

Blokada u Skupštini Kosova

i kršenje institucionalnog
integriteta



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.

COPYRIGHT © 2025. Kosova Democratic Institute (KDI).

Kosovski demokratski institut ima sva zadržana 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 i preuzimanja materijala, bez pismene saglasnosti izdavača. Publikacija se može reprodukovati ili prenositi samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i svako ko koristi citate ili različiti materijal iz ove publikacije, dužan je da jasno navede izvor iz kojeg je dobio te citate ili korišćeni materijal.

Za bilo kakvu ocenu, primedbe, kritike ili sugestije, molimo vas kontaktirajte nas putem dole navedenih opcija:

Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 239,
10 000, Priština, Kosovo.
Br. tel.: +383 (0) 38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Veb: www.kdi-kosova.org

Dizajn: **envinion**

Napomena: Ovaj izveštaj je izrađen u okviru projekta „Mladi i civilno društvo za integritet“ (eng. Youth and Civil Society for Integrity), koji finansira Vlada Švedske, preko ambasade Švedske u Prištini. Sadržaj ovog izveštaja je isključiva odgovornost Kosovskog demokratskog instituta i ne odražava nužno stavove donatora.



TABELA SADRŽAJA

06

IZVRŠNI
REZIME

07

1. SKUPŠTINA KAO
GARANT DEMOKRATSKE
FUNKCIONALNOSTI I
INSTITUCIONALNOG
INTEGRITETA

09

2. ZASTOJ U SPROVOĐENJE
REFORMI, ZAKONODAVSTVA I
MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

15

3. NEDOSTATAK
PARLAMENTARNE
KONTROLE NAD
POSTUPCIMA VLADE

19

4. KRŠENJE INTEGRITETA
I FUNKCIONISANJA
NEZAVISNIH INSTITUCIJA I
JAVNIH ODBORA

23

ZAKLJUČCI I
PREPORUKE



IZVRŠNI REZIME

Politička kriza koja traje već više od tri meseca blokirala je funkcionisanje jednog od glavnih stubova ustavnog poretka – Skupštinu Republike Kosovo. Nedostatak političkog kompromisa i omaložavanje tumačenja Ustavnog suda za njeno konstituisanje krše institucionalni integritet i paralizovale su funkcionisanje državne arhitekture, a shodno tome kontrolu i balans između vlasti. Ova situacija je stvorila vakuum, omogućavajući vladi u ostavci da deluje van svog mandata – usvajanjem preko 60 akata finansijske vrednosti preko 70 miliona evra – u odsustvu demokratske kontrole i bez odgovarajuće transparentnosti.

Ova situacija je povećala rizik od proizvoljnog odlučivanja, zloupotrebe javnih sredstava i kršila nezavisnost institucija i odbora koji su zakonski pod nadzorom Skupštine. Štaviše, odluke Ustavnog suda su više puta omaložavane, rizikujući da se nesprovođenje ustavnih normi normalizuje kao političko ponašanje. Kada se donosioci odluka ne suočavaju sa posledicama kršenja ustava, poštovanje Ustava počinje da se perceptira kao politička opcija, a ne kao neosporna obaveza. Ovo ugrožava podelu vlasti i iskrivljuje institucionalno ponašanje, pretvarajući institucije od garanta javnog interesa u instrumente političke volje trenutka. Na ovaj način, oslabljuje se poverenje građana u funkcionisanje ustavnog poretka i oštećena je demokratska kultura zemlje.

Na spoljnom planu, ova kriza je kršila kredibilitet i ugled Kosova na međunarodnoj sceni. Blokiranje Skupštine je obustavilo nekoliko međunarodnih sporazuma i reformi neophodnih za evropske integracije, uključujući sprovođenje Plana rasta EU u iznosu od preko 800 miliona evra. Istovremeno, blokirani su ili odloženi još nekoliko sporazuma sa MMF-om, Svetskom bankom i inicijative koje proističu iz Berlinskog procesa.

Pored svih institucionalnih i političkih posledica, jedna od najpotcenjenijih posledica institucionalne blokade jeste

uskraćivanje građanima njihove političke zastupljenosti. Nekonstituisanje Skupštine ostavilo je građane bez zastupljenosti, lišavajući ih prava da imaju demokratski forum gde mogu da artikulišu svoje interese i zabrinutosti putem izabranih poslanika.

Još jedna važna odluka je ona od 26. juna 2025. godine, kojom je Ustavni sud utvrdio da Skupština mora da bude konstituisana u roku od 30 dana od zvaničnog saopštenja rezultata izbora, dakle do 26. jula 2025. godine. Ova odluka jasno navodi da je izbor predsednika i potpredsednika Skupštine preduslov za početak njenog funkcionisanja kao zakonodavnog i odlučivačkog organa. Do danas, ova obaveza nije ispunjena, dok se ustavni rok brzo približava. Iako Sud nije odredio direktne sankcije za nepoštovanje roka, njegovo omaložavanje predstavlja povredu člana 116. Ustava, prema kojem su odluke Suda obavezujuće za sve institucije Republike Kosovo.

Trenutno blokiranje je u potpunosti rezultat nedostatka političke volje. U tom duhu, od vitalnog je značaja da se Skupština konstituiše što pre kako bi se povratila funkcionalnost institucija, zaštitio ustavni poredak i povratilo poverenje građana i međunarodnih partnera u institucije Kosova.



SKUPŠTINA KAO GARANT DEMOKRATSKE FUNKCIONALNOSTI I INSTITUCIONALNOG INTEGRITETA





Na temelju ustavnog poretka Kosova leži princip podele vlasti i kontrole i ravnoteže između njih, kao što je jasno utvrđeno članom 4. Ustava. Država funkcioniše kroz tri odvojene grane vlasti – zakonodavna i izvršna vlast i pravosuđe – svaka sa definisanim nadležnostima i međusobno kontrolisana od strane ostalih.

Skupština Kosova je najviše zakonodavno i predstavničko telo (član 63. Ustava), koje direktno izražava suverenitet naroda i vrši zakonodavnu vlast u skladu sa demokratskim principima. Iako zakonodavstvo nije jedina funkcija Skupštine, ono ostaje njena glavna i nezamenljiva nadležnost.

U ovom okviru, zakonodavni proces, koji obuhvata inicijativu, razmatranje, usvajanje, dekretiranje i proglašenje zakona, predstavlja temelj rada Skupštine. Vlada je u obavezi da sprovodi zakone koje usvaja Skupština i nema nikakvog prostora za izbegavanje ove obaveze. Ovaj izveštaj odražava ustavnu logiku koja jasno razdvaja uloge i odgovornosti institucija.

Pored zakonodavne funkcije, Skupština ima centralnu ulogu kao garant reformi i institucionalnog integriteta zemlje. Kao institucija koja formira i drži Vladu odgovornom, Skupština ima široke nadležnosti da obezbedi da politika izvršne vlasti bude u skladu sa javnim interesom i pravnim normama.

Član 97. Ustava utvrđuje političku odgovornost Vlade prema Skupštini, dajući joj pravo da nadgleda, da bude informisana i da traži od Vlade odgovornost bez vremenskih ili tematskih ograničenja. Ovaj mehanizam čini Skupštinu vitalnim instrumentom za kontrolu izvršne vlasti i za zaštitu podele vlasti.

Skupština takođe ima posebnu ulogu u ispunjavanju međunarodnih standarda. Kao institucija koja usvaja zakone i ratifikuje međunarodne sporazume, Skupština je kapija preko koje Kosovo usklađuje svoje zakonodavstvo sa standardima Evropske unije, Saveta Evrope i drugih međunarodnih organizacija. Ovo je stavlja u centar reformi potrebnih za evropske integracije i jačanje vladavine prava.

Jedna od osnovnih funkcija Skupštine je politička zastupljenost građana. Kao najviše predstavničko telo, Skupština je jedini forum gde se suverenitet naroda artikuliše i vrši preko poslanika. U njenom odsustvu, građani ostaju bez institucionalnog mehanizma za uticaj na odlučivanje, adresiranje zabrinutosti i traženje odgovornosti. Ovaj jaz ne samo da oslabljuje vezu između društva i države, već i smanjuje legitimitet politike preduzete tokom ovog perioda.



ZASTOJ U SPROVOĐENJE REFORMI, ZAKONODAVSTVA I MEĐUNARODNIH SPORAZUMA



Nekonstituisanje Skupštine Kosova paralizalo je zakonodavni proces i sprovođenje strateških reformi. Prema zakonskim i proceduralnim odredbama, svaka zakonska inicijativa koja je bila u parlamentarnoj proceduri, bilo u prvom čitanju, drugom čitanju ili i samo podneta na razmatranje, automatski se vraća predlagачu, ne prenosi se u novi saziv i da bi ponovo ušla u proceduru, mora biti podneta ispočetka. To znači da svaka od ovih inicijativa mora da prođe kroz parlamentarnu proceduru od nulte tačke – proces koji traje u proseku od 3 do 6 meseci.

Kao posledica kašnjenja sa konstituisanjem Skupštine, nekoliko ključnih reformi¹ je direktno pogođeno zbog nedostatka kapaciteta za odlučivanje. Bez obzira što je standardna procedura da se zakonske inicijative vraćaju predlagачu nakon završetka mandata saziva, trenutna kašnjenja odlažu prekomerno njihov ponovni početak. To važi posebno na važne inicijative kao što su Veting i paket zakona o reformi pravosuđa, ili Građanski zakonik, koji, iako su prošli značajan deo parlamentarnih procedura – uključujući razmatranje u komisijama i javne konsultacije – sada moraju ponovo da se proslede od početka, gubeći vreme i već postignuti napredak. Glavni rizik je da, pored velikih kašnjenja, neke od ovih inicijativa mogu izgubiti politički momentum ili da ne budu među prioritetima nove zakonodavne agende.

Nekonstituisanje Skupštine ima direktan uticaj na proces razmatranja trenutnog budžeta, kao i na planiranje i usvajanje budžeta za narednu godinu. To bi nametnulo delikatnu finansijsku situaciju, koja bi izbegla pravilno uspostavljanje budžetskih prioriteta koji se poklapaju sa stvarnim i razvojnim potrebama zemlje.

Takođe su i međunarodni sporazumi izloženi uticaju nekonstituisanja ustava. Međunarodni sporazumi su ostali neratifikovani, dok, i nakon konstituisanja, dok se ne formira nova Vlada sa punim mandatom, ne mogu biti prosleđeni na usvajanje.



2.1 Blokiranje reformi i kritičnih zakona u pravosuđu

Paket zakona o reformi u pravosuđu sadrži nekoliko ključnih inicijativa koje su i dalje blokirane zbog nefunkcionisanja Skupštine. Ovi zakoni imaju za cilj jačanje pravosudnog sistema i povećanje odgovornosti i transparentnosti institucija. Funkcionisanje Skupštine je neophodno ne samo za usvajanje ovih akata na osnovu svih preporuka i primedbi koje je predstavila Venecijanska komisija, već i za početak faza nadgledanja njihove primene u praksi.

VETING

Ustavni amandmani o vetingu, koje je Vlada usvojila od decembra 2024. godine i čekaju usvajanje u Skupštini, ostali su blokirani zbog nedostatka političkog konsenzusa između albanske većine i predstavnika nevećinskih zajednica, posebno srpske zajednice.

Veting je više od tehničke procedure, jer ima za cilj da očisti pravosudni sistem od pojedinaca sa kompromitovanim integritetom, jačanjem poverenje javnosti u pravosuđe, povećanjem transparentnost i činjenjem efikasnijim rešavanje sudskih slučajeva.

GRAĐANSKI ZAKONIK

Još jedan važan zakon koji je i dalje obustavljen jeste Građanski zakonik, koji je fundamentalan za pravnu sigurnost, građanska prava i ekonomski razvoj zemlje. Dalja kašnjenja rizikuju da ugrožavaju ceo proces, primoravajući ga da počinje ispočetka i stvarajući neizvesnosti za građane i investitore.² Ova neizvesnost oštećuje i napore Kosova da se integriše u evropsko tržište, gde je usklađivanje građanskog zakonodavstva jedan od osnovnih kriterijuma.

OSTALI NACRTI ZAKONA ZA REFORME U PRAVOSUĐU

Pet nacrti zakona koji čine Zajedničku deklaraciju o obavezama za reforme pravosudnog sistema blokirani su, uprkos tome što ih je Venecijanska komisija pregledala i ocenila.

Ovi nacrti zakona – o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca; o Sudskom savetu; o Tužilačkom savetu; o kontroli integriteta, statusu i ocenjivanju učinka sudija i tužilaca; i o Akademiji pravde – adresiraju strukturne slabosti koje su ometale odgovornost i omogućavale zloupotrebe unutar pravosudnog sistema. Bez njih, pravosudni sistem ostaje izložen političkim uticajima i nije u stanju da sudijama i tužiocima nametne visoke profesionalne standarde.



2.2 Ugrožavanje rebalansa i planiranja državnog budžeta

Još jedna ozbiljna posledica nekonstituisanja Skupštine je nemogućnost usvajanja rebalansa budžeta za 2025. godinu i pripreme budžeta za 2026. godinu. Rebalans budžeta, koji se obično dešava sredinom godine, je neophodan proces koji odražava stvarne potrebe i promene koje se dešavaju tokom fiskalne godine. U njegovom odsustvu, desetine zahteva institucija i

opština ostaju nerešeni, ometajući planirane usluge i investicije.³

Štaviše, u slučaju daljeg odugovlačenja blokade u Skupštini, očekuje se da će pripremu budžeta za 2026. godinu sprovesti vlada na dužnosti, bez punog političkog legitimiteta i bez podrške Skupštine. Ovaj proces, koji obično zahteva široki institucionalni i javni dijalog, gubi svoju demokratsku osnovu i povećava rizik da prioriteti budu postavljeni proizvoljno.



2.3 Blokiranje ratifikacije međunarodnih sporazuma

Slično tome, nedostatak Skupštine blokirao je ratifikaciju međunarodnih sporazuma koji imaju direktne implikacije na ekonomiju, kredibilitet i uključivanje Kosova u regionalne i evropske procese. Ovi sporazumi nisu samo formalni dokumenti, već predstavljaju konkretne investicije, mogućnosti za reforme i političke poruke međunarodnim partnerima da je Kosovo ozbiljan akter.

UGROŽAVANJE KORISTI IZ PLANA RASTA EU

Neusvajanje Plana rasta za Zapadni Balkan, znsčsjsnog finansijskog instrumenta Evropske unije koji se očekuje da Kosovu donese preko 800 miliona evra do 2027. godine,⁴ jasan je pokazatelj ekonomske cene koju Kosovo može da pretrpi zbog nastavka institucionalne blokade. Isplata sredstava u okviru ovog instrumenta uslovljena je usvajanjem sporazuma sa Evropskom komisijom od strane Skupštine Kosova, što je onemogućeno zbog institucionalne krize.

Do sada, vlada na dužnosti izjavila da je razlog zašto sporazum nije ratifikovan u predviđenom roku taj što se sama Evropska komisija nije pridržavala rokova koje je postavila.⁵ Dok, vredi napomenuti da je sposobnost prethodnog saziva da ratifikuje ovaj sporazum na vreme

¹ Iako je raspon nacrti zakona i drugih akata koji služe sistemskim reformama širok i pokriva mnoge druge važne oblasti, za potrebe ovog rada fokus je stavljen na reformama u sektoru pravosuđa – koje služe porastu institucionalnog integriteta i borbi protiv korupcije.

² Portali Kallxo.com, 7 shkurt 2025, . <https://kallxo.com/lajm/kodi-civil-sfide-per-legjislaturen-e-re-partite-per-dhe-kunder-martesave-mes-personave-te-gjinise-se-njeite/> i qasur më 8 korrik 2025.

³ Kosova Press, "Harrohet rishikimi i buxhetit për vitin 2025, ngërçi politik rrezikon edhe atë për 2026-n", 13 maj 2025, në <https://kosovapress.com/harrohet-rishikimi-i-buxhetit-per-vitin-2025-ngerci-politik-rrezikon-edhe-ate-per-2026-n>

⁴ Dukagjini, "882.6 Milionë euro nga plani i rritjes "Peng" i zhbllokimit të Kuvendit", 24 maj 2025, në <https://www.dukagjini.com/882-6-milione-euro-nga-plani-i-rritjes-peng-i-zhbllokimit-te-kuvendit/>



bila je ograničena, s obzirom na činjenicu da Vlada na dužnosti nije uspjela da obezbedi potrebne glasove da ratifikuje još 6 drugih međunarodnih sporazuma koji su ostali na proceduri u Skupštini već mesecima.

Iako još uvek nema nekog jasnog signala da li će EU kazniti Kosovo zbog kašnjenja u ratifikaciji sporazuma iz Planu rasta, situacija nije bez posledica. Nedostatak ratifikacije ne samo da odlaže početak planiranih reformi, već i predstavlja Kosovo kao nestabilnog partnera i rizikuje da ugrozi njen kredibilitet u procesima integracije i odnosima sa EU. Štaviše, svaki dan izgubljen bez deblokiranja ovog procesa je jedan dan manje za pokretanje reformi koje su

deo Plana rasta, uključujući i oblasti kao što su vladavina prava, konkurentnost, održivi razvoj i regionalne integracije.

RIZICI OD NEUSVAJANJA DRUGIH MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

Tokom prethodnog saziva, šest drugih međunarodnih sporazuma je mesecima ostalo neusvojeno zbog nedostatka parlamentarne većine. Ovi sporazumi sadrže, između ostalog, razvojni program koji ima u cilju poboljšanje fiskalne efikasnosti, povećanje konkurentnosti i promociju održivog razvoja. Isto tako, jedan od sporazuma se odnosi



na finansiranje projekta solarne energije u KEK-u, koji predstavlja deo napora za održivu energetska tranziciju. U međuvremenu, nekoliko drugih sporazuma se odnosi na pristupanje Kosova međunarodnim konvencijama koje olakšavaju pravnu saradnju u građanskim i trgovinskim stvarima, čime se jača međunarodna pravna infrastruktura zemlje.

Pored svoje individualne vrednosti, ovi sporazumi su usko povezani sa ključnim prioritetima države, od makrofiskalne stabilnosti i čiste energije do efikasnog funkcionisanja pravosudnog sistema u skladu sa međunarodnim standardima. Duža kašnjenja u njihovoj ratifikaciji ne

samo da odlažu sprovođenje ovih reformi, već i štete ritmu saradnje sa međunarodnim partnerima.

Štaviše, ako proces ratifikacije nastavlja da ostane blokiran, ostaje nejasno da li će partnerske institucije koje su pregovarale i potpisale ove sporazume nastaviti da stoje iza njih sa istim nivoom angažovanja.





U oktobru 2024. godine, Kosovo je potpisalo još dva sporazuma u okviru Berlinskog procesa – Akcioni plan za Zajedničko regionalno tržište (CRM) i sporazum o poboljšanju pristupa visokom obrazovanju⁶ – koji takođe zahtevaju ratifikaciju.

Oba dokumenta su deo regionalne agende za dublju saradnju i integraciju u ključnim oblastima kao što su ekonomija, tržište rada i obrazovanje. Među njima, sporazum o poboljšanju pristupa visokom obrazovanju zahteva ratifikaciju u Skupštini Kosova da bi stupio na snagu. Što se tiče novog Akcionog plana za ZRT, iako nije jasno da li njegovo sprovođenje zahteva postupak ratifikacije, parlamentarni nadzor ostaje suštinsko za oba sporazuma.

Kašnjenja u okončanju ovih procesa ne samo da odlažu planirane reforme, već i ugrožava slanje signala partnerima da Kosovo nema dovoljno volje da gura napred svoje međunarodne obaveze.

2.4 Posledice u sprovođenju ustavnih rokova i odluka

Odugovlačenje konstituisanja Skupštine Kosova direktno utiče na sposobnost institucija da primenjuju važne odluke Ustavnog suda, proizvodeći političke, pravne, finansijske i društvene posledice. Iako nesprovođenje nekih od ovih odluka datira još iz prethodnog saziva zakonodavstva, nedostatak efikasnog odlučivanja previše produžava institucionalni vakuum i rizikuje stvaranje prakse u kojoj se kašnjenja u sprovođenju Ustava doživljavaju kao prihvatljiva iz političkih razloga.

Ilustrativan slučaj je odluka Ustavnog suda u vezi sa Zakonom o platama u javnom sektoru, koja je obavezala Skupštinu da sprovede pravno usklađivanje u roku od šest meseci – rok koji je istekao 24. avgusta 2024. godine. Zbog nefunkcionisanja Skupštine, ova ustavna obaveza i dalje ostaje neispunjena. Kao rezultat toga, hiljade javnih službenika najavili su tužbe za naknadu neisplaćenih dodataka, što bi državi moglo doneti finansijsk opterećenje do 40 miliona evra.

⁶ Radio Slobodna Evropa, „Lideri Zapadnog Balkana potpisali niove sporazume u Berlinu“, 14. oktobar 2024. godine, na <https://www.evropaelire.org/a/li-deret-e-balkanit-perendimor-nenshkrvajne-marreveshje-te-reja-ne-berlin/33158156.html>



NEDOSTATAK PARLAMENTARNE KONTROLE NAD POSTUPCIMA VLADE



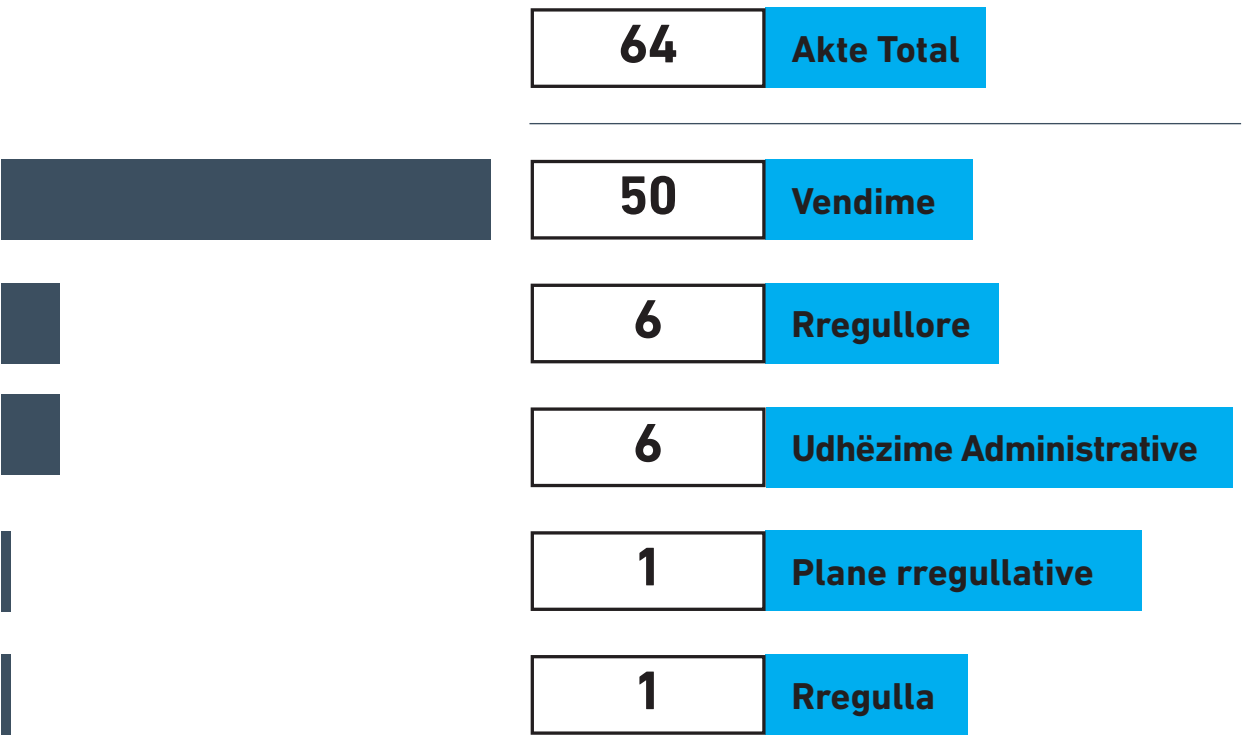
Nekonstituisanje Skupštine ostavilo je Vladu u ostavci⁷ da deluje bez institucionalnog nadzora, koja je nastavila da korisit ovaj vakuum da donosi političke i finansijske odluke van ograničenja utvrđenih Zakonom o Vladi.

Tokom perioda 27. mart – 14. jul 2025. godine, Vlada je usvojila 14 podzakonskih akata i donela 50 drugih odluka, u ukupnom finansijskom iznosu od 71,502,712.93 evra.⁸

Međutim, one nisu bile praćene javnim konsultacijama ili institucionalnom raspravom. Nedostatak Skupštine je stvorio okruženje u kojem je odlučivanje netransparentno i u riziku od zloupotrebe. Bez parlamentarnih pitanja, interpelacija ili izveštaja, Vlada na dužnosti se ne

suočava sa nikakvom kontrolom nad politikama koje sprovodi, imenovanjima koja vrši i načinom na koji upravlja javnim sredstvima. Ova situacija šteti integritetu procesa odlučivanja i otvara put proizvoljnim praksama u finansijama, zapošljavanju i upravljanju javnom imovinom.

Grafikon 1: Posela pravnih akata Vlade na dužnosti po vrsti, za period 27. mart – 14. jul 2025. godine



7 Vidi: Zakon br. 08/L-117 o Vladi Republike Kosovo, Poglavlje VIII, Član 28. Prestanak mandata Vlade, Stav 1. Mandat Vlade prestaje: 1.1. po isteku četvorogodišnjeg mandata (u konkretnom slučaju 26. marta 2025. godine);

8 Vlada Republike Kosovo: Sednica br. 264/2025; Sednica br. 263/2025; Sednica br. 262/2025; Sednica br. 261/2025; Sednica br. 260/2025; Sednica br. 258/2025 i Sednica br. 256/2025



3.1 Vlada u ostavci prekoračuje ograničenja utvrđena Zakonom o Vladi

Zakon o Vladi jasno propisuje da vlada na dužnosti može razmotriti samo neophodna pitanja koja su ranije planirana,⁹ ali tokom perioda mart–jul 2025. godine, usvojeno je 64 akata bez javnih rasprava ili parlamentarne kontrole.

Jedno od najozbiljnijih odstupanja u ovom periodu bio je fenomen da službenici istovremeno drže dvostruke funkcije poslanika i ministara.



Ovo kršenje krši ustavni princip podele vlasti,¹⁰ jer ista osoba istovremeno deluje kao nadzornik (zakonodavna vlast) i nadziran (izvršna vlast). Vrhovni sud je, odlukom od 7. jula 2025. godine, objavljenom 15. jula,¹¹ proglasio nezakonitim Administrativno uputstvo koje je doneo ministar finansija zbog ovog sukoba interesa i potvrdio da su takvi postupci preduzeti u neusaglašenost mandata, u suprotnosti sa Ustavom.

Pored toga, tokom ovog perioda, usvojene su odluke o osnivanju komisija, komiteta i odbora,¹² kao i osam imenovanja na visoke javne funkcije. Iako su jedan deo njih okončala postupke pokrenute pre isteka mandata vlade, činjenica da su ista - sa dugoročnim posledicama po javnu

upravu –izvršena od vlade na dužnosti, problematična i rizikuju da se vide kao prostor za politički motivisana imenovanja pjesë e tyre kanë përmbyllur procedura të nisura para përfundimit të mandatit të qeverisë, fakti që të njëjtat – me efekte afatgjata në administratën publike – janë bërë nga një qeveri në detyrë është problematik dhe rrezikon të shihet si hapësirë për emërime me prapavijë politike.



3.2 Nedostatak nadgledanja dešavanja u dijalogu sa Srbijom

Uloga Skupštine u nadgledanju spoljne politike utvrđena je Ustavom¹³ ostaje od vitalnog interesa za demokratski legitimitet pregovora su u toku, o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije, od 2011. godine.

U odsustvu funkcionalne Skupštine, proces dijaloga sa Srbijom, od isteka mandata prethodnog saziva, nastavljen je bez transparentnosti i nadgledanja. Nakon parlamentarnih izbora, održana su dva sastanka u Briselu: 2. juna¹⁴ i 10. juna 2025. Godine¹⁵. U oba slučaja, Kosovo je predstavljao zamenika premijera na dužnosti, Besnik Bislimi, uprkos činjenici da je Vlada sa ograničenim mandatom i bez punog legitimiteta.

Na sastancima se adresirala primena postojećih sporazuma i, potencijalno, novi koraci u procesu dijaloga. Međutim, s obzirom da nema Skupština koja bi nadgledala ova angažovanja, dijalog se odvija van osnovnih demokratskih kriterijuma kao što su transparentnost i odgovornost. To stvara neizvesnost u pogledu validnosti i održivosti obaveza preuzetih u ovom procesu.

Nekonstituisanje Skupštine blokiralo je ovaj mehanizam nadgledanja. Mesecima su institucije delovale bez ikakve

9 Vidi, Zakon br. 08/L-117 o Vladi Republike Kosovo, Član 31. Ograničenja Vlade u ostavci

10 Ustav Republike Kosovo, član 4. Jasno propisuje da je Kosovo demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kponrole balansa među njima, kao što je i određeno Ustavom.

11 Ustavni sud Srbije, presuda u predmetu PA. br.09/25- od 7. jula 2025. godine.

12 Tokom ovog perioda, Vlada je odlučila da osnuje Komisiju za žalbe građana, sa trogodišnjim mandatom, imenovanjem Međuministarskog komiteta za zdravlje ljudi, životinja i životne sredine „Jedno zdravlje“ sa dvogodišnjim mandatom, kao i imenovanjem kandidata za upravni odbor Regionalne kompanije za vodovod „Južni hidroregion“ AD u Prizrenu, sa trogodišnjim mandatom.

13 Ustav Republike Kosovo, član 65. tačka 9. i .12.

14 Dana 2. juna, Bislimi je održao sastanak sa izaslanikom EU-a za dijalog, Peter Sorensen, i tokom tog sastanka razgovaralo se o procesu dijaloga i sprovođenju obaveza. Za više detalja ,vidi: <https://kallxo.com/lajm/takimi-bislimi-sorensen-a-ka-mandat-zv-kryeministri-ne-detyre-te-zhvilloje-bisedime-ne-bruksel/>

15 Dana 10. juna održan je trilateralni sastanak u Briselu na kojem se razgovaralo o primeni Briselskog sporaua. Za više detalja ,vidi: <https://indeksonline.net/sorenseni-flet-per-takimin-trepalesh-ne-bruksel/>



KRŠENJE
INTEGRITETA I
FUNKCIONISANJA
NEZAVISNIH
INSTITUCIJA I
JAVNIH ODBORA





Na Kosovu funkcionišu preko 20 nezavisnih agencija i organa koji direktno izveštavaju Skupštinit.¹⁶ Ove institucije pokrivaju različite oblasti koje utiču na javni interes, kao što su zaštita ličnih podataka, životna sredina, energija, komunikacije, penzije, kulturno nasleđe, javne nabavke, ljudska prava i borba protiv korupcije. Pored svojih funkcionalnih odgovornosti, ove institucije zajednički upravljaju (iako posluju sa odvojenim budžetima) sa oko 60 miliona evra javnog budžeta godišnje, što parlamentarni nadzor čini ne samo važnim, već i od vitalnog značaja za obezbeđivanje njihove transparentnosti i nezavisnosti.

institucionalne kontrole, ostavljajući svoje odlučivanje van pažnje javnosti i bez demokratske rasprave. Čak su neki odbori i organi ostali nefunkcionalni zbog toga što nisu zamenjeni članovi.



4.1. Godišnji izveštaji nezavisnih institucija – u iščekivanju razmatranja

Jedna od najvažnijih funkcija Skupštine je razmatranje godišnjih izveštaja nezavisnih institucija, koje obezbeđuje odgovornost i efikasno nadgledanje njihovih aktivnosti i finansija. U skladu sa zakonom i praksom, izveštaji se obično podnose do kraja marta i treba ih razmatrati u narednim mesecima. Međutim, zbog nekonstituisanja Skupštine, institucije nisu imale mogućnosti da nastave sa podnošenjem svojih izveštaja za 2024. godinu, sve dok ne postoji relevantni organ koji ih prima i razmatra. To znači da nijedna institucija nije imala obavezu da polaže račune o svom radu pred predstavnicima građana.

Ova situacija je blokirala normalne funkcije odgovornosti i odložila razmatranje godišnjih izveštaja koje zakonski treba da obrađuje Skupština. Štaviše, ni deo izveštaja za 2023. godinu, koji su podneti i koji su bili u proceduri, nije ih usvojio prethodni saziv – što dodatno povećava teret nerazmotrenih dokumenata koji se gomilaju u odsustvu funkcionisanja parlamenta. Neadekvatno tetiranje i neadresiranje ovih izveštaja utiče negativno na planiranje i prioritete institucija za naredne godine, jer oni ne dobijaju ni usvajanje, ni službene primedbe na svoj rad.



Zbog nekonstituisanja Skupštine, institucije nisu imale mogućnosti da nastave sa podnošenjem svojih izveštaja za 2024. godinu, sve dok ne postoji relevantni organ koji ih prima i razmatra. To znači da nijedna institucija nije imala obavezu da polaže račune o svom radu pred predstavnicima građana.

¹⁶ Ustav Republike Kosovo, član 65. tačka 9.



Nezavisne institucije	Skraćenica	Godišnji budžet u evrima ¹⁷
1 Kosovska agencija za privatizaciju	KAP	5,111,731.00
2 Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine	KAUVI	2,933,439.00
3 Agencija za sprečavanje korupcije	ASK	1,099,235.00
4 Agensija za upravljanje memorijalnim kompleksima	AUMK	6,310,000.00
5 Agencija za informacije i privatnost	AIP	495,563.00
6 Agencija za besplatnu pravnu pomoć	ABPP	563,418.00
7 Regulatorni autoritet za elektronske i poštanske komunikacije	RAEPK	1,636,914.00
8 Agencija za zaštitu životne sredine	AZŽS	2,639,311.00
9 Regulatorni autoritet železnice	RAŽ	436,599.00
10 Autoritet civilnog vazduhoplovstva	ACV	858,966.00
11 Radio-televizija Kosovo	RTK	8,960,000.00
12 Kosovski penzioni štedni fond	KPŠF	1,721,100.00
13 Institucija Ombudsmana	IO	1,451,622.00
14 Savet Kosova za kulturno nasleđe	SKKN	364,366.00
15 Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova	NNOCSK	612,381.00
16 Nezavisna komisija za rudnike i minerale	NKRM	1,566,882.00

¹⁷ ZAKON BR. 08/L-332 O BUDŽETSKIM IZDVAJANJIMA ZA BUDŽET REPUBLIKE KOSOVO ZA 2025. GODINU na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=99639>





Nezavisne institucije	Skraćenica	Godišnji budžet u evrima ¹⁷
17 Centralna izborna komisija	CIK	22,327,635.00
18 Regulatorna komisija za javne nabavke	RKJN	882,455.00
19 Nezavisna komisija za medije	NKM	1,386,137.00
20 Telo za razmatranje nabavke	TRN	539,193.00
21 Nacionalna kancelarija revizije	NKR	3,532,633.00
22 Regulatorni ured za energiju	RUE	1,148,610.00
23 Regulatorni autoritet za usluge vode	RAUV	504,426.00
Ukupno		59,037,446.00 Euro

4.2. Rizik od politizacije i zloupotreba u nezavisnim institucijama i javnim odborima

Nekonstituisanje Skupštine čini lakšim političko mešanje u nezavisne institucije i javne odbore. Imenovanje vršilaca dužnosti ili politički povezanih lica, van transparentnih postupaka zasnovanih na zaslugama, ugrožava integritet institucija i pretvara njihovu nezavisnost u formalnost. Bez Skupštine koja bi nadgledala i verifikovala ova imenovanja, rizik od degradacije i preuzimanja kontrole nad institucijama je realan.

Nedostatak institucionalne kontrole takođe čini lakšim finansijske zloupotrebe. Veliki budžeti i javni tenderi mogu se koristiti na klijentelistički način, vođeni uskim političkim interesima umesto javnim interesom, što rizikuje da rezultira izvođenje radova ispod potrebnih standarda i bez adekvatnog nadgledanja. Zapošljavanje takođe rizikuje da postane sredstvo za političke nagrade, i stavljeno u funkciji unutrašnjih partijskih igara, a ne zasnovano na zaslugama.



ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Trenutna politička i institucionalna kriza koju je proizvelo nekonstituisanje Skupštine Kosova predstavlja pretnju temeljima ustavnog poretka i funkcionisanju demokratije. Kršenje ustavnog roka za konstituisanje, nepoštovanje odluka Ustavnog suda i nastavak upravljanja od strane Vlade u ostavci stvorili su situaciju u kojoj su vladavina prava, institucionalni integritet i demokratska kontrola značajno oslabljeni.

Nekonstituisanje Skupštine je donelo niz konkretnih posledica:

- Ugrožena je podela i balans između vlasti, sa Vladom u ostavci koja donosi političke, finansijske i kadrovske odluke izvan njenog mandata, bez nadgledanja i bez javne rasprave.
- Blokirani su zakonodavni procesi i suštinske reforme u pravosuđu, uključujući amandmane na Veting, nacрте zakona o Paketu reforme pravosuđa i Građanski zakonik, ometajući napredak u borbi protiv korupcije i jačanju vladavine prava.
- Paralizovano je funkcionisanje nezavisnih institucija i javnih odbora, ostavljajući ih bez nadzora, bez obnavljanja članstva i bez razmatranja godišnjih izveštaja, povećavajući rizik od lošeg upravljanja i političkih mešanja.
- Narušen je međunarodni ugled Kosova, sa konkretnim posledicama u odnosima sa EU i drugim međunarodnim partnerima, odlaganjem ratifikacije sporazuma i sprovođenja reformi vezanih za Plan rasta EU-a i Berlinski proces.
- Normalizovana je kultura nesprovođenja Ustava i odluka Ustavnog suda, stvarajući opasan presedan za budućnost i ugrožavajući poverenje građana u javne institucije.

Ova situacija nije samo privremena politička kriza, već i institucionalni neuspeh koji proizvodi dugoročne posledice po dobro upravljanje, institucionalni integritet i integracione težnje Kosova.





Na osnovu nalaz ovog rada, Kosovski demokratski institut (KDI), daje **sledeće preporuke**, u funkciji izlaska iz situacije institucionalne blokade, ali i izbegavanja sličnih situacija u budućnosti – u funkciji garantovanje vladavine prava i principa podele vlasti:

- **Hitno sprovođenje odluke Ustavnog suda o konstituisanju Skupštine treba** razmotriti kao apsolutni prioritet. Poslanici treba da preuzmu direktnu odgovornost za završetak procesa u roku i u skladu sa ustavnim standardima.
- **Nova skupština treba da daje prioritet usvajanju blokiranih zakonskih akata koji se odnose na sektor pravosuđa i međunarodne sporazume.**
- **Jačanje zakonskog okvira za prelazne periode.** Nova Skupština treba da vrši izmene i dopune relevantnog zakonodavstva kako bi utvrdila:
 - obaveza za naknadnu reviziju odluka donetih tokom prelaznog perioda;
 - rokovi i postupke za poništavanje nezakonitih ili proizvoljnih odluka,
 - jasna ograničenja i kazne za prekoračenje nadležnosti od strane vlade u ostavci.
- **Rebalans budžeta i pripremu novog budžeta za 2026. godinu treba da obavlja konstituisana Skupština.**
- **Ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz presuda Ustavnog suda.**
- **Revizija postupaka vlade tokom perioda blokiranja.** NKR trebalo da u svoj godišnji plan uključi reviziju odlučivanja vlade u tranziciji, a parlamentarne komisije treba da sazivaju saslušanja sa Vladom kako bi nadgledali donete odluke.

