2026. godine.

Što se vetinga tiče, iako je bilo pokušaja da se ovaj proces pokrene, bojkot Srpske liste prema Skupštini onemogućava usvajanje ustavnih amandmana neophodnih da bi se sproveo veting u pravosuđu. Ovakvo stanje predstavlja veliku prepreku u realizaciji ovog procesa, kako je i zamišljeno, sa ustavnim promenama. U međuvremenu, Vlada i Ministarstvo još nisu predstavili novu alternativu u vezi sa ovim procesom. Međutim, sprovođenje procesa vetinga igra važnu ulogu u poboljšanju pravosudnog sistema i borbi protiv korupcije na Kosovu.

Jedno je jasno, bez uspešne reforme u sektoru pravde, Kosovo će nastaviti da se ocenjuje u izveštajima o zemlji sa uobičajenom rečenicom, 'da je još uvek u ranoj fazi razvoja pravosudnog sistema koji dobro funkcioniše'. Takođe, sa dosadašnjim rezultatima, država ne može da napreduje ka članstvu u Evropskoj uniji i da obezbedi poverenje građana u njene institucije.

Da bi se ciljevi reforme pravosuđa postigli na efikasan i održiv način, važno je nastaviti rad u pravcu izgradnje širokog političkog i institucionalnog konsenzusa, neophodnog za usvajanje reformi i njihovo sprovođenje u praksi.

Na kraju krajeva, proces reforme pravosuđa će i dalje biti složen izazov, ali uz posvećenost i široku saradnju, mogu se postići ciljevi za efikasniji pravosudni sistem i jačanje vladavine prava.

Da bi se postigli potrebni rezultati, KDI nudi sledeće preporuke:

- Što se tiče procesa vetinga u pravosuđu, Vlada i Ministarstvo moraju da predstave Plan B za sprovođenje ovog procesa, pored vetinga sa ustavnim promenama, koji ostaje talac izazova usvajanja u Skupštini.
- Što se tiče Zakona o Državnom birou, Ustavni sud je značajno odugovlačio sa donošenjem ovog zakona. S obzirom na njegov značaj za rešavanje pitanja nezakonito stečene imovine, neophodno je da Sud donese odluku bez daljeg odlaganja, kako bi se otvorio put za sprovođenje ovog zakona ili njegovu eventualnu reviziju.
- Što se tiče Nacrta zakona o Tužilačkom savetu, s obzirom na kašnjenja koja su nastala od prvobitne izrade ovog nacrta zakona do sada, važno je da Ministarstvo i Skupština u optimalnom roku završe proces izrade amandmana i razmatranja u drugom čitanju, bez odlaganja.
- U cilju rešavanja neslaganja koja ometaju realizaciju reforme pravosuđa, neophodno je da Ministarstvo pravde, TSK i SSK održe konsenzus postignut Zajedničkom deklaracijom o obavezama. Međuinstucionalna saradnja je od suštinskog značaja za unapređenje reformi pravosuđa, osiguravajući da svi akteri budu uključeni u proces donošenja odluka i da imaju priliku da doprinesu

izradi i implementaciji zakona.

- Tokom procesa izrade i razmatranja nacrta zakona u okviru reforme pravosuđa, Ministarstvo i Skupština moraju nastaviti konsultacije sa stručnjacima i međunarodnim institucijama poput Venecijanske komisije, kao i organizacijama civilnog društva, kako bi se odrazilile međunarodne preporuke i najbolje prakse u oblasti pravosuđa.
- Pored rada na razmatranju Nacrta zakona u okviru reforme pravosuđa, Ministarstvo pravde i Skupština moraju garantovati učešće građana u ovom procesu u smislu uključivanja njihovih zahteva i informisanja o procesu. Učešće i informisanje jačaju poverenje javnosti u pravosudni sistem i osiguravaju da reforme odgovaraju njihovim potrebama i očekivanjima.

# ANEKS: ZAKONI I DRUGI NACRTI ZAKONA O REFORMI PRAVOSUĐA 2021-2024.

Usvojeni zakoni	Datum usvajanja
1. Zakon o dopuni i izmenama Zakonika o krivičnom postupku br. 04/L-123 izmenjen i dopunjen Zakonom br. 06/L-091 08/L-002	03.06.2021
2. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca 08/L-003	04.10.2021
3. Zakon o Privrednom sudu 08/L-015 Uredba br. 60/2022	21.01.2022
4. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći 08/L-035	09.02.2022
5. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 05/L-049 o upravljanju zaplenjenom i oduzetom imovinom 08/L-034	03.03.2022
6. Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u građanskim stvarima 08/L-020	31.03.2022
7. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-213 o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima 08/L-026	15.04.2022
8. Zakon o pravosudnom ispitu 08/L-033	14.06.2022
9. Zakon o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-056 za Tužilački savet Kosova 08/L-136	23.06.2022
10. Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije 08/L-017	01.07.2022
11. Zakonik o krivičnom postupku 08/L-032	14.07.2022
12. Zakon o deklaraciji porekla i kontroli imovine i poklona 08/L-108	14.07.2022
13. Zakon o probnoj službi Kosova 08/L-129	14.07.2022
14. Zakon o popravnoj službi Kosova 08/L-131	14.07.2022
15. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija 08/L-132	14.07.2022
16. Zakon o međunarodnom privatnom pravu 08/L-028	04.08.2022
17. Zakon o nadoknadi štete žrtvama zločina 08/L-109	14.10.2022
18. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-010 kod notara 08/L-149	08.11.2022

19. Zakon o Državnom zavodu za proveru i oduzimanje neopravdane imovine	09.02.2023
20. Zakon o državnom tužiocu 08/L-167	20.04.2023
21. Zakon o ciljanim sankcijama protiv stranih prekršilaca ljudskih prava 08/L-155	07.06.2023
22. Zakon o izmenama i dopunama zakona koji sadrže posebne upravne postupke i njihovom usklađivanju sa Zakonom br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku 08/L-176	15.06.2023
23. Zakon o izmenama i dopunama zakona br. 04/L-139 o izvršnom postupku izmenjen i dopunjen zakonom br. 05/L-118 08/L-102	13.07.2023
24. Zakon o Institutu za zločine počinjene tokom rata na Kosovu 08/L-177 13.07.2023.	13.07.2023
25. Zakon o sudskim veštacima 08/L-191	13.07.2023
26. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 05/L-060 o sudskoj medicini 08/L-199	13.07.2023
27. Zakon o prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici, nasilja nad ženama i rodno zasnovanog nasilja 08/L-185	21.09.2023
28. Zakon o specijalnom tužilaštvu 08/L-168	26.10.2023
29. Zakon o izmenama i dopunama Zakonika br. 08/L-032 o krivičnom postupku 08/L-187	26.10.2023
30. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika br. 06/L-074 Republike Kosova 08/L-188	26.10.2023
31. Zakon o Centralnom sistemu kaznene evidencije Kosova 08/L-194	26.10.2023
32. Zakon o upravnim sporovima 08/L-182	14.12.2023
33. Zakon o zastupanju državnih institucija u sudskim i arbitražnim postupcima 08/L-227	14.12.2023





