

PRVO
IZDANJE



Kontrolna lista vladavine prava na Kosovu:

Novi izveštaj, stara kriza?



Group for Legal
and Political
Studies



Embassy of the
Kingdom of the Netherlands

Kontrolna lista vladavine prava na kosovu:

Novi izveštaj, stara kriza?
Prvo izdanje

Maj-oktobar 2021

© Group for Legal and Political Studies, November 2021.

Group for Legal and Political Studies

“Rexhep Luci” str. 16/1

Prishtina 10 000, Kosovo

Website: www.legalpoliticalstudies.org

E-mail: office@legalpoliticalstudies.org

Tel/fax.: +381 38 234 456

This activity is part of the project entitled “Monitoring and evaluation of the implementation of the principles of rule of law in Kosovo based on the checklist of the Council of Europe for the Rule of Law”, funded by the Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Kosovo, and implemented by the Group for Legal and Political Studies.



Group for Legal
and Political
Studies



Embassy of the
Kingdom of the Netherlands

Sadržaj tabele

<i>Izvršni rezime</i>	4
<i>Uvod</i>	5
<i>Metodologija</i>	6
<i>Vladavina prava na Kosovu – analiza podataka</i>	7
A. <i>Zakonitost</i>	7
B. <i>Pravna sigurnost</i>	9
C. <i>Sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja</i>	10
D. <i>Jednakost pred zakonom i nediskriminacija</i>	11
E. <i>Pristup pravdi</i>	11
F. <i>Primeri posebnih izazova vladavini prava</i>	13
<i>Završne napomene</i>	15
<i>Aneks 1</i>	16

Izvršni rezime

Krajnji cilj ovih izveštaja je praćenje/procena trenutnog stanja vladavine prava na Kosovu, na osnovu kontrolne liste za vladavinu prava, koju je izradila i usvojila Venecijanska komisija. Kontrolna lista za vladavinu prava se koristi kao sredstvo za sistematsku i sveobuhvatnu procenu osnovnih stubova vladavine prava. Izveštaj pokriva period od maja do oktobra 2021. godine, ali ne ograničavajući se samo na taj period.

Prosečna ocena ispunjenja za Republiku Kosovo tokom gore pomenutog vremenskog perioda je 55,96%, što znači da je umereno iznad prelazne ocene u pogledu korišćene Kontrolne liste. Od 5 kategorija, najviše bodova dobila je Jednakost pred zakonom sa ocenom 85%. S druge strane, kategorija Prevencija zloupotrebe ovlašćenja je najniži rezultat sa 37,5% ispunjenosti. Sve ostale kategorije, uključujući zakonitost koja je dobila 44,28%, pravnu sigurnost koja je dobila 53,33%, pristup pravdi koja je dobila - imaju srednje optimalnu ocenu, koja će biti detaljno razmotrena u ovom izveštaju. Na osnovu poslednje procene Grupe za pravna i politička istraživanja (GLPS) koju je sprovela tokom 2018. godine, ukupna ocena je bila 54,2%. U poređenju sa sadašnjom procenom, ukupni rezultat (55,96%) ne ukazuje na značajno povećanje.

Sve u svemu, na Kosovu ostaje propust u vladavini prava između vladavine prava de jure i vladavine prava u praksi. Pored toga, evidentno je da postoji potreba da se izgradi poverenje između građana i institucija vladavine prava.

Uvod

Kosovo nastavlja da se suočava sa izazovima i poteškoćama u vezi sa sektorom vladavine prava dok se angažuje u sprovođenju reformi u većini sektora. Da bi se razumelo stanje ovog sektora na Kosovu, potrebno je istražiti stalne izazove vladavine prava sa kojima se zemlja suočava, uključujući spor i neefikasan pravosudni sistem. Sve u svemu, jedan od glavnih problema i dalje je nedostatak ozbiljnih napora da se implementira postojeći zakon. Kosovo uglavnom ima dobre zakone, po standardima EU, ali nema ozbiljnih napora da se oni sprovedu. Kao takva, postoji stalna potreba za poboljšanjem koordinacije i nadzora politika i zakona o osnovnim pravima. Ipak, sve su to principi predviđeni najvišim pravnim aktom u zemlji, Ustavom. Ustav predviđa da je Republika Kosovo nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i nedeljiva država. Obavljanje javne vlasti u zemlji zasniva se na poštovanju ljudskih prava i sloboda njenih građana i svih drugih pojedinaca na njenoj teritoriji. Poštovanje vladavine prava je jedna od osnovnih vrednosti sadržanih u Ustavu Kosova. U cilju bolje zaštite ljudskih prava svojih građana, Ustav Kosova je predvideo da se jedan broj međunarodnih konvencija direktno primenjuje na Kosovu. Svi zakoni i drugi pravni akti biće u skladu sa ovim Ustavom. Štaviše, Kosovo je bilo deo dugog procesa harmonizacije svog zakonodavstva sa *acquis communautaire* (*acquis*) EU-a. Stoga se smatra da je vladavina prava među temeljnim vrednostima ustavnog poretka Kosova.

Po dolasku nove vlade 2021. godine, uloženi su naponi da se reformiše sektor vladavine prava u zemlji. Preduzeto je nekoliko inicijativa, uključujući osmišljavanje procesa Vetinga, građansko oduzimanje nezakonito stečene imovine, zakonske promene u vezi sa regulativom Tužilačkog saveta Kosova (TSK), itd. Vlada je već odobrila koncept dokument za uspostavljanje procesa Vetinga. Očekuje se da će provera predstaviti temeljnu reformu u oblasti vladavine prava i izbaciti korumpirane sudije i tužioce iz sistema. Predložena opcija navodi uspostavljanje mehanizma provere putem ustavnih promena sa privremenim mandatom koji će prestati kada se završi prvi period verifikacije. Proces verifikacije bi potom bio prebačen na Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (TSK). Podvrgnuti vetingu bi bili članovi SSK-a i TSK-a, Glavni državni tužilac, sve sudije i tužioc, administratori sudova, direktori sekretarijata veća, direktor Jedinice za sudsku inspekciju kao i drugi službenici angažovani u sudovima i tužilaštvima.

Pored inicijative Vetinga. Vlada je usvojila i koncept dokument o oduzimanju neopravdanog imovinskog stanja u parničnom postupku kao ključnom instrumentu u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije koji je odobren u aprilu. Takva politika bi dopunila postojeći pravni okvir za oduzimanje nezakonitog imovinskog stanja u zemlji novinom oduzimanja imovine u parničnom, a ne krivičnom postupku.

Pored inicijativa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Vlada je fokusirana i na reformu redovnog sudskog sistema u zemlji. Vlada je u julu 2021. godine usvojila Nacrt zakona o osnivanju Privrednog suda, inicijativu koju su prošle godine pokrenule prethodne vlade. Osnivanje Privrednog suda ima za cilj da stvori zajedničko mesto za sve žalbe koje dolaze od privrednih subjekata kako bi se olakšao sudski postupak i pomogao ekonomski rast zemlje. Istovremeno, Vlada i posebno Ministarstvo pravde (MoR) su bili veoma aktivni i u drugim politikama. Trenutno su nacrt Zakona o krivičnom postupku i drugi zakoni deo zakonodavne agende i proaktivno se radi na njegovoj realizaciji.

Metodologija

Grupa za pravna i politička istraživanja (GLPS) je sprovela procenu i evaluaciju sektora vladavine prava na Kosovu, na osnovu kontrolne liste Saveta Evrope za procenu vladavine prava. Procena se vrši sa stanovišta Kosovskih ustavnih odredbi, zakona, podzakonskih akata i poslovnika kako bi se procenila razlika između pisanog zakona i primene. Kontrolna lista sadrži osam glavnih pokazatelja, koja zauzvrat obuhvataju nekoliko pokazatelja za praćenje i procenu trenutnog stanja. Smatra se da dole navedene kategorije razmatraju zajedničko jezgro sadržano u konceptu vladavine prava. Podrazumevano, Ustav je uzet kao najviši izvor prava, a slede primarni i podzakonski zakoni, sudske odluke i relevantni izveštaji OCD o praćenju. Pored 5 glavnih kategorija, ovaj izveštaj razradi primere konkretnih izazova za vladavinu prava, kao poslednji deo. Metodologija zasnovana na kontrolnoj listi ima 5 elemenata:

1. Zakonitost;
2. Pravna sigurnost;
3. Sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja;
4. Jednakost pred zakonom i nediskriminacija;
5. Pristup pravdi;

Pokazatelji unutar svake grupe dalje obuhvataju pitanja koja je potrebno ispuniti da bi se pokazatelj u potpunosti sproveo. Svako operativno pitanje se boduje poenima, 1 ako je operativno pitanje ispunjeno i 0 ako nije ispunjeno, a u nekim slučajevima kada situacija nije crno-bela dato je 0,5. Ispunjenost pokazatelja daje procenat ispunjenosti – na primer, ako pokazatelj ima 6 operativnih pitanja i 3 su postignuta, onda možemo reci da je pokazatelj ispunjen 50%. Pored ocene metode bodovanja, analiza daje i narativnu interpretaciju i objašnjenje rezultata.

Vladavina prava na Kosovu – analiza podataka

A. ZAKONITOST

Prvi put se princip zakonitosti pominje u presudi suda iz 2004. godine u slučaju Komisija Evropskih zajednica protiv CAS Succhi di Frutta SpA. Ovaj princip zahteva postojanje transparentnog, odgovornog i demokratskog procesa za donošenje zakona, što je omogućeno efektivno odgovornim i transparentnim institucijama i reprezentativnim donošenjem odluka. Da bi se ponudio opšti pregled, princip zakonitosti, kao i drugi principi kojima se bavimo u ovom radu, sastoji se od kategorija koje zatim prate njihovi specifični elementi. Načelo zakonitosti po Kontrolnoj listi za vladavinu prava sastoji se od Vrhovnog zakona, poštovanja zakona, odnosa međunarodnog prava i domaćeg prava, zakonodavnog ovlašćenja izvršne vlasti, postupci donošenja zakona, izuzeci u vanrednim situacijama, dužnost sprovođenja zakona i privatni akteri zaduženi za javne poslove.

Prevlast zakona kao glavnog demokratskog principa koji zahteva da i građani i vlada budu podložni važećim zakonima jedne zemlje, pokazuje ispunjenost od 50% na Kosovu (4 poena od 8). Između ostalih aspekata prevlasti zakona, Ustav Kosova¹ priznaje prevlast zakona navodeći da će svi zakoni biti u skladu sa ovim Ustavom, i svako lice i entitet u Republici Kosovo podleže odredbama Ustava.

Usklađenost sa zakonom je dobila 41,66% ispunjenosti (2,5 poena od 6). Ovaj princip ima za cilj da odražava usklađenost postupaka javnih organa sa važećim zakonom. Ustav Kosova predviđa jasnu definiciju ovlašćenja javnih vlasti i vršenje sudskog nadzora putem zakona i statuta. Shodno ustavnim odredbama, ovlašćenja organa javne vlasti pravilno su definisana zakonom kao i podzakonskim aktima. Međutim, podzakonski akti (administrativna uputstva, propisi, itd.), u nekim slučajevima, teže da regulišu suštinu koja je trebalo da bude regulisana presudnim zakonodavstvom. Ova praksa je evidentna u pitanjima ograničenja prava i interesa pojedinaca, koja moraju biti propisana zakonom, a ne aktima koji dopunjuju zakon.

Podela vlasti između Skupštine, Vlade i pravosudnog sistema definisana je u poglavljima IV, V, VI i VII Ustava. Ipak, u praksi kosovske vlasti ne poštuju bezuslovno pravne norme. U praksi državni organi često rade sa zakašnjenjem, bez pravnog osnova i kršeći svoju zakonsku obavezu da poštuju ljudska prava. Eminentan i dosledan primer koji se ne odnosi samo na period praćenja jeste nepoštovanje ljudskih prava i zakonskih normi je pravosudni sistem koji ne obezbeđuje pristup pravdi i pravovremenim suđenjima. Još jedan primer koji ilustruje prekršaje od strane izvršne vlasti je odluka Vlade iz februara 2020. godine da poništi veoma kritikovanu odluku prethodne Vlade iz 2017. godine o povećanju plata izvršnoj vlasti, nadležnost koja jasno potpada pod Skupštinu. Uprkos ukidanju takvih odluka ili uključivanju Ustavnog suda, nije postojao efikasan pravni lek protiv takve zloupotrebe. Ni tokom 2021. godine Skupština nije preduzela ništa povodom prethodne odluke Vlade o povećanju plata.

¹ Ustav Republike Kosovo, Službeni list, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

Što se tiče potkategorije Odnos međunarodnog prava i domaćeg prava, ocena ove potkategorije je 100%, što je navodi među najboljim praksama. Član 22 Ustava kaže da međunarodno običajno pravo i obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora imaju prioritet u odnosu na Ustav, iako Kosovo nije država potpisnica mnogih međunarodnih i regionalnih ugovora i sporazuma o ljudskim pravima. Dakle, domaće pravo je usklađeno sa pravilima međunarodnog prava. Štaviše, sudske odluke Evropskog suda za ljudska prava su obavezujuće smernice za tumačenje o tome kako se odredbe o ljudskim pravima moraju tumačiti u zemlji i treba ih stalno koristiti od strane redovnih sudova Republike Kosovo.

Sledeća potkategorija u okviru „Zakornitosti“ je Zakonodavna ovlašćenja izvršne vlasti, kategorija sa 0% ispunjenja. Iako Ustav Republike Kosovo predviđa tripartitnu podelu vlasti, prevlast zakonodavne vlasti nije uvek obezbeđena. Kontrola izvršne vlasti se retko i propisno sprovodi. Gledajući suštinu donošenja zakona izvršne vlasti, vredi napomenuti da donošenje zakona izvršne vlasti nije dokaz zasnovan u većini slučajeva. Pored toga, koncept dokumenti kao važan mehanizam za procenu uticaja nisu dostigli svoj krajnji cilj visokog nivoa sagledavanja ideje predstavljene odlučivanju centralne uprave. Odluka vredna pomena koja najbolje ilustruje ovaj slučaj je odluka Vlade iz februara 2020. godine da poništi veoma kritikovanu odluku prethodne Vlade iz 2017. godine o povećanju plata izvršnoj vlasti, što je nadležnost koja jasno potpada pod Skupštinu. Uprkos ukidanju takvih odluka ili uključivanju Ustavnog suda, nije postojao efikasan pravni lek protiv takve zloupotrebe. Ni tokom 2021. godine Skupština nije preduzela ništa povodom ove odluke o platama, koja je i dalje na snazi.

Što se tiče procedura donošenja zakona, odgovornost, transparentnost i inkluzivnost procesa donošenja zakona je dobila 3 od 6 poena, odnosno 50% ispunjenosti. Postoje jasna ustavna pravila o zakonodavnoj proceduri i drugim pravnim aktima koji obezbeđuju inkluzivnost javnosti. Iako postoje slučajevi kada se preporuke ne razmatraju, proces u celini nudi mogućnost uključivanja svih zainteresovanih strana u sve faze, osim ranih konsultacija. Što se tiče zainteresovanih strana, treba napomenuti da nadležna ministarstva ne podržavaju svoju ulogu koja ih obavezuje da daju svoje mišljenje o zakonskom aktu. Štaviše, mišljenja ministarstava, posebno u horizontalnom zakonodavstvu, nisu na odgovarajućem stručnom nivou. I pored činjenice da su rane konsultacije obavezne za javne institucije, isto se u praktičnom smislu dešava samo formalno. Što se tiče pravnog osnova, konsultacije su regulisane Vladinom uredbom koja precizira minimalne standarde za javne konsultacije². Osim gore pomenute uredbe i platforme za javne konsultacije, ne postoje drugi kanali koji omogućavaju građansko učešće u politici i procesima donošenja odluka. Jedan od najvažnijih elemenata je da se, kada je to potrebno, izvrši procena uticaja pre usvajanja zakona (ljudska prava i uticaj na budžet itd.) Njih treba izraditi, a ne samo da im daju zeleno svetlo, a da o njima ne izveštavaju nadležni skupštinski odbori.

Sledeća potkategorija „Zakornitost“, izuzeci u vanrednim situacijama, dobila je pun procenat od 100%. Potkategorija zakonitosti o izuzecima u vanrednim situacijama je dobro definisana u članu 131. Ustava. Ovaj član sveobuhvatno precizira nacionalne odredbe koje se primenjuju na vanredne situacije, obim, trajanje i ograničenja. Drugim rečima, definiše ograničenje prava i sloboda zagarantovanih ljudima na potrebno vreme, ali uz poštovanje osnovnih prava koja su nepovrediva. Vredi napomenuti da Ustav Kosova kaže da se vanredno stanje može proglasiti kada: „(1) postoji potreba za hitnim odbrambenim merama; (2) postoji unutrašnja opasnost po ustavni poredak ili javnu bezbednost; ili (3) postoji prirodna katastrofa koja pogađa celu ili deo teritorije Republike Kosovo“.

Iako na Kosovu nije proglašeno vanredno stanje zbog pandemije COVID-19, u vezi sa vanrednim situacijama, tokom 2021. godine, bivši ministar zdravlja je potpisao Administrativno uputstvo za izmene i dopune Administrativnog uputstva br. 01/2015 o Ovlašćenju za marketing za medicinske proizvode, čime je otvoren put za isporuku vakcina protiv COVID-19 na Kosovu.³ Ovo uputstvo omogućava ugovornim stranama da dobiju od koga ili hitno odobrenje za stavljanje u promet vakcina protiv Covid-19, isključujući odredbe Administrativnog uputstva 01/2015. Ovo se može posmatrati kao izuzetak kao rezultat pandemije, koja se odnosi samo na vakcine protiv COVID-19 i nijedan drugi medicinski proizvod.

2 Uredba (Grk) br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija, Službeni list Republike Kosovo, dostupno ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15036>

3 Administrativno uputstvo (Ministarstvo zdravlja) br. 01/2021 o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva br. 01/2015 Ovlašćenje za marketing za medicinske proizvode, Službeni list Republike Kosovo, dostupno ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=39820>

Suprotno tome, pod kategorija Obaveze javnih organa da sprovode zakon ima ispunjenje 0%. Javne institucije su uvek bile sklone usvajanju zakona u skladu sa okvirima EU bez ek-ante analize kako bi se procenilo da li je nacrt zakona u skladu sa kontekstom zemlje. Iako su u retkim slučajevima napravljene neke naknadne analize zakona, čak ni one se ne uzimaju u obzir prilikom izrade novih zakona. Pored ovih, ne postoje jasne sankcije, pa čak ni slučajevi koji se primenjuju kada državni organi ne sprovode zakone.

U okviru Legaliteta, osma i poslednja potkategorija se odnosi na Privatne aktere zadužene za javne poslove. U Ustavu Kosova se ne pominje delegiranje javnih zadataka nedržavnim subjektima. S druge strane, to navodi Zakon o uređenju i funkcionisanju državne uprave i samostalnih organa: "Državna uprava može poveriti određene poslove za obavljanje upravnih funkcija u skladu sa zakonom fizičkim ili pravnim licima sa profitom ili neprofitnom osobom".⁴ Pored toga, isti zakon predviđa uslove za delegiranje (član 34) i nadzor nad delegiranim poslovima (član 35). Štaviše, Zakon o opštem upravnom postupku primenjuje⁵ se kad god privatno lice deluje u javnoj ustanovi na osnovu izričitog ovlašćenja zakonom ili na osnovu zakona. U zvaničnom dokumentu SE o kontrolnoj listi za vladavinu prava, naglašava se kako se na pojedinačna prava moraju smatrati ne samo državni organi, već i privatni akteri i međunarodne organizacije koje obavljaju tradicionalno državne zadatke i, iz tog razloga, vladavina prava principe treba primeniti i u ovim slučajevima. Na Kosovu, primer koji ilustruje kako privatni akter može da bude zadužen za javni zadatak je odluka Vlade koja obavezuje sva preduzeća, koja se uglavnom bave gastronomijom, da dozvoljavaju samo vakcinisanim ljudima da uđu u njihov posao i prostoriju, ili samo ljudima koji mogu dokazati da su negativni na testu.⁶ Takvom odlukom akteri iz privatnog sektora bili su zaduženi za javne poslove.

Ukupno, kategorija Legalnost je dobila 44,28% (15,5 poena od 35 poena). Ovaj rezultat odražava da je Kosovu potrebno poboljšanje u pogledu poštovanja zakona, procedura za donošenje pravila kao i ovlašćenja izvršne vlasti za donošenje zakona. Što se tiče obaveze sprovođenja zakona, postoji hitna potreba da se ovo pozabavi, jer sa postojećim zakonodavnim okvirom javne institucije ne mogu biti odgovorne za nesprovođenje svojih obaveza. Najbolja praksa ove procene je potkategorija o odnosu između domaćeg pravnog sistema i međunarodnog prava, sa ocenom ispunjenosti od 100%.

B. PRAVNA SIGURNOST

Pravna sigurnost označava drugu kategoriju u okviru kontrolnih lista za vladavinu prava i uključuje sledeće potkategorije: Pristupačnost zakonodavstva, dostupnost sudskih odluka, predvidljivost zakona, stabilnost i konzistentnost zakona, opravdana očekivanja, ne retro aktivnost, principi Nullum Crimen Sine Lege i Nula Poena sine Lege, Res Judicata. Sve u svemu, konačna ocena pravne sigurnosti je 8 poena od 15, što čini procenat ispunjenosti 53,33%.

Što se tiče pristupačnosti zakonodavstva (2 od 2), nacrti zakona su dostupni javnosti preko zvanične internet stranice Kancelarije premijera Kosova, kao i preko internet stranice Skupštine Republike Kosova. Što se tiče zakona, oni su dostupni u Službenom listu Republike Kosovo⁷. Pristup zakonima je besplatan i može se pristupiti na sledećim jezicima: albanski, engleski, srpski, turski i bosanski. S druge strane, neki od podzakonskih akata su u PDF formatu, što ograničava njihovo uređivanje.

Što se tiče pristupačnosti sudskih odluka, ova pod kategorija je dobila ukupno 1 od 2. Odluke Ustavnog suda se uvek blagovremeno objavljuju na njihovoj zvaničnoj internet stranici. Štaviše, odluke Vrhovnog suda, Apelacionog suda i Osnovnih sudova svake opštine, uglavnom su dostupne na njihovim veb stranicama. U cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti, u 2020. godini objavljeno

4 Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, član 33, Službeni list Republike Kosovo, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684>

5 Zakon br.05/L-031 o opštem upravnom postupku, Službeni list Republike Kosovo, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12559>

6 Odluka o opštim i posebnim merama za kontrolu, prevenciju i kontrolu pandemije COVID-19, Kabinet premijera Republike Kosovo, 23. oktobar 2021. godine, dostupno ovde: <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/10/Vendimet-e-Mbledhjes-se-41-te-te-Qeverise-se-Republikes-se-Kosoves-1.pdf>

7 Službeni list Republike Kosovo, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/default.aspx?index=1>

je i dostupno javnosti više od 4000 (četiri hiljade) odluka⁸. U međuvremenu, septembra 2021. godine, Sudski savet Kosova odlučio je da na svom zvaničnom portalu objavi sve konačne odluke disciplinskih postupaka sudija i tužilaca.⁹ Ovo je stalna preporuka Pravde danas, platforme koju je kreirao GLPS koja služi za svakodnevno praćenje svih slučajeva korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.

Što se tiče pod kategorije Predvidljivost zakona, svi zakoni koji su dostupni u Službenom listu uglavnom su napisani na razumljiv način na albanskom i drugim jezicima (srpski/turski/bosanski) manjinskih grupa koje žive na Kosovu i na engleskom jeziku. Ovde se mora naglasiti potreba da se koristi pristup koji je više prilagođen građanima s obzirom na jezik koji se koristi prilikom izrade zakona, jer je jezik zakona i podzakonskih akata obično veoma zbunjujući. Iako je obično jezik koji se koristi pri pisanju zakona uglavnom tehnički i veoma birokratski i najčešće je neizbežan, mora se uložiti više napora da se on pojednostavi kako bi bio razumljiv građanima uopšte, a ne samo praktičarima.

Onlajn platforma Službenog glasnika obuhvata zakone koji su ukinuti ili izmenjeni za svaki novi zakon koji se objavi. Iako je ovo od velike pomoći, ne postoje konsolidovane verzije izmenjenih zakona, samo kada je zakon u potpunosti prepisan. Štaviše, u mnogim slučajevima, zakoni ne izražavaju ovlašćenje o tome koja pitanja tog zakona treba da budu regulisana podzakonskim aktima. Što se tiče ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata, u nekim slučajevima zakon daje ovlašćenje višim rukovodiocima, a u stvari ovo ovlašćenje treba da pređe na Vladu ili resorno ministarstvo. Ipak, zakoni nisu stabilni i ne mogu se smatrati doslednim. Na primer, Zakon br. 03/L-223 o Sudskom savetu Kosova, Zakon br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, itd., menjan je tri puta u poslednjih šest godina, a ipak nije konsolidovao konačnu verziju gore navedenih zakona. Da bi zabuna bila veća, kao što je već pomenuto, Zakon br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova prolazi kroz neke nove izmene kao deo zakonodavne agende Vlade i ne postoji plan za njegovu konsolidaciju. Ova potkategorija je dobila 1 od 2 ukupno.

Što se tiče retro aktivnosti zakona, ne postoji opšti zakon koji zabranjuje retro aktivnost zakona, što znači da svaki zakon treba da navede da li se retro aktivnost primenjuje. Primer se može naći u Zakonu br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova (TSK), gde član TSK može biti biran samo na jedan mandat, bez prava da bude ponovo biran. Ovaj zakon ne predviđa retroaktivnu odredbu koja objašnjava da li se ovaj zakon primenjuje retroaktivno. U tom slučaju, bivši članovi KZK-a koji su bili deo saveta, biraju se za nove članove ovog saveta. S druge strane, u pogledu retro aktivnosti krivičnog zakonodavstva, Krivični zakon Republike Kosovo¹⁰ to izričito zabranjuje.

Ostali pravni principi, kao što su Nullum Crimen Sine lege i Nulla poena sine lege, su navedeni kao principi u Ustavu Republike Kosovo i Krivičnom zakoniku. U razmatranju da li je poštovanje Res judicata obezbeđeno na Kosovu, može se zaključiti da Krivični zakonik formalno predviđa princip res judicata i da se isti uvek primenjuje u praksi. Međutim, imamo drugačiju situaciju u vezi sa građanskim predmetima s obzirom da ne postoji efikasan sistem izvršenja, iako postoje privatni i sudski izvršitelji.

C. SPREČAVANJE ZLOUPOTREBE OVLAŠĆENJA

Kategorija Prevencija zloupotrebe ovlašćenja sastoji se od samo jedne potkategorije, o postojanju zakonskih garancija od samovolje i zloupotrebe ovlašćenja od strane javnih organa. Ukupna ocena ispunjenosti je 1,5 poena od 4 (37,5%). Zakonodavstvo i odredbe postoje u vezi sa zahtevima ove kategorije, ali je u praksi u poslednjih nekoliko godina primetan očigledan nedostatak delovanja kada su u pitanju mehanizmi za sprečavanje, ispravljanje i sankcionisanje zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja. Jedini način za borbu protiv zloupotrebe ovlašćenja je da se osigura da se zakoni doneti u tom pogledu ispunjavaju i sprovode.

Poslednjih godina zabeleženo je mnogo slučajeva zloupotrebe ovlašćenja od strane predsednika, premijera i drugih visokih funkcionera. Poslednji slučaj je onaj gde je bivši ministar spoljnih poslova nezakonito imenovao generalnog konzula u Češkoj, sa sedištem u Pragu.¹¹ Kasnije je takvu odluku povukao tadašnji v.d., ali tada ministru nije izrečena nikakva sankcija¹².

8 Pravda danas, dostupno ovde: <https://www.rolpik.org/rrietet-transparenca-e-gjyqesorit-publikohen-mbi-40-mije-aktgjykime/>

9 <https://kallxo.com/ligji/kgjk-do-ti-publikoje-vendimet-e-gjykates-supreme-per-procedurat-disiplinore-ndaj-gjyqtareve/>

10 Krivični zakon Republike Kosovo, članovi 2 i 3, dostupno ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18413>

11 <https://www.koha.net/arberi/247024/djali-i-deputetit-haxhi-shala-emerohet-konsull-i-pergjithshem-ne-prage/>

12 <https://www.koha.net/arberi/247185/osmani-shfuqizon-kater-dekrete-per-konsujt-ne-prage-lubjane-shkup-e-tirane/>

Međutim, tokom ovog šestomesečnog perioda praćenja/ocenjivanja nije bilo slučajeva koji bi potvrdili sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja. Međutim, suzbijanje ove pojave kroz krivično gonjenje i sankcionisanje lica koja zloupotrebljavaju javna ovlašćenja/ocenjivanja gotovo je u potpunosti propala.

D. JEDNAKOST PRED ZAKONOM I NEDISKRIMINACIJA

U vezi sa ovom kategorijom, član 24. Ustava Republike Kosovo navodi da: "Svako uživa pravo na jednaku pravnu zaštitu bez diskriminacije". U skladu sa Ustavom i komplementarno sa njim, Skupština Kosova je 2015. godine usvojila Zakon br. 05/L-21 o zaštiti od diskriminacije koji zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju.

Ustav Kosova je primer kako obezbediti jednakost pred zakonom i nediskriminaciju. Oba ova principa su izražena na više načina i na više osnova. Gotovo svako poglavlje Ustava promovise gore navedene principe, a posebno članovi 21 do 62 koji su posvećeni isključivo ljudskim pravima. Kao što je gore pomenuto, Kosovo ima poseban zakon koji se bori protiv diskriminacije.¹³ Međutim, ovaj zakon se često ne koristi u praksi s obzirom da tužilaštvo pokazuje mnoge nedostatke u njegovoj primeni. Štaviše, uporedo sa vladavinom prava i postojećom garancijom jednakosti pred zakonom, marginalizovane grupe, sa posebnim naglaskom na osobe sa invaliditetom i posebnim potrebama i LGBTQ+ zajednica i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u mnogim aspektima u društvu. Ne samo da Kosovo ne može da obezbedi ne diskriminatorni tretman u ovim oblastima, Kosovo ne može da obezbedi ravnopravnost polova. Primer je vezan za porodijsko odsustvo. Žene su često diskriminisane u privatnom sektoru zbog minimalnih radnih aranžmana. Stoga se javlja hitna potreba da se preispitaju postojeći zakoni o radu i zabrani diskriminacije po ovim pitanjima.

Što se tiče jednakosti u zakonu i jednakosti pred zakonom, Kosovo je multietnička država sa šest glavnih etničkih grupa: Albanci, Srbi, Turci, Goranci, Romi i Bošnjaci. Svi oni imaju rezervisana mesta u Skupštini Kosova kao i u svakoj javnoj instituciji, što znači da su ispunjeni standardi jednakosti i nediskriminacije. Poštuju se propisane kvote. U cilju uključivanja svih etničkih grupa u kreiranje politike, do svake ustavne promene dolazi samo sa dvostrukom većinom, uz obezbeđenje odobrenja predstavnika manjina u Skupštini. Ipak, još je dug put do pune integracije manjinskih grupa u svakom aspektu društva.

Četvrta kategorija iz kategorije Jednakost pred zakonom i nediskriminacija dostiže konačan rezultat 8,5 od 10 (85%). Ocena pokazuje da Kosovo stoji veoma dobro u ovom indikatoru, ali postoje preostali izazovi i prepreke u primeni zakona u celosti.

E. PRISTUP PRAVDI

Pristup pravdi ostaje jedan od osnovnih principa vladavine prava i stoga je naveden kao kategorija na čekovnoj listi o vladavini prava. Ova kategorija se sastoji od sledećih potkategorija: Nezavisnost i nepristrasnost, Pravično suđenje i Ustavna pravda.

U ovoj kategoriji, prva potkategorija kontrolne liste u pogledu nezavisnosti i nepristrasnosti je nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa. Ovde sakupljena ocena je 64,28% (9 poena od 14). Poglavlje VII Ustava Kosova obezbeđuje sve principe ove kategorije. Pored toga, Poglavlje IV Zakona br. 06/L-054 o sudovima¹⁴ navodi kvalifikacije, prava i dužnosti sudija. Što se tiče osnova za izricanje disciplinskih mera, oni su jasno definisani i predviđene su sankcije za namerne prekršaje i gruba nepažnja. Što se tiče disciplinske odgovornosti, ista je određena Zakonom br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca¹⁵, iz kojih proizilaze uredbe Sudskog saveta Kosova (SSK) i Tužilačkog saveta Kosova (TSK). Na osnovu tekućih izveštaja uključujući 6. izdanje ROLPIK-a (Indeks učinka vladavine prava na

¹³ Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, Službeni list Republike Kosovo, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>

¹⁴ Zakon br. 06/L-054 o sudovima, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18302>

¹⁵ Zakon br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18336>

Kosovu)¹⁶ što je zasnovano na percepciji javnosti, 63,7% građana najmanje veruje sudovima i tužiocima jer smatraju da imaju najveći uticaj od politike. Kako bi se pozabavila ovom javnom zabrinutošću i povećala transparentnost, jula 2021. godine SSK je počeo da emituje sve sastanke onlajn ove godine.¹⁷ Ovo je viđeno kao veoma pozitivan korak u povećanju transparentnosti i odgovornosti sektora pravde u zemlji.

Što se tiče dovoljnih ustavnih i zakonskih garancija za nezavisnost pojedinih sudija, ova potkategorija je dobila 2 od 4 poena. Svaki sud ima svoje predsednike i potpredsednike sudova čije su nadležnosti i odgovornosti utvrđene članom 14. Zakona o sudovima.¹⁸ Što se tiče predsednika viših sudova, oni nemaju nadzor nad nižim sudovima u pogledu sudske delatnosti, već samo žalbeni postupak. U pogledu sukoba nadležnosti između sudova, član 13. Zakona o sudovima utvrđuje nadležnost višeg suda kao konačnu.¹⁹ Što se tiče disciplinskih postupaka i ocenjivanja rada sudija, SSK ima pravo da koristi ove mehanizme koji imaju za cilj da unaprede sistem. U svakom slučaju, ovi alati se obično ne primenjuju efikasno i ne daju potrebne rezultate. SSK je tokom septembra 2021. godine obavezao sve predsednike sudova da objave na veb portalu odluke po žalbama koje su podnete protiv sudija.²⁰

Isti nedostatak standarda važi i za posebna ustavna i zakonska pravila koja obezbeđuju nepristrasnost pravosuđa (0 poena od 2). U skladu sa tim, postoji široko rasprostranjena percepcija korupcije i nepoverenja u pravosuđe i njegove institucije. Za period 2019-2021, prijavljene su 4 optužnice protiv sudija za korupciju.²¹

Druga stvar u ovoj kategoriji je autonomija tužilaštva. Na Kosovu, i sudstvo i tužilaštvo su izazovne. Ova potkategorija je dobila 5 od 12 poena (41,66% ispunjenje). Stupanjem na snagu Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, poboljšan je zakonodavni okvir u pogledu kontrole tužilaštva. Međutim, rezultat pokazuje da nedostaju mnoge zakonske odredbe kako bi se garantovala obilna kontrola službe javnog tužioca. U avgustu 2021. godine, s obzirom na to da je Osnovno tužilaštvo u Prištini podiglo optužnicu za korupciju protiv direktora Sekretarijata Tužilačkog saveta Kosova (TSK), TSK je odlučio da ga razreši sa funkcije.²²

S druge strane, u julu 2021. godine, jake sumnje u zloupotrebe i korupcionaške afere u Državnom tužilaštvu iznete su u javnost putem prisluškivanja.²³ Povezan sa ovim prisluškivanjem, bio je sudija u Apelacionom sudu i član SSK-a.²⁴ U avgustu 2021. godine, Sudski savet Kosova je osnovao ad hoc komisiju za razmatranje disciplinske odgovornosti protiv sudije i on je podneo ostavku na funkciju člana SSK-a.

Nepristrasnost i nezavisnost advokature kao pravne profesije je dovoljno osigurana na Kosovu (ocena 4,5 od 5). Članom 111. Ustava advokatura je definisana kao samostalna profesija. Isto je utvrđeno i Zakonom br. 04/L-193 o advokaturi.²⁵ trenutno ova komora nije odgovorna nijednoj instituciji i nije jasno vršenje nadzora od strane MP. Na osnovu člana 44. Zakona br. 04/L-013 o advokaturi, „Ministarstvo pravde prati rad advokature i uslove za njen rad”.²⁶ Međutim, Ministarstvo pravde treba da uzme u obzir administrativnu autonomiju Udruženja.

16 Indeks učinka vladavine prava na Kosovu, 6. izdanje, Grupa za pravne i političke studije, dostupno ovde:

<https://www.rolpik.org/justicetoday/?fbclid=IwAR2xXKA598QB1xuxEOXs95WJ9-qCm5uOdIKdhO5bhNNzGH1Ya3KEt5oaX0>

17 Pravda danas, "261. sastanak Sudskog saveta Kosova", jul 2021, link:

<http://www.rolpik.org/takimi-i-261-te-i-keshillit-gjyqesor-te-kosoves/>

18 Zakon br. 06/L-054 o sudovima, član 14, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18302>

19 Ibid, član 13

20 Pravda danas, "263. sastanak Sudskog saveta Kosova", septembar 2021, link:

<http://www.rolpik.org/takimi-i-263-te-i-keshillit-gjyqesor-te-kosoves/>

21 Pravda danas, dostupno ovde: <https://www.rolpik.org/>

22 Pravda Danas, "Lavdim Krasniqi je razrešen funkcije generalnog direktora Sekretarijata KZK", avgust 2021., link:

<http://www.rolpik.org/lavdim-krasniqi-shkarkohet-nga-pozita-e-drejtorit-te-pergjithshem-te-sekretariatit-te-kpk-se/>

23 Shqip.com, Audio snimak: Ekskluzivno: "Šta imaš u Lumezi pričaj sa mnom" - Prekršaji i ovlašćenja Dritona Muharemića u tužilačkom sistemu Kosova, jul 202, link: <https://shqip.com/shenjester/ekskluzive-cka-ki-te-lumezi-fol-me-mu-shkeljet-dhe-fuqia-e-driton-muharremi-ne-sistemin-prokurorial-te-kosoves/>

24 <https://shqip.com/pas-raportimeve-te-shqip-com-keshilli-gjyqesor-themloi-komisionin-per-shqyrtimin-e-pergjegjesise-disiplinore-ndaj-driton-muharremi/>

25 Zakon br. 04/L-193 o advokaturi, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8673>

26 Zakon br. 04/L-013 o advokaturi, član 44, stav 2, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8673>

Sledeća potkategorija u okviru najšire kategorije pristupa pravdi je pravedna suđenja. U pravosudnom sistemu i dalje postoje pitanja nedovoljnih resursa sistema pravne pomoći, nedostatak koordinacije među institucijama kako bi se osiguralo optimalno korišćenje postojećih resursa za pristup pravdi i preveliki broj nerešenih predmeta. Što se tiče pravne pomoći, član 29 Ustava, član 53 Zakonika br. 04/L-123 o krivičnom postupku,²⁷ kao i Zakon br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći garantuje pravo na odbranu.²⁸ Ipak, u praksi postoje slučajevi da se besplatno pravno zastupanje nudi samo ako je sankcija prema optužnici do 10 godina zatvora ili više. I za ostale slučajeve, gde je kazna predviđena za optužene manje od 10 godina zatvora, onda je ovo pravo ograničenije. Ovo svakako predstavlja kršenje ljudskih prava od strane države.

U vezi sa pretpostavkom nevinosti, član 3. Krivičnog br. 04/L-123 o Zakoniku o postupku obezbeđuje pretpostavku nevinosti optuženih za krivično delo. Drugi aspekti prava na pravično suđenje su na sličan način dovoljno osigurani u zakonodavnom okviru. S druge strane, obrazloženje odluka iz prakse pokazuje da odluke nisu uvek obrazložene ili dovoljno obrazložene²⁹. Iz praćenih krivičnih predmeta može se zaključiti da se ročišta ne održavaju jer se strankama ne dostavljaju na vreme sudski pozivi.³⁰

Poslednji pokazatelj potkategorije pravičnih suđenja je u pogledu efikasnosti sudskih odluka. Uključujući ogroman zaostatak predmeta, problematično je izvršenje presuda i odluka, posebno u krivičnom postupku. U parničnom postupku, pravosnažne odluke, u slučaju da se ne izvrše dobrovoljno, lica mogu pokrenuti izvršni postupak. U međuvremenu, u krivičnom postupku odluke se u načelu izvršavaju, osim u slučajevima kada lica podnose zahteve za odlaganje izvršenja kazne.

Poslednja potkategorija pristupa pravdi je ustavno pravo. Po principu hijerarhije, Ustav je iznad drugih pravnih akata, stoga Skupština i Vlada u slučaju izrade zakonskih i izvršnih akata treba da vode računa o stavovima Ustavnog suda o konkretnim pitanjima. U suprotnom bi ovakvi akti bili neustavni. Što se tiče pristupa pojedinaca ustavnoj pravdi, pojedinci, na osnovu 113. Ustava, mogu postavljati pitanja samo u smislu kršenja svojih osnovnih prava, a ne opštih akata. Štaviše, građanin može da se obrati Ustavnom sudu ako smatra da je odluka koju je doneo Vrhovni sud (kao poslednja instanca u hijerarhiji redovnih sudova) neprihvatljiva.

U petoj kategoriji kao najširoj kategoriji, Pristup pravdi, konačan rezultat je 59,70% (40 poena od 67 poena). Iako se reflektuje blagi napredak, da bi se postiglo potpuno ispunjenje, sektor vladavine prava u zemlji mora da obezbedi pristup pravdi za sve, kao i stepen delotvornosti, odgovornosti, transparentnosti i inkluzivnosti među svim javnim institucijama na svim nivoima.

F. PRIMERI POSEBNIH IZAZOVA VLADAVINI PRAVA

Kontrolna lista za vladavinu prava posvećuje jedno poglavlje primerima konkretnih izazova za vladavinu prava. Izazovi koji će biti razrađeni u ovom delu odnose se na Korupciju i sukob interesa i prikupljanje podataka i nadzor.

Borba protiv korupcije uključuje i preventivne i krivičnopravne mere. Novi Krivični zakon Republike Kosovo koji je stupio na snagu 2019. godine zabranjuje sve veće oblike korupcije, uključujući zloupotrebu službenog položaja, aktivno i pasivno podmićivanje, iznudu, pokušaj korupcije, trgovinu uticajem, pranje novca. Krivična kazna za primanje mita je od jedne do osam godina zatvora i dodatna novčana kazna. Što se tiče krivičnog dela „Zloupotreba službenog položaja i ovlašćenja“, službeno lice koje izvrši delo treba da se kazni novčanom kaznom i zatvorom od tri do deset godina. Sva krivična dela u vezi sa korupcijom su kažnjiva kaznom zatvora i/ili novčanom kaznom kao dodatnim sankcijama.

27 Kod br. 04/L-123 o krivičnom postupku, član 53, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2861>

28 Zakon br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći, dostupan ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2803>

29 Pravda danas, jul 2021, dostupno ovde: <https://www.rolpik.org/pas-kthimit-ne-rigjykim-gjykata-e-prizrenit-perseri-nuk-e-arsyeton-aktgjykimin-denues-ndaj-ish-inspektorit-te-ndertimit/> Pravda danas, juna 2021, dostupno ovde: <https://www.rolpik.org/gjykata-e-pejes-nuk-e-arsyeton-aktgjykimin-denues-ndaj-haki-rugoves/>

30 Pravda danas, oktobar 2021, dostupno ovde: <https://www.rolpik.org/parashkruhet-nje-pike-e-aktakuzes-ne-rastin-ndaj-ilir-tolaj-dhe-te-tjereve-te-akuzuar-per-keqperdorim-te-detyres-zyrtare/>

Što se tiče preventivnog pravnog okvira protiv zloupotrebe javnih dužnosti, kosovsko zakonodavstvo uključuje Zakon br. 04/L-050 o deklaraciji, poreklu i kontroli imovine visokih javnih službenika i o deklaraciji, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Pored toga, postoji i Zakon o sukobu interesa³¹, koji nastoji da spreči korupciju. Međutim, na desetine slučajeva za koje se sumnja da su koruptivni tužilaštvo ne procesuiraju zbog odsustva direktora Agencije za borbu protiv korupcije (ABK), kome je mandat istekao u septembru 2021 godine³².

S druge strane, indikator o efektivnom poštovanju i sprovođenju preventivnih i represivnih mera je niži – dostigavši 2,5 poena od 6. Sprovođenje zakona i dalje je nisko. Jedan od slučajeva koji ilustriraju rezultat je slučaj poznat kao "slučaj Pronto", gde je bivši predsednik poslaničke grupe Demokratske partije Kosova (PDK) zajedno sa drugim javnim funkcionerima optužen za korupciju. Maja 2021.godine Vrhovni sud je predmet vratio na ponovno suđenje na osnovu povreda utvrđenih u odluci Apelacionog suda. U septembru 2021. godine, Apelacioni sud je oslobodio dvojicu glavnih optuženih, dok je treće optuženi proglašen krivim.³³ Vredi napomenuti da su u periodu od januara do septembra 2021. Osnovni sudovi širom Kosova doneli samo 48 osuđujućih presuda od približno 350 tekućih slučajeva korupcije.

Pod kategorija Prikupljanje podataka i nadzor obuhvata zaštitu ličnih podataka, ciljani nadzor, strateški nadzor i video nadzor. Pravni okvir u ovoj oblasti čine: Zakon br. 05/L-30 o presretanju elektronskih komunikacija i Zakon br.06/L-082 o zaštiti ličnih podataka. Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti stupio je na snagu početkom 2019. godine. Ovaj zakon je usaglašen sa Uredbom (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti fizičkih lica sa u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kruženja tih podataka, čime se stavlja van snage Direktiva 95/46/EC (Uredba o opštoj zaštiti podataka) ". Nakon sage okvirnih, u junu 2021godine. izabran je Zastupnik za informacije i privatnost.³⁴

Pravni okvir za prikupljanje ličnih podataka i za ciljani nadzor su povezani i primenjivi na strateški nadzor, bez posebnog zakona o ovom pitanju. Što se tiče video nadzora i garancija protiv zloupotrebe video nadzora, Zakon br.06/L-082 o zaštiti podataka o ličnosti sadrži opšte odredbe o ovom sistemu. Glavni izazov sa praksom nadzora je njegovo prisustvo na javnim mestima. Na osnovu zakonskog okvira, samo policija može ovlastiti preventivni video nadzor javnog prostora uz utvrđivanje standarda za čuvanje podataka i informisanje pojedinaca. Ostale javne institucije nisu nadležne po ovom pitanju.

Borba protiv korupcije ostaje prioritet za Republiku Kosovo, dok je prikupljanje podataka takođe bilo pitanje koje je savesno ciljano, ali mnogo više truda i pažnje treba posvetiti.

31 Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, dostupno ovde: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>

32 Radio Slobodna Evropa, oktobar 2021, dostupno: <https://www.evropaelire.org/a/drejtori-agjencia-kunder-korrupsionit-/31492114.html>

33 Pravda danas, septembar 2021, dostupno ovde: <https://www.rolpik.org/apeli-liron-nga-te-gjitha-akuzat-adem-grabovcin-per-rastin-pronto/>

34 Kallxo.com, jun 2021, dostupan ovde: <https://kallxo.com/lajm/krenare-sogojeva-dermaku-zgjidhet-komisionere-e-agjencise-per-informim-dhe-privatesi/>

Završne napomene

Potiču iz posleratnog perioda, mora se razumeti da je sektor vladavine prava na Kosovu rezultat međunarodnih i domaćih političkih dešavanja. Međutim, to više ne može biti razlog. Stoga je hitna pažnja da se povrati poverenje u odnos između građana i države Kosovo, posebno pravosudnih institucija, ključna. Međutim, u sistemu kome nedostaje politička stabilnost i doslednost, građani su predisponirani da osećaju da se njihova prava ne poštuju i da je nedostatak poverenja u pravosudni sistem svakim danom sve vidljiviji. Osiguravanje transparentnosti, odgovornosti, inkluzivnosti i efikasnosti kroz principe zakona o vladavini trebalo bi da bude od ključnog značaja za javne institucije. Treba imati na umu da je vladavina prava obaveza koja se stalno javlja, čak i u dobro uspostavljenim demokratijama.

Ovaj izveštaj pokazuje da postoji jaz između pisanog zakonskog okvira i stvarnosti u praksi. Nekoliko potkategorija je postiglo zanemarljivo ispunjenje, dok su druge koje su bile bolje, bile su potkategorije koje su se oslanjale na pisani pravni okvir. Izveštaj zajedno sa ocenama pokazuje najbolje i loše prakse, gde su poteškoće najočiglednije i lekcije koje se mogu naučiti.

Iz ovih zaključnih napomena, sledeći odsek daje neke preporuke za poboljšanje implementacije za relevantne institucije za vladavinu prava na osnovu identifikovanih nedostataka i izazova.

Preporuke

- Uvek obezbediti usaglašenost između Ustava i primarnog zakonodavstva, uključujući podzakonske akte;
- Osigurati usvajanje zakona, bez odlaganja, kada to zahteva Ustavni sud;
- Novo izmenjeno zakonodavstvo treba da bude ugrađeno u konsolidovanu verziju zakona;
- Odgovarajuća primena tripartitne podele vlasti – fokusiranje na Kosovo kao parlamentarnu državu, u kojoj bi Skupština trebalo da se pojača podržavajući svoje date nadležnosti;
- Odbor za zakonodavstvo treba da unapredi svoje praćenje na osnovu nadležnosti datih zakonom;
- Osigurati zaštitu pravosuđa i tužilaca od političke manipulacije i drugih spoljnih faktora;
- Zalaganje za proširenu transparentnost i odgovornost Sudskog saveta Kosova (SSK) i Tužilačkog saveta Kosova (TSK);
- Olakšati pristup pravdi žena, manjinskih zajednica, starijih, dece i siromašnih i obezbediti da se sprovodi zakon o zabrani diskriminacije.

Aneks 1

INDIKATORI VLADAVINE PRAVA PO KATEGORIJAMA

A. *Zakornitost*

1. Prevlast zakona
2. Usklađenost sa zakonom
3. Odnos međunarodnog prava i domaćeg prava
4. Zakonodavna ovlašćenja izvršne vlasti
5. Postupci donošenja zakona
6. Izuzeci u vanrednim situacijama
7. Dužnost sprovođenja zakona
8. Privatni akteri zaduženi za javne poslove

B. *Pravna sigurnost*

1. Dostupnost zakonodavstva
2. Pristupačnost sudskih odluka
3. Predvidljivost zakona
4. Stabilnost i doslednost zakona
5. Legitimna očekivanja
6. Ne retro aktivnost
7. Nullum crimen sine lege i nulla poena sine lege principi
8. Res judicata

C. *Sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja*

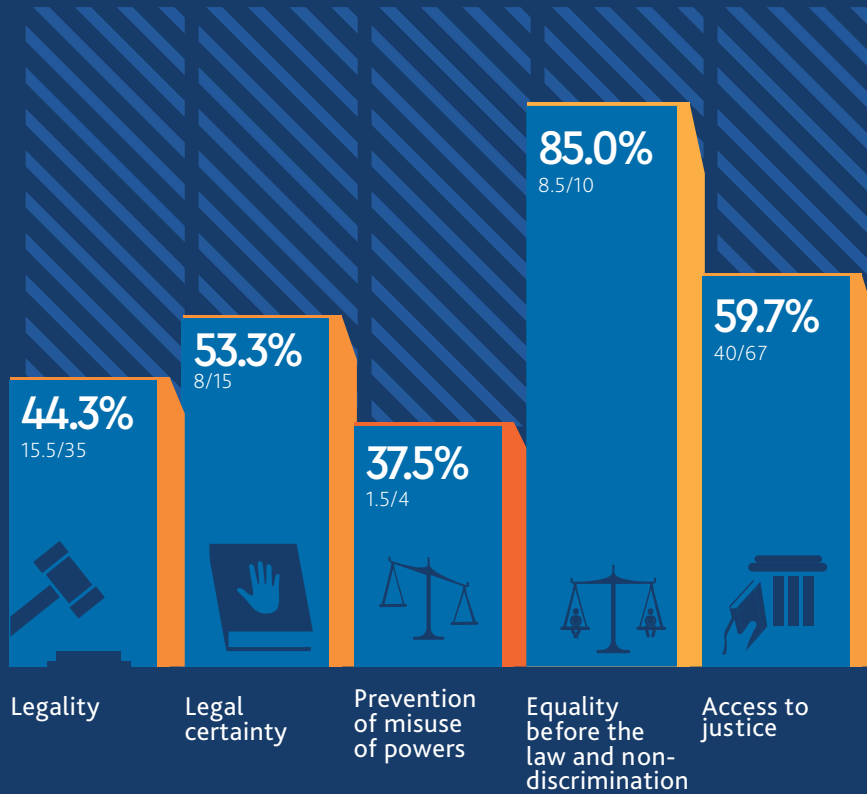
D. *Jednakost pred zakonom i nediskriminacija*

1. princip
2. Ne diskriminisanje
3. Jednakost u zakonu
4. Jednakost pred zakonom

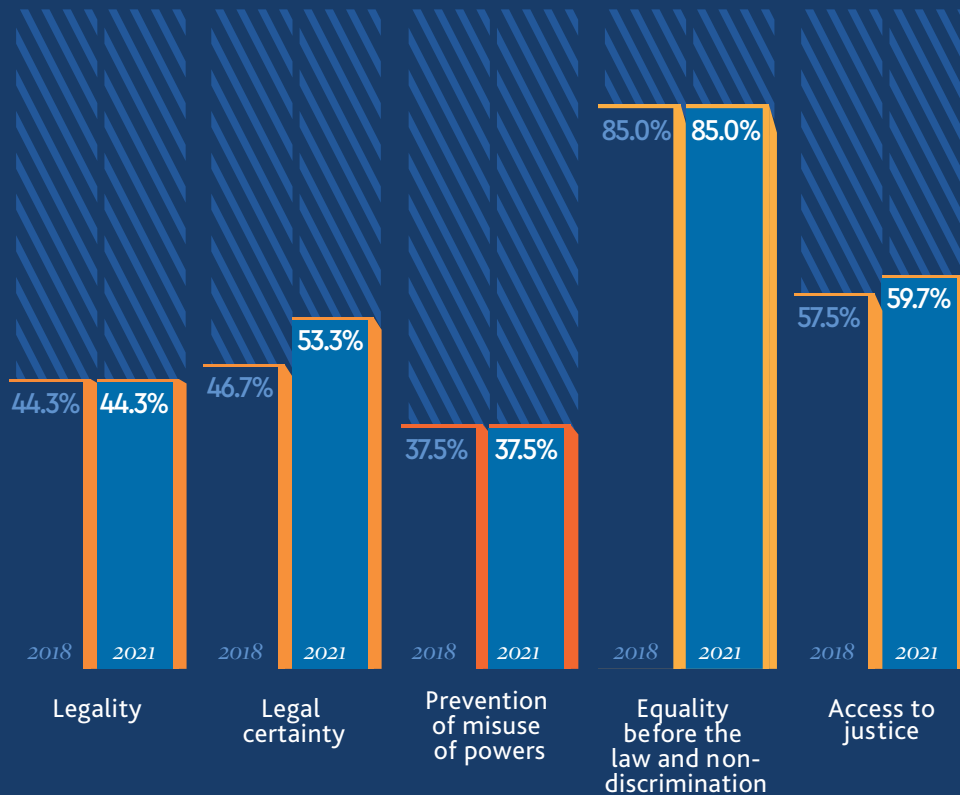
E. *Pristup pravdi*

1. Nezavisnost i nepristrasnost
 - a. Nezavisnost sudstva
 - b. Nezavisnost pojedinih sudija
 - c. Nepristrasnost sudstva
 - d. Tužilaštvo: autonomija i kontrola
 - e. Nezavisnost i nepristrasnost advokature
2. Pravično suđenje
 - a. Pristup sudovima
 - b. Pretpostavka nevinosti
 - c. Drugi aspekti prava na pravično suđenje
 - d. Efikasnost sudskih odluka

Rule of Law Checklist 2021 findings



Rule of Law Checklist Comparison 2018/2021





Group for Legal
and Political
Studies

Group for Legal and Political Studies

is an independent, non-partisan and non-profit public policy organization based in Prishtina, Kosovo.

Our mission is to conduct credible policy research in the fields of politics, law and economics and to push forward policy solutions that address the failures and/or tackle the problems in the said policy fields.

legalpoliticalstudies.org



Group for Legal
and Political
Studies



Embassy of the
Kingdom of the Netherlands