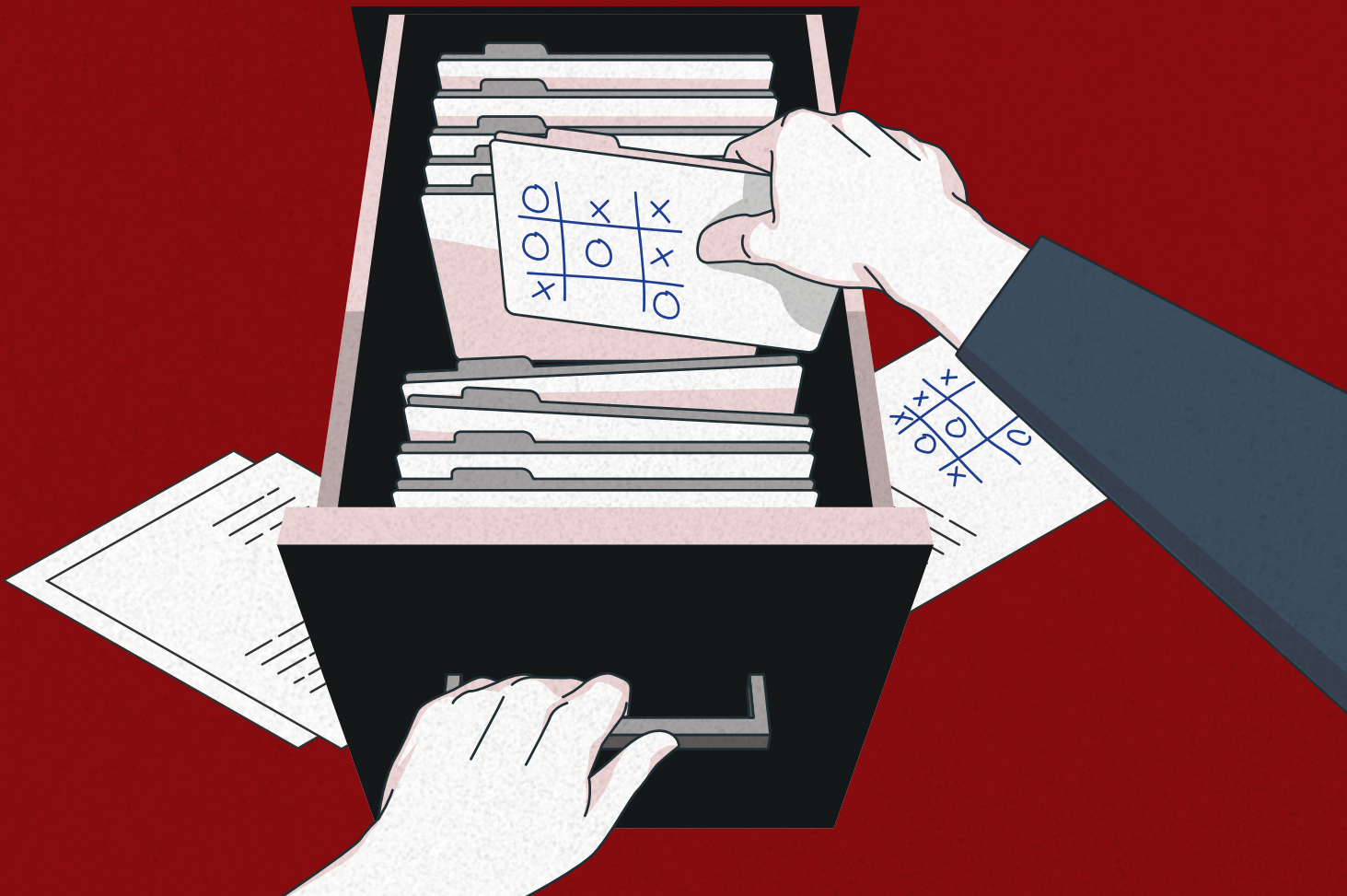




MNOGO KOMISIJA, MALA PARLAMENTARNA ISTRAGA

POTREBA ZA PREGLEDOM ZAKONA

AVGUST 2024. GODINE





Demokratski institut Kosova je ogranak
Transparensi internešenela za Kosovo

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

COPYRIGHT © 2024. Kosova Democratic Institute (KDI).

Demokratski institut Kosova zadržava sva prava i nijedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem skladištenja ili otkrivanja, 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 iz kojeg je dobio te citate ili materijale koji se koriste.

Za bilo kakvu procenu, primedbu, kritiku ili sugestiju, kontaktirajte nas putem mogućnosti navedenih u nastavku:

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

Izgled i dizajn: **envinion**

Ova publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Demokratskog instituta Kosova i ne odražava nužno stavove Evropske unije.



**Funded by
the European Union**

SADRŽAJ

06 UVOD

07 SASTAV KOMISIJA: PRELAZAK VEĆINE KOD OPOZICIJE, U SLUČAJEVIMA KADA ISTA
PODNESE ZAHTEV ZA PARLAMENTARNU ISTRAGU

08 PARALELNA ISTRAGA – „MEŠANJE“ U ISTRAGU TUŽILAŠTVA

09 REGULISANJE IZOSTANKA POSLANIKA

10 NEDOSTATAK KAZNENIH MERA

11 PRECIZIRANJE TRAJANJA MANDATA

12 PRAKTIČNI PROBLEMI

13 PREPORUKE



UVOD

Praksa formiranja i rada istražnih komisija u Skupštini Kosova otkrila je višestruke probleme Zakona o parlamentarnoj istrazi. Iako jedan od najistaknutijih mehanizama za parlamentarnu istragu i nadzor nad izvršnom vlasti, parlamentarna istraga nije dala očekivane rezultate u odnosu na istražni mandat.

U početku, odraz skupštinske većine u sastavu komisije doveo je do toga da se volja skupštinske većine nameće na istragu. Rad komisije je uvek zavisio od brojnosti parlamentarne većine, što je direktno uticalo na rezultate istrage.

Drugo ključno pitanje koje nije regulisano sadašnjim zakonom je pitanje nadležnosti, odnosno paralelne istrage – između parlamentarne istrage i službene krivične istrage koju pokreće Tužilaštvo ili koju ispituju nadležni sudovi.

Takođe, u Zakonu nedostaje pojašnjenje mandata, jer je postojeća praksa izazvala nejasnoće u pogledu trajanja mandata. Dok, nedostatak potrebnih pojašnjenja u Zakonu o parlamentarnoj istrazi omogućio je i blokadu formiranja komisija, kao u slučaju Istražne komisije za državne rezerve. Slično tome, nedostatak mehanizama odgovornosti prema poslanicima koji su članovi istražnih komisija, omogućio je normalizaciju nezakonite prakse ometanja rada komisija.

U celini, praksa istrage na Kosovu je pokazala brojne nedostatke, koji u velikoj meri proističu iz sadržaja zakona, dok su praktičnosti kao što je nedostatak dokumenata sa objašnjenjima o prirodi komisija, kao što su različiti priručnici ili uredbе, uticali su na konsolidaciju nezadovoljavajuće istražne prakse. Na kraju krajeva, napore za promenu Zakona moraju uključiti, ali ne bi trebalo biti ograničeni na sledeća pitanja.





SASTAV KOMISIJA:

PRELAZAK VEĆINE KOD OPOZICIJE, U SLUČAJEVIMA KADA ISTA PODNESE ZAHTEV ZA PARLAMENTARNU ISTRAGU

Postojeći zakon, pri određivanju sastava istražnih komisija, precizira da se načelno vrednuje proporcionalna zastupljenost poslaničkih grupa u Skupštini, dok razlika u zastupljenosti vlasti i opozicije treba da bude najmanje plus jedan član.

“U principu, prilikom utvrđivanja sastava Komisije treba voditi računa o srazmeri zastupljenosti poslaničkih grupa u Skupštini. Međutim, Komisija bi trebalo da bude sastavljena od poslanika vladajućih i opozicionih partija, u što bližem odnosu zastupljenosti. Razlika generalnih članova u odnosu na vlast/opoziciju u Skupštini ne može biti veća od jednog (1) člana Komisije.”¹

Regulisanjem odraza parlamentarne zastupljenosti u komisijama dovelo je do situacije kada u sastavu komisija u svim slučajevima izvršna vlast upravlja odlučujućom većinom. U ovakvoj situaciji, radom komisije, kao procedurom i odlučivanjem, dominirali su subjekti koji predstavljaju parlamentarnu većinu. U ovakvoj situaciji, pošto se pretpostavlja bi parlamentarna istraga trebalo da se bavi delatnošću izvršne vlasti, njegov rad je kažnjen sukobom interesa poslanika koji predstavljaju većinu u istražnim komisijama. Jasno je da bi Kosovo, u cilju poboljšanja parlamentarne istrage, trebalo da razmisli o promeni ovakvog načina određivanja sastava komisija.

U dilemi sastava parlamentarnih istražnih komisija, zemlje u okviru Evropske unije nude različite prakse. Prema letonskom modelu², opoziciji se nudi većina u istražnim komisijama – kada istraga dođe kao zvanična opoziciona inicijativa – što se obično dešava u većini slučajeva pošto se parlamentarna istraga sastoji od pokušaja da se izvršna vlast pozove na odgovornost.

Promena sastava istražne komisije, tačnije uklanjanje apriornog određivanja koje priznaje odraz parlamentarne većine u sastavu komisija, pripada kategoričkom značaju. Parlamentarna praksa nudi jasnu pouku – preispitivanje principa zastupljenosti je preduslov za mogućnost pune i meritorne parlamentarne istrage. Prepoznavanje mogućnosti da opozicija ima većinu u komisiji, u slučajevima kada zahtev za pokretanje komisije dolazi od opozicionih partija, označava oslobađanje parlamentarne istrage od dominacije skupštinske većine.

¹ Zakon o parlamentarnoj istrazi, član 8, stav 4, str. 3; dostupan na: <https://qzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2683>

² Eeva PAVI, „Istražni odbori u nacionalnim parlamentima: uporedni“, 2020; dostupan na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf)





PARALELNA ISTRAGA – „MEŠANJE“ U ISTRAGU TUŽILAŠTVA

Praksa Skupštine Kosova, u izboru pitanja za istragu, otkriva još jednu prilično izraženu pojavu – bavljenje pitanjima koja su predmet istrage tužilaštva. Donošenje odluka o formiranju komisija je u potpunosti zasnovano na slobodnoj volji, međutim, poslanici treba da budu oprezni u poštovanju osnovnih načela pravde – kao što je rizik od mešanja u osetljiv istražni proces. U pogledu oblasti delovanja i mogućnosti mešanja, važeći Zakon nudi sledeći opis.

“Oblast delovanja Komisije mora biti u skladu sa ustavom i zakonskim odredbama međunarodnog prava, ne narušavajući nezavisnost i ne ometajući delatnost drugih organa.”³

Neke zemlje, poput Francuske, Hrvatske, Bugarske, Mađarske, izričito su istakle načelo paralelne pravde, zabranjujući bavljenje slučajevima koji su u otvorenom procesu od strane pravosudnih institucija.⁴ Međutim, većina zemalja ne postavlja nikakvu zabranu bavljenja pitanjima ili slučajevima u kojima postoji paralelni istražni proces – pozivajući se na različite svrhe parlamentarnih istražnih komisija i zvanične istrage koje pokreću tužilaštva ili kojima se bave sudovi.⁵ U uslovima Kosova, važno je prepoznati pravu prirodu takvog načela, u skladu sa jasnom definicijom istražnog mandata, kako bi se sprečilo svako moguće mešanje u istražni proces koje je obavilo Tužilaštvo.

Postojećim zakonom nije definisana kategorička zabrana bavljenja slučajevima koji su u istrazi, dovoljno je generalno obrazloženje da se „ne ometa nezavisnost i ne ometa delatnost drugih organa“. Međutim, u kontekstu Kosova, paralelna istraga u najmanje dva slučaja je rizikovala da se smatra da utiče na istragu Tužilaštva.⁶

3 Zakon o parlamentarnoj istrazi, član 2, stav 1, str. 1; dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2683>

4 Diane FROMAGE, „Pravo Evropskog parlamenta na istragu u kontekstu: Poređenje nacionalnog i evropskog pravnog okvira“, 2020. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648708/IPOL_STU\(2020\)648708_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648708/IPOL_STU(2020)648708_EN.pdf)

5 Evropski parlament, Odeljenje za politiku za prava građana i ustavna pitanja, Generalni direktorat za unutrašnju politiku, „Istražni odbori u nacionalnim parlamentima – uporedno istraživanje“, 2020. godine. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf)

6 U slučaju Istražne komisije za Guleniste i Istražne komisije za istraživanje državnih rezervi.



REGULISANJE IZOSTANKA POSLANIKA

Da bi se poboljšao pristup poslanika radu istražnih komisija, izmenom Zakona trebalo bi preciznije da se definiše razrešenje članova Komisije. Na osnovu postojeće definicije, poslanici moraju napustiti komisiju u slučaju nezakonitog odsustva, na tri uzastopna sastanka.

“Komisija mora odlučiti o udaljenju člana Komisije, ako tri (3) puta uzastopno ne učestvuje u radu komisije bez zakonskog razloga.”⁷

Iako je zakonom definisana granica odgovornosti poslanika kao člana istražnog organa u zadovoljavajućoj formi, ostavljena je praznina koja onemogućava formiranje komisije, u eventualnim situacijama bojkota. U septembru 2023. godine, Skupština Kosova je formirala Komisiju za ispitivanje sumnji o zloupotrebi državnih rezervi.⁸ Poslanici skupštinske većine, Pokreta Samoopredeljenje, nekoliko meseci su bojkotovali rad ove komisije,⁹ situacija koja je ukazala na nedostatke koje nudi definicija dela o razrešenju članova komisije. U slučaju postojanja suprotstavljenih interesa, kroz ovu normu poslanici mogu da spreče osnivački sastanak komisije, a da pritom ne izgube funkciju

članova komisije, jer postojećim zakonom nije precizirano da računanje izostanaka počinje od osnivačkog sastanka.

Prema sadašnjoj formulaciji, moguće je bojkotovati rad komisije - delimično ili u potpunosti - do isteka roka definisanog kao mandat komisije. Stoga, normu treba produbiti, precizirajući da ispunjenje uslova za izostanak na tri uzastopna sastanka, počinje od prvog inicijalnog sastanka, na kome je predviđeno formiranje komisije. U tom kontekstu, izostanak na tri okvirna sastanka za formiranje komisije, ispunio bi uslov za gubitak članstva u Komisiji.

⁷ Zakon o parlamentarnoj istrazi, član 9, st. 2

⁸ Skupština Kosova je na sednici od 21. septembra 2023. godine formirala Istražnu komisiju za ispitivanje sumnji u zloupotrebu državnih rezervi. Vest je dostupna na linku: <https://www.kuvendikosoves.org/shq/punesimi/per-publikun/lajmi/nga-punimet-e-seances-plenare-33315/>

⁹ Sličnu vest možete pronaći na: <https://kallxo.com/lajm/desh-ton-per-te-pesten-here-konstituimi-i-komisionit-hetimor-per-rezervat-mungojne-deputet-e-lvv-se/>



NEDOSTATAK KAZNENIH MERA

U dosadašnjoj praksi, parlamentarne istražne komisije nisu ispunile ni elementarne uslove definisane Zakonom o parlamentarnoj istrazi. Značajan broj istražnih komisija nije uspeo ni da glasa o konačnom izveštaju, što je uslov za okončanje istrage. Dok je u nekim slučajevima zatvaranje radova praćeno nepotpunim završnim izveštajima, koji ne predstavljaju ozbiljnu istražnu dokumentaciju.

Nedostatak kaznenih mera pretvorio je nepoštovanje zakona u prihvatljivu normalnost. Uključivanje disciplinskih mera u Zakon je od suštinskog značaja za obezbeđivanje jačanja parlamentarne istrage. Odlukom o kaznenim merama, Skupština može da poveća značaj parlamentarne istrage, izbegavajući neodgovoran pristup političkih partija parlamentarnim istražnim komisijama, često čak i prema onima koje se formiraju na njihov zahtev. Na kraju krajeva, unošenje kaznenih odredbi u zakon je ispravna radnja, tako da se, pored mogućnosti koje pružaju komisije, nameću i obaveze odgovornosti.



PRECIZIRANJE TRAJANJA MANDATA

U pogledu trajanja mandata, Zakonom o parlamentarnoj istrazi je tačno definisan period u kome Istražna komisija mora da završi svoj istražni rad, sa konačnim izveštajem koji se podnosi Skupštini.

“Mandat za istragu određenog pitanja je šest (6) meseci u kojima Komisija mora da podnese završni izveštaj.”¹⁰

drugi deo gde se objašnjava da se period između sednica ne računa u proceni rokova.

Ovakav pristup regulisanju mandata skupštinskih istražnih komisija je nezakonit. Pre svega, mandat dat relevantnim zakonom ne može se odrediti kroz regulisanja Uredbe Skupštine koja se odnose na proceduralne rokove – mandat i rok ne predstavljaju sinonime. Drugo, Uredba Skupštine o temi parlamentarnih istražnih komisija je dovoljno jasna, u kojoj se zaključuje da su *“postupci parlamentarnih istraga definisani relevantnim Zakonom o parlamentarnoj istrazi”*.¹⁴ Dakle, svaki pokušaj tumačenja trajanja mandata Istražne komisije van definicije samog Zakona o parlamentarnoj istrazi spada u nezakonitu praksu.

Iako je Zakon jasno definisao rok od 6 meseci kao ograničenje za obavljanje parlamentarne istrage, praksa funkcionisanja u Skupštini nije razvijena u skladu sa ovom uredbom. U uobičajenoj praksi, Skupština¹¹ period odmora između sednica smatra neiskorišćenim istražnim vremenom, produžavajući dane odmora na unapred određen period mandata. Ova praksa se razvila iz pokušaja da se posebnim zakonom reguliše mandat dat posebnim zakonom, preko utvrđivanja Uredbe¹² protiv skupštinskih proceduralnih rokova – praksa koja predstavlja pogrešno tumačenje pitanja. U odgovoru dobijenom od Generalne direkcije za pravno-proceduralna pitanja¹³ objašnjeno je da su u tumačenju ove dileme pravni službenici Skupštine koristili obrazloženje dato u članu 124. Uredbe Skupštine, tačnije

¹⁰ Zakon o parlamentarnoj istrazi, član 6, st. 3, str. 3

¹¹ Uredba Skupštine Kosova, član 51, str. 22

¹² Uredba Skupštine Kosova, član 124, str. 53

¹³ Odgovor Dželadina Hodže, generalnog direktora u Generalnoj direkciji za pravne i proceduralne poslove, 04.03.2024.

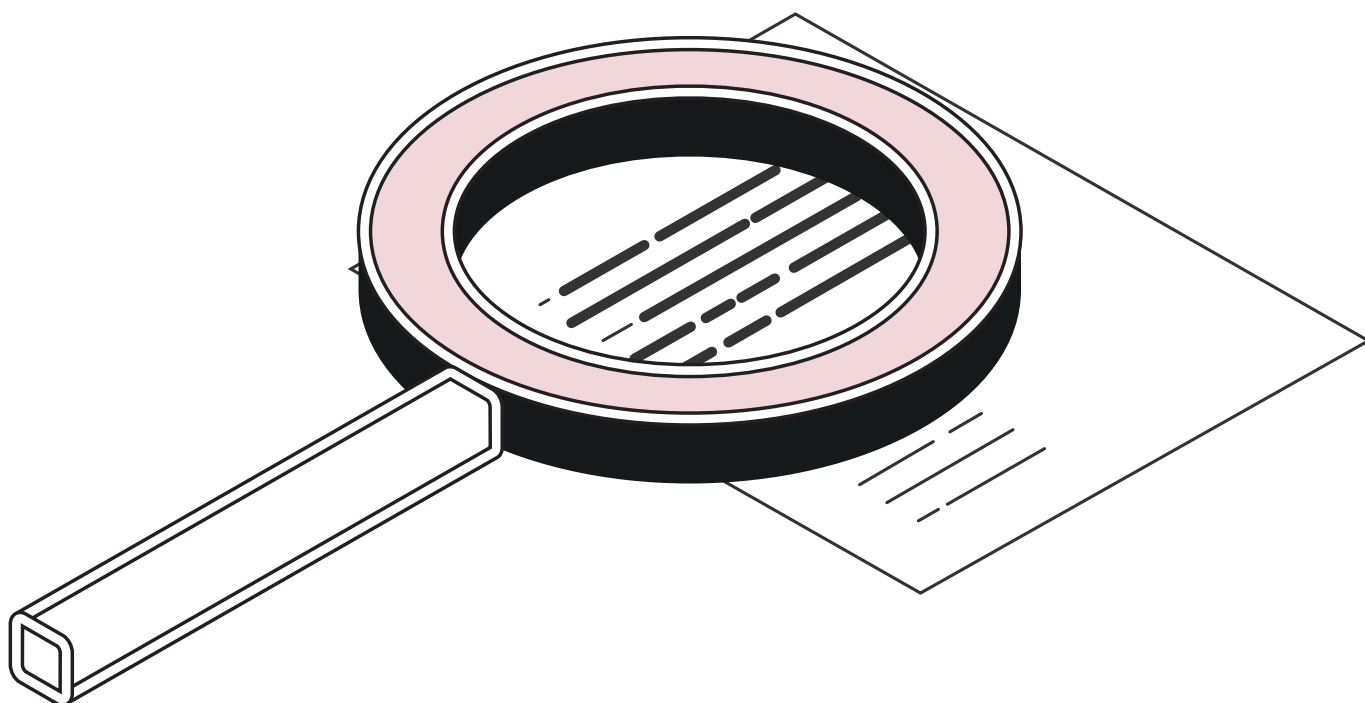
¹⁴ Uredba Skupštine, član 46, str. 21



PRAKTIČNI PROBLEMI

Sa stanovišta istražne delatnosti, parlamentarne istražne komisije nisu tela sa konsolidovanim tehnokratskim kapacitetima, spremna da organizuju istragu o komplikovanim istražnim slučajevima. Parlamentarnoj praksi, kada je u pitanju korišćenje mogućnosti za parlamentarnu istragu, potreban je dokument sa uputstvom, u formatu priručni-

ka, gde su objašnjene praktičnosti, kao što je istraga kao objektivni proces, ograničen na slučaj ili pitanje za istragu, u skladu sa kapacitetima institucije komisije; definicije o prirodi slučaja koji se mogu razmatrati, njihovom sadržaju itd.





PREPORUKE

- 1** Većina sastava skupštinske istražne komisije treba da pripada grupaciji, odnosno opoziciji, u slučajevima kada zahtev za formiranje dolazi od opozicionih partija.
- 2** Treba jasno precizirati za koja pitanja i za koje teme, kao i na osnovu koje dimenzije se može voditi parlamentarna istraga – u slučajevima kada postoji paralelna istraga od strane tužilaštva, na način da se izbegnu moguća mešanja.
- 3** U cilju izbegavanja blokade u radu istražne komisije, trebalo bi da se razjasni pitanje izostanaka poslanika, tako da odbrojavanje izostanaka počinje od prvog sazvanog sastanka.
- 4** Trebalo bi odrediti kaznene mere za poslanike ili poslaničke grupe koje u različite svrhe ne postupaju u skladu sa odredbama Zakona. U slučaju poslaničkih grupa (ili vlasti/opozicionog tabora u celini), može se predvideti mera nedozvoljavanja pokretanja još jedne parlamentarne istrage, u slučaju ozbiljnog narušavanja mehanizma parlamentarne istrage.
- 5** Pojasniti tumačenje u vezi sa šestomesečnim trajanjem mandata komisije, u odnosu na pauzu između sednica.
- 6** Na osnovu najbolje međunarodne prakse trebalo bi da se izradi opšti dokument – priručnik ili vodič za parlamentarnu istragu, koji će konkretnije i detaljnije objasniti parlamentarnu istragu u svim njenim proceduralnim aspektima.



