



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLICA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO  
GJYKATA KUSHTETUESE  
USTAVNI SUD  
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, 25. januara 2024. godine  
Ref.br.: AGJ 2319/24

## PRESUDA

u

**slučaju br. KO55/23**

**Podnositelj**

**Predsednik Skupštine Republike Kosovo**

**Ocena predloženih ustavnih amandmana, upućenih od strane predsednika  
Skupštine Republike Kosovo 2. marta 2023. godine, dopisom br.  
08/3509/Do/1493/1**

**USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO**

u sastavu:

Gresa Caka-Nimani, predsednica  
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika  
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija  
Safet Hoxha, sudija  
Radomir Laban, sudija  
Remzije Istrefi-Peci, sudija  
Nexhmi Rexhepi, sudija, i  
Enver Peci, sudija

### **Podnositelj zahteva**

1. Predsednik Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnositelj zahteva) je dopisom [br. 08/3509/Do/1493/1], uputio Ustavnom суду Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud)

predložene ustavne amandmane br. 27, br. 28. i br. 29, koje je predložilo 40 (četrdeset) poslanika Skupštine Republike Kosovo.

## **Predmetna stvar**

2. Predmetna stvar zahteva je ocena predloženih amandmana da li isti umanjuju neka od prava i sloboda zagarantovana u Poglavlju II [Prava i osnovne slobode] Ustava.
3. Sadržaj predloženih ustavnih amandmana je sledeći:

### **“I Amandman br. 27**

*Nakon stava 4. člana 104. dodaje se novi stav kako sledi:*

*4a. Ozbiljno nepoštovanje dužnosti iz stava 4. ovog člana obuhvata slučajeve u kojima je sudija kontinuirano ocenjivan sa nedovoljnim učinkom ili je dokazano da ima neopravdanu imovinu ili da ima ugrožen integritet iii da je učinio teže disciplinske prekršaje, kako je to zakonom određeno.*

### **II Amandman br. 28**

*Nakon stava 6. člana 109. dodaje se novi stav kako sledi:*

*6a. Ozbiljno nepoštovanje dužnosti iz stava 6. ovog člana obuhvata slučajeve u kojima je tužilac kontinuirano ocenjivan sa nedovoljnim učinkom ili je dokazano da ima neopravdanu imovinu ili da ima ugrožen integritet ili da je počinio teške disciplinske prekršaje, kako je to zakonom određeno.*

### **III Amandman br. 29**

*Nakon člana 161. dodaju se novi članovi kako slede:*

#### **Član 161A Kontrola integriteta**

1. Nezavisno na druge odredbe ovog Ustava, kontrolu integriteta članova Sudskog saveta Kosova, članova Tužilačkog saveta Kosova, predsednika svih sudova i svih glavnih tužilaca, kao i kandidata za ove funkcije, izuzev predsednika Ustavnog suda, vrši Autoritet za kontrolu integriteta.
2. Mandat Autoriteta za kontrolu integriteta je dve (2) godine od izbora svih članova Autoriteta. Mandat Autoriteta se možeprodužiti za najvišejoš jednu (1) godinu, ako se zato odluci zakonom usvojenom sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine.
3. Kontrola integriteta iz stava 1. ovog člana vrši se samo jednom za predmet kontrole i obuhvata kontrolu imovine, u skladu sa zakonom.
4. Žalbeni postupci protiv kontrole integriteta ne računaju se u uslove definisane u stavu 2. ovog člana.

## **Član 161B**

### **Autoritet za kontrolu integriteta**

1. Za vršenje kontrole integriteta iz člana 161A osniva se Autoritet za kontrolu integriteta. Sastav, izbor, organizacija, funkcionisanje, ovlašćenja i imunitet Autoriteta utvrđuju sezakonom i u skladu sa ovim Ustavom.
2. Autoritet se sastoji od kontrolnih panela i Žalbenog koledža.
3. Svi članovi Autoriteta izvršavaju svoje odgovornosti na osnovu načela odgovornosti, integriteta i transparentnosti.
4. Članovi kontrolnih panela su istaknuti pravnici, sa najvišim integritetom. Sastav i drugi kriterijumi utvrđuju se zakonom.
5. Koledž za žalbe odlučuje po žalbi na odluku kontrolnog panela i drugim pitanjima utvrđenim zakonom. Članovi Apelacionog koledža su eminentni pravnici najvišeg integriteta.  
Sastav i drugi kriterijumi za članove Koledža utvrđuju se zakonom.
6. Autoritet se vodi predsednikom, koji se bira iz reda članova Koledža za žalbe. Način izbora, njegov mandat i ovlašćenja utvrđuju se zakonom.

## **Član 161C**

### **Izbor i razrešenje članova Autoriteta za kontrolu integriteta**

1. Predsednik Republike Kosovo organizuje otvoren i transparentan proces izbora članova Autoriteta iz člana 161B.
2. Proces izbora iz stava 1. ovog člana, koji uključuje i kontrolu integriteta i bogatstva, kao mogućnosti saradnje sa drugim međunarodnim institucijama, organizacijama ili organima u ovom procesu, utvrđuju se zakonom.
3. Članovi Autoriteta glasaju se blokom i biraju sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine Republike Kosovo.
4. Član Autoriteta se razrešava na predlog Koledža za žalbe sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine. Postupak za razrešenje utvrđuje se zakonom.
5. U slučaju prestanka mandata člana Autoriteta, postupak izbora za imenovanje novog člana vrsi se po postupku utvrđenom ovim Ustavom i zakonom.

## **Član 161D**

### **Nadležnosti Panela za kontrolu integriteta**

1. Panel za kontrolu integriteta proverava integritet subjekata kontrole iz stava 1. člana 161A, na način i po postupku utvrđenom zakonom.
2. Za vršenje ovlašćenja iz stava 1. Panel za kontrolu integriteta zasniva se napodacima kojedaje sam subjekt kontrole, podacima javnih institucija i drugih subjekata utvrđenih zakonom.
3. U zavisnosti od rezultata kontrole integriteta, Panel za kontrolu integriteta potvrđuje položenu kontrolu integriteta za subjekta iz stava 1. člana 161A, ili predlaže razrešenje u skladu sa zakonom.
4. Izuzetno od člana 84. ovog Ustava, u slučaju predloga za razrešenje od strane Autoriteta, Predsednik Republike Kosovo razrešava dužnosti sudije ili tužioca, subjekta koji ne prođe kontrolu integriteta, po postupku utvrđenim ovim Ustavom i zakonom.

## **Član 161E**

### **Obaveza za saradnju subjekta kontrole**

*1. Subjekt kontrole na početku kontrole integriteta podnosi Autoritetu formalnu izjavu utvrđenu zakonom, u kojoj navodi podatke koji omogućavaju kontrolu integriteta subjekta.*

*2. U slučaju odbijanja da se dostavi kompletna izjava iz stava 1, Panel predlaže razrešenje subjekta kontrole.*

**Član 161F**  
**Pravo na žalbu pred Žalbenim Koledžom**

*1. Protiv rešenja/odluke ili predloga za razrešenje Panela za žalbe subjekt kontrole ima pravo žalbe pri Žalbenom Koledžu, na način utvrđen zakonom.*

*2. Odluka Koledža za žalbe je konačna, stupa na snagu odmah i na nju se ne može uložiti žalba redovnim sudovima.*

*3. Pravo na žalbu, prema stavu 1. ovog člana, ne isključuje primenu člana 113. stav 7. ovog Ustava.*

**Pravni osnov**

4. Zahtev je zasnovan na stavu 3, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 3, člana 144. [Amandmani] Ustava, članu 20 i članu 54. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom суду Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 76 (Zahtev u skladu sa stavom 9. člana 113. Ustava i članom 54. Zakona) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

5. Dana 7. jula 2023. godine, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2023 je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo i stupio na snagu 15 dana nakon njegovog objavlјivanja. Shodno tome, prilikom razmatranja zahteva, Ustavni sud se poziva na odredbe gore navedenog Poslovnika. S tim u vezi, shodno pravilu 78. (Prelazne odredbe) Poslovnika o radu br. 01/2023, izuzetno će pojedine odredbe Poslovnika o radu br. 01/2018, nastaviti da se primenjuju na predmete koji su registrovani u Sudu pre njegovog stavljanja na snage, samo ukoliko su i u meri u kojoj su povoljnije za strane.

**Postupak pred Sudom**

6. Dana 2. marta 2023. godine, podnositelj zahteva je dopisom [br. 08/3509/Do/1493/1] uputio Sudu predložene ustavne amandmane br. 27, br. 28 i br. 29 na preliminarnu ocenu Suda, da li isti umanjuju neka od prava ili sloboda propisnih Poglavlјjem II Ustava.

7. Dana 3. marta 2023. godine, predsednica Suda je, odlukama [GJR. KO55/23] i [KSH. KO55/23], imenovala sudiju Selvetu Gérxhaliu-Krasniqi za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bajram Ljatifi (predsedavajući), Safet Hoxha i Remzije Istrefi-Peci.

8. Dana 7. marta 2023. godine, Sud je obavestio podnositelja o registraciji zahteva. Pored toga, Sud je tražio od podnositelja zahteva da podeli kopiju ovog obaveštenja svakom poslaniku Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), kako bi im se pružila mogućnost da Sudu iznesu svoje komentare na zahtev podnositelja, ukoliko imaju, do 22. marta 2023. godine.

9. Istog datuma, kopija zahteva je poslata: (i) predsednici Republike Kosovo; (ii) premijeru Republike Kosovo; (iii) ombudsmanu; (iv) ministarki pravde Republike Kosovo (u daljem tekstu: ministarka pravde); (v) predsedavajućem Sudskog saveta Republike Kosovo, i (vi) predsedavajućem Tužilačkog saveta Republike Kosovo, sa mogućnošću da podnesu svoje komentare na zahtev podnosioca, do 22. marta 2023. godine. Sud je tražio od generalnog sekretara Skupštine da do 22. marta 2023. godine podnese relevantnu dokumentaciju o radu „*ad hoc komisije Skupštine za Veting u pravosuđu*“, koja se odnosi na predložene ustavne amandmane, kao i sva relevantna dokumenta i informacije u vezi sa zahtevom.
10. Dana 17. marta 2023. godine, generalni sekretar Skupštine je podneo Sudu transkripte sastanaka *Ad hoc komisije Skupštine za Veting u pravosuđu*, koji su uključivali i transkripte sa sastanaka te komisije koji su održani 20. decembra 2022. godine, 27. decembra 2022. godine, 21. februara 2023. godine i 24. februara 2023. godine.
11. Dana 22. marta 2023. godine, Ministarstvo pravde, Sudski savet Kosova (u daljem tekstu: SSK) i Tužilački savet Republike Kosovo (u daljem tekstu: TSK) su podneli Sudu svoje komentare na zahtev. Istog dana, poslanik Skupštine, g. Abelard Tahiri iz parlamentarne grupe PartiaDemokratike e Kosovës (u daljem tekstu: g. Abelard Tahiri, poslanik Skupštine) je podneo Sudu zahtev za produženje roka za još drugih 10 (deset) danaza podnošenje svojih komentara u vezi sa zahtevom.
12. Dana 24. marta 2023. godine, Sud je obavestio poslanika Skupštine, g. Abelarda Tahirija, da je usvojen njegov zahtev za produženje roka za dostavljanje komentara, čime mu se daje mogućnost da svoje komentare u vezi sa zahtevom dostavi Sudu do 3. aprila 2023. godine.
13. Dana 3. aprila 2023. godine, poslanik Skupštine, g. Abelard Tahiri, je podneo svoje komentare Sudu.
14. Dana 5. aprila 2023. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o prijemu komentara (i) Ministarstva pravde; (ii) TSK-a; (iii) TSK-a i (iv) poslanika Skupštine, g. Abelarda Tahirija. Sud je tražio od podnosioca zahteva da kopiju tih komentara podeli svakom poslaniku Skupštine, da bi im se pružila mogućnost da podnesu svoje komentare Sudu, ako imaju, do 19. aprila 2023. godine. Istog dana, Sud je obavestio: (i) predsednicu Republike Kosovo; (ii) premijera Republike Kosovo; (iii) ombudsmana; (iv) ministarku pravde; (v) predsedavajućeg TSK; i predsedavajućeg SSK, o prijemu komentara i pružio im mogućnost da podnesu svoje komentare na gore navedene komentare (i) ministarke pravde; (ii) TSK; (iii) SSK i (iv) poslanika Skupštine, g. Abelarda Tahirija, do 19. aprila 2023. godine.
15. Dana 19. aprila 2023. godine, Kabinet predsednice Republike Kosovo (u daljem tekstu: Kabinet predsednice) je podneo Sudu zahtev za produženje roka za još drugih 7 (sedam) dana, odnosno do 26. aprila 2023. godine, za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom.
16. Dana 20. aprila 2023. godine, Sud je obavestio Kabinet predsednice da je njihov zahtev za odlaganje roka usvojen od strane Suda i shodno tome, svoje komentare na zahtev su mogli da podnesu Sudu do 26. aprila 2023. godine.
17. Dana 19. aprila 2023. godine, Ministarstvo pravde je podnelo Sudu odgovor na komentare (i) TSK; (ii) SSK kao i komentare koje je podneo (iii) poslanik, g. Abelard Tahiri. Istog dana, SSK je podneo odgovor Sudu na komentare (i) Ministarstva pravde; (ii) Tužilačkog saveta i komentare (iii) poslanika, g. Abelarda Tahirija.

18. Dana 25. aprila 2023. godine, Kabinet predsednice je podneo Sudu njihove komentare u vezi sa slučajem.
19. Dana 8. maja 2023. godine, Sud je obavestio (i) predsednicu Republike Kosovo; (ii) premijera Republike Kosovo; (iii) ombudsmana; (iv) ministarsku pravde; (v) predsedavajućeg TSK i (vi) predsedavajućeg SSK o prijemu odgovora na komentare koje su podneli Ministarstvo pravde i SSK.
20. Istog dana, Sud je obavestio podnosioca zahteva o prijemu odgovora u vezi sa komentarima strana i tražio od njega da po kopiju odgovora na komentare podeli svim poslanicima Skupštine. Istovremeno, Sud je tražio od podnosioca zahteva „*da podnes[e] sav materijal i dokumentaciju kojom se služila ad hoc komisija za Vetting u pravosuđu prilikom izrade predloženih amandmana*“.
21. Dana 15. maja 2023. godine, Sekretarijat Skupštine je podneo Sudu sledeća dokumenta:
  - (i) Dopis Ministarstva pravde upućen predsedniku Skupštine za podnošenja dosjeva za Veting;
  - (ii) Dokument sa obrazloženjem Ministarstva pravde u vezi sa procesom Vetinga;
  - (iii) Odluke Ministarstva pravde o osnivanju radnih grupa za Veting u pravosuđu;
  - (iv) Koncept dokumenta za Veting, koji je izradilo Ministarstvo pravde;
  - (v) Mišljenje br. CDL-AD(2022)011 u vezi sa Koncept dokumentom o Vetingu sudija i tužilaca i predloženim amandmanima koje je odobrila Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) na 131. plenarnoj sednici, 17. – 18. juna 2022. godine;
  - (vi) Predloženi ustavni amandmani;
  - (vii) Dokument o politici iz Funkcionalnog pregleda pod naslovom „*Unapređenje integriteta sudija i tužilaca*; i
  - (viii) Dokument pod nazivom „*Modalitet i scenariji za pitanja reformi u pravosudnom sistemu*“.
22. Dana 28. septembra 2023. godine, Sud je razmotrio zahtev podnosioca i jednoglasno odlučio da je zahtev prihvatljiv.
23. Dana 24. novembra 2023. godine, Sud je odlučio razmotrio izveštaj sutkinjeizvestiteljke i jednoglasno odlučio da odloži razmatranje zahteva za narednu sednicu nakon dodatnih dopuna.
24. Dana 22. decembra 2023. godine, Sud je jednoglasno odlučio da proglaši zahtev prihvatljivim i utvrđio: (i) jednoglasno, da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojima se predlaže ispunjenje ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“, definisanog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom „*u kontinuitetu je ocenjen nedovoljnim učinkom*“ ili „*učinio ozbiljne disciplinske povrede*“, ne umanjuju osnovna prava i slobode garantovane Poglavlјem II Ustava; (ii) jednoglasno, da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojima se predlaže ispunjenje ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“, definisanog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom „*utvrđeno je da poseduje neopravdanu imovinu*“ pravosnažnom sudsakom odlukom, ne umanjuju osnovna prava i slobode garantovane Poglavlјem II Ustava; (iii) jednoglasno, da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28,

kojima se predlaže ispunjenje ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca, zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“, definisanog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom „*ima ranjiv integritet*“, umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava, dok (iv) sa 6 (šest) glasova za i dva (2) glasa protiv, da predloženi ustavni amandman br. 29, kojim se predlaže prelazna/privremena kontrola integriteta „[...] članova Sudskog saveta Kosova, članova Tužilačkog saveta Kosova, predsednika svih sudova i svih glavnih tužilaca, kao i kandidata za ove pozicije [...]“, od strane Autoriteta za kontrolu integriteta (Autoritet), ne umanjuje osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava.

25. U skladu sa pravilima 56 (Suprotna mišljenja) i 57 (Podudarna mišljenja) Poslovnika Suda, sudija Radomir Laban je pripremio suprotno mišljenje, dok je sudija Remzija Istrefi-Peci pripremila podudarno mišljenje, koja će se objaviti zajedno sa ovom presudom.

### Pregled činjenica

26. Dana 11. avgusta 2021. godine, Vlada Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) je svojom odlukom [odлука br. 04/24] usvojila „*Strategiju za vladavinu prava*“ za 2021-2026. Ova Strategija je definisala 4 (četiri) cilja kroz koje je nameravano da ojača: (i) pravosudni i tužilački sistem Republike Kosovo; (ii) krivično pravosuđe; (iii) pristup pravdi, i (iv) borbu protiv korupcije.
27. Dana 13. oktobra 2021. godine, Vlada je odlukom [br. 01/39] usvojila „*Koncept dokument za razvoj procesa Vetinga u pravosudnom sistemu*“ (u daljem tekstu: Koncept dokument za Veting). Istom odlukom, Vlada je obavezala Ministarstvo pravde i druge nadležne institucije da sprovedu ovu odluku u skladu sa Poslovnikom Vlade i zaključcima iz Koncept dokumenta za Veting.
28. Dana 25. oktobra 2021. godine, ministarka pravde se obratila Venecijanskoj komisiji sa zahtevom za davanje Mišljenja u vezi sa Koncept dokumentom za Veting. Venecijanska komisija je registrovala zahtev za davanje gore navedenog mišljenja ministarke pravde pod brojem CDL-REF (2022) 005.
29. Koncept dokument koji je usvojila Vlada i dostavljen na mišljenje Venecijanskoj komisiji je, između ostalog, sadržao: (i) prezentaciju međunarodnih standarda; (ii) uporednu analizu međunarodne prakse u vezi sa procesom Vetinga; i (iii) predlog za 5 (pet) opcija, i to:
1. *Opcija 1 - Bez promene koja uključuje održavanje statusa kvo;*  
2. *Opcija 2 – Unapređenje implementacije i izvršenja postojećeg zakonskog okvira bez zakonskih izmena;*  
3. *Opcija 3 – Veting svih sudija i tužilaca kroz konkretne zakonske izmene kroz postojeće mehanizme u Sudskom savetu i Tužilačkom savetu;*  
4. *Opcija 4 – Stvaranje posebnog organa Vetinga, znači kroz spoljašnji mehanizam (vetting ad hoc) i praćenje kontinuirane evaluacije učinka, integriteta i imovine, od spoljašnjeg mehanizma preko ustavnih promena; i*  
5. *Opcija 5 – Sprovođenje procesa vetinga sa ustavnim promenama koje omogućavaju prvi talas vetinga od strane ad-hoc organa, a zatim kontinuiranu procenu učinka, integriteta i imovine od strane SSK-a i TSK-a (poglavlje 3.5).*
30. Dana 10. februara 2022. godine, Ministarstvo pravde je podnело Venecijanskoj komisiji predlog ustavnih amandmana u vezi sa procesom Vetinga sudija i tužilaca. Venecijanska

komisija je registrovala zahtev za davanje gore navedenog mišljenja koji je podnela ministarka pravde pod brojem CDL-REF (2022) 006.

31. Nacrt ustavnih amandmana, koji je ministarka pravde podnela Venecijanskoj komisiji [objavljeni na internet stranici Venecijanske komisije], je predložio dopunu stava 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stava 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava. Ovim nacrt amandmanima je utvrđeno ili definisano šta predstavlja teško nepoštovanje radnih obaveza, kao uslov za razrešenje sudija i tužilaca (nacrt ustavni amandmani br. 27 i br. 28). Drugo, kroz nacrt amandmana br. 29 je predloženo i osnivanje Prelaznog organa za ocenjivanje, nadležnog za prelazno ocenjivanje (na period od 5 (pet) godina) sudija, tužilaca i pozicija u sistemu pravosuđa definisanih zakonom, kao i kandidata za ove funkcije. Takođe, kroz nacrt amandmana br. 29 je precizirano da se prelazni period ocenjivanja može nastaviti za još 2 (dve) godine. U nastavku, nacrt ustavni amandmani koji se odnose na prelazno ocenjivanje položaja u pravosudnom sistemu, između ostalog, preciziraju (i) delokrug prelaznog ocenjivanja (nacrt člana 163) koji uključuje ocenu profesionalnog rada i integriteta; (ii) osnivanje Autoriteta za kontrolu integriteta, sastav i kvalifikacioni uslovi za članstvo u autoritetu, kao i sastav i odlučivanje u većima za ocenjivanje; Žalbeno veće i njegov sastav (nacrt člana 164); (iii) postupak izbora i razrešenja članova Prelaznog organa za ocenjivanje (nacrt člana 165); (iv) nadležnosti Veća za prelazno ocenjivanje (nacrt člana 166); (v) imunitet članova Prelaznog organa za ocenjivanje (nacrt člana 168); (vii) prava subjekta ocenjivanja (nacrt člana 169); (viii) pristup podacima (nacrt člana 170); (ix) obaveza saradnje subjekta ocenjivanja i drugih javnih i privatnih organa tokom prelaznog ocenjivanja (nacrt člana 171); (x) pravo na žalbu (nacrt člana 174); (xi) transparentnost (nacrt člana 175); kao i (xii) prestanak mandata Prelaznog organa za ocenjivanje (nacrt člana 176).
32. Iz sadržaja dokumentacije koju je objavila Venecijanska komisija proizilazi da su u periodu od 9. do 11. februara 2023. godine, izvestioci Venecijanske komisije za izradu Mišljenja i predstavnik Sekretarijata Komisije održali više virtuelnih sastanaka sa predstavnicima Kabineta predsednice, ministarkom pravde, Kancelarijom državnog tužioca, predsedavajućim SSK i TSK, sa nekoliko političkih partija, predstavnicima međunarodne zajednice i članovima civilnog društva.
33. Dana 18. februara 2022. godine, ministarka pravde, predsedavajući SSK, predsedavajući TSK, vršilac dužnosti predsednika Vrhovnog suda i vršilac dužnosti glavnog državnog tužioca su potpisali „Zajedničku izjavu o posvećenosti“. Kroz ovu Zajedničku izjavu, strane potpisnice su se obavezale na sledeće:

“[...]

*Ministarstvo pravde, Sudski savet Kosova, Tužilački savet Kosova, Vrhovni sud i glavni državni tužilac se kroz ovu zajedničku inicijativu obavezuju da će nastaviti reformu i raditi zajedno u radnim grupama za procenu, konceptualizaciju i izradu pravnih inicijativa sa zajedničkim ciljem da se razjasni, dopuni i ojača pravni okvir u dole navedenim oblastima:*

- *Ocenjivanju rada sudija i tužilaca;*
- *Procesu zapošljavanja, imenovanja i ponovnog imenovanja sudija i tužilaca;*
- *Disciplinskom sistemu sudija i tužilaca;*
- *Sistemu verifikacije profila sudija i tužilaca (u toku ocenjivanja rada) i kandidata za ove pozicije (u fazi zapošljavanja);*
- *Stručnom usavršavanju sudija i tužilaca;*
- *Jačanju mehanizama za prijavu imovine za sudije i tužioce;*

- *Statusu sudija i tužilaca;*
- *Izradu Zakona o javnim službenicima u sudskej i tužilačkoj upravi;*
- *Sprovođenja preporuka Misije TAIEX za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (2022), i*
- *Druga pitanja u okviru reforme.*

*Institucije potpisnice, kroz ovu potpisani izjavu, preuzimaju obavezu da će sprovesti ovaj paket zakonske reforme sa krajnjim ciljem jačanja vladavine prava na Kosovu.*

*[...J”.*

34. Dana 13. marta 2022. godine, ministarka pravde je tražila od Venecijanske komisije da odloži usvajanje Mišljenja o koncept dokumentu o Vetingu do sledećeg sastanka, sa obrazloženjem da će joj trebati više vremena za dijalog sa svim zainteresovanim stranama u Republici Kosovo.
35. Dana 18. maja 2022. godine, zamenica ministarke pravde je podnela Venecijanskoj komisiji nacrt ustavnih amandmana, registrovan u Venecijanskoj komisiji pod br. CDL-REF (2022)023).
36. Izmenjeni ustavni nacrt amandmani CDL-REF (2022)023), podneti Venecijanskoj komisiji, su uključivali uklanjanje nekih članova ili odredbi koje su predložene u predlogu amandmana podnetom Venecijanskoj komisiji 10. februara 2022. godine. Prema sadržaju ovih izmenjenih ustavnih predloga amandmana, koje je objavila Venecijanska komisija, primećuje se, između ostalog, da su, za razliku od prethodnih ustavnih nacrtova amandmana, uklonjene odredbe koje se odnose na: (i) prelazno ocenjivanje učinka, koje je obuhvatalo i poznavanje zakona i ljudskih prava, sposobnost pravnog rasuđivanja i druga ovlašćenja utvrđena zakonom; (ii) imunitet; (iii) prava subjekta ocenjivanja; (iv) pristup podacima; (v) obaveza saradnje drugih javnih i privatnih organa tokom prelaznog ocenjivanja; (vi) transparentnost; i (vii) okončanje mandata Prelaznog organa za ocenjivanje. Nacrti članova 163 do 168 definišu (i) sistem opštег vetinga svih sudija i tužilaca koji se zove prelazno ocenjivanje; (ii) prelazno ocenjivanje bi trajalo 5 (pet) godina, koje bi se moglo produžiti za još 2 (dve) godine; (iii) formiranje Prelaznog organa za ocenjivanje, sastavljen od Veća za ocenjivanje, Žalbenog veća i sekretara, koje bi birala Skupština sa 2/3 (dve trećine) glasova; (iv) predlog da „*Nakon predloga Organa, predsednik Republike Kosovo razrešava sudiju ili tužioca koji ne položi prelazno ocenjivanje, po postupku utvrđenom zakonom*”.
37. Dana 19. i 20. maja 2022. godine, jedan od izvestilaca Venecijanske komisije i predstavnik Sekretarijata Venecijanske komisije su održali sastanke u Republici Kosovosa (i) predsednicom; (ii) predsednikom Skupštine; (iii) prvim zamenikom premijera; (iv) ministarkom pravde; (v) predsednikom Vrhovnog suda; (vi) vršiocem dužnosti glavnog državnog tužioca; (vii) predsedavajućim SSK i TSK; (viii) političkim partijama; (ix) akademicima; (x) predstavnicima međunarodne zajednice, kao i (xi) civilnog društva.
38. Dana 17.-18. juna 2022. godine, Venecijanska komisija je na svom 131. plenarnom sastanku usvojila [[Mišljenje \[br. CDL-AD\(2022\) 011\]](#)] za Koncept dokument za Veting sudija i tužilaca i nacrt ustavnih amandmana, koje je objavila 20. juna 2022. godine. Sud primećuje da se usvojeno mišljenje Venecijanske komisije odnosi na Koncept dokument za Veting [koji je ministarka pravde dostavila 25. oktobra 2021. godine], Nacrt ustavnih amandmana [koji je ministarka pravde dostavila 10. februara 2022. godine] i Nacrt ustavnih amandmana [koji je zamenik ministarke pravde dostavio 18. maja 2022. godine].

39. U svom mišljenju, Venecijanska komisija je u vezi sa nacrt amandmanima podnetim 10. februara 2022. godine, između ostalog, istakla sledeće:

*“111. Zbog širokih ovlašćenja koja su data organima vetinga, prvobitni nacrt ustavnih amandmana, kako je predstavljen, ne može se odobriti kao običan zakon, jer bi taj zakon bio u suprotnosti sa članovima 85, 108 i 110 Ustava. Ako bi se nacrt ustavnih amandmana usvojio kao običan zakon, morao bi da bude praćen kratkim ustavnim amandmanom koji definiše sastav i ovlašćenja mehanizma za veting, Prelaznog organa za ocenjivanje (POO).*

*112. Što se tiče sastava POO-a, prema nacrtu člana 165 Ustava, predsednik organizuje regrutaciju (član 165 (1)), a Skupština bira članove POO prostom većinom (član 165 (5)). Međutim, izbor članova POO-a prostom većinom stvara rizik od politizacije. [...] Ko bi proveravao integritet članova novog POO-a? Kvalifikovana većina za izbor članova POO-a, u kombinaciji sa doprinosom civilnog društva, može biti deo rešenja.*

*113. Prema nacrtu ustavnog člana 166, Prelazno veće za ocenjivanje (PVO) bi donosilo odluke o degradaciji i obaveznoj obuci, ali bi samo predlagalo razrešenje. Ko bi sa takvim predlogom razrešio sudiju/tužioca? Prema članu 84. Ustava, predsednik je taj koji imenuje sudije i tužioce na predlog SSK-a, odnosno TSK-a. U ustavnoj promeni se mora uspostaviti jasan proceduralni lanac, od predloga do odluke. Nacrt amandmana ne predviđa izmene člana 84. Ustava.*

*114. Isto tako, sistem žalbi ostaje nejasan. Žalbe Žalbenom veću se podnose protiv „odluke“ veća. Da li to znači da nema žalbe na „predlog“ za razrešenje, već samo na konačnu odluku predsednika?*

*115. Sastav Žalbenog veća ostaje nejasan jer se ustavni amandmani za njegov sastav pozivaju na običajno pravo. Međutim, taj sastav je jedna od odredbi koja se mora regulisati na ustavnom nivou.*

*116. Nacrt člana 175 se takođe odnosi na objavljivanje „odлуka“. Da li to znači da se „predloži“ ne objavljuju? Da li se objavljuje (i ulaže žalba) samo konačna odluka (predsednika Kosova)?*

*117. Član 174.4 isključuje žalbe u redovnim sudovima. Da li je moguća žalba Ustavnom судu na osnovu člana 113. stav 7. Ustava „ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa“? (npr.: pravo na političko učešće, pravično suđenje, itd.). Ova odredba zahteva prethodno iscrpljivanje svih pravnih sredstava. Ovo će verovatno uključivati žalbu Žalbenom veću”.*

40. Što se tiče nacrt revidiranih ustavnih amandmana koji su podneti Venecijanskoj komisiji 18. maja 2023. godine, poslednje navedena je, između ostalog, istakla sledeće:

*105. Revidirani ustavni amandmani (COL-REF (2022) 023) su mnogo kraći i fokusiraju se na glavne elemente ovlašćenja i sastav organa za veting, što je pozitivno. Predlog amandmana na član 104(4a) i 109(6a) Ustava, kao razlog za razrešenje, definiše „ozbiljno nepoštovanje dužnosti“ uključujući i slučajeve kada je sudija ili tužilac „ocenjen nedovoljnim učinkom, ili je dokazano da raspolaze neopravdanim imovinskim stanjem, da je narušenog integriteta ili da je učinio ozbiljne disciplinske prekršaje, kako je definisano zakonom.*

*106. Ova dva ustavna amandmana bi takođe olakšala razrešenje sudija ili tužilaca koji daju nepravilne prijave imovine. Njihovo razrešenje može da pokrene Agenciju za borbu protiv korupcije (o čemu odlučuju SSK i TSK, eventualno nakon provere njihovog integriteta). Ovo ne bi zavisilo od vetinga svih sudija i tužilaca.*

*[...]*

*109. Venecijanska komisija pozdravlja činjenicu da je revidirani nacrt amandmana sažetiji od prvog seta nacrta amandmana. Kvalifikovana većina za izbor članova POO-a je pozitivna. Prelazno ocenjivanje bi obuhvatilo učinak, imovinu i integritet. Međutim, kako bi se obezbedila proporcionalna reforma i ograničila fragmentacija pravosudnog sistema, Venecijanska komisija preporučuje da se prelazno ocenjivanje ograniči na članove SSK-a i TSK-a, predsednike sudova i glavne tužioce. Ova procena treba da pokrije samo integritet (uključujući neopravdanu imovinu), ali ne i učinak, što nije dozvoljena osnova za ocenjivanje. Pored toga, ovo je relevantno pitanje za članove veća.*

41. Kao zaključak, u Mišljenju Venecijanske komisije se naglašava:

*126. Opcija 5 stvara svoje poteškoće i Venecijanska komisija smatra da nacrt ustavnih amandmana koji je pripremljen u opciji 5, čak i u njihovoj kraćoj revidiranoj verziji, ide predaleko predviđanjem vetinga za sve sudske i tužioce, ustavne amandmane, po potrebi, iako bi trebalo da obezbedi samo proveru integriteta članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca.*

*127. Ustavni amandmani bi u idealnom slučaju trebali samo da utvrde privrženost države principu, ili težnji ili etici, koje zemlja želi da unese u svoje zakone. Ovo bi onda olakšalo mere u vezi sa sastavom i ovlašćenjima organa za veting i njihovim okvirom koji bi se definisali na drugim mestima u zakonodavstvu i propisima. S druge strane, Komisija priznaje da se u ovom slučaju isti pravobitni ustavni amandmani ne mogu u potpunosti usvojiti u formi jednostavnog zakona bez ustavne osnove. Kao samostalan zakon, ove odredbe moraju biti propraćene (kraćim) ustavnim amandmanom, inače će biti u suprotnosti sa članovima 85, 108 i 110 Ustava. Izbor članova POO-a sa prostom parlamentarnom većinom bi stvorio rizik od politizacije. Ovo je uzeto u obzir u revidiranim ustavnim amandmanima.*

*128. Da rezimiramo, Venecijanska komisija preporučuje primenu zakonodavnih promena koje bi unapredile postojeći sistem sudske discipline, kao potpuni nastavak opcije 2, a to se posebno tiče jačanja sistema prijavljivanja imovine i jačanja jedinica za veting unutar SSK-a i TSK-a. Ustavne promene treba uzeti u obzir samo da bi se podržala provera integriteta članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca.*

*129. Venecijanska komisija nije u mogućnosti da proceni koliko su rasprostranjeni slučajevi u pravosuđu o kojima je njena delegacija obaveštена i da li se tiču pojedinih sudske i tužilaca ili velikog dela njih. U svakom slučaju, potrebno je razlikovati slučajeve profesionalne nekompetentnosti, koji se mogu rešiti kroz obuku, od slučajeva namernih i zlonamernih radnji koje se odnose na nedostatak provere integriteta.*

*130. Venecijanska komisija smatra da je reforma pravosuđa na Kosovu zaista neophodna i da to može uključiti neki oblik efektivne kontrole integriteta. Međutim, Komisija smatra da bi mnogi elementi takve reforme mogli biti usvojeni na nivou običajnog prava. Bilo kakva provera ili kontrola integriteta stavljena u upotrebu može biti ograničena samo na SSK i TSK koji vrše disciplinsku vlast nad drugim članovima pravosudnog sistema. Zatim, na SSK-u i TSK-u bi bilo da se pozabave problemima u ostatku pravosudnog sistema, kako u pogledu integriteta tako i profesionalizma.*

*Uplitanje u ustavna prava mora biti strogo proporcionalno. Stoga, svaka ustavna promena treba da ima za cilj minimalnu invazivnost u ovlašćenjima SSK-a i TSK-a, čime bi se postigao cilj reforme pravosuđa.*

131. U kontekstu Kosova, efektivna volja „vetinga“ nužno znači kombinaciju različitih mera koje će pozitivno uticati na integritet i efikasnost pravosuđa. Čak i ako ova vrsta vetinga ne odgovara nužno formalnoj definiciji dатoj u odeljku II.A iznad, sve ove mere preduzete zajedno su deo reforme pravosuđa koja predstavlja „veting“ kojoj legitimno teže ljudi i vlasti na Kosovu koji je u stanju da pruži tražene rezultate.

132. Iskustvo pokazuje da je implementacija, rangiranje i usklađenost mera vetinga ili kontrole integriteta problematična sa operativne tačke gledišta i stoga precizan model za svaku treba da se osmisli uz uključivanje zainteresovanih strana. Neuspeh ovog modela može dovesti do nepotpune implementacije. Zatim, neophodno je dati dovoljno operativnog vremena njegovom obimu kako bi se procenila njegova delotvornost pre nego što se uvedu druge mere, u suprotnom to može ometati sve najbolje napore i ugroziti željene rezultate.

133. Stoga Venecijanska komisija preporučuje fokusiranje na zakonodavne promene koje je lakše sprovesti i ograničavanje sistema provere integriteta na sudska i tužilačka veća, predsednike sudova i glavne tužioce. Da bi ova reforma bila primenljiva, konačni koncept za veting i relevantne ustavne i zakonodavne promene moraju biti pripremljene na osnovu iskrenog dijaloga i u bliskoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama, Ministarstvom, SSK-om, TSK-om, ali i civilnim društвom i zainteresovanim akademicima.

42. Dana 4. septembra 2022. godine, Vlada je podnела Skupštini dosije Vetinga, u kojem se nalaze sledeća dokumenta:

- (i) Dokument sa obrazloženjem Ministarstva pravde u vezi sa procesom Vetinga;
- (ii) Odluke Ministarstva pravde o osnivanju radnih grupa za Veting u pravosuđu;
- (iii) Koncept dokumenta za Veting, koji je izradilo Ministarstvo pravde;
- (iv) Mišljenje br. CDL-AD(2022)011 u vezi sa Koncept dokumentom o Vetingu sudija i tužilaca i predloženim amandmanima koje je odobrila Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) na 131. plenarnoj sednici, 17. – 18. juna 2022. godine;
- (v) Predloženi ustavni amandmani;
- (vi) Dokument o politici iz Funkcionalnog pregleda pod naslovom „*Unapređenje integriteta sudija i tužilaca*; i
- (vii) Dokument pod nazivom „*Modalitet i scenariji za pitanja reformi u pravosudnom sistemu*“.

43. Dana 9. decembra 2022. godine, Skupština je formirala *ad hoc* Komisiju za razvoj procesa prelaznog ocenjivanja. Ova Komisija se sastojala od predsednika Komisije, dva zamenika predsednika, 8 (osam) drugih članova i 11 (jedanaest) poslanika Skupštine Republike Kosovo. Ova Komisija je konstituisana na prvom sastanku održanim 20. decembra 2022. godine. Sekretariat Skupštine je podneo Sudu zapisnike i transkripte sa sastanka ove Komisije od 20. decembra 2022. godine, 27. decembra 2022. godine, kao i 24. februara 2023. godine.

44. Na osnovu zapisnika koje je podneo Sekretariat Skupštine, proizilazi da su na sastancima *ad hoc* Komisije učestvovali zvaničnici Skupštine, zvaničnici Ministarstva pravde, predstavnici civilnog društva, predstavnici diplomatskih misija, međunarodnih organizacija i predstavnici medija.

45. Dana 2. marta 2023. godine, podnositelj zahteva je u skladu sa stavom 9, člana 113. i stavom 3, člana 144. Ustava, uputio Sudu predlog amandmana na Ustav. U svom zahtevu

podnetom Sudu, podnositac je tražio od Suda da izvrši preliminarnu ocenu da li predloženi ustavni amandmani umanjuju neko od prava ili sloboda utvrđenih Poglavljem II Ustava.

### **Komentari i odgovori na komentare u vezi sa zahtevom**

46. Kao što je navedeno u delu Postupak pred Sudom ove presude, komentare na zahtev su podneli: (i) Kabinet predsednice; (ii) Ministarstvo pravde; (iii) SSK; (iv) TSK i (v) poslanik Skupštine, g. Abelard Tahiri. Odgovore na komentare gore navedenih institucija su podneli Ministarstvo pravde i SSK. Komentari i odgovori na komentare zainteresovanih strana koji se odnose na predložene ustavne amandmane, a koji su predmet razmatranja Suda, biće predstavljeni u nastavku.

#### **(i) Komentari Ministarstva pravde koji su podneti 22. marta 2023. godine**

47. Ministarstvo pravde je, pored svojih komentara na zahtev podnosioca, podnelo i Mišljenje Venecijanske komisije za Kosovo, odnosno njegovu albansku i englesku verziju.
48. Sud će u nastavku izneti komentare Ministarstva pravde u vezi sa zahtevom, uključujući i one koji se odnose na: (a) potrebu za razvojem kontrole integriteta; (b) predloženi ustavni amandman br. 27; (c) predloženi ustavni amandman br. 28 i (d) predloženi ustavni amandman br. 29.
- a) *Što se tiče potrebe za razvojem kontrole integriteta*
49. Što se tiče potrebe za razvojem kontrole integriteta, Ministarstvo pravde, u svojim komentarima je istaklo da:

[...]

*"8. Potreba za razvojem procesa provere integriteta u pravosudnom sistemu je nastala kao rezultat mnogih identifikovanih problema koji su se odrazili u mnogim domaćim i međunarodnim analizama i izveštajima u vezi sa pravosudnim i tužilačkim sistemom na Kosovu. Među raznim problemima sa kojima se sistem suočava, ranjivost integriteta je jedan od ovih problema. Postojeći zakonski okvir ne predviđa adekvatan mehanizam za kontinuiranu proveru integriteta sudija i tužilaca, kao i kandidata za ove pozicije.*

*9. Velika mana je u tome što je provera integriteta sudija i tužilaca u toku njihove redovne karijere trenutno samo formalnost, bez zakonske regulative adekvatnih postupaka i podataka koji se prikupljaju tokom ovog procesa, kao segmenta koji se vrednuje brojčano, prilikom čega se izračunava zajedno sa drugim relevantnim segmentima učinka. Proces provere integriteta gotovo da uopšte nije regulisan, ostavljajući prostor za tumačenje i proizvoljnost.*

50. Ministarstvo pravde je dalje dodalo:

*"10. U izveštaju američkog Stejt departmenta je zaključeno da pravosudni sistem često nije postigao pravično suđenje, jer je spor i ne garantuje odgovornost službenika. Čak je i u Izveštaju EU-a o Kosovu zaključeno da je „pravosuđe još uvek podložno neprikladnom političkom uticaju“. U istom duhu, izveštaji raznih lokalnih organizacija civilnog društva suotkrili značajan broj nepravilnosti u pravosudnom i tužilačkomsistemu. Pored toga, ove nalaze je potvrdila i Venecijanska komisija, koja*

*u svom Mišljenju smatra da je sveobuhvatna i kontinuirana reforma pravosudnog sistema na Kosovu zaista neophodna kao odgovor na identifikovane probleme”.*

51. Što se tiče predloženih ustavnih amandmana podnetih Sudu, Ministarstvo pravde ističe:

*“11. Ovim nalazima je, između ostalog, opravdano ukidanje nadležnosti sudskog i tužilačkog saveta za kontrolu integriteta i prenošenje ove nadležnosti na nezavisan organ, čije se osnivanje očekuje na osnovu predloženog amandmana br. 29 i kojim će se proveravati integritet „visokih funkcija“ u sistemu pravosuđa i kandidata za te funkcije, a potom će članovi sudskog i tužilačkog saveta, te predsednici sudova i glavni tužioci sa proverenim integritetom efikasno nastaviti da vrše kontrolu integriteta sudija i drugih tužilaca i da sprovode njihove druge nadležnosti.*

*12. S tim u vezi, potrebu za razvojem ovog procesa kroz ustavne promene potvrdila je Venecijanska komisija, gde u Mišljenju, pored zakonskih promena za unapređenje pravosudnog sistema jačanjem mehanizama provere integriteta, preporučuje razmatranje ustavnih promena (uspostavljanje Autoriteta za kontrolu integriteta) samo za kontrolu integriteta članova SSK i TSK, predsednika sudova (izuzev predsednika Ustavnog suda) i glavnih tužilaca, koji će potom ojačati unutrašnje mehanizme i vršiti svoje nadležnosti na efikasan način.*

*13. Na osnovu navedenog, Ministarstvo pravde ocenjuje da su ustavni amandmani koje je predložila Skupština Kosova neophodni i zasnovani su na mišljenju Venecijanske komisije“.*

- b) Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 27

52. Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 27, Ministarstvo pravde dalje naglašava:

*„14. Ovaj amandman i sledeći amandman (br. 28) se odnose na pojašnjenje osnova za razrešenje sudije ili tužioca sa funkcije. Član 104. stav 4. Ustava na snazi propisuje: „Sudije se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti“.*

*15. Prvi osnov za razrešenje sudije je, dakle „kazna za teško krivično delo“ jasan i lako razumljiv na osnovu zakonskih odredbi na snazi. S druge strane, drugi osnov „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“ je još jedan nedefinisani koncept koji stvara prostor za tumačenje, posebno u vezi sa procesom provere integriteta.*

*16. Zakon na snazi o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca navodi relevantne povrede sudija i tužilaca, na osnovu kojih se sudija ili tužilac može razrešiti dužnosti, ali nigde ne utvrđuje ustavni osnov za razrešenje kao „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“. dajući organima koji razvijaju disciplinske postupke i kontrolu integriteta mogućnost da ostanu otvoreni za tumačenje. Ovaj zakon, u članu 5. navodi da sudija čini disciplinski prestup ako: „1.1. bude osuđen za krivično delo; 1.2. povredi zakon, ili 1.3. povredi službenu dužnost sudije“, dok u stavu 2. navodi konkretne povrede, od kojih se neke odnose i na integritet sudija. Isti propis važi i za tužioce u članu 6. ovog zakona. Međutim, navođenje ovih prekršaja ne pojašnjava koji se od njih smatra „ozbiljnim neispunjavanjem dužnosti“ kako to Ustav zahteva. Čak i ako se pomenuti zakon promeni, ostaje ustavna dilema koji elementi se mogu uvrstiti u okvire ustavnog osnova za razrešenje „ozbiljnog neispunjavanja dužnosti“.*

*17. U mišljenju Venecijanske komisije se ističe važnost kontrole integriteta i neopravdane imovine u smislu kontrole integriteta sudija i tužilaca. U stavu 9. Mišljenja se navodi da se „kontrolom integriteta procenjuje rizik ili verovatnoća da će*

*ubuduće doći do nepravilne radnje“ (od strane sudije ili tužioca), dok u stavu 10. „odluka o negativnoj oceni nosioca funkcije mora biti povezana sa indikacijom nepravilnosti, na primer neopravdane imovine“. Dalje, u stavu 14. Venecijanska komisija prepoznaje kao jedan od oblika kontrole integriteta onu koja se vrši u redovnim (kontinuiranim) oblicima. Kao na primer, obaveza prijavljivanja imovine na godišnjem nivou. Dakle, iz nalaza Mišljenja Venecijanske komisije jasno je da je integritet, koji uključuje kontrolu imovine ako je, između ostalog, neopravdana, su osnov po kome treba da se ocenjuje sudija ili tužilac kada su kandidati za ove pozicije, ili čak redovno tokom njihovog mandata.*

*18. Kao rezultat toga, ranjivi integritet koji uključuje i neopravdanu imovinu, su osnov za procenu bilo i od strane Autoriteta za kontrolu integriteta, čije će osnivanje biti zasnovano na amandmanu 29. iz predloženih ustavnih amandmana i koji će kontrolisati integritet „viših“ pozicija u pravosudnom sistemu kao što je gore pomenuto, ili će to učiniti čak Sudski savet i Tužilački savet, koji bi trebalo da vrše kontrolu integriteta i imovine za sve sudije i tužioce u kontinuitetu i ubuduće, nakon što Autoritet za kontrolu integriteta završi svoj mandat.*

*19. Stoga, da bi se izbegla bilo kakva dilema da li se „ranjivi integritet“ i „neopravdana imovina“ kvalifikuju kao „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“ što je sadašnji ustavni osnov za razrešenje prema članu 104. stav 4., ocena i puna podrška Ministarstva pravde je da je amandman 27. neophodan da bi se razjasnio osnov za razrešenje sudije. Ozbiljno neispunjavanje dužnosti prema ovom amandmanu će uključivati „ocenu sa nedovoljnim učinkom na kontinuiran način, potvrdu postojanja neopravdane imovine, ranjivost integriteta ili ozbiljne disciplinske prekršaje“. Ovi osnovi za razrešenje će stvoriti mogućnost da se dalje definišu odgovarajućim zakonima kako je utvrđeno amandmanom br. 27 kroz dopunu „kako je utvrđeno zakonom“, što je dodatna vrednost ovog amandmana i mogućnost koja se može argumentovati da ne postoji sa važećim članom 104. stav 4. Ustava, jer u ovoj odredbi navedeni dodatak nije definisan.*

*20. Takođe, vredi napomenuti da je ovaj i sledeći amandman (br. 28) Venecijanska komisija prihvatile u svom Mišljenju i nije bilo preporuka za njihovu izmenu. Štaviše, čak i u Republici Albaniji, u procesu „vetinga“ koji je već odvijen nekoliko godina, elementi prelaznog prevrednovanja sudija i tužilaca, pored profesionalnih veština, su i kontrola imovine i ličnosti. Proces „vetinga“ u Albaniji je prošao nekoliko testova kompatibilnosti sa međunarodnim standardima, bilo od strane Venecijanske komisije ili Evropskog suda za ljudska prava.*

*21. Konačno, u vezi sa ovim amandmanom, vredi napomenuti da je Ministarstvo pravde, zajedno sa rukovodiocima pravosudnog sistema, nedavno potpisalo Zajedničku deklaraciju o posvećenosti za reformu u pravosuđu. Kako bi se razjasnio pravni okvir za kontrolu integriteta, prema ovom dokumentu, ocena profila sudija i tužilaca i kandidata za funkcije, biće jedna od oblasti koja će biti ocenjena i praćena neophodnim zakonskim izmenama kako bi izgradili održiv sistem kontrole integriteta od strane SSK-a i TSK-a u budućnosti, nakon završetka dvogodišnjeg mandata Autoriteta za kontrolu integriteta. To je i razlog zašto „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“ treba da se razjasni na ustavnom nivou i da se ne stvaraju praznine u tumačenju usaglašenosti zakona koji se menjaju sa sadašnjim osnovama za razrešenje sudije.*

*22. Stoga, imajući u vidu sve navedeno, Ministarstvo pravde ocenjuje da predloženi amandman br. 27 pojašnjava osnov za razrešenje sudije, isti ne umanjuje nikakva prava i slobode definisane Poglavljem II Ustava Kosova, jer se svi elementi sadržani u ovom amandmanu odnose na situacije koje subjekta čine nepodobnim za vršenje dužnosti sudije.*

c) Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 28

53. Što se tiče predloženog amandmana br. 28 Ustava, Ministarstvo pravde dalje dodaje da:

“23. Terminologija osnova za razrešenje tužioca u članu 109(6) je ista kao i terminologija osnova za razrešenje sudske objašnjene gore u članu 104(4). Prema tome, amandman br. 28. ima za cilj da razjasni osnov za razrešenje tužioca sa funkcije, odnosno da osnov „ozbiljno neispunjene dužnosti“ uključi isto kao i za sudske, „ocenu sa nedovoljnim učinkom na kontinuiran način, potvrdu postojanja neopravdanog bogatstva, ranjivost integriteta ili ozbiljne disciplinske prekršaje“. Uzimajući u obzir ovo, svi gore navedeni argumenti u vezi sa amandmanom br. 27. su u potpunosti primenljivi za amandman br. 28., stoga ih Ministarstvo pravde neće ponavljati, ali će u ovom slučaju samo zaključiti da na osnovu ocene Ministarstva, ni predloženi amandman br. 28. ne umanjuje nijedno pravo i slobodu utvrđenih u Poglavlju II Ustava Kosova“.

d) Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 29

54. Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 29, Ministarstvo pravde je istaklo da:

“24. Dok predloženi amandmani br. 27 i br. 28 imaju trajni karakter i sprovodiće ih prvo Autoritet za kontrolu integriteta, a potom i Sudski i Tužilački savet, amandman br. 29 ima privremeni karakter.

25. Ovim amandmanom, koji ima ukupno 6 članova, utvrđena su načela i osnov za osnivanje i rad Autoriteta za kontrolu integriteta, kao vanrednog i nezavisnog autoriteta, koji će kontrolisati integritet članova SSK-a, članova TSK-a, predsednika svih sudova i svih glavnih tužioca, kao i kandidatima za ove funkcije. Dalje funkcionisanje autoriteta i celi proces kontrole integriteta biće dodatno regulisan Zakonom o kontroli integriteta pojedinih radnih mesta u pravosudnom sistemu, koji je u obliku Nacrtu zakona trenutno na razmatranju u Ad-hocKomisiji Skupštine. Ovde je vredno napomenuti da je Venecijanska komisija u svom Mišljenju predložila da nacrti ustavnih amandmana budu kratki, definišući glavna načela procesa kontrole integriteta, a da se proceduralni detalji odrede na nivou zakona.

26. Ograničenje ovog autoriteta da vrši kontrolu integriteta samo „visokih pozicija“ u pravosudnom sistemu je u potpunosti u skladu sa preporukama Mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu, kao što je gore pomenuto. Cilj osnivanja ovog organa je da se obezbedi da u „visokim pozicijama“ pravosudnog sistema služe sudske, tužioci i drugi članovi saveta sa kontrolanim integritetom. To bi im omogućilo da izgrade kontinuiran sistem kontrole integriteta za sve sudske i tužiocene, kao i za kandidate za sudske i tužiocene, ali i da obavljaju adekvatno upravljanje pravosudnim i tužilačkim sistemom uopšteno (zapošljavanje, predlaganje, ocenjivanje rada, napredovanje, premeštanje, disciplina i sl.) i time vratiti poverenje građana u pravosudni sistem.

27. S tim u vezi, Organ ima ograničen mandat (2. godine, osim ako se mandat ne produži za još 1. godinu zakonom odobrenim sa 2/3 glasova svih članova Skupštine), tokom kojeg mandata se vrši kontrola integriteta svih subjekata obuhvaćenih predloženim članom 161 A. U okviru ovog Organa biće kontrolna veća i Apelaciono veće, kojeće se sastojati od uglednih pravnika sa najvišim integritetom, i koji će biti izabrani na predlog predsednika Republike Kosovo, glasovima 2/3 svih članova Skupštine. Sastav (broj članova u kontrolnim većima i Žalbenom veću) i drugi kriterijumi za njihove članove utvrđiće se zakonom, pri čemu će se, između ostalog,

*odrediti i zastupljenost nevećinskih zajednica u ovom organu i kao i rodna zastupljenost.*

*28. U ovom slučaju su posebno važna dva pitanja koja se odnose na Poglavlje II Ustava. Prvo, ustavni kriterijumi za imenovanje članova Organa, koji su dalje utvrđeni Zakonom, su visoki, ekvivalentni kriterijumima koje moraju da ispunе kandidati za obavljanje sudske pozicije u Republici Kosovo. Ovo iz razloga što će ovaj organ imati sudska ovlašćenja, jer tokom svog mandata odlučuje o integritetu sudija i tužilaca na „visokim pozicijama“ kao i kandidata za te pozicije, pa shodno tome, može da daje predlog za razrešenje subjekta kontrole mesta sudske ili tužioca.*

*29. Drugo, Organ, pored ostvarivanja prava subjekta kontrole u postupku kontrole integriteta, prava koja su dalje definisana i materijalizovana Zakonom koji će proistечi iz ustavnih amandmana, ima i dva stepena, gde kontrolno veće vrši kontrolu i odlučuje o integritetu, dok Žalbeno veće šalje žalbe koje se mogu izjaviti protiv odluke ili predloga veća (ovo uključuje i predlog za razrešenje). Kontrolnaveća i Žalbeno veće neće biti ad hoc organi jer se neosnivaju samo za poseban slučaj, veće biti stalni organi koji će ostati do okončanja procesa kontrole integriteta od strane Organa za sve subjekte kontrole, što ih kvalificuje kao „zakonom ustanovljenog suda“.*

55. U pogledu statusa „tribunala“ Autoriteta za kontrolu integriteta i prava na pravno sredstvo, Ministarstvo pravde se poziva na načela razvijena kroz sudske praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), argumentujući da „*stalni karakter, dva stepena, nezavisnost i nepristrasnost ovih organa (uzimajući u obzir proceduru izbora i kriterijume za imenovanje članova), garantuju da se primenjuje ustavno pravo na pravno sredstvo*“.
56. Što se tiče osnivanja Autoriteta za kontrolu integriteta, Ministarstvo pravde se poziva na slučajeve ESLJP-a: *Fruni protiv Slovačke, Xhoxhaj protiv Albanije, Besnik Cani protiv Albanije*.
57. Na osnovu gore navedenog, Ministarstvo pravde, u smislu dopune kriterijuma i standarda ustanovljenih kroz sudske praksu ESLJP-a, ističe da: (i) *je s tim u vezi, obrazloženo i isključenje žalbe redovnim sudovima, nakon odluke Žalbenog veća, koje je konačno shodno članu 161 F (2); i (ii) pravo subjekta kontrole da pred Ustavnim sudom iznese povrede svojih ličnih prava i sloboda prema članu 113. stav 7. Ustava nije ograničeno i ostaje u potpunosti primenljivo prema predloženom članu 161. F (3)*“.
58. Ministarstvo pravde dalje ističe da će Zakon o kontroli integriteta koji će proizaći iz predloženog ustavnog amandmana br. 29, dalje precizirati (i) *ostvarivanje drugih relevantnih prava i ustavnih sloboda za subjekat kontrole, utvrđenih Poglavljem II Ustava; (ii) Organ će prema Zakonu biti u obavezi da primenjuje standarde pravičnog i nepristrasnog suđenja, da pruža sve prikupljene podatke o integritetu subjekta kontrole, da pretrese za kontrolu integriteta objavi, da odluke obrazloži i da na vreme obavesti stranku o njima, kao i druge garantovane; (iii) u ovom zakonu će se na odgovarajući način primenjivati Zakon o opštoj administrativnoj proceduri i Zakon o upravnim sporovima; i (iv) Veće za kontrolu integriteta imaće zadatak da ovu kontrolu sprovodi na osnovu podataka dostavljenih od strane subjekta kontrole, podataka javnih institucija i drugih subjekata utvrđenih zakonom*“.
59. Ministarstvo pravde se ponovo osvrće na legitimni cilj kontrole integriteta, argumentujući: „*Kontrola integriteta prati legitimnu surhu, jer je ova kontrola društveni zahtev, što potvrđuje i mišljenje Venecijanske komisije koje ocenjuje da „unutar kosovskog*

*stanovništva izgleda da postoji čvrsto mišljenje da je ovo (veting) neophodno i da postoji volja da se to ostvari“. Takođe, kao što je već pomenuto, u ovom Mišljenju se ističe da „Venecijanska komisija smatra da je reforma pravosuđa na Kosovu zaista neophodna i da to može uključiti oblik efektivne kontrole integriteta“, i [...] slično kao u slučaju Kosova, u slučaju Xhozhaja protiv Albanije, ESLJP se poziva na procenu Venecijanske komisije o vetinguu Albaniji, gde je naglašeno da je ponovno ocenjivanje „bilo ne samo opravdano, već i neophodno da bi se [zemlja] zaštitala od kuge korupcije, koja, ako se ne tretira, može potpuno uništiti pravosudni sistem“. Takođe, u ovom slučaju, ESLJP je utvrdio da je opšta svrha kojoj se težilo u slučaju vetinga u Albaniji bila u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti i zaštite prava i sloboda drugih, kako je utvrđeno u članu 8. stav 2“.*

60. Ministarstvo pravde u pogledu saradnje subjekta kontrole, precizira da: „*Članom 161 E ovog predloženog amandmana je definisana obaveza saradnje subjekta kontrole tako što će izjaviti podatke koji omogućavaju Organu da kontroliše njegov/ njen integritet. Nedostavljanje takve izjave sa podacima ima za posledicu predlog za razrešenje subjekta kontrole. Ministarstvo pravde ocenjuje da je obaveza javnog službenika, uključujući sudije i tužioce, da dostavi podatke radi provere podobnosti za obavljanje date funkcije, potpuno razumna i da ne ograničava nikakva prava niti zagarantovane slobode. Ministarstvo podseća Sud da je upravo ovo pitanje pokrenuto u Mišljenju o nacrtu ustavnih amandmana za pravosuđe u Albaniji i dobilo je pozitivan odgovor. Stoga je takva deklaracija postala obavezna čak i u procesu „vetinga“ u Albaniji. Takođe, ESLJP je našao u slučaju Xhozhaj protiv Albanije da takva izjava služi kao osnova za razvoj provere integriteta*“.
61. U sažetu svojih argumenata u vezi sa zahtevom pred Sudom, Ministarstvo pravde je zaključilo sledeće: “[...] ocenjuje da su predloženi amandmani na Ustav u potpunosti usaglašeni sa Poglavljem II Ustava. Takođe, prema oceni Ministarstva, ovi predloženi amandmani su u skladu sa do sada razvijenim međunarodnim konvencijama i standardima koji se primenjuju na pravosudni sistem i sudske praksu ESLJP-a“, i predlaže Sudu, „da doneše presudu kojom se potvrđuje da predloženi amandmani na Ustav br. 27, 28. i 29. ne umanjuju nijedno od prava i sloboda utvrđenih Poglavljem II Ustava“.

#### **(ii) Komentari TSK-a koje su podneli Sudu 22. marta 2023. godine**

62. TSK je prvo obavestio Sud da je poslednje navedeni “konstantno bio aktivan učesnik u procesu vetinga gde je pružao i konkretne komentare u vezi sa ovim pitanjem koja nisu uzeta u obzir od strane trenutne Vlade – Ministarstva pravde”.
63. TSK je dalje u vezi sa potrebom za ustavnim amandmanima istakao da se: (i) “Tužilački sistem od početka izjasnio da ne podržava ustavne amandmane, jer i da se izvrše ustavne promene, sudske vlasti moraju da imaju ovu nezavisnost i da vrše njihov mandat bez mešanja izvršne i zakonodavne vlasti; (ii) mi nismo u stanju da stupimo u duboke reforme, nakon velikog posla, kako bismo konsolidovali naše nezavisne pravosudne organe. Bilo kakvo mešanje spolja bilo kog mehanizma destabilizovalo bi naš rad i otvorilo put političkim uticajima određenih grupa; i (iii) nema potrebe za ustavnim promenama, jer je Ustav najveća garancija za ocenu i razrešenje tužilaca koji čine krivična dela i ozbiljne povrede dužnosti, stoga, za svaki slučaj za koji postoji dokaz da je tužilac počinio krivična dela na osnovu Ustava i zakona na snazi, tužilac se razrešava, dok u slučajevima kada tužilac učini ozbiljnu povredu dužnosti može biti razrešen dužnosti”.

64. Prema TSK-u: “[...] Ukoliko je cilj vetinga otpuštanje tužilaca koji su uključeni u krivična dela (ne samo u korupciju, već u sva krivična dela) ovo udaljavanje ili otpuštanje sa dužnosti, izričito dopušta Ustav, a tužiocu koji izvrše ozbiljne povrede se udaljavaju sa posla na osnovu Ustava i Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca“.
65. Konačno, TSK ocenjuje: “Predložene izmene ugrožavaju institucionalnu nezavisnost, slobode i prava zagarantovana Ustavom o tužilačkom sistemu”.

### **(iii) Komentari SSK-a koje su podneli Sudu 22. marta 2023. godine**

66. SSK je pored komentara na zahtev, koji će se u nastavku izneti, podneo Sudu i sledeća dokumenta: (i) odluku [A. br. 2767] Osnovnog suda u Prištini, Departman za upravljanje; (ii) Izveštaj EULEX-a o praćenju procesa regrutovanja; (iii) gore navedenu Zajedničku deklaraciju o posvećenosti; (iv) Dopis ombudsmanu od 30. novembra 2022. godine za pokretanje ocene ustavnosti Zakona o platama u javnom sektoru; i (v) Dokument Kancelarije za finansije o uticaju novog zakona o platama na naknade sudijama. Sud će se dalje pozvati na komentare SSK-a koji se odnose samo na zahtev podnosioca.
67. Na osnovu toga, Sud će predstaviti komentare SSK-a u vezi sa zahtevom, uključujući one koji se odnose na: (i) *Odsustvo „ciljanog predmeta kroz ustavne amandmane“*; (ii) predloženi ustavni amandman br. 27; i (iii) predloženi ustavni amandman br. 29.
  - a) *Što se tiče odsustva ‘ciljanog predmeta’ kroz ustavne amandmane*
68. SSK, između ostalog, ističe: „U nastavku pozivamo Sud da odmeri predložene amandmane i u svetlu nekih važnih dešavanja u pravosudnom sistemu i vladavini prava na Kosovu, koji su počeli, ili se od njih očekuje da daju takve efekte koji u suštini konzumiraju predmet ciljanih ustavnih amandmana“. S tim u vezi, SSK je obavestio Sud da su u poslednje dve godine sprovedena 2 (dva) velika procesa zapošljavanja mladih sudija, koje prate međunarodne institucije, i 18. februara 2022. godine SSK, Ministarstvo pravde, TSK, Vrhovni sud i glavni državni tužilac su potpisali Zajedničku deklaraciju o posvećenosti za jačanje vladavine prava.
  - b) *Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 27*
69. SSK precizira: “[...] Predlagači amandmana dodatno i nesrazmerno proširuju pojam „ozbiljno nepoštovanje dužnosti“ iz stava 4. člana 104. Ustava. Dok su pojmovi kao što su „ozbiljan disciplinski prekršaj“ ili „nedovoljan učinak“ u izvesnoj meri povezani sa konceptom gde ovaj amandman ima za cilj da ih detaljira dalje (ozbiljno nepoštovanje dužnosti), u ovom amandmanu se ide još dalje i ima za cilj da uvede druge osnove koje se mogu koristiti za mešanje u pravosudni sistem od strane političkih grana vlasti (sadašnjih ili budućih). Dakle, pojmovi kao što su „ranjivi integritet“ ili „neopravdana imovina“ su sredstva pomoću kojih se druge grane vlasti mogu mešati na preuveličan i nesrazmeran način u nezavisnost pravosudnog sistema, čime se kao posledica toga narušava pravo građana na pravičan sudske proces, zagarantovan Ustavom. Kada se radi o „neopravданoj imovini“, ova zabrinutost postaje još relevantnija sada kada je usvojen i čeka se da stupi na snagu Zakon br. 08/L-121 o državnoj kancelariji za verifikaciju i konfiskaciju neopravdane imovine, koji ne zahteva osuđujuću odluku o krivici za utvrđivanje da je imovina neopravdana. Ova činjenica, zajedno sa decenijama postojanjem neuređene privrede i sa izraženim zakonskim nedostacima koje bi obavezali građane Kosova, kao i sudske, da drže i čuvaju račune i drugu dokumentaciju koja se

*odnosi na svaku transakciju tokom godina, potencijalno čini svakog sudiju ranjivim pred upravnim/ parničnim postupkom „konstatacije“ da on/ona ima neopravdanu imovinu. Drugi važan aspekt neproporcionalnosti o tome kako je amandman br. 27 formulisan, ima veze sa činjenicom da predлагаči daju zakonodavnoj vlasti, kao usvajaču, i izvršnoj vlasti, kao predlagajuću, mogućnost da zakonom diktiraju detaljna pravila za sve te aspekte kroz koje se dalje pojmom ozbiljno nepoštovanje dužnosti „definiše“. Ovakav način regulacije stavlja sudiju i pravosuđe u manje predvidljiv sistem od trenutno važećeg i čini verovatnijim da kroz izražene odluke političke većine u Skupštini, kroz zakon koji potencijalno može biti izglasani običnom većinom, budu uspostavljena pravila koja se suštinski mešaju u ključni aspekt vladavine prava: a to je imenovanje i držanje sudijskih pozicija.*

*Sudski savet Kosova primećuje da se izmena slična gore navedenoj predlaže i predloženim amandmanom br. 28 u vezi sa članom 109. Ustava. Pošto relevantni član reguliše aspekte koji se odnose na Državnog tužioca, i pošto je Tužilački savet Kosova institucija koja ima nadležnosti da štiti i unapređuje nezavisnost tužilačkog sistema u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, SSK neće detaljno razraditi predloženi amandman br. 28 u ovoj fazi. Međutim, naglašavamo da je važnost nezavisnog tužilačkog sistema podjednako relevantna i ključna za vladavinu prava i njeno pravilno funkcionisanje na Kosovu. Shodno tome, neki od dole navedenih komentara SSK-a u vezi sa članom 104 mogu se koristiti u svrhu argumentacije i u vezi sa članom 109. Ustava”.*

70. SSK dalje ističe:

*„Savet primećuje da ovaj predlog amandmana ima dva ključna problema koji direktno utiču, ili zbog dejstva, na umanjenje prava zagarantovanih Ustavom. Prvo, ovim članom se proširuje osnov za razrešenje sudija, stvarajući u stvari novi osnov za razrešenje pod izgovorom „tumačenja“ pojma ozbiljnog nepoštovanja dužnosti sadržanog u sadašnjem stavu 4. člana 104. Ustava. Tako, kao što smo ranije naglasili u ovom dokumentu, izvršna i zakonodavna vlast nameravaju da kao osnov za razrešenje sudije dodaju slučajevu u kojima je „... dokazano da [sudija] ima neopravdanu imovinu, ili ima ranjiv integritet, ... kako je utvrđeno zakonom“. Međutim, treba napomenuti da je pitanje ocenjivanja učinka već obrađeno u postojećim zakonima. Prema Zakonu br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova, u članu 27. je utvrđeno da „Ocena komisije za ocenu učinka sudije predstavlja osnov za [...] pokretanje postupka za razrešenje sa dužnosti sudije ...“. Stoga, nije jasno zašto je potrebno izmenom Ustava da se utvrdi „ocena učinka“ kao kriterijum za razrešenje, kada se ima u vidu da je Zakon o Sudskom savetu Kosova već precizirao ovaj kriterijum koji predstavlja osnov za razrešenje. Stoga, u tom duhu, motiv za ovaj predlog se mora odmeriti u svetu pravne tradicije i zajedničkih ciljeva institucija da se ovo pitanje obradi zajedničkom inicijativom, što se ogleda u Pismu o posvećenosti koji je referisan u ovom dopisu.*

*Ista pravna dilema postoji i u pogledu neopravdane imovine, budući da je takvo delo krivično inkriminisano prema važećem zakonodavstvu. Prema članu 430. stav 2. Krivičnog zakonika Kosova „Svako lice koje je prema zakonu obavezno da prijavi imovinu, prihode, poklone, drugu materijalnu dobit ili finansijske obaveze i koje falsifikuje ili ne priloži tražene podatke u prijavi, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora od šest (6) meseci do pet (5) godina“. Dakle, lažno prijavljivanje imovine predstavlja krivično delo kažnivo prema važećem zakonodavstvu, a Ustav je predviđao meru razrešenja za sudije ili tužioce samo u slučaju izvršenja krivičnog dela dokazanog pravnosnažnom sudskom odlukom.*

*Proširenje osnova za razrešenje sudija, zajedno sa standardom kako je utvrđeno zakonom kojim se to proširenje predviđa, kao što ćemo detaljnije razraditi u nastavku, u suprotnosti je sa mišljenjem Venecijanske komisije koje bi trebalo da služi kao osnova za ograničenje političkih grana vlasti u davanju ovakvih predloga. Još važnije od toga, ova praksa je u suprotnosti sa praksom Ustavnog suda koja je godinama građena u ovoj oblasti ustavne sudske prakse.*

*Problem vezan za standard postavljen u predlogu amandmana, a koji se odnosi na to da je osnov za razrešenje sudije proširen i da će biti dodatno regulisan „kako je to zakonom određeno“, izaziva još jednu zabrinutost za mogućnost uplitanja u pravosudni sistemu.*

[...]

*Nema nikakve sumnje, u stavu SSK-a, da odredbe predloženog amandmana br. 27 predstavljaju široke i fluidne osnove za mešanje van-ustavnim sredstvima u individualnu i kolektivnu nezavisnost sudija. Shodno tome, to čini pravosudni sistem, faktički ali i pravno, podložan političkim granama vlasti. Stavljanje pojedinačnog sudije i pravosuđa u ranjivu i potpuno nezaštićenu poziciju u odnosu na skoro neograničene moći političkih ograna (zajedno) čini nezamislivim garantovanje pravosudnog sistema u kojem građani mogu tražiti i dobiti jednaku pravdu, nepristrasnost i jednak tretman pred zakonom. Tako nešto, po našem mišljenju, nije i nikada nije bilo u nameri ustavotvoraca”.*

c) Što se tiče predloženih ustavnih amandmana vis-á-vis stavova Venecijanske komisije

71. SSK povedlači: „Međutim, kao što ćemo videti u nastavku, osim stavova istaknutih u Mišljenju Venecijanske komisije, amandman br. 29 proširuje spisak subjekata kojima je ovim Mišljenjem dozvoljeno da vrše kontrolu integriteta dodavši i kandidate za gore navedene pozicije. Štaviše, u novom predloženom članu 161 D, Veću za proveru integriteta su ostavljene blanko nadležnosti kategorisane samo pod frazom „kontrola integriteta“ za koju se tvrdi da se vrši „na način i postupak utvrđen zakonom“. Čak i ovaj aspekt, materijalna nadležnost procene kojeće ovo Veće učiniti, po mišljenju SSK-a, prevazilazi ograničenja koja mišljenje Venecijanske komisije daje za kontrolisane predloge. Predmetni član 161D daje Veću za kontrolu ovlašćenje da predloži razrešenje subjekta kontrole (u stavu 3.) i stavlja predsednika u poziciju da u svakom slučaju da saglasnost na ovaj predlog, utvrđivanjem da „.... Predsednik razrešava sa dužnosti sudije ... subjekta koji ne prođe proveru integriteta“. Ovom odredbom, predloženi amandman stvara, na neproporcionalan i neopravdan način, dva paralelna i diskriminatorska sistema za razrešenje sudija: jedan za subjekte kontrole i jedan za sudije uopšte. Ova surha se ne čini prirodnom za predmetni član jer isti ima za cilj da uspostavi kontrolu subjektima kontrole (upravljačkom delu pravosudnog sistema), a ne sudijama. Takav pristup je u suprotnosti sa mišljenjem Venecijanske komisije za ovu inicijativu. Osim gore navedenog kršenja, predloženi član 161 D u stavovima 3. i 4. proizvoljno se meša u nadležnosti predsednika, dajući Veću za proveru integriteta efektivne nadležnosti da razrešava sudije, koja su prirodno i tradicionalno imali i koja supripadala samo predsedniku“.

72. Što se tiče dela pod nazivom „Konkretni argumenti u vezi sa predlogom amandmana br. 27, 28. i 29“, Sudski savet se poziva na presudu Suda u slučajevima KO29/12 i KO48/12 i presudu Suda u slučaju KO98/11, odnosno na stav poslednje navedenog u vezi sa podelom vlasti i nezavisnosti sudstva.

c) Što se tiče predloženog ustavnog amandmana br. 29

73. Povodom predloženog ustavnog amandmana br. 29, Sud primećuje da SSK pokreće sledeća pitanja: (i) predlog ustavnog amandmana ne daje jasnoću o tome šta će uključivati kontrola integriteta, i u tom pogledu se poziva na nečalo predvidljivosti; (ii) subjekti kontrole imaju privremeni i nestalni mandat; (iii) predloženom ustavnom amandmanu br. 29 nedostaju detaljne odredbe za Autoritet za kontrolu integriteta; i (iv) predloženi ustavni amandman br. 29 krši prava zagarantovana članovima 32. i 54. Ustava.
74. SSK, u vezi sa jasnoćom šta će obuhvatiti kontrola integriteta prema ovom predloženom ustavnom amandmanu, precizira da: „*Pravna predvidljivost posebno zahteva da se odredba ne primenjuje retroaktivno, da je odredba konzistentna i da je generalno dostupna pojedincima da znaju pravne posledice normi. To je zato što ni u jednom od članova koji se predlaže da se dodaju posle člana 161, nije pojašnjeno šta bi bilo uključeno u kontrolu integriteta. Ako se ovaj predloženi amandman čita u vezi sa amandmanom 27, kao i sa predloženim novim članom 161 B, stav 1, lako je zaključiti da je i ovo pitanje prepusteno diskreciji političkih grana koje će regulisati zakon. Međutim, tako važno pitanje za proces koji se smatra ozbiljnim, ne bi trebalo ostaviti da se pitanje integriteta i elementi koji će se koristiti za merenje, budu ostavljeni da se regulišu zakonom.*
- Savet je zabrinut da ukoliko ovaj način ustavnih promena bude legitimisan, u budućnosti postoji rizik da će se glavne institucije upravljanja pravosudnim sistemom suočiti sa ozbiljnim izazovima u svakodnevnom radu. To je zato što u nepredvidivom i fleksibilnom sistemu „kontrole“ integriteta, ove institucije lako mogu ostati bez odgovarajućeg kvoruma, čime bi se ugrozilo obavljanje svojih funkcija u budućim procesima zapošljavanja i upravljanja pravosudnim sistemom. Pored normativnih/ustavnih nedostataka koji se odnose na pravnu predvidljivost, ustavna definicija integriteta postaje još važnija u odnosu na član 161 B, jer naglašava i zahteva da članovi Veća budu od visokog integriteta. Neopravданo je ne definisati, na ustavnom nivou, elemente integriteta u procesu u kome se predlaže glavni deo ustavnih normi za rešavanje ovog pitanja. Ne može biti realnog očekivanja redovnog procesa integriteta, na primer, ako članovi veća u okviru vlasti za kontrolu integriteta preuzmu ove uloge bez predvidivog procesa u pogledu kvaliteta koje moraju da poseduju da bi obavljali ovu funkciju.*”
75. U tom smislu, SSK se poziva na presudu Suda u slučajevima KO29/12 i KO48/12 I ističe: „*Kako je i Sud istakao, u tom slučaju postoji opasnost kršenja ovog člana Ustava neimenovanjem sudija na vreme. Oba člana, 32. i 54., ponavljaju načelo podele vlasti u meri u kojoj se ponavlja da su vršenje sudske vlasti i pristup pravnim sredstvima kamen temeljac jednog od tih stubova, odnosno pravosudne vlasti države*”.
76. U nastavku, SSK je u vezi sa predloženim ustavnim amandmanom br. 29, u delu koji se odnosi na subjekte koji podležu proveri integriteta, istakao da su : (i) “*predmet kontrole u skladu sa članom 161A, predloženi amandmanom br. 29: članovi Sudskog saveta Kosova, članovi Tužilačkog saveta Kosova, predsednici svih sudova i svi glavni tužioci kao i kandidati za ove funkcije, isključujući predsednika Ustavnog suda;* (ii) *mandat Autoriteta za kontrolu integriteta je 2 (dve) godine sa mogućnošću produženja za još 1 (jednu) dodatnu godinu ako 2/3 svih poslanika Skupštine glasa za ovo produženje”.*
77. Što se tiče ta dva, SSK precizira da je takav mandat neadekvatan iz sledećih razloga: (i) *subjekti kontrole koji su predviđeni da budu predmet mandatnog procesa u okviru amandmana br. 29., su subjekti sa ograničenim vremenskim mandatom. Na primer, mandat članova Sudskog saveta Kosova je 5 (pet) godina; mandat članova Tužilačkog saveta je 5 (pet) godina; mandat predsednika sudova je 5 (pet) godina bez prava*

*ponovnog izbora; (ii) na većini ovih pozicija, službenici koji ih trenutno obavljaju su na sredini ili pred kraj svog mandata; i (iii) pošto će vremenski mandat Autoriteta za kontrolu integriteta biti najviše 3 (tri) godine, a u optimalnom slučaju 2 (dve) godine, efekat ove „provere“ će biti veoma minimalan, jer će lica koja će se „kontrolisati“ vrlo brzo nakon te kontrole napustiti te pozicije i drugi ljudi će zauzeti iste, za koje nadležni autoritet neće imati vremena da prekontroliše”.*

78. SSK u svojim komentarima ponovo ističe: “*Savet smatra da treba jačati unutrašnje mehanizme kontinuirane provere integriteta, što je motivisalo da mišljenje Saveta bude deo Zajedničkog Pisma o posvećenosti, koje ima za cilj da kroz sveobuhvatne zakonske reforme cilja značajan broj pitanja, uključujući pitanja u vezi sa ličnošću sudija i kandidata za sudije*”. U nastavku, prema SSK-u: “*Nije jasno da li pored mandata na rukovodećim pozicijama, sudije mogu izgubiti i sudijski mandat, jer je njihov sudijski mandat vezan za ovaj mandat*“.
79. Štaviše, SSK je precizirao da predloženom ustavnom amandmanu br. 29 nedostaju detaljne odredbe za Autoritet za kontrolu integriteta. S tim u vezi, SSK dodaje sledeće: “*Dok je mandat prvobitnih članova autoriteta 3 (tri) godine. S druge strane, za nastavak mandata za još 1 (jednu) dodatnu godinu biće potrebno 2/3 glasova u Skupštini. Ovakav način regulacije može učiniti ovu vlast neefikasnom, jer u institucionalnom kontekstu Kosova retko dobijaju 2/3 glasova u Skupštini. Ovo može dovesti do rizika da proces kontrole koji je započet ili koji je ostao u žalbenoj instanci ne može biti završen zbog nedostatka legitimite Autoriteta za kontrolu integriteta za dodatni mandat od 1 (jedne) godine. Ovo može blokirati ove institucije i samim tim predstaviti negativne posledice u pravosudnom sistemu, a samim tim uticati na umanjenje ljudskih prava zagarantovanih u Poglavlju II (kao što su: pravo na pravno sredstvo, pravo na pravično suđenje i u razumnom roku, itd.)*”. U tom smislu, Sudski savet dodaje da su nadležnosti Veća za proveru integriteta u suprotnosti sa odredbama koje garantuju funkciju i mandat ustavnih institucija.
80. SSK dalje naglašava da načrt člana 161F u predlogu ustavnog amandmana br. 29 „*potpuno ukida pravo na pravno sredstvo*“ i kao takvo krši prava zagarantovana članovima 32. i 54. Ustava.
81. Konačno, SSK se poziva na međunarodna prava i standarde u pogledu nezavisnosti pravosuđa, odnosno na član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i dokumente i instrumente Saveta Evrope i Venecijanske komisije.

**(iv) Komentari koje je podneo Sudu g. Abelard Tahirri, poslanik parlamentarne grupe Partia Demokratike e Kosovës, 3. aprila 2023. godine**

82. Dana 3. aprila 2023. godine, nakon što je Sud usvojio zahtev g. Abelarda Tahirija, za produženje roka za komentare, poslednje navedeni je istog datuma podneo Sudu svoje komentare na zahtev podnosioca. Njegovi komentari se posebno odnose na predložene ustavne amandmane br. 27 i 28, za koje je istakao sledeće:

[...]

12. Član 104. 4 Ustava propisuje: „*Sudije se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti*“. Kao takav, ovaj stav uspostavlja veoma snažnu garanciju na mandat sudija, koji takođe služi kao sredstvo za zaštitu od politički motivisanih razrešenja ili razrešenja sa političkim

*uticajem. Stoga, u smislu ovog člana, sudije se mogu razrešiti samo po dva osnova, po osnovu kažnjavanja za teško krivično delo, čiju definiciju daje Krivični zakonik Republike Kosovo, ili zbog ozbiljnog nepoštovanja sudske dužnosti.*

*13. A nacrt amandmana br. 27. predlaže da se stavu 4. ovog člana doda još jedan podstav, proširujući listu osnova (slučajeva) kada se sudija može razrešiti. [...]*

*14. Na ovaj način, dok je nacrt amandmana br. 29. predložen kao prelazna odredba u članu 161 A, 161 B, 161 C, 161 D, 161 E, 161 F, to nije slučaj sa amandmanima br. 27. i 28. Stoga, samo ova da poslednja, su predmet komentara i mog zahteva da iste Sud razmotri i da se nakon ocene proglose neusaglašenim sa Ustavom, jer smatram da umanjuju prava i slobode zagarantovane II Poglavlјem isto.*

*15. Uzimajući za osnov činjenicu da podstav 4a proširuje osnov za razrešenje sudija, obuhvatajući, između ostalog, i mogućnost da je utvrđeno da isti ima neopravdanu imovini i/ili da ima ugrožen integritet, smatramo da su ova dva predložena osnova u suprotnosti sa II Poglavlјem Ustava, odnosno sa članom 22, 36, 46 i 49".*

83. Što se tiče gore navedenog, g. Abelard Tahiri precizira da se takve osnove, kao što je neopravdانا imovina i narušen integritet „ne koriste prema međunarodnim aktima i instrumentima, kao i prema najbitnijim dokumentima međunarodnih institucija i tela, koje su unifikovale sprovođenje načela o nezavisnom pravosuđu“. U ovom slučaju, on se poziva na član 16. Bengalskih načela ponašanja sudija, Deklaraciju načela nezavisnosti pravosuđa sa konferencije predsednika viših sudova Centralne i Istočne Evrope i Akte Savetodavnog veća evropskih sudija (SVES).
84. U smislu napred navedenog, g. Abelard Tahiri precizira: “*Ono što je po mnom mišljenju sporno, ostaje proširenje osnova za razrešenje sudija u: 1. slučaju da je utvrđeno da ima neopravdanu imovinu i 2. u slučaju da ima ugrožen integritet. Ova dva slučaja koja su predložena u nacrtu ustavnih amandmana koja će se sprovести stalnim planom, smatram da ugrožavaju u suštini nezavisnost pravosudnog sistema i samih sudova kao nosilaca sudske vlasti*”. Što se tiče ta dva, g. Abelard Tahiri podvlači: “*To su dva besprimerna i arbitarna osnova koja predstavljaju veliku mogućnost za ugrožavanje nezavisnosti sudske vlasti, uspostavljajući standarde za razrešenje – koji su različiti od onih međunarodnih i promovišući nasilnu mogućnost za miniranje nezavisnosti sudske vlasti koja je zagarantovana Ustavom*”.
85. Prema g. Abelardu Tahiriju: “[...] ove dve osnove umanjuju prava i slobode iz II Poglavlјa Ustava, pošto smatram da nisu u potpunom skladu sa međunarodnim aktima koje sprovodi većina demokratskih zemalja i koji imaju za cilj obezbeđivanje nezavisnosti sudova i sudija u njihovom donošenju odluka”.
86. Na kraju, g. Abelard Tahiri predlaže Sudu da se “*svi gore navedeni komentari koji su dati na nacrt amandmana br. 27 prihvate u potpunosti, kao i za nacrt amandmana br. 28, jer je srž ova dva amandmana, osporena s moje strane, u potpunosti ista*”.

#### **(v) Komentari koje je podneo Kabinet predsednice 25. aprila 2023. godine**

87. U svojim komentarima podnetim Sudu, Kabinet predsednice Republike Kosovo prvo saopštava:

*[...] Kabinet predsednice Republike Kosovo je učestvovao na sastancima u vezi sa ustavnim amandmanima za proces vetinga, tokom faze rada sprovedene od strane Ministarstva pravde i tokom rada ad – hoc komisije Skupštine”.*

88. U svojim komentarima, Kabinet predsednice ponavlja potrebu za procesom provere, kao rezultat toga što “*su zastoji i neuspesi u pravosudnom sistemu u našoj zemlji stalno utvrđeni, kako iz izveštaja međunarodnih organizacija i mehanizama a tako i od nezavisnih domaćih posmatrača. To snažno dokazuje da su se postojeći mehanizmi pravosudnog sistema pokazali neefikasnima, odnosno nedovoljnima da bi garantovali potreban nivo efikasnosti, profesionalizma i integriteta sistema sudstva i tužilaštva. Pravosudni sistem nastavlja da boluje od ozbiljnih defekta, počev od nedostatka efikasnih mehanizama kako bi se nadgledao i ocenio integritet sudija i tužioca; nedostatak nezavisnosti i efikasnosti sudija i tužilaca a što ima za posledicu povredu prava građana; ne zadovoljavajući profesionalni nivo u donošenju odluka i sve do političkih uticaja, nepotizma i korupcije*”.
89. Kabinet predsednice, između ostalog, ističe: “*Nasilje na rodnoj osnovi nastavlja da ostaje jedna od najtežih rana u kosovskom društvu i ponovljeni neuspesi pravosudnog sistema da bi pružio razumnu zaštitu za žrtve opterećuje teretom i odgovornošću državi Kosovo. To je samo jedan od segmenata gde je pravosudni sistem stalno podbacivao i ti neuspesi su imali fatalne posledice za žrtve nasilja na rodnoj osnovi, ali su i pokrenuli očekivana reagovanja javnog mnjenja*”.
90. Kabinet predsednice dalje nastavlja, naglašavajući: “*Legitimnost pravosudne vlasti ne može da se tretira odvojeno od poverenja građana na sudove i tužilaštvo. Uzimajući u obzir da je jedini od tri ogranka vlasti koji se ne legitimise glasom građana, sudska vlast derivira svoj legitimitet od poverenja građana i opravdava to preko integriteta, nezavisnosti i profesionalizma*”.
91. Na kraju, Kabinet predsednice ističe: “*Zajedničko institucionalno zalaganje kako bi se realizovao proces vetinga preko ustavnih amandmana, treba gledati i oceniti kao odražavanje na nužnu potrebu za izgradnju efikasnog i nezavisnog sistema. Činjenica da je ad – hoc komisija Skupštine sastavljena od poslanika vlasti i opozicije i da su isti jednoglasno usvojeni dala je dodatni legitimitet radu te komisije. Kako bi bilo efekta preko onog površnog, kao i snažni građanski legitimitet, proces vetinga treba da se ostvari preko procesa ustavnih amandmana usvojenih od strane Skupštine Republike Kosovo, kao najsNALAŽLJIVIJI glasnogovornik glasa građana. Svaki drugačiji pristup bi više licio na improvizaciju i bila bi samo kamuflaža suprotstavljanja procesu vetinga. Ti pristupi ne pomažu sam pravosudni sistem i kazu prava na njegovu zaštitu i ojačanje nezavisnosti, integritet i profesionalizam*.

[...]

*Sa druge strane, ocenjujući odgovornost amandmana Ustava kao ekskluzivni prerogativ zastupnika naroda, taj oblik realizacije vetinga prekoračuje autorstvo bilo koje vlasti i institucije, skrećući veting u neophodan proces u državnom i društvenom interesu.*

*Takođe, određivanje i realizacija vetinga preko stvaranja ustavnih mehanizama podvrgavajući se proceduri izmene Ustava, pokazuje odražavanje narodnih zastupnika kako bi ispunili važan standard u procesu integracije Kosova u Evropsku uniju. Kosovo je stalno bilo kritikovano od nadzornih mehanizama Evropske unije, zbog pravosudnog sistema koji je u svojoj ranoj fazi razvoja. Štaviše, kapacitet pravosudnog sistema kako bi primenio standarde *acquis* Evropske unije, nastavlja da se vidi sa skepticizmom i u zadnjem izveštaju EU-a za Kosovo za 2022. godinu.*

*S druge strane, izgradnja ustavnih mehanizama koji omogućavaju ostvarenje procesa vetinga, stvara najviše standarde odgovornosti za nadležne organe da bi organizovali i upravljali procesom vetinga.*

*Predložene ustavne izmene treba takođe da se gledaju kao usluga za dopunu Ustava, to iz činjenice što ti amandmani povećavaju ustavne mehanizme da bi se omogućila što efikasnija primena člana 53. Ustava. Svaki ustavni amandman koji dopunjava Ustav u određenom segmentu, naročito sa mehanizmima koji se smatraju neophodnima kako bi se realizovali objektivi države Kosovo u procesu integracije u Evropsku uniju i koji se ocenjuje da su u skladu sa državnim i građanskim interesom, treba da imaju podršku narodnih zastupnika”.*

92. U smislu gore navedenog, u svojim komentarima pred Sudom, Kabinet predsednice zaključuje: *“U tom smislu, najozbiljnije odražavanje koje preduzimaju institucije Kosova jeste da se garantuju ustavni i zakonski mehanizmi koji bi doprineli u podizanju kapaciteta za nezavisni, profesionalni pravosudni sistem sa integritetom.* Prema tome, predsednica Republike Kosovo ocenjuje proces vetinga kao neophodan i kao zajedničku institucionalnu odgovornost u interesu države i građana. *U smislu odgovornosti kako bi se garantovalo ustavno funkcionisanje institucija, a nadovezanih i sa ulogom jedinstva predviđanim Ustavom, predsednica će preuzeti potrebne odgovornosti u vezi sa procesom vetinga u pravosudnom sistemu”.*

**(vi) Odgovori Ministarstva pravde na komentare SSK-a, TSK-a i g. Ablerada Tahirija u vezi sa zahtevom, koji su podneti 19. aprila 2023. godine**

- a) *Odgovor Ministarstva pravde na komentare SSK-a:*
93. Što se tiče komentara SSK-a o „tendenciji uplitanja u pravosudni sistem“, Ministarstvo pravde ističe: *“Problemi i izazovi pravosudnog sistema koji su evidentni na Kosovu, potvrđeni i od kredibilnih domaćih i međunarodnih izveštaja, kao što je posebno razrađeno u stavu 10 komentara Ministarstva dostavljenih ranije Sudu za ovaj zahtev (u daljem tekstu: prvi komentari Ministarstva pravde). Tim odgovorima Ministarstva pravde se prilaže i sažetak domaćih i međunarodnih izveštaja koji su naglasili i identifikovali mnoštvo problema u sudskom i tužilačkom sistemu. Da bi odrazila na još praktičniji način jedan od glavnih problema sistema pravde – nepotizam, Venecijanska komisija je izričito spomenula u svom Mišljenju, kao sledeće: “Nepotizam je proširen u pravosuđu, gde su članovi porodica sudija i tužilaca svih nivoa zaposleni u sudskim i tužilačkim položajima. Unutar pravosuđa su stvorene interesne grupe koje podržavaju jedna drugu. Posebne kritike su izražene za slučajeve krivičnog ne – ganjanja, krivična ganjanja za netačne zločine (npr.: lake telesne povrede, umesto pokušaja ubistva) ili pripremanje optužnica za koje se navodi da su namerno sastavljene na nekoherentan način kako one ne bi uspele na sudu.*

*Polazeći iz kredibilnosti izdatih mišljenja o problemima i izazovima pravosudnog sistema, a posebno uzimajući u obzir da je Ministarstvo pravde iz istih izvora zatražio mišljenje na transparentan način, politike Ministarstva u nikakvoj formi ne mogu da se ocene kao mešanje u nezavisnost pravosudnog sistema kao što se obično vrši od predstavnika tog sistema. Pravosudni sistem je nezavisni sistem u smislu njegovog funkcionisanja i internih politika. Važeće zakonodavstvo ili javne politike koje dotiču pravosuđe nadležnost su Ministarstva pravde, a što na jasan način odražava načelo kontrole i balansiranja vlasti. U tom pravcu, a u duhu ustavnog i zakonskog uređenja, u svakoj takvoj inicijativi, Ministarstvo je pozvalo na saradnju predstavnika pravosudnog*

*sistema, naročito SSK i TSK, sa ciljem sastavljanja politika i zakonodavstva koji odgovara potrebama i izazovima koji su se pojavili u sistemu. Takva među institucionalna koordinacija je neizbežna sa ciljem proizvodnje adekvatnih politika za sistem. Kasnija koordinacija i rešavanje utvrđenih problema a podržanih od domaćih i stranih organizacija, su upravo suprotno sa mešanjem za koje navode SSK i TSK, navodi koji pokušavaju da isključe ulogu Vlade u sastavljanju javnih politika pravosuđa, povređujući tako ustavno načelo kontrole i balansiranje vlasti, a sa tim i insistiranje očuvanja status kvoa”.*

94. Što se tiče nedostatka ciljanog objekta kroz ustavne amandmane, koji tvrdi SSK kao rezultat završenog procesa zapošljavanja i potpisivanja “Zajedničke deklaracije o posvećenosti”, Ministarstvo pravde naglašava da:

*“Ministarstvo pravde ocenjuje da se sa ta dva elementa pomenuta od strane SSK-a nikako ne konzumira ciljani predmet ustavnih amandmana. Što se tiče prvog elementa, kao što je pomenuto i u stavu 9 prvih komentara poslatih od strane Ministarstva pravde, treba da se ponovo naglasi da je postupak regrutacije novih sudija, ne samo tokom ove dve zadnje godine, nego za dugo vreme, sproveden bez specifičnog zakonskog regulisanja procedure provere integriteta sudija, dovodeći tako do znaka pitanja efikasnost procesa regrutacije. Za to se pozivamo na Pravilnik o regrutaciji sudija, gde se u članu 23. samo u potpuno uopštenom aspektu određuje da je Jedinica odgovorna za prikupljanje potrebnih podataka, koji će komisiji služiti za verifikaciju i procenu ličnog i profesionalnog integriteta kandidata, poštujući međunarodne akte i standarde i važeće zakone na snazi. Dalje propisuje da se kandidati obaveštavaju sa podacima iz te procedure pre usmenog intervjuisanja i da se ti nalazi ocenjuju u rezultatu usmenog intervjeta zajedno sa stručnom sposobnošću, poznavanjem zakonodavstva i veština komuniciranja.*

*Dakle, Pravilniku o regrutaciji SSK-a nedostaje preciziranje podataka koji se sakupljaju tokom provere integriteta, prava i obaveze kandidata za sudiju tokom te procedure, obaveza saradnje institucija /drugih privatnih lica, utvrđivanje podataka od organa koji sakuplja iste, i druge stvari koji bi obezbedili efikasnost te procedure. Veoma velika mana je i činjenica da se integritet računa sa bodovima u procesu regrutacije a ne kao kvalifikacija da li je lice prošlo proveru integriteta ili ne. To stvara situaciju gde je kandidat mogao da se oceni veoma visokim ocenama u stručnoj sposobnosti, poznavanju zakonodavstva i u veštinama komunikacije, a da se oceni slabo u integritetu, ali bez obzira na to, visoko ocenjivanje u tri (3) prve stvari njega rangira visoko i čini da se bira kao sudija. Vredi naglasiti da takoreći identična situacija nadavlada i tokom regrutacije tužilaca. Zatim komentari SSK-a pominju samo proveru integriteta tokom regrutacije novih sudija, dok se potpuno ignoriše stalna provera integriteta sudija za određene vremenske periode i tokom transferisanja ili njihovih unapređenja. Bez obzira na ne planiranje SSK-a o regrutaciji novih sudija, provera integriteta je postupak kojem sudije treba da se podvrgnu na stalni način. Trenutno, SSK obuhvata procenu integriteta u okviru procene učinka sudija, ocenjujući integritet sa bodovima, a što ponovo stvara nepogodnu situaciju gde sudija sa odličnim učinkom ali bez integriteta nastavlja da bude deo sistema. Za važnost stalne provere integriteta, pozivamo se na stav 14. Mišljenja Venecijanske komisije, gde je jedan od oblika provere integriteta i onaj koji se vrši u redovnjim oblicima (stalne), dalje razrađeno u stavu 17 prvih komentara dostavljenih od Ministarstva pravde. Takođe, u stavu 25 tog Mišljenja, Venecijanska komisija je ocenila da „Postojeći sistem ocene sudija nije toliko efikasan”.*

95. Ministarstvo pravde dalje dodaje: *‘Inače, bez ustavnih promena, postavlja se pitanje koji organ može da izvrši proveru integriteta članova SSK-a i TSK-a, ili i drugih visokih položaja kao što su predsednici sudova i glavni tužioci. Provera integriteta od samih tih položaja za sebe je veoma visoki standard za kontekst Kosova. Štaviše, dominirajući korporativizam unutar institucija pravosudnog sistema kao u TSK, kako je već potvrđeno sa mišljenjima Venecijanske komisije, ne doprinose kauzi zaštićenoj od aktera pravosudnog sistema. Štaviše, kada bi bilo interesovanja za internu proveru integriteta tokom svih ovih godina, SSK i TSK bi postigli da stvore interne i proceduralne adekvatne mehanizme provere integriteta, i ne bi doprineli godinama za problem koji sada ima velike razmere i koji opravdava ustavne promene, kao što je i preporučeno od Venecijanske komisije’.*
96. U tom smislu, Ministarstvo pravde dodaje: *‘Što se tiče Deklaracije o posvećenosti, kao što je objašnjeno i u stavu 21. prvih komentara dostavljenih od strane Ministarstva pravde, ciljane zakonske reforme su u punoj liniji sa ciljanim ustavnim amandmanima, jer, kao što je već objašnjeno, nakon provere integriteta „visokih položaja“ u pravosudnom sistemu od strane Autoriteta za kontrolu integriteta, biće potrebno da SSK i TSK sa članovima sa proverenim integritetom, stvore adekvatne interne mehanizme za dalju proveru integriteta. Kroz ove mehanizme se zatim omogućava provera integriteta sudija i tužilaca, kao što je gore objašnjeno. Štaviše, među institucionalna koordinacija služi za savršenstvo javnih politika kontrole vlasti i, kao takva, vrši se među institucijama za državne svrhe gde ne dolazi do izražaja pojedinac da za određeni vremenski period može da vodi određenu instituciju. Ministarstvo pravde ima za cilj među institucionalnu konsultaciju, koordinaciju i komunikaciju a ne onu ličnu. Obavezivanje za zajedničke napore prema reformi stvara odgovornost upravo za pravosudni sistem da doprinosi u njegovom savršenstvu i preko provere integriteta, dakle stvara odgovornost a ne izbegavanje odgovornosti zbog obavezivanja za saradnju’.*
97. Što se tiče komentara koji se odnose na predloženi ustavni amandman br. 27, Ministarstvo pravde ističe: *‘[...] svrha amandmana br. 27 je u potpunoj suprotnosti od onoga što navodi SSK. Kao što je razrađeno u prvim komentarima dostavljenih od strane Ministarstva pravde, taj amandman ima za cilj razjašnjenje ustavne osnove za razrešenje sudije za „ozbiljno nepoštovanje obaveza“, uključujući i element „procene nedovoljnog učinka na stalni način, utvrđivanje za postojanje neopravdane imovine, povređenost integriteta, ili ozbiljne disciplinske povrede“. Objasnjenje te osnove u Ustavu u stvari štiti nezavisnost pravosudnog sistema i povećava predvidljivost elemenata koji treba da se ispune za razrešenje sudije. Povređenost integriteta, ozbiljna disciplinska povreda, negativno ocenjivanje učinka ili nepoštovanje obaveza, ne mogu da ne budu osnov za razrešenje jer, bi u suprotnom, iskrivio imidž sudije ili tužioca i ne bi doprinelo efikasnosti pravosuđa a ni njegovog polaganja računa, a koji su ključni aspekti posebno iz tačke gledišta građanina. Zakoni koji regulišu dalje procedure provere integriteta, procene učinka ili disciplinovanja, dakle nužno treba da budu u skladu sa tim elementima definisanih u ustavnom amandmanu. Ti zakoni ne mogu da određuju druge dodatne osnove ili da budu predmet širih tumačenja kao što su trenutni zakoni u odnosu na član 104 (4) o sudijama ili član 190 (6) o tužiocima Ustava’.*
98. Pored toga, Ministarstvo pravde se poziva na Mišljenje Venecijanske komisije za Kosovo, kojim je preporučeno: *‘Međutim, kako bi se obezbedila proporcionalna reforma i da bi se ograničila podela pravosudnog sistema, Venecijanska komisija preporučuje ograničavanje prelazne procene za članove SSK i TSK, predsednike sudova i glavne tužioce. Ta procena treba da pokrije samo integritet (uključujući i neopravdanu imovinu), ali ne da pokriva učinak, koji nije dozvoljen osnov za proveru. Štaviše, to je relevantna*

*stvar za članove saveta*”. S tim u vezi, Ministarstvo pravde ponavlja: “*Polazeći od te preporuke Venecijiske komisije, Ministarstvo pravde je preispitalo i nacrt ustavnih amandmana i usaglasilo iste sa svim preporukama Venecijiske komisije*”.

99. Na kraju, što se tiče komentara koji se odnose na predloženi ustavni amandman br. 27, Ministarstvo pravde ističe: “*Što se tiče objašnjenja ustavnog osnova za razrešenje zbog „ozbiljnog nepoštovanja obaveza“, Ministarstvo pravde neće da ponovi svoje argumente koje je gore podnело u stavu 14. ovih odgovora, i u stavovima 14. do 22. prvih komentara dostavljenih od strane Ministarstva pravde, međutim u ovoj tački pojašnjava za Sud da navodi SSK da je neopravdانا imovina regulisana Krivičnim zakonikom, potpuno je neistinit. Krivični zakonik u članu 430. „Neprijavljanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda, poklona, druge materijalne dobiti ili finansijskih obaveza“ i Zakon o prijavljivanju imovine sankcionisu samo stvari ne – prijavljivanja ili lažnog prijavljivanja imovine. Dakle, ocenjivanje da li javni službenik (dakle, sudija ili tužilac) prijavljuje na vreme imovinu i da li je njegovo prijavljivanje potpuno, u smislu da li je izvršio lažno prijavljivanje ili je sakrio neku imovinu koju je imao u vlasništvu ili državini. Dakle, ti zakoni ne regulišu na nikakav način izvor imovine, da li je imovina prijavljivana od strane javnog službenika opravdana ili nije*”.
100. Što se tiče komentara SSK-a koji se odnose na predloženi ustavni amandman br. 29, Ministarstvo pravde u nastavku pojašnjava: “*U tački (3) što se tiče diskriminacije navedene od strane SSK-a u vezi sa pravnim sredstvima, ali i sa postojanjem pravnih sredstava za subjekte provere, Ministarstvo pravde ocenjuje da pravo sudija da se žale protiv odluke o razrešenju neposredno Vrhovnom суду, по članu 104 (5) i druga odredba koja je isključujuća za subjekat provere da takvu žalbu podnosi Žalbenom veću u okviru Autoriteta za kontrolu integriteta, obrazlaže se da je u skladu sa praksom ESLJP-a*”.
101. Prema Ministarstvu pravde: “*Ta razlika u tretiranju ispunjava tri kriterijuma određena iz gore navedene prakse (i) definisanje zakonom; (ii) legitimni cilj, i (iii) proporcionalnost. Što e tiče definisanja zakonom, Ustav i zakoni koji proističu iz Ustava i predloženi amandman br. 29. i zakon koji će uslediti nakon tog amandmana, jasno će definisati tu razliku. Ta razlika prati legitimni cilj a koji je provera integriteta „visokih položaja“ u pravosudnom sistemu i kandidata za te položaje, kako bi se omogućilo da zatim Sudski savet ili Tužilački savet izgrade unutrašnje mehanizme provere integriteta za kandidate za sudije i tužioce i stalnu proveru integriteta, kao što je i preporučeno iz Mišljenja Venecijanske komisije za Kosovo. Takođe se ispunjava i kriterijum proporcionalnosti, uzimajući u obzir da stvaranje Ustavnog organa van Sudskog saveta i onog Tužilačkog za proveru integriteta a zatim proporcionalno ostavljanje mogućnosti za žalbe pri Vrhovnom суду (sudije koje nemaju provereni integritet u toj tački) za razrešenje sudije, koji može da predloži taj Organ, potencijalno bi kompromitovalo celi proces provere integriteta od tog Organa. Iz tog razloga je i predviđeno da se stvori Žalbeno veće kao deo Autoriteta za kontrolu integriteta, čija priroda kvalifikuje njega kao „zakonom ustanovljenog suda“.*
102. Pored toga, na komentare SSK-a koji se odnose na nedostatak pravne predvidljivost provere integriteta, Ministarstvo pravde precizira: “*Što se tiče ne pojašnjenja šta obuhvaća „provera integriteta“, Ministarstvo pravde podseća Sud da su predloženi ustavni amandmani preporučeni od strane Venecijanske komisije da budu opšte prirode, koja je ocenila da su originalni predloženi amandmani bili „veoma detaljni“, izražavajući se tako da „Ustavi ne treba da sadrže detaljne proceduralne odredbe, već samo da određuju osnovna načela i da postave kamen temeljac institucija, po mogućnosti ne u biti, naročito*

*u sastavu i njihovim glavnim funkcijama“. Stoga, Ministarstvo ocenjuje da detaljne odredbe u vezi toga šta će da obuhvati i kako će tačno da se definiše provera integriteta, treba da se reguliše na nivou običnog zakona, a ne Ustava. Štaviše, postojeći duh Ustava Republike Kosovo ne praktikuje davanje definicija sličnim pojmovima. Ovde se Ministarstvo poziva na same trenutne osnove za razrešenje sudija, gde se „krivično delo“ ne definiše u okviru Ustava, nego se to vrši preko Krivičnog zakonika Republike Kosovo. Za razliku od definisanja tog osnova sa zakonskim odredbama, tako nešto ne postoji u okviru ustavnog osnova za razrešenje zbog „ozbiljnog nepoštovanja obaveza“. Pozivajući se na prve komentare poslate od strane Ministarstva pravde i gore podnetih pojašnjenja, Ministarstvo neće da ponovi potrebu za pojašnjenje tog ustavnog osnova za razrešenje. Međutim, Ministarstvo samo još jednom podseća Sud da uzimajući u obzir da će „ugroženi integritet“ i „neopravdana imovina“ biti kvalifikovani kao „ozbiljno nepoštovanje obaveza“ u okviru predloženih amandmana, sadrži dovoljno pojašnjenje tog pojma, dok njihovi specifičniji elementi treba da se regulišu odredbama na nivou zakona. Shodno tome, Ministarstvo ocenjuje da davanje detaljne definicije za „proveru integriteta“ na nivou Ustava bilo bi u suprotnosti sa njegovim trenutnim duhom. Štaviše, ESLJP je u slučaju Xhoxhaj protiv Albanije utvrdio da je odredba formulisana u širim pojmovima, kao što je bio slučaj pojma „ugrožavanje javnog poverenja“, „nije neobično“, i to pozivajući se na zakonske odredbe koje se smatraju detaljnijima od onih ustavnih koji uživaju opšti pristup“.*

103. Štaviše, na argument SSK-a koji se odnosi na „*opasnost od nedostatka kvoruma u Savetu za nastavak obavljanja svojih funkcija u budućim procedurama regrutacije i upravljanja pravosudnim organom*“, Ministarstvo pravde, između ostalog, dalje ističe: “[...] iako se predloženi ustavni amandmani ne upuštaju u detalje regulisanja rada Organa, tako da se izbegne paralizovanje Saveta, ti aspekti će biti regulisani na nivou zakona kako bi se obezbedila potrebna sredstva za izbegavanje rizika nedostatka kvoruma u Savetu. Amandman 161. D, stav 1, naglašava da se provera integriteta subjekata provere „vrši po načinu i postupku određenim zakonom“. Taj „način i postupak“ biće izvršen tako da će subjekti biti podvrgnuti proveri na gradualan način, počev od samih članova saveta, ali na paralelan način sa kandidatima za te položaje. To će se izvršiti tako da ako neki od trenutnih članova ne prođe tu proveru integriteta, onda kandidat za taj položaj, koji će zatim biti podvrgnut proveri integriteta, moći će da zauzme njegovo mesto i da izbegne rizik nedostatka kvoruma donošenja odluka u Savetu. Štaviše, odredbe u okviru trenutnog nacrtu zakona koji je u izradi od ad – hoc komisije Skupštine, predviđaju još jedan drugi način deblokiranja, koji obezbeđuje ostajanje na dužnosti trenutnih članova Saveta koji nisu prošli proveru integriteta, do izbora novih članova.

*Sudski savet Kosova trenutno ima dvanaest (12) članova. Od njih, očekuje se da najraniji mandat bude okončan u januaru 2025. godine, dok onaj zadnji u januaru 2028. godine. Ako se računa da će da bude pun mandat Organa tri (3) godine, onda samo trojici (3) trenutnih članova može da se okonča mandat u radnom mandatu Organa (ako se računa da će taj Organ početi sa radom 2023. godine). Međutim, i to može da se izbegne, pošto ti članovi mogu da budu u prvom redu provere integriteta i ujedno da se vrši provera integriteta za kandidate za te položaje, kao što je gore navedeno. To će biti upravo da se obezbedi da se Savet ne paralizuje i da se obezbedi njegov kvorum od devet (9) članova za donošenje odluka.*

*Savet, bio on sudski ili tužilački, nakon što se podvrgne toj proveri, kao što je gore navedeno u ovim odgovorima, nastaviće tu proceduru preko svojih internih procedura za celi pravosudni, odnosno tužilački sistem. Dakle, nadležnosti Organa će biti preneti na same savete, korak koji, u duhu Mišljenja Venecijanske komisije obezbeđuje minimalnu intervenciju u nadležnosti SSK-a i TSK-a, ali kako bi se postigao cilj reforme pravosudnog*

sistema. Trenutni kandidati koji prođu proveru integriteta, čiji su mandati argumentovani u prethodnom stavu, ali i novi kandidati sa petogodišnjim (5) mandatom imaće dovoljno mandata da bi nastavili na efikasan način da vrše proveru integriteta drugih sudija i tužilaca”.

104. U tom smislu, Ministarstvo pravde dodaje: “Što se tiče nedostatka predvidive procedure izbora članova Autoriteta za kontrolu integriteta, u vezi sa kvalitetom kojim oni /one raspolažu da bi izvršili tu funkciju, Ministarstvo se ponovo vraća na svoj argument da ustavne odredbe ne treba da sadrže detaljne proceduralne odredbe. Međutim, Ministarstvo ocenjuje da trenutni amandmani obezbeđuju predvidivu proceduru za izbor članova Autoriteta za kontrolu integriteta. Pozivajući se na član 161. B, na opšti način se predviđa sastav autoriteta, opšta načela rada autoriteta, kao i opšti kriterijumi za obavljanje funkcije člana tog autoriteta. Sa druge strane, član 161. C je posvećen samoj proceduri izbora, predstavljajući korake još od otvaranja procedure izbora organizovanog od predsednika i sve do procedure razrešenja tih članova, sa ciljem da taj autoritet bude nezavistan”.
105. Što se tiče komentara SSK-a da postoji “opasnost od povrede Ustava sa neblagovremenim imenovanjem sudija”, Ministarstvo pravde ističe: “[...] treba naglasiti da druge trenutne nadležnosti saveta, kao što je imenovanje, razrešenje, transferisanje, unapređenje sudija, odnosno tužilaca, ostaju samim savetima tokom celog vremena koliko Organ obavlja svoj mandat za proveru integriteta „visokih položaja“. Mandat Organa, dakle po članu 161. B i 161. D, predloženog amandmana br. 29., je ograničen u proveri integriteta „visokih položaja“ i kandidata za te položaje i eventualno u predlogu za njihovo razrešenje kod predsednika. Nadležnosti za imenovanje sudija ostaće, kao što je gore navedeno, u nadležnosti SSK-a, odnosno tužilaca u nadležnosti TSK-a“.
106. S tim u vezi i shodno komentarima SSK-a koji se odnose na subjekte provere integriteta, Ministarstvo pravde dalje odgovora:

“Što se tiče argumenta da je dvogodišnji (2), eventualno trogodišnji (3) mandat neadekvatan zato što je ograničen mandat subjekata provere, Ministarstvo pravde, pozivajući se na svoje argumente u stavovima 31. i 32., argumentuje da taj navod ne predstavlja prepreku ili umanjenje prava zaštićenih po Poglavlju II. Ustava.

Što se tiče navoda o nedostatku nadležnosti Autoriteta za kontrolu integriteta kako bi proverio kandidate za upražnjene položaje u Savetu, Ministarstvo ocenjuje da činjenica da će kandidati za položaje subjekata provere biti podvrgnuti proveri integriteta na paralelan način, takođe ponavljajući da će saveti biti u prvom redu te provere, obezbeđuje da će autoritet imati dovoljno vremenske nadležnosti kako bi obavio tu proveru. Cilj je da po okončanju mandata autoriteta, Kosovo ima SSK i TSK, čiji članovi, uključujući i predsednike sudova i glavne tužioce, koji će biti u stanju da stvore interne mehanizme provere integriteta i da primene na razuman način ustavne i zakonske nadležnosti.

Što se tiče navoda o ne razjašnjenu mogućnosti gubitka mandata sudije u slučaju da se predloži razrešenje subjekta provere, Ministarstvo pravde, pozivajući se na amandman 161. D, stav 4., ocenjuje da je ta posledica veoma jasna i da nema prostora za drugačije tumačenje, osim onog da će sudije, odnosno tužiocu, biti predloženi za razrešenje sa svojih položaja u slučaju da ne prođu proveru kontrole integriteta“.

107. Zatim, Ministarstvo pravde, u vezi sa komentarima SSK-a da ne postoje detaljne odredbe za Autoritet za kontrolu integriteta, dodaje: “[...] rad autoriteta za kontrolu integriteta neće početi pre stupanja na snagu Zakona koji proističe iz predloženog ustavnog amandmana br. 29., koji će na detaljan način konkretizovati sve odredbe u vezi sa tim autoritetom”. Dok, što se tiče komentara SSK-a koji se odnosi na “rizik ne okončanja postupka provere ili žalbenog postupka u slučaju ne obezbeđenja 2/3 glasova u Skupštini za produženje mandata Autoriteta za kontrolu integriteta”, Ministarstvo pravde pojašnjava: “Što se tiče žalbenog postupka, poziva se na član 161. A, stav 4, predloženih amandmana, koji izbegava taj rizik, naglašavajući da se „Žalbeni postupak protiv provere integriteta ne računa u rokovima u stavu 2. ovog člana”.
108. Shodno gore navedenom odgovoru, Ministarstvo pravde dodaje: “Međutim, za razliku od SSK-a, Ministarstvo pravde, prateći preporuku Venecijanske komisije, ocenjuje da postavljanje standarda od 2/3 glasova za osnivanje autoriteta i produženje njegovog mandata od strane Skupštine, treba da stoji kao takav zbog izbegavanja politizacije, koji bi mogao da se desi sa prostom većinom glasova Skupštine Republike Kosovo. A što se tiče argumenta SSK-a za mogućnost da se postigne 2/3 glasova, Ministarstvo ponovo skreće pažnju Suda na amandman 161 C, na osnovu kojeg će taj autoritet da se podvrgne rigoroznom postupku izbora, koji će biti upravljan od strane nezavisne ustavne institucije, pomoću međunarodnog mehanizma i na kraju će biti izglasan od strane Skupštine. Taj postupak koji je predstavljen u tom amandmanu uklanja mogućnost da mogućnost produženja mandata bude moguće od same izborne institucije. Međutim, glasanje sadrži veoma političku okolnost i sigurno je da to pitanje ostaje da se reši političkim sredstvima poštujući duh Ustava Kosova“.
109. U svom odgovoru na komentar SSK-a da su “Nadležnosti Veća za proveru integriteta u suprotnosti sa odredbama koje garantuju funkcionisanje i mandat ustavnih institucija”, Ministarstvo pravde precizira: “[...] nadležnosti Veća za proveru integriteta ne umanjuju prava zaštićena Poglavljem II. Ustava. Nadležnosti Veća da bi predložili razrešenje subjekata provere ne sadrži povredu prava na izbor, uključujući vremensko trajanje mandata, pošto razrešenje neće biti učinjeno na automatski način stupanjem na snagu tih amandmana, već odluka o razrešenju će biti posledica detaljnog razmatranja, koja će da se izvrši od strane potpuno nezavisne institucije i izabrane od strane Skupštine. Ministarstvo ocenjuje kao važno naglašavanje bitne razlike između predloženih amandmana i presude KO 29/12 i 48/12 na koju se pozivao SSK. To pošto, kao što se argumentovalo u gornjem stavu, u slučaju predloženih ustavnih amandmana, Autoriteta za kontrolu neće da ima nadležnost da bi okončao na prevremenim način mandat subjekata provere, nego će samo da daje predlog za razrešenje pri dotičnim organima. Ta odluka za predlog dolazi kao posledica odluke donete od strane autoriteta koji ispunjava uslove „zakonom ustanovljenog suda“ i tako prima atribute sudske rasprave”.
110. Što se tiče komentara SSK-a da se predloženim članom 161F krši pravo na pravna sredstva, Ministarstvo pravde dalje ističe: “Ministarstvo pravde se oštro protivi toj tački vraćajući se na prve komentare Ministarstva pravde. Dakle, Ministarstvo neće ponovo da se vrati na taj argument, pošto ocenjuje da ustavni amandmani, dakle pravo na žalbu u Žalbenom veću, koji sadrži „zakonom ustanovljen sud“, sadrži sve karakteristike efikasnog pravnog sredstva, shodno tome, taj amandman ne umanjuje prava zagarantovana u Poglavlju II Ustava Republike Kosovo u vezi sa članovima 6. i 13. EKLJP-a”.
111. Na kraju, što se tiče prava i međunarodnih standarda o nezavisnosti pravosuđa, Ministarstvo pravde pojašnjava: “[...] svi ti međunarodni akti, pa čak i neki drugi dodatni,

bili su osnov za rada u koncept dokumentu za sprovođenje postupka vetinga u pravosudnom sistemu, gde je posebno poglavje posvećeno upravo tim međunarodnim standardima zajedno sa praksama drugih država koji su sprovedli postupak vetinga. Usaglašavanje postupka vetinga sa međunarodnim standardima još od koncept dokumenta i sve do ustavnih amandmana koji se nalaze u Sudu, dokazuje se i sa pozivom na koncept dokument i nacrt ustavnih amandmana za razmatranje pri Venecijanskoj komisiji, uzimajući u obzir ulogu te Komisije kao savetodavnog organa Saveta Europe za ponudu pravnih saveta da li su ustavne i zakonske promene u skladu sa evropskim standardima i međunarodnom praksom u oblastima demokratije, ljudskih prava i vladavine prava”.

112. Pored toga, Ministarstvo pravde nastavlja: “U aspektu međunarodnih standarda, SSK je pokrenuo i aspekte nekih prava koja proističu iz EKLJP-a, koja mogu da se smanje od ustavnih amandmana, i tu su spomenuti članovi 6., 10. i 14. Argumenti za članove 6 i 13 su već gore podneti, međutim što se tiče člana 10. Konvencije koji garantuje slobodu izražavanja za koju SSK navodi da se umanjuje za sudije za slobodno izražavanje svojih mišljenja, praktično je nejasno koji od članova ustavnih amandmana mogu da učine to umanjenje, jer se Savet nije pozivao na neki odgovarajući član. Kao drugo, sloboda izražavanja u kontekstu ovog procesa je potpuno nedodirljiva i neprikladna, shodno tome i nerelevantna zato što sloboda izražavanja ne sadrži kriterijum procene u postupku, da bi se ponovo naglasilo da će osnov te provere biti provera integriteta koji obuhvata i proveru imovine”.
113. Na kraju, što se tiče komentara SSK-a da se predloženim ustavnim amandmanima umanjuje pravo zagarantovano članom 14. EKLJP-a, Ministarstvo pravde odgovara: “U vezi sa članom 14. EKLJP-a, takođe navedenog o umanjenju ali nije precizirano od koje odredbe amandmana, SSK je tvrdio da sudije treba da se imenuju i unaprede na osnovu kvalifikacija i iskustva a ne diskriminatorskih faktora. Takva izjava je tačna i prihvatljiva, međutim u konkretnom slučaju nije argumentovano od strane Saveta na nikakav način kako bi se diskriminirali subjekti provere, to iz činjenice što je postupak provere u direktnoj vezi da menadžerskim položajima sistema sudstva i tužilaštva, položaji koji su nadležni za obezbeđenje nezavisnosti, ne diskriminacije, proporcionalnosti, profesionalizma i nepristrasnosti sistema sudstva, odnosno tužilaštva, i upravo ti položaji su preporučeni i potvrđeni i od strane Venecijanske komisije za proveru integriteta”.

(b) Odgovori Ministarstva pravde na komentare TSK-a

114. Na komentare TSK-a, Ministarstvo pravde prvo komentariše: “Tužilački savet Kosova u svojim komentarima ukratko osporava ustavne amandmane bez argumentacije kako oni mogu da umanje prava predviđena Poglavljem II Ustava. [...] Dakle, kako se navodi na kraju dopisa, ovi komentari nisu pripremljeni za Ustavni sud, pa stoga ne odgovaraju na zahteve za obrazloženjem i argumentacijom na koji način se ovim ustavnim amandmanima mogu umanjiti bilo koja prava i slobode prema Poglavlju II Ustava. Ministarstvo pravde želi da skrene pažnju Sudu da su ovi komentari TSK-a zastareli u smislu da su se desile mnoge promene i događaji, dok komentari zadržavaju stare stavove koji se u praksi ne ostvaruju u potpunosti sada u realnom vremenu razmatranja predloženih amandmana. Međutim, neka od pitanja koja su pokrenuta u tim komentarima već su razrađena u prvim komentarima koje je poslalo Ministarstvo pravde ili čak u ovim gore datim odgovorima”.

(c) Odgovor Ministarstva pravde na komentare g. Abelarda Tahirija

115. Što se tiče komentara poslanika Skupštine, g. Abelarda Tahirija, Ministarstvo pravde odgovara: „*Prvo, povodom tverdњi poslanika, g. Tahirija, u vezi sa 'legitimizacijom' amandmana Vlade koje je predložila Skupština, Ministarstvo pravde ocenjuje da je proces izrade amandmana koji je razrađen u Ad-hoc komisiji Skupštine bio sveobuhvatan proces, uz učešće poslanika skoro svih poslaničkih grupa, uključujući i Parlamentarnu grupu PDK, kojom predsedava dotični poslanik. Tokom ovog procesa i diskusija, radna grupa ad-hoc komisije napravila je značajne izmene u predloženim amandmanima, čak i kao rezultat predloga poslanika iz redova opozicije. U ovim radnim grupama učestvovali su i predstavnici SSK-a, TSK-a, organizacija civilnog društva i misija i međunarodnih organizacija. Kao rezultat ovog sveobuhvatnog procesa, kako je sada poznato, Ad hoc komisija je jednoglasno usvojila predloge ustavnih amandmana koji su predmet ocene Ustavnog suda*“.
116. U nastavku konkretnih komentara g. Abelarda Tahirija u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27. i 28., Ministarstvo pravde precizira: „*[...] dalje pojašnjenje osnova za razrešenje sudije ili tužioca zbog 'ozbiljnog nepoštovanja dužnosti' je prihvatile i Venecijanska komisija u svom Mišljenju i nije bilo preporuke za promene. U tom kontekstu, u Mišljenju je na poseban način naglašen značaj provere integriteta, te neopravdane imovine u kontekstu provere integriteta sudija i tužilaca. Ministarstvo podseća Sud da je Venecijanska komisija u ovom Mišljenju ocenila usklađenosć predloženih ustavnih amandmana sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvom u oblastima demokratije, ljudskih prava i vladavine prava*“.
117. Na kraju, Ministarstvo pravde dalje dodaje: „*[...] ustavnim amandmanom se na ustavnom nivou pojašnjava šta spada u osnov 'ozbiljnog nepoštovanja dužnosti', koji je poznat po razrešenju sudija i tužilaca iz Ustava, ali i evropskih i međunarodnih standarda. Ovaj osnov nije proizvoljan, kako tvrdi dotični poslanik, jer će se za njegovu ocenu u skladu sa Ustavom i predloženim amandmanima primeniti zakonske odredbe, bilo od strane Autoriteta za kontrolu integriteta, kao privremenog organa, ili od strane SSK-a i TSK-a, kao stalnih organa. U Bangalorskim principima, na koje se poziva poslanik, integritet je jasno definisan kao vrednost i osnovni princip pravosuđa i u pomenutom dokumentu iz 2010. godine „mera sproveđenja“, osnova predložena amandmanima br. 27 i 28, je u skladu sa nalazom u tom dokumentu „... ponašanje koje je očigledno u suprotnosti sa nezavisnošću, nepristrasnošću i integritetom pravosuđa“. Takođe, u Deklaraciji o principima nezavisnosti pravosuđa iz Konferencije predsednika viših sudova centralne i istočne Europe na koju se poslanik poziva, pominje se „... ozbiljna povreda koja čini sudiju nesposobnim da to bude ...“. Dalje, u Mišljenju 3 KPVS-a takođe se naglašava da „Sudije moraju da postupaju sa integritetom u kancelariji i privatnom životu ...“. Ovi principi koje su razvila međunarodna tela moraju se primenjivati u skladu sa lokalnim kontekstom zemalja koje ih uzimaju u obzir. Korupcija dugo vremena dominira kao jedan od najvećih problema u pravosuđnom sistemu, o čemu svedoče lokalni i međunarodni izveštaji koji se pominju u ovim odgovorima, pa se za sudiju ili tužioca koji ima neopravdanu imovinu ne može smatrati da ima integritet i da je sposoban da služi u pravosuđnom sistemu*“.

**(vii) Odgovori SSK-a na komentare TSK-a, Ministarstva pravde i g. Abelarda Tahirija iz parlamentarne grupe PDK, podneti 19. aprila 2023. godine**

118. Pored svojih odgovora na komentare gore navedenih institucija, SSK je takođe podneo i spisak pravnih akata donetih i usvojenih u 2022. i 2023. godini i svoj Godišnji izveštaj.

(a) *Odgovori SSK-a na komentare TSK-a*

119. SSK je u svojim odgovorima na komentare TSK-a naglasio: „*Kao što smo istakli u prvom dopisu od 22. marta 2023. godine, Savet smatra da je Tužilački savet (TSK) u boljoj poziciji da brani i argumentuje nezavisnost tužilačkog sistema na Kosovu, a samim tim i SSK-a, i podržava argumente TSK-a*“.

(b) *Odgovori SSK-a na komentare poslanika Skupštine, g. Abelarda Tahirija*

120. Što se tiče komentara poslanika Skupštine, g. Abelarda Tahirija, SSK dodaje: „*Sudski savet Kosova ocenjuje da čak i komentare poslanika u vezi sa ustavnim amandmanima treba tretirati i ocenjivati u duhu tumačenja koje sam Ustavni sud ima o pitanjima koja se tiču Ustava i predloženih amandmana*“.

(c) *Odgovori SSK-a na komentare Ministarstva pravde*

121. U nastavku, u vezi sa komentarima Ministarstva pravde podnetim 22. marta 2023. godine, SSK ističe: „... suprotno navodu Ministarstva pravde da je predloženi „Veting“ potvrđen od strane Venecijanske komisije, u nekim aspektima predloženi ustavni amandmani prevazilaze ono što je Venecijanska komisija smatrala odgovarajućim iz šireg i nametljivijeg predloga koji je prvo bitno predstavljen ovoj instituciji. Konkretni argumenti o načinu tog prevazilaženja se nalaze u prethodnom dopisu Saveta podnet Sudu u vezi sa istim pitanjem“.
122. Konkretno na komentare koji se odnose na predloženi ustavni amandman br. 27, SSK ističe: „[...] predloženi amandman 27 proširuje osnove za razrešenje sudske komisije na nametljiv i umanjujući način u odnosu na prava zagarantovana Poglavlјima 2 i 3 Ustava. Dane ponavljamo, detaljnije komentare o ovome možete naći u prethodnom dopisu koji je Savet podneo Sudu“. Što se tiče komentara Ministarstva pravde da je važeći Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudske komisije i tužilaca nejasan u odnosu na disciplinsku odgovornost, osnove i disciplinske prekršaje, SSK dodaje: „Savet, iako svestan da je proces ocene disciplinske odgovornosti u prošlosti bio problematičan, naglašava da je u poslednje vreme bilo pozitivnih pomaka u ovom pravcu. To potvrđuje i Izveštaj o napretku za Kosovo Evropske unije za 2022. godinu, u kome se ističe: „Sudski savet Kosova je osnovao Savetodavnu komisiju za sudske etike. Oba Saveta nastavljaju da razvijaju disciplinske postupke protiv sudske komisije i tužilaca. Postoji blagi pomak ka izricanju blažih disciplinskih sankcija u odnosu na prethodne godine“.
123. Što se tiče prvih komentara samog SSK-a koji se odnose na umanjenje ljudskih prava kroz predložene ustavne amandmane, poslednje navedeni ponavlja da uključujući, ali ne ograničavajući se, umanjuju se: (i) prava da se glasa i bude biran; (ii) pravo na privatnost; (iii) pravo na pravično i nepristrasno suđenje; i (iv) pravo na sudsку zaštitu prava. Prema SSK-u: „Ova prava se krše direktno u odnosu na strane koje će biti prinuđene da se podvrgnu procesima izazvanim predloženom inicijativom, i/ili indirektno, odnosno prava građana koja će biti umanjena ili potpuno eliminisana zbog pravosudnog sistema koji teži da postane zavisan i da se upliće u političke procese“.
124. Na kraju, SSK traži od Suda: “*Izvan nadležnosti, Savet smatra da Sud ima ustavnu i zakonsku obavezu da predloge amandmana proglaši u suprotnosti sa Ustavom, odnosno da utvrdi da isti umanjuju prava zagarantovana Ustavom*”.

## **I. Relevantne odredbe Ustava Republike Kosovo**

### **Član 3 [Jednakost pred zakonom]**

- 1. Republika Kosovo je multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.*
- 2. Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.*

### **Član 4 [Oblik vladanja i podela vlasti]**

- 1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.*
- 2. Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.*
- 3. Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. Predsednik Republike Kosovo je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom.*
- 4. Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.*
- 5. Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi.*
- 6. Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje tumačenje Ustava.*
- 7. Republika Kosovo ima svoje institucije za zaštitu ustavnog reda i teritorijalnog integriteta, javnog reda i mira, koji funkcionišu na osnovu ustavne vlasti demokratskih institucija Republike Kosovo.*

### **Član 7 [Vrednosti]**

- „1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.*
- [...]"*

### **Član 21 [Opšta načela]**

- „1. Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.*
- 2. Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.*
- 3. Svi su dužni da poštaju prava i osnovne slobode ostalih.*
- 4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva“.*

## **Član 22** **[Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata]**

*„Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:*

- (1) *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;*
- (2) *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;*
- (3) *Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;*
- (4) *Okvirna konvencija Saveta Europe o zaštiti nacionalnih manjina;*
- (5) *Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;*
- (6) *Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;*
- (7) *Konvencija o pravima deteta;*
- (8) *Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni”.*

## **Član 24** **[Jednakost pred zakonom]**

*„1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*

- 2. *Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.*
- 3. *Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene“.*

## **Član 31** **[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]**

*„1. Svakome se garantuje jednak zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.*

- 2. *Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovaljenog, suda.  
[...]*

*4. Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice.*

*5. Svako ko je optužen za krivično delo će se smatrati nevinim, sve dok se ne dokaže njegova/njena krivica, u saglasnosti sa zakonom.  
[...]"*

## **Član 32** **[Pravo na pravno sredstvo]**

*Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interes, na zakonom propisan način.*

## **Član 36** [Pravo na privatnost]

- 1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja.*
- 2. Kontrola bilo kojeg stana ili drugih privatnih prostorija, neophodna radi vođenja istrage o zločinu, se može sprovoditi samo do neophodnog stepena i samo na osnovu sudske odluke, nakon objašnjavanja razloga neophodnosti takve kontrole. Odstupanje od ovog pravila je dozvoljeno ako je neophodno radi zakonitog lišavanja slobode počinioca krivičnog dela, prikupljanja dokaza koji se mogu izgubiti ili u slučaju otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti po ljude ili imovinu, na zakonom propisan način. Sud je dužan da odobri ovakva dela na retroaktivan način.*
- 3. Tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja je neotuđivo pravo. Ovo pravo se može uskratiti samo privremeno i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu zemlje, na zakonom propisan način.*
- 4. Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje istih je regulisano zakonom".*

## **Član 55** [Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

- 1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.*
- 2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.*
- 3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.*
- 4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.*
- 5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.*

## **Poglavlje IV** [Skupština Republike Kosovo]

[...]

## **Član 65** [Nadležnosti Skupštine]

*Skupština Republike Kosovo:*  
*(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;*

(2) na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika menja Ustav, uključujući i dve trećine (2/3) svih poslanika koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu;

[...]

(10) vrši izbor članova Sudskog saveta i Tužilačkog saveta Kosova, u saglasnosti sa ovim Ustavom;

[...]

**Poglavlje V**  
**Predsednik Republike Kosovo**

[...]

**Član 84**  
**[Nadležnosti predsednika]**

„[...]

(15) imenuje i razrešava Predsednika Vrhovnog suda Kosova na predlog Sudskog saveta Kosova;

(16) imenuje i razrešava sudije Republike Kosovo na predlog Sudskog saveta Kosova;

(17) imenuje i razrešava Državnog tužioca Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;

(18) imenuje i razrešava tužioce Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;

[...]"

**Poglavlje VII**  
**Pravosudni sistem**

**Član 102**  
**[Opšta načela sudskog sistema]**

1. Sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi.

2. Sudska vlast je jedinstvena, nezavisna, pravična, apolitična i nepristrasna, i obezbeđuje jednak pristup sudovima.

3. Sudovi sude na osnovu Ustava i zakona.

4. Sudije trebaju biti nezavisne i nepristrasne pri obavljanju svojih dužnosti.

5. Garantuje se pravo na sudsku odluku, osim ako je zakonom drugačije određeno. Pravo korišćenja vanrednih pravnih mera, je regulisano zakonom. Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i u takvim slučajevima nema pravo na žalbu.

**Član 103**  
**[Organizacija i jurisdikcija sudova]**

[...]

7. Specijalni sudovi se mogu osnivati zakonom, onda kada je to neophodno, ali se nikako ne mogu osnivati vanredni sudovi.

**Član 104**  
**[Imenovanje i razrešenje sudija]**

1. Sudije imenuje, ponovo imenuje i razrešava predsednik Republike Kosovo, na predlog Sudskog saveta Kosova.
2. Sastav sudija odražava etničku raznolikost Kosova i međunarodno priznato načelo o polnoj jednakosti.
3. Sastav sudija odražava etnički sastav područja jurisdikcije relevantnog suda. Pre podnošenja predloga o imenovanju ili razrešenju, Sudski savet Kosova se konsultuje sa relevantnim sudom.
4. Sudije se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti.
5. Sudije imaju pravo da, u slučaju razrešenja, podnesu žalbu na odluku o razrešenju Vrhovnom sudu.
6. Razmeštanje sudije se ne može izvršiti protiv njegove volje, samo ako je drugačije predviđeno zakonom, zbog efikasnog funkcionisanja sudstva ili disciplinskog postupka.

**Član 105**  
**[Mandat i ponovni izbor]**

1. Početni mandat sudije traje tri godine. U slučaju ponovnog izbora, mandat je stalan, do penzionisanja, kao što je određeno zakonom, osim ako se sudija razreši u saglasnosti sa zakonom.
2. Standardi i procedure o donošenju odluke o ponovnom izboru sudije, određuje Sudski savet Kosova i one se mogu razlikovati od standarda i procedura za razrešenje sudija.

**Član 106**  
**[Nespojivost funkcija]**

1. Sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima, ne sme biti uključen u političku ili neku drugu, zakonom zabranjenu, aktivnost.
2. Sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nisu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudske funkcije.

**Član 107**  
**[Imuniteti]**

1. Sudije i sudije porotnici, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili uklanjanja sa funkcije zbog donešene odluke, glasanja, iznešenog mišljenja ili nekog drugog dela koje je u saglasnosti sa njegovim dužnostima i odgovornostima tokom obavljanja sudske funkcije.
2. Sudije i sudije porotnici ne uživaju imunitet i mogu biti razrešeni funkcije, u slučaju namernog kršenja zakona.
3. Kada se jedan (1) sudija optuži ili uhapsi, Sudski savet Kosova o tome treba biti odmah obavešten.

**Član 108**  
**[Sudski savet Kosova]**

1. Sudski savet Kosova obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskega sistema.

*2. Sudski savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija. Sudski savet Kosova obezbeđuje da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni i da odražavaju multietničnost Republike Kosovo i da poštuju načelo polne jednakosti. Savet će dati prednost imenovanju za sudije pripadnicima zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način.*

*3. Sudski savet Kosova je odgovoran za regrutovanje i predlaganje kandidata za imenovanje i ponovni izbor sudija. Sudski savet Kosova je takođe odgovoran za premeštaj i disciplinske postupke pokrenute protiv sudija.*

*4. Predlog o imenovanju sudija se vrši na osnovu otvorene procedure imenovanja, na osnovu zasluge kandidata, i ovaj predlog odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikos teritorijalne jurisdikcije relevantnog suda. Svi kandidati trebaju ispuniti zakonom određene kriterije.*

*5. Sudski savet Kosova je odgovoran za inspekciju sudstva, sudsku administraciju, pripremanje uredbi za sudove, zapošljavanje i nadzor sudskih administratora, pripremanje nacrtu i nadzor budžeta sudstva, određivanje broja sudija svake jurisdikcije i osnivanje novih sudova. Osnivanje novih osnovnih sudova se vrši na osnovu zakona.*

*6. Sudski savet Kosova se sastoji od trinaest (13) članova, profesionalnih kvalifikacija i stručnosti. Članovi se imenuju na mandat od pet godina, a izbor istih se vrši na sledeći način:*

*(1) Pet (5) članova su sudije izabrane od strane članova sudstva;*

*(2) Četiri (4) člana će odabratи poslanici Skupštine, koji će zauzimati mesta dobijena opštom podelom mesta. najmanje dvoje (2) od četvoro (4) članova trebaju biti sudije, i jedan (1) član Advokatske komore Kosova;*

*(3) Dva (2) člana će izabrati poslanici Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarantovana za zastupljnost Srpske zajednice na Kosovu, gde najmanje jedno od dvoje, mora biti sudija;*

*(4) Dva (2) člana će izabrati poslanici Skupštine, koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike ostalih zajednica, a najmanje jedan od dva člana treba biti sudija;*

*(5) Nespojivost funkcija članova Sudskog saveta se reguliše zakonom.*

*7. Sudski savet Kosova, bira predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg iz svojih redova, na mandat od tri godine. Izbor za ovu funkciju ne produžuje mandat člana Sudskog saveta Kosova.*

*8. Predsedavajući Sudskog saveta Kosova se, o radu Pravosudnog sistema, obraća Skupštini Republike Kosovo najmanje jednom godišnje.*

*9. Kandidati za sudska mesta koja su rezervisana za pripadnike zajednica koje ne čine većinu na Kosovu, mogu biti imenovani jedino od strane celokupnog Saveta, većinom glasova članova Saveta koje su izabrali poslanici Skupštine koji zauzimaju poslanička mesta rezervisana ili zagarantovana za pripadnike zajednica koje ne čine većinu na Kosovu. Ukoliko ova grupa članova Saveta ne predloži kandidata za ovu poziciju na dva uzastopna zasedanja Saveta, onda svi članovi Saveta imaju pravo da nominuju kandidata za ta sudska mesta.*

*10. Kandidati za sudska mesta u osnovnim sudovima čija jurisdikcija isključivo pokriva teritoriju jedne ili više opština, u kojima je većina stanovništva iz redova Srpske zajednice Kosova, mogu biti predloženi za imenovanje jedino od strane celokupnog Saveta, s tim da je stav dvoje članova Saveta koje su izabrali poslanici Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarantovana za Srpsku zajednicu u Republici Kosovo, zajednički i jednoglasan. Ukoliko ova dva (2) člana ne predlože kandidata za sudiju za ovo mesto, tokom dva uzastopna zasedanja Sudskog saveta*

*Kosova, svi članovi Sudskog saveta Kosova imaju pravo da nominuju kandidate za to sudijsko mesto.*

**Član 109**  
**[Državno tužilaštvo]**

- 1. Državno tužilaštvo je nezavisna institucija odgovorna za gonjenje učinioca krivičnih dela, ili drugih kažnjivih dela, kao što je i regulisano zakonom.*
- 2. Državno tužilaštvo je nepristrasna institucija i funkcioniše na osnovu Ustava i zakona.*
- 3. Organizacija, nadležnosti i obaveze Državnog tužilaštva, se regulišu zakonom.*
- 4. Državno tužilaštvo odražava etničku raznolikost Republike Kosovo i poštovaće načelo polne jednakosti.*
- 5. Početni mandat tužilaca je tri godine. U slučaju ponovnog izbora, mandat je stalan, do penzionisanja, kao što je određeno zakonom, osim ako se sudija razreši u saglanosti sa zakonom.*
- 6. Tužioci se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti.*
- 7. Državni tužioc će se imenovati i razrešiti od strane Predsednika Republike Kosovo na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Državni tužioc će služiti mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.*

**Član 110**  
**[Tužilački savet Kosova]**

- 1. Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Tužilački savet Kosova obezbeđuje jednak pristup pravdi svim građanima Kosova. Tužilački savet Kosova obezbeđuje nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost Državnog tužioca i odražava multietničnost Kosova i načelo polne jednakosti.*
- 2. Tužilački savet Kosova će imenovati, unapređivati, premeštati, vršiti ponovno imenovanje, preuzimati disciplinske mere i razrešavati tužioce na zakonom određen način. Savet će dati prednost imenovanju tužioca pripadnika zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način. Svi kandidati moraju ispuniti zakonom predviđene uslove.*
- 3. Predlog o imenovanju tužioca se vrši na osnovu otvorene procedure za imenovanje, na osnovu zasluge kandidata, koja ustvari odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost relevantne teritorijalne jurisdikcije.*
- 4. Sastav Tužilačkog saveta Kosova, kao i odredbe za imenovanje, razrešenje, mandat, organizacionu strukturu i pravila procedure će se regulisati zakonom.*

**II. Relevantni međunarodni instrumenti**

**UNIVERZALNA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA**

**Član 10**

*“Svako ima potpuno jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o njegovim pravima i obvezama, i o osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega”.*

## **EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA**

### **Član 6 Pravo na pravično suđenje**

*1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalaže interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao naijeti štetu interesima pravde.*

*[...]*

### **Član 8 Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života**

*1. Svako ima pravo na poštivanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.  
2. Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda ili sprječavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.*

### **Član 13 Pravo na delotvorni pravni lek**

*Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lejk pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.*

### **III. Relevatne odredbe zakona na snazi u Republici Kosovo koje se odnose na: (i) nezavisnost i nepristrasnost pravosudnog i tužilačkog sistema; i (ii) postupak ocene i disciplinski postupak sudske vlasti**

#### **ZAKON Br. o6/L-054 O SUDOVIMA [objavljen u Službenom listu 18. decembra 2018. godine]**

#### **GLAVA II OPŠTI PRINCIPI SUDSKOG SISTEMA**

##### **Član 3 Sprovođenje sudske vlasti**

*1. Sudsku vlast na teritoriji Republike Kosova sprovode sudovi osnovani ovim zakonom.  
2. Sudska vlast na teritoriji Republike Kosova je jedinstvena, nezavisna, pravična, apolička, nepristrasna i pruža jednak pristup u sudovima.*

## **Član 4**

### **Nezavisnost i nepristrasnost sudova**

- 1. Sudovi uspostavljeni ovim zakonom odlučuju u skladu sa Ustavom i zakonima Republike Kosova na snazi.*
- 2. Tokom obavljanja funkcije i donošenja odluka, sudije su nezavisne, nepristrasne, i ne potпадaju pod bilo kakav uticaj fizičkog ili pravnog lica, uključujući i javne organe.*

## **ZAKON Br. 06/L-055 O SUDSKOM SAVETU KOSOVA**

### **[objavljen u Službenom listu 26. decembra 2018. godine]**

## **GLAVA II**

### **DUŽNOSTI, ODGOVORNOSTI I SASTAV SAVETA**

## **Član 3**

### **Osnovni principi delovanja Saveta**

#### *1. Savet:*

- 1.1. je potpuno nezavisna institucija u vršenju svojih funkcija i uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost za ispunjavanje dužnosti definisanih Ustavom i zakonom.*
- 1.2. obezbeđuje nezavisnost, nediskriminaciju, proporcionalnost, profesionalizam i objektivnost sudskega saveta;*
- 1.3. obezbeđuje da su sudovi na Kosovu pravedni, apolitički, pristupačni i profesionalni;*
- 1.4. osigurava da sudovi poštaju načela ne diskriminacije, proporcionalnosti kao i ljudska prava i polne jednakosti, garantovana Ustavom i međunarodnim sporazumima i instrumentima koji se sprovode u Republici Kosovu;*
- 1.5. osigurava da sudovi odražavaju multietničku prirodu Republike Kosova i preduzimaju neophodne mere za povećanje broja sudija iz nevećinskih zajednica na Kosovu.*

## **Član 7**

### **Dužnosti i odgovornosti Saveta**

#### *1. Savet vrši sledeće dužnosti i odgovornosti:*

- 1.1. odlučuje o organizaciji, rukovođenju, upravljanju i nadgledanju funkcionisanja sudova prema zakonu;*
- 1.2. predlaže predsedniku imenovanje, ponovno imenovanje i razrešenje sudija kao i osigurava da svi predloženi kandidati ispunjavaju kriterijume utvrđene zakonom, prema odgovarajućim zakonskim procedurama;*
- 1.3. predlaže predsedniku imenovanje i razrešenje predsednika Vrhovnog suda, obezbeđuje da predloženi kandidat ispunjava kriterijume postavljene zakonom, kao i da su sprovede sve predviđene zakonske procedure;*
- 1.4. odlučuje o izboru, imenovanju i razrešenju predsednika Apelacionog suda, predsednicima osnovnih sudova i nadzornih sudija;*
- 1.5. obezbeđuje primenu i nadgleda kriterijume za prijem u pravosuđe, koji moraju biti u skladu sa principima zasluge, jednakih mogućnosti, ravnopravnosti polova,*

*nediskriminacije i jednake zastupljenosti na osnovu javnog konkursa i nakon verifikacije kapaciteta delovanja kandidata;*

*1.6. odlučuje o raspisivanju konkursa za sudske pozicije;*

*1.7. odlučuje o organizovanju ispita za kandidate za sudije u skladu sa propisima odobrenim od strane Saveta;*

*1.8. odlučuje i nadgleda sprovođenje kriterijuma o etničkom sastavu teritorijalne jurisdikcije odgovarajućeg suda i za popunjavanje slobodnih radnih mesta, garantovana za pripadnike zajednica koje nisu većina na Kosovu;*

*1.9. odlučuje o broju sudija unutar svake nadležnosti;*

*1.10. preporučuje osnivanje novih sudova i ogranaka sudova, u skladu sa Zakonom o sudovima*

*1.11. vrši sudsку inspekciju;*

*1.12. upravlja sudom;*

*1.13. izrađuje i nadgleda budžet pravosuđa;*

*1.14. odlučuje o napredovanju, transferu i disciplinovanju sudija;*

*1.15. odlučuje o kriterijumima redovnog vrednovanja sudija;*

*1.16. odlučuje o opterećivanju sudija predmetima ;*

*1.17. obezbeđuje efikasno funkcionisanje sudova;*

*1.18. uspostavlja i nadzire kriterijume za definisanje politika, standarda i smernica vezanih za obuku sudija, sudija porotnika i drugog pravosudnog osoblja i nadgleda sprovođenja stručne obuke sudija i sudija porotnika;*

*1.19. usvaja Kodeks profesionalne etike za članove Saveta, sudije i sudije porotnike, kao i onaj za administrativno sudska osoblje, čije kršenje je osnova za uspostavu sankacija, uključujući i razrešenje sa funkcije;*

*1.20. odlučuje o usvajanju jedinstvene šeme sudske taksi na teritoriji Republike Kosova; 1.21. osigurava upravljanje centralnim sistemom krivičnih podataka u skladu sa pravilnikom usvojenim od strane Saveta;*

*1.22. usvaja godišnji izveštaj o radu sudova i budžetskim troškovima za pravosuđe;*

*1.23. sarađuje sa sudske savetima drugih zemalja kao i ostalim bitnim domaćim i međunarodnim organizacijama, pod uslovom da ne utiče na nezavisnost posla;*

*1.24. donosi podzakonske akte u cilju implementacije svojih obaveza i odgovornosti, u skladu sa zakonodavstvom na snazi;*

*1.25. izvršava i druge zadatke predviđene zakonom.*

**ZAKON BR. 06/L-056 O TUŽILAČKOM SAVETU KOSOVA**  
[objavljen u Službenom listu 3. aprila 2019. godine]

**GLAVA II**  
**DUŽNOSTI, ODGOVORNOSTI I SASTAV SAVETA**

**Član 3.**  
**Osnovni principi delatnosti Saveta**

**1. Savet:**

*1.1. je potpuno nezavisna institucija u vršenju svojih funkcija u cilju obezbeđivanja nezavisnog profesionalnog i nepristrasnog tužilačkog sistema, kako je definisano Ustavom i zakonom;*

*1.2. osigurava da tužilaštvo odražava multietnički karakter Kosova i preduzima neophodne mere za povećanje broja tužilaca iz manjinskih zajednica na Kosovu, u skladu sa međunarodno priznatim principima rodne ravnopravnosti;*

- 1.3. osigurava svim licima pristup pravosuđu;*  
*1.4. garantuje da tužilaštva poštuju načela ne diskriminacije, proporcionalnosti, kao i ljudska prava i rodne ravnopravnosti, garantovana Ustavom i međunarodnim sporazumima i instrumentima koji se sprovode u Republici Kosovo;*  
*1.5. u obavljanju svojih dužnosti i ovlašćenja, Savet deluje na način koji poštuje i čuva nezavisnost tužilaca tokom obavljanja njihovih funkcija. Savet neće narediti ili uticati, pokušati da utiče ili na bilo koji drugi način preduzme bilo kakvu radnju ili dati bilo kakvu izjavu koja bi mogla razumno da se protumači kao mešanje ili pokušaj mešanja u nezavisnost tužilaštva u vezi sa bilo kojom osobom, istragom ili predmetom.*

## **Član 4** **Nezavisnost i nepristrasnost članova Saveta**

*Predsedavajući, zamenik predsedavajućeg i član Saveta obavljaju svoje dužnosti nezavisno, profesionalno i nepristrasno.*

## **Član 7** **Dužnosti i odgovornosti Saveta**

- 1.Savet vrši sledeće dužnosti i ima sledeće odgovornosti:*  
*1.1. odlučuje o organizaciji, rukovođenju, upravljanju i nadgledanju funkcionisanja tužilaštva prema zakonu;*  
*1.2. predlaže predsedniku imenovanje, ponovno imenovanje i razrešenje tužioca kao i osigurava da svi predloženi kandidati ispunjavaju kriterijume utvrđene zakonom, prema odgovarajućim zakonskim procedurama;*  
*1.3. predlaže predsedniku imenovanje i razrešenje glavnog državnog tužioca, i obezbeđuje da predloženi kandidat ispunjava kriterijume predviđene zakonom, kao i da su sve zakonske procedure u vezi istog završene;*  
*1.4. odlučuje o imenovanju glavnih tužioca osnovnih tužilaštva, Specijalnog tužilaštva i Apelacionog tužilaštva, shodno Zakona državnom tužilaštvu i Zakona o Specijalnom tužilaštvu republike Kosovo;*  
*1.5. obezbeđuje primenu i nadgledanje kriterijuma za prijem u tužilaštvu, što treba izvršiti na osnovu načela zasluge, jednakih mogućnosti, polne ravnopravnosti, nediskriminacije i jednakog zastupanja, na osnovu javnog konkursa i nakon provere sposobnosti za delovanje kandidata;*  
*1.6. raspisuje javni konkurs za tužioce;*  
*1.7. odlučuje vezano za organizaciju ispita kojem podležu kandidati za mesto tužioca, u skladu sa pod zakonskim aktom donesenim od strane Saveta, kao i određuje tačan broj tužilaca u okviru svakog tužilaštva;*  
*1.8. odlučuje i nadgleda sprovođenje kriterijuma o etničkom sastavu teritorijalne jurisdikcije odgovarajućeg tužilaštva i za popunjavanje slobodnih radnih mesta, garantovana za pripadnike zajednica koje nisu većina na Kosovu;*  
*1.9. odlučuje o broju tužilaca u svakoj nadležnosti;*  
*1.10. priprema, šalje i nadzire budžet državnog tužioca;*  
*1.11. odlučuje o napretku, transferu i disciplinovanju tužilaca;*  
*1.12. utvrđuje kriterijume za vrednovanje učinka tužilaca, za obim posla unutar tužilaštva radi efikasnog funkcionisanja istog, kao i kontroliše i garantuje proces procene i pregleda žalbi tužilaca vezano za ocenu;*  
*1.13. postavlja i nadgleda kriterijume za definiranje politika, standarda i uputstava u vezi sa obukom tužilaca i drugog osoblja, kao i nadzor nad sprovođenjem obuke i*

*stručnog usavršavanja tužilaca od strane Akademije ili drugih udruženja ili organizacija nadležnih za obuku;*

*1.14. usvaja Kodeks profesionalne etike za članove Saveta, čije kršenje je i osnov za sankcije, uključujući i razrešenje sa dužnosti člana Saveta;*

*1.15. donosi Kodeks profesionalne etike za tužioce, čije kršenje je osnova za sankcije, uključujući i razrešenje sa dužnosti;*

*1.16. usvaja Kodeks profesionalne etike za administrativno osoblje, izricanje disciplinskih mera, utvrđene odgovarajućim Zakonom o civilnoj službi u Republici Kosovu, čije kršenje predstavlja osnovu za sankcije;*

*1.17. osigurava nezavisno, profesionalno i nepristrasno postupanje tužilaca u vršenju svih tužilačkih funkcija;*

*1.18. u saradnji sa Kancelarijom Glavnog državnog tužioca razvija politiku i strategiju radi uspešne borbe protiv kriminala;*

*1.19. priprema godišnji izveštaj o aktivnostima državnog tužioca i troškovima Saveta;*

*1.20. nadzire i upravlja tužilaštvima i osobljem istog;*

*1.21. nadzire sekretarijat, Jedinicu pregled učinka i donosi pravila i propise u vezi istog, u skladu sa svojim ovlašćenjima;*

*1.22. određivanje procedura za saslušanja i vođenje disciplinskih saslušanja;*

*1.23. sarađuje sa tužilačkim savetima drugih zemalja i relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama, pod uslovom da isto ne utiče na nezavisnost njegovog rada;*

*1.24. donosi pravila i propise u skladu sa zakonima o javnom informisanju, o upravljanju i objavljivanju informacija vezanih za rad tužilaštva;*

*1.25. uspostavlja komisije koje Savet smatra neophodnim;*

*1.26. usvaja pravila rada o funkcionisanju Saveta i njegovih komisija, kao i o izboru članova Saveta odabranih od strane njihovih kolega, koja su pravila dostupna javnosti;*

*1.27. donosi uredbu o postupku izbora Glavnog državnog tužioca i imenovanju glavnih tužilaca tužilaštava;*

*1.28. donosi uredbu o unutrašnjoj organizaciji Državnog tužilaštva;*

*1.29. garantuje otvoren i odgovoran sistem upravljanja odlukama ionima Glavnog državnog tužioca;*

*1.30. izveštava javnost o sprovođenju svojih ciljeva koji su specifični i zasnovani na merljivim pokazateljima;*

*1.31. usvaja podzakonske akte u funkciji izvršavanja svojih dužnosti i odgovornosti, u skladu sa važećim zakonima;*

*1.32. obavlja i druge dužnosti kako je definisano zakonom.*

**ZAKON BR. 06/L-057 O DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I TUŽILACA [IZMENJEN I DOPUNJEN ZAKONOM Br. 08/L-003 O IZMENI I DOPUNI ZAKONA BR. 06/L-057 O DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I TUŽILACA**

**[objavljen u Službenom listu 21. oktobra 2021. godine]**

**GLAVA II**  
**ODGOVORNOST, PREKRŠAJI I DISCIPLINSKE MERE PREMA**  
**SUDIJAMA I TUŽIOCIMA**

**Član 4**  
**Diciplinska odgovornost**

*Sudije i tužioци podležu disciplinskoj odgovornosti za disciplinske prekršaje u skladu sa postupcima utvrđenim ovim Zakonom.*

## **Član 5** **Disciplinski prekršaji sudija**

- 1. Smatraće se da je sudija počinio/la disciplinski prekršaj ukoliko:*
  - 1.1. bude osuđen za krivično delo;*
  - 1.2. krši zakon, ili*
  - 1.3. krši svoje službene dužnosti sudije.*
- 2. Povreda dužnosti sudije prema ovom zakonu, obuhvata dole navedene radnje, ukoliko ih isti izvrši namerno ili iz nepažnje:*
  - 2.1. obavlja službenu dužnost ne poštujući princip nezavisnosti i sudske nepristrasnosti, deluje sa predrasudama na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog i socijalnog stanja, seksualne orientacije, rođenja, ograničene sposobnosti ili drugog ličnog statusa strane u postupku;*
  - 2.2. ne tretira u skladu sa zakonom strane u postupku, njihove predstavnike, svedoke i druge učešnike u postupku;*
  - 2.3. komunicira neovlašćenim licima informacije dobijene tokom obavljanja službene dužnosti;*
  - 2.4. prihvata bilo koji poklon ili nagradu koja može dovesti ili izgleda kao da može da dovede do negativnog uticaja na službene odluke i postupke;*
  - 2.5. zloupotrebi službenu poziciju u bilo kom obliku u cilju nezakonite dobiti za sebe ili druga lica ili u druge svrhe u suprotnosti sa zakonom;*
  - 2.6. ne prijavljuje slučajeve eventualnog isključenja iz postupka kada to zahteva zakon;*
  - 2.7. nastavlja ne obavljati u predviđenom vremenskom roku službene dužnosti u skladu sa zakonom;*
  - 2.8. uključuje se u bilo koju komunikaciju ex parte, vezano sa predmetima;*
  - 2.9. meša se u rad drugih sudija i tužilaca kako bi uticao na njihove aktivnosti i odluke na bilo koji način, što je zabranjeno zakonom;*
  - 2.10. daje javne izjave u toku postupaka koje mogu ili se čini da imaju negativan uticaj na pravedno suđenje i jednak tretman strana u postupku ili koje mogu ugroziti pouzdanost i ugled suda ili javnosti daje informacije o sastavu sudske veća, dokazima ili odlukama koje se odnose na neki slučaj, osim ukoliko se zakonom traži otkrivanje te informacije;*
  - 2.11. vrši bilo koju funkciju, obavlja dužnost ili službu, preuzima bilo kakvu odgovornost ili se bavi bilo kojom aktivnošću, kandiduje se ili je izabran na neku funkciju ili zadatak koji je u suprotnosti sa dužnostima sudije prema Ustavu, Zakonu o sudovima i Kodeksu profesionalne etike sudija;*
  - 2.12. nastavlja da ne učestvuje u disciplinskim postupcima i ne odgovara na disciplinske istrage, osim u slučajevima kada je zakonom dozvoljeno;*
  - 2.13. daje lažne ili pogrešne informacije o pitanjima koja se odnose na disciplinski postupak i sudske administrativne postupke, uključujući unapredjenje i premeštaje;*
  - 2.14. ne učestvuje, bez razumnog opravdanja, u obaveznim programima obuke definisanim zakonom ili pravilima i politikama saveta;*
  - 2.15. ponaša se, bilo tokom rada, bilo privatno, na taj način da nanosi štetu ugledu suda ili može narušiti poverenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet pravosuđa;*

*2.16. ukoliko se učlani u neku politički subjekat, pokret ili neku drugu političku organizaciju, traži ili je na političkoj funkciji, kandidat je ili je izabran na političku poziciju ili se angažuje u neku političku aktivnost.*

## **Član 6** **Disciplinski prekršaji tužilaca**

- 1. Tužilac čini disciplinski prekršaj ukoliko:*
  - 1.1. je osuđen za krivično delo;*
  - 1.2. krši zakon, ili*
  - 1.3. krši svoje službene dužnosti kao tužilac.*
- 2. Povreda dužnosti tužioca, prema ovom zakonu, uključuje dole navedene radnje, ukoliko ih tužilac izvrši namerno ili iz nemara:*
  - 2.1. u kontinuitetu ne preduzima tužilačke radnje propisane zakonom na snazi ili ne vrši funkcije tužilaštva u roku predviđenom zakonom, osim onda kada ozbiljnost ne delovanja ili nivo kršenja predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka zbog jednog kršenja;*
  - 2.2. ne uzima u obzir krivične i oslobođajuće činjenice tokom istrage prekršaja i ne obezbeđuje potpuno poštovanje ljudskih prava optuženog;*
  - 2.3. komunicira sa ne ovlašćenim osobama poverljive informacije dobijene u toku obavljanja službene dužnosti;*
  - 2.4. ne osigurava da se dokazi i činjenice tokom istrage prikupljaju u skladu sa zakonom;*
  - 2.5. ne uzme u obzir prava svedoka ili oštećene stranke, posebno za preduzimanje mera za zaštitu njihovog života, sigurnosti i privatnosti u skladu sa pravosnažnim zakonodavstvom;*
  - 2.6. ne deluje u skladu sa zakonskim odlukama ili instrukcijama glavnog tužioca;*
  - 2.7. ne učestvuje u disciplinskim postupcima i ne odgovara na disciplinske istrage, osim ako je isto dozvoljeno zakonom;*
  - 2.8. daje lažne ili pogrešne informacije o pitanjima vezanim za disciplinske postupke i administrativne postupke vezane za tužilaštvo, uključujući unapređenje i premeštaj, osim ako suprotno nije predviđeno zakonom;*
  - 2.9. u kontinuitetu ne učestvuje, bez razumnog opravdanja, u obaveznim programima obuke definisanim zakonom ili odgovarajućim propisima i politikama;*
  - 2.10. ponaša se, bilo tokom vršenja dužnosti ili privatno, na taj način da narušava ugled državnog tužioca ili čime može ugroziti poverenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet državnog tužioca;*
  - 2.11. primi bilo kakav poklon ili nagradu koja može ili se čini da utiče na odluke i službene aktivnosti;*
  - 2.12. zloupotrebi službeni položaj u bilo kom obliku u cilju sticanja protivpravne dobiti za sebe ili za druge, kao i u druge surhe u suprotnosti sa zakonom;*
  - 2.13. ukoliko se učlani u neki politički subjekat, pokret ili neku drugu političku organizaciju, traži ili je na političkoj funkciji, kandidat je ili je izabran na političku poziciju ili se angažuje u neku političku aktivnost.*

## **Član 7** **Disciplinske sankcije**

- 1. Za disciplinske prekršaje, odgovarajući saveti mogu sudijama odnosno tužiocima izreći jednu ili više od dole navedenih disciplinskih sankcija:*
  - 1.1. ne javnu pisano opomenu;*

- 1.2. javnu pismenu opomenu;
  - 1.3. privremeno smanjenje zarade do pedeset procenata (50%) za period od jedne (1) godine;
  - 1.4. privremeni ili trajni premeštaj u niži sud odnosno tužilaštvo;
  - 1.5. predlog za razrešenje.
2. Disciplinske mere se izriču samo u skladu sa principom proporcionalnosti i uzimajući u obzir:
    - 2.1. broj i težinu disciplinskih prekršaja koje je počinio sudija ili tužilac;
    - 2.2. posledice disciplinskog prekršaja;
    - 2.3. okolnosti pot kojima je počinjen disciplinski prekršaj;
    - 2.4. rad i opšte ponašanje sudije ili tužioca;
    - 2.5. ponašanje i nivo saradnje sudije ili tužioca tokom disciplinskog postupka.
  3. Odluka o disciplinskoj odgovornosti sudije ili tužioca se donosi i u slučajevima kada je, nakon pokretanja disciplinskog postupka, sudija ili tužilac dao otkaz sa pozicije ili čija je funkcija prekinuta na bilo koji drugi način.
  4. Izuzev interne opomene, sve konačne odluke o disciplinskim sankcijama, odgovarajući saveti bez zakašnjenja, najkasnije u roku od petnaest (15) dana, objavljaju na svojoj web strani.
  5. Savet vodi registrar koji sadrži sve podatke vezane za disciplinsku proceduru i izrečene sankcije nad sudijom ili tužiocem. Beleške o istrazi ili disciplinskim sankcijama se brišu nakon pet (5) godina, izuzev disciplinskih sankcija izrečenih zbog namernog kršenja zakona ili disciplinskih prekršaja koje su rezultirale izrečenom kaznom za teško krivično delo.

## **Član 8** **Razrešenje sudija i tužilaca**

1. Odluke o razrešenju sudija ili tužilaca donosi predsednik Republike Kosova, na predlog odgovarajućeg saveta. Savet predlaže predsedniku Republike Kosova smenjivanje sudija ili tužilaca samo nakon presude protiv sudije ili tužioca za teško krivično delo, namerno kršenje zakona ili ozbiljno nepoštovanje dužnosti.
2. Nakon razrešenja, sva prava i povlastice koje proističu iz dužnosti sudije ili tužioca se ukidaju, sa izuzetkom onih prava koja su predviđeno zakonom, koja se odnose na dužnost i koja zakonom nisu predviđena za ukidanje.

## **Član 12** **Istražni postupak**

1. Savet pokreće disciplinski postupak na osnovu zahteva podnetog u skladu sa članom 9 stav 1 ovog zakona.
2. Nadležni organ traži od saveta pokretanje disciplinske istrage na osnovu žalbe od strane fizičkog ili pravnog lica koja nije odbijena na osnovu člana 9, stav 6, ovog zakona ili po službenoj dužnosti ako postoje opravdani razlozi da se veruje da je sudija ili tužilac počinio disciplinski prekršaj.
3. Ombudsman može tražiti od saveta da pokrene disciplinsku istragu protiv predsednika suda ili glavnog državnog tužioca ako ima razloga da veruje da je isti počinio disciplinski prekršaj iz člana 9 stav 7 ovog zakona. Prilikom prijema žalbe, ombudsman takođe može tražiti od saveta pokretanje disciplinske istrage protiv sudije ili tužioca ukoliko smatra da je nadležni organ doneo odluku da odbije žalbu protiv tog sudije ili tužioca u suprotnosti sa članom 9 stav 5, tom prilikom on/ona treba da obrazloži zašto žalba nije trebala da bude odbijena.

*4. Zahtev za pokretanje disciplinskih istraga podnosi se u pisanom obliku savetu i sudiji ili tužiocu koji je predmet istrage. Zahtev treba da sadrži identitet sudije ili tužioca protiv kojeg se vodi istraga, tačan opis činjeničnih i pravnih aspekata na osnovu kojih se sumnja na disciplinski prekršaj, kao i predlog savetu za izricanje disciplinske mere. Savet uspostavlja i vodi elektronsku bazu podataka u koju se evidentiraju sve žalbe i zahtevi za pokretanje disciplinskih istraga i podatke podnetih od strane nadležnog organa. Svaki slučaj se registruje na dan kada je savet primio žalbu ili zahtev.*

*5. U roku od petnaest (15) radnih dana od dobijanja zahteva za početak disciplinske istrage, Savet formira panel za izvršenje istrage. U slučaju definisanih stavom 3 ovog člana, Savet može da odbije formiranje panela za istragu ako smatra da prima facie nije od značaja ili ozbiljnog značaja, ne supstancialno, nema veze sa disciplinskom kršenjem ili je u zastarella. Istražni panel, u vezi određenog sudije odnosno predsednika suda, sastavljen je od tri sudija iz drugog suda. Istražni panel koji se odnosi na određenog tužioca, odnosno glavni tužilac o tužiocima, sastavlja se u tri tužioca drugog tužilačkog organa. Savet određuje predsedavajućeg istražnog panela iz redova članova istražnog panela. Procedura za izbor i određivanje sudija i tužilaca za službu u istražnom panelu, određuje se od Saveta. Savet obezbeđuje administrativnu i profesionalnu pomoć za istražni panel.*

*6. Istražni odbor treba da obezbedi činjenice i prikupi dokaze o navodnom disciplinskom prekršaju. Sudija ili tužilac pod istragom, kao i organ koji je tražio pokretanje istražnog postupka mogu da predlože svedoke, da podnesu dokaze i traže da daju na uvid dokumenata i dokazi drugih lica ili institucija.*

*7. Istražni odbor pruža sudiji ili tužiocu mogućnost da bude saslušan u vezi žalbe i da ga zastupa advokat odbrane. Sudija ili tužilac koji je pod istragom treba da ima pristup dokazima koje prikuplja istražna odbor.*

*8. Istražni odbor treba da okonča istragu u roku od tri (3) meseca od dana kada ga je savet formirao. U izuzetnim okolnostima, savet može produžiti istragu na dodatni period do dva (2) meseca. Po okončanju istrage, istražni odbor treba da dostavi savetu, sudiji ili tužiocu koji je pod istragom i nadležnom organu koji je tražio pokretanje disciplinske istrage, pismeni izveštaj o svim prikupljenim činjenicama i dokazima. Nakon podnošenja izveštaja, istražna komisija prekida svoju funkciju.*

*9. Tokom istražnog postupka, savet po službenoj dužnosti ili na zahtev nadležnog organa koji je tražio pokretanje istrage, može suspendovati sudiju ili tužioca koji je pod istragom ako je to neophodno, uzimajući u obzir ozbiljnost navodnog krivičnog dela i obezbediti integritet i efikasnost istraga. [ovaj stav je izmenjen i dopunjeno članom 2. Zakona br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, objavljenog u Službenom listu 21. oktobra 2021. godine].*

*10. Tokom perioda suspenzije sudije/tužioca iz prethodnog stava, isti će primati pedeset posto (50%) mesečne plate.*

*11. Odredbe Zakona o krivičnom postupku sprovode se mutatis mutandis u skladu sa postupkom za prikupljanje dokaza i pravima lica pod istragom.*

[...]

#### **IV. Opšta načela i standardi prema dokumentima Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Saveta Evrope koji se odnose na nezavisnost i integritet pravosudnog sistema i postupak razrešenja sudija i tužilaca su:**

- *Na nivou Ujedinjenih nacija*

- (i) [Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa](#) usvojeni od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 1985.[Usvojen na Sedmom kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji zločina i tretmanu prestupnika održanom u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. i odobren rezolucijama Generalne skupštine 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985. godine]
- (ii) [Bangalorska načela za ponašanje sudija, 2002.](#)
- (iii) [Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca](#), usvojene 27. avgusta 1990. godine na 8. Kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji zločina i postupanju sa prestupnicima.
- (iv) [Standardi profesionalne odgovornosti i Deklaracija o osnovnim obavazama i pravima tužilaca](#), odobreni od strane Međunarodnog udruženja tužilaca, odobreni 23. aprila 1999. godine
  - *Na nivou Saveta Evrope*
- (v) [Evropska povelja o zakonu za sudije, usvojena na multibileteralnom sastanku koji je organizovala Direkcija za pravne poslove Saveta Evrope u Strazburu u julu 1998](#) i njegov Memorandum sa objašnjenjima
- (vi) [Magna karta sudija \(Magna Karta\) \(Osnovna načela\), Konsultativnog veća evropskih sudija \(KVES\), 17. novembar 2010. godine](#)
- (vii) Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara za članice o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti (Usvojeno od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. godine na 1098. sastanku zamenika ministara) i Memorandum sa obrazloženjem,
- (viii) Deklarata e Bordosë, "Sudije i tužioci u demokratskom društvu", Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) i mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVEP) za pažnju Komiteta ministara Saveta Evrope za odnose Između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009. godine i objašnjenje;
- (ix) [Mišljenje br. 1 Konsultativnog veća evropskih sudija \(KVES\)](#), o standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa i nesmenjivosti sudija;
- (x) [Izveštaj \[CDL-AD\(2010\)004\]](#) Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosudnog sistema, deo I, Nezavisnost sudija (usvojen na 82. plenarnoj sednici, 12-13. marta 2010. godine);
- (xi) [Izveštaj \[CDL-AD\(2007\)028\]](#) Venecijanske komisije o imenovanjima sudija
- (xii) [Evropske smernice](#) o etici i ponašanju javnih tužilaca (Savet Evrope, „Smernice Budimpešta“, 2005);
- (xiii) [Preporuka Rec\(2000\)10 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa](#)

(xiv) [Izveštaj \[CDL-AD\(2010\)040\]](#) Venecijanske komisije o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: II deo – Usluge Tužilaštva (usvojen na 85. plenarnoj sednici 17-18. decembra 2010. godine)

**V. Mišljenja i odgovori *amicus curiae* Venecijanske komisije u vezi sa prelaznom ocenom (vetingom) suda i tužilaca, odnosno:**

- (i) [Pregled mišljenja i izveštaja \[CDL-PI\(2022\)051\]](#) Venecijanske komisije o proveri suda i tužilaca (usvojen 19. decembra 2022. godine)
  - *Slučaj Albanije*
- (ii) [Prelazno mišljenje \[CDL-AD\(2015\)045\]](#) o nacrtu ustavnih amandmana za pravosuđe u Albaniji (odobreno na 105. plenarnoj sednici, 18-19. decembra 2015. godine)
- (iii) [Konačno mišljenje\[CDL-AD\(2016\)009\]](#) o nacrtu – revidiranih amandmana za pravosuđe (15. januar 2016. godine) Albanije; Usvojila Venecijanska komisija na svojoj 106. plenarnoj sednici (usvojeno 11-12. marta 2016. godine)
- (iv) [Mišljenje o produženju mandata \[CDL-AD\(2021\)053\]](#) prelaznih organa zaduženih za ponovno ocenjivanje suda i tužilaca; usvojila Venecijanska komisija na 129. plenarnoj sednici (usvojeno 10-11. decembra 2021. godine)
- (v) [Odgovor \*amicuscuriae\*\[CDL-AD\(2016\)036\]](#) Ustavnom суду о Zakonu о prelaznom ocenjivanju suda i tužilaca (Zakon о vetingu), (usvojen na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016. godine);
  - *Slučaj Moldavije*
- (vi) [Zajedničko mišljenje \[CDL-AD\(2023\)00\]](#) Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope o Nacrtu zakona o eksternom vrednovanju suda i tužilaca (usvojeno na 134. plenarnoj sednici od 10. - 11. marta 2023. godine)
  - *Slučaj Ukrajine*
- (vii) [Urgentno zajedničko mišljenje \[CDL-AD\(2020\)038\]](#) Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope o zakonodavnoj situaciji u vezi sa mehanizmima za borbu protiv korupcije, nakon odluke br. 13- R/2020 Ustavnog suda Ukrajine.

**VI. Relevanta dokumenta Vlade i Mišljenje Venecijanske komisije za Kosovo koji se odnose na proces provere integriteta u Republici Kosovo**

- (i) [Strategija za vladavinu prava 2021-2026;](#)
- (ii) [Koncept dokument za razvoj procesa vetinga u pravosudnom sistemu,](#) usvojen od strane Vlade 13. oktobra 2021. godine;

- (iii) [Relevantni delovi Mišljenja br. 1064/2021 \[CDL-AD\(2022\)011\]](#) Venecijanske komisije za Koncept-dokument za veting sudija i tužilaca i predlog ustavne amandmane (usvojeni na 131. plenarnoj sednici, 17. - 18. juna 2022. godine):

[...]

9. Provera sudija i tužilaca, kao što je razmotreno u ranijim mišljenjima VK-a, predstavlja proces je ispitivanja aktuelnih nosilaca funkcija. Koncept provere obuhvata sprovođenje procesa mehanizama odgovornosti kako bi se osigurali najviši profesionalni standardi ponašanja i integriteta na javnim funkcijama. Provera može da teče paralelno kako sa proverom integriteta tako i sa istragom krivičnih prestupa, ali svaka od njih služi različitim surhamama i ima različite proceduralne i pravne karakteristike. Krivična istraga se pokreće kako bi se utvrdilo da li je krivično delo počinjeno, a provere integriteta sagledavaju rizik ili verovatnoću da će se nedolično ponašanje desiti u budućnosti. Kritično je to što će teret dokazivanja i standard dokazivanja često biti drugačiji. Krivičnim istragama se nastoji utvrditi činjenica van razumne sumnje, što znači da teret dokazivanja pada na državu. U drugim istragama, kao što je opsežnija provera integriteta, teret dokazivanja će biti prilagođen u odnosu na ravnotežu verovatnoća.

10. U sistemu prethodnih provera integriteta, odluka da se ne angažuje kandidat može biti opravdana u slučaju puke sumnje, na osnovu procene rizika. Međutim, odluka o negativnoj oceni aktuelnog nosioca funkcije treba da bude povezana sa indikacijom nepodobnosti, na primer neobjasnjivog bogatstva, čak i ako se ne može nesumnjivo dokazati da ovo bogatstvo zaista potiče iz nezakonitih izvora.

11. Veoma je važno da provera integriteta bude jasno odvojena od procene profesionalnih kapaciteta sudije, čak i ako oba procesa mogu da intervenišu tokom zapošljavanja ili evaluacije. Nedostatak profesionalnih kapaciteta se može otkloniti kroz obuku, ali je ovo očigledno razlog da se osoba ne angažuje.

12. Generalni sekretar UN je izjavio da “[p]rovera obično podrazumeva formalni proces za identifikaciju i udaljenje pojedinaca koji su odgovorni za zloupotrebe, posebno iz policije, zatvorskih službi, vojske i pravosuđa”.

13. Postupci provere integriteta i provere nisu eksplicitno uređeni međunarodnim instrumentima. Oni su, međutim, obrađeni i komentarisani instrumentima mekog prava i sudskom praksom.

14. Venecijanska komisija se bavila sa tri potkategorije nacionalnih mera: (i) “prethodnom proverom (pre-vetting)” kandidata za određenu funkciju; (ii) proverama integriteta koje se sprovode na redovnjoj osnovi (na primer obaveza da se svake godine podnosi izjava o imovini); (iii) postupcima proveravanja u pravom smislu reći.

15. Dok su “prethodna provera” kandidata i provere integriteta koje se vrše kroz procenu izjava o imovini prilično uobičajene i u principu nesporne, vanredna provera, kako je naglasila Venecijanska komisija, može biti opravdana samo u slučaju izuzetnih okolnosti. U slučaju Albanije, Komisija je svoje preporuke zasnovala na pretpostavci da je sveobuhvatna provera pravosuđa imala široku političku i javnu podršku u zemlji, da je to bila vanredna i striktno privremena mera i da se ova mera ne bi savetovala drugim zemljama u kojima problem korupcije u pravosuđu nije dostigao te razmere. Iskustvo je pokazalo da je svaki slučaj drugačiji i da ga treba procenjivati po sopstvenim zaslugama.

16. Nezavisnost pravosuđa je sastavni deo osnovnih demokratskih načela podele vlasti i vladavine prava, i zagarantovana je, između ostalog, članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), kao i članovima 4. i 31. i Poglavljem VII

*Ustava Kosova. Prema međunarodnim standardima, "nezavisnost znači da je pravosuđe oslobođeno spoljnih pritiska i da nije podložno političkom uticaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti". Provera sudija, posebno kada se sprovodi od strane izvršnog organa, može predstavljati takav "spoljni pritisak".*

*17. U isto vreme, mora se naglasiti da očuvanje neophodnog autoriteta pravosuđa zahteva da*

*(a) pravni sistem uspostavlja adekvatne mehanizme kako bi se osiguralo da kandidati ne budu imenovani za sudije (ili tužioce) ako nemaju potrebne kompetencije, ne ispunjavaju unapred određene kriterijume podobnosti ili ne ispunjavaju najviše standarde integriteta; i*

*(b) uobičajena sredstva disciplinskog i krivičnog postupka dovode do otpuštanja sa posla onih za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani sa organizovanim kriminalom. Ovo nije samo od suštinskog značaja s obzirom na ulogu koju pravosuđe ima u državi u kojoj vlada vladavina prava, već i zato što će sudija – koji je jednom doživotno imenovan – u principu biti nesmenjiv, osim zbog ograničenih razloga za razrešenje.*

*18. Provera često uključuje i mešanje u pravo na privatni život koje je zaštićeno, između ostalog, članom 8. EKLJP. Prema sudskej praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), prikupljanje i čuvanje ličnih informacija od strane vladine agencije, kao i prenos evidencije podataka između agencija, spadaju u delokrug primene člana 8. EKLJP.*

*Sud je jasno stavio do znanja da lice koje je otpušteno, premešteno itd. sa radnog mesta u javnom sektoru, može da se žali na povredu člana 8. EKLJP. Mešanje u pravo na privatni život je prihvatljivo samo ako je obuhvaćeno ograničenjima sadržanim u članu 8 (2) EKLJP i ako je srazmerno cilju kome se teži.*

*[...]*

*42. Komisija primećuje da na Kosovu postoji izvesna nejasnoća kada je u pitanju terminologija. U svom odeljku "Pojašnjenja u vezi sa terminom 'provera'", Konceptualni dokument se poziva na više značnost termina, objašnjavajući i poteškoće na albanskom jeziku. Čini se da se termin "provera" koristi za različite mere. Na primer, Konceptualni dokument pominje "proveru i kontinuiranu evaluaciju inspirisanu proverom". Neki predlozi/opcije predstavljeni u Konceptualnom dokumentu imali bi dublji uticaj od prošlih ili sadašnjih mehanizama.*

*43. Trenutni predlog reforme nije prvi pokušaj da se poboljša kvalitet pravosuđa na Kosovu. U periodu 2010-2011, Nezavisna sudska i tužilačka komisija (NSTK) je kao nezavisno telo, deo SSK-a, prema Ustavu imala mandat da odlučuje o podobnosti svih kandidata za trajno imenovanje za sudije i tužioce na Kosovu. Ovaj proces se fokusirao na kandidate za položaje u pravosuđu, počevši od Vrhovnog suda pa do opštinskih sudova. Izjave koje su davali kandidati su proveravane u odnosu na informacije dobijene iz različitih izvora. Čini se da je trenutni sistem provere ostatak te prakse. Međutim, prema Konceptualnom dokumentu, SSK i TSK, imaju interne jedinice za administrativnu proveru, ali se čini da one rade bez odgovarajuće pravne osnove.*

*44. Kao što je to često slučaj u zemljama u tranziciji, čini se da je obnova sudija odgovor na te probleme. Međutim, možda će biti neophodna sveobuhvatnija i dugotrajnija reforma pravosudnog sektora, a samo provera možda neće moći da donese brze i vidljive rezultate. Klasična provera sama po sebi, prema međunarodnim definicijama, datim u odeljku II.A iznad, ne bi bila dovoljna za poboljšanje situacije u pravosuđu na Kosovu. Za postizanje tog cilja možda će biti neophodna kombinacija različitih mera. Kosovske vlasti se slažu da bi provera bila komplementarno sredstvo,*

*zajedno sa drugim reformama u zakonskom okviru, u cilju poboljšanja stanja u pravosudnom sistemu.*

### **C. Ustavni okvir**

45. Član 108. Ustava posvećen je Sudskom savetu, koji, između ostalog, treba da obezbedi "da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni", i "odgovoran [je] za regrutovanje i predlaganje kandidata za imenovanje i ponovni izbor sudija". Dalje se dodaje, "Predlog o imenovanju sudijskih poslova se vrši na osnovu otvorene procedure imenovanja, na osnovu zasluge kandidata, i ovaj predlog odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost teritorijalne jurisdikcije relevantnog suda. Svi kandidati trebaju ispuniti zakonom određene kriterije".

46. Članom 110. Ustava se osniva Tužilački savet Kosova, koji "obezbeđuje jednak pristup pravdi svim građinima", i on će "imenovati, unaprediti, premeštati, vršiti ponovno imenovanje, preuzimati disciplinske mere i razrešavati tužioce na zakonom određen način". Takođe, "predlog o imenovanju tužioca se vrši na osnovu otvorene procedure za imenovanje, na osnovu zasluge kandidata, koja u stvari odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost relevantne teritorijalne jurisdikcije".

47. Član 84. Ustava za nadležnosti Predsednika predviđa da Predsednik:

"(15) imenuje i razrešava Predsednika Vrhovnog suda Kosova na predlog Sudskog saveta Kosova;

"(16) imenuje i razrešava sudije Republike Kosovo na predlog Sudskog saveta Kosova;

"(17) imenuje i razrešava Državnog tužioca Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova;

"(18) imenuje i razrešava tužioce Republike Kosovo na predlog Tužilačkog saveta Kosova".

48. Čini se da je ova predsednička nadležnost formalna, odluke se u suštini donose u SSK-u i TSK-u.

[...]

### **E. Opcija 5 – Sprovođenje procesa provere sa ustavnim amandmanima koji omogućava proveru od strane ad-hoc organa, a zatim nastavak kontinuirane procene učinka, integriteta i bogatstva od strane SSK-a i TSK-a**

97. Opcija 5 bi bila veoma slična Opciji 4, ali bi mehanizam provere bio samo privremen: "uspostavljanje mehanizma provere kroz ustavne izmene sa privremenim mandatom koji će biti okončan nakon što se završi prvi period provere. Proces provere bi potom bio prenet na Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (TSK). Predmet provere bi bili članovi SSK-a i TSK-a, glavni državni tužilac, sve sudije i tužioci, sudski administratori, direktori sekretarijata saveta, direktor Jedinice za sudsku inspekciju, kao i drugi službenici angažovani u sudovima i tužilaštvima.

98. Mehanizam (veća / žalbe) bi bio sličan onom koji je utvrđen u okviru Opcije 4. Većina argumenata predstavljenih u okviru Opcije 4, stoga, važi i za Opciju 5. Glavna razlika je u tome što bi novi mehanizam bio ukinut nakon prve faze koja bi trajala pet godina i što bi disciplinska ovlašćenja – i razrešenje – bila vraćena SSK-u i TSK-u.

99. U svom privremenom mišljenju o Nacrtu ustavnih amandmana o pravosuđu Albanije, Venecijanska komisija je razmatrala pitanje trajanja jednokratnog procesa provere. Komisija je videla "rizik transformacije procesa provere u de facto stalni aranžman, paralelan sa uobičajenim mehanizmima odgovornosti. Nacrti amandmana treba da jasno stave do znanja da kada sudija na dužnosti prođe kroz

*proveru, njegova/njena odgovornost će biti dodatno uređena redovnim pravilima sadržanim u Ustavu i propisima za sproveođenje*.<sup>30</sup> Venecijanska komisija je mišljenja da bi *ad hoc* organi za proveru trebalo da imaju strogo ograničen zadatak da obave samo jednokratnu proveru. Kada se ovo završi, nastaje potreba da se obezbedi stabilno okruženje za sudski rad.

[...]

#### 1. Revidirani ustavni amandmani

105. *Revidirani ustavni amandmani (CDL-REF(2022)023)* su mnogo kraći i fokusiraju se na glavne elemente nadležnosti i sastava organa za proveru, što je pozitivno. Nacrti amandmana na članove 104 (4a) i 109 (6a) Ustava, utvrđuju razloge za razrešenje "ozbiljno neispunjavanje dužnosti" uključujući i slučajevе kada je sudija ili tužilac "ocenjen nedovoljnim učinkom, ili je utvrđeno da ima neopravдано bogatstvo, ili da ima narušen integritet, ili da je učinio teže disciplinske prekršaje, kako je propisano zakonom.

106. Ova dva ustavna amandmana bi takođe olakšala razrešenje sudija ili tužilaca koji podnose neredovne izjave o imovini. Njihovo otpuštanje bi moglo biti pokrenuto od strane Agencije za borbu protiv korupcije (o čemu bi odlučivali SSK i TSK, moguće nakon njihove provere integriteta). Ovo ne bi zavisilo od provere svih sudija i tužilaca.

107. Nacrti članova 163. do 168. utvrđuju sistem opšte provere svih sudija i tužilaca koji se naziva prelazna evaluacija. Prelazna evaluacija bi trajala pet godina, ali bi se mogla produžiti za još dve godine. Ustavio bi se Prelazni organ za evaluaciju (POE), sastavljen od panela za evaluaciju, Žalbenog veća i sekretara. Sve njih bi birala Skupština 2/3 većinom.

108. Paneli za evaluaciju bi se sastojali od dvoje sudija ili tužilaca i jednog člana laika, i bili bi sastavljeni *ad hoc* za svaki slučaj. Žalbeno veće bi se sastojalo od pet članova. Postoji mogućnost saradnje sa međunarodnim institucijama. U Prištini je delegacija Komisije obaveštena da međunarodno učešće u izboru članova POE-a očigledno predstavlja nameru vlasti.

109. Venecijanska komisija pozdravlja činjenicu da su revidirani nacrti amandmana koncizniji od prvog seta nacrtata amandmana. Kvalifikovana većina za izbor članova POE-a je pozitivna. Prelazna evaluacija bi obuhvatila učinak, bogatstvo i integritet. Međutim, kako bi se osigurala proporcionalna reforma i ograničio poremećaj pravosudnog sistema, Venecijanska komisija preporučuje da se prelazna evaluacija ograniči na članove SSK-a i TSK-a, predsednike sudova i glavne tužioce. Ova evaluacija treba da obuhvati samo integritet (uključujući neobjasnjivo bogatstvo), ali ne i učinak, koji nije dozvoljena osnova za proveru. Osim toga, ovo nije relevantno pitanje za članove saveta.

[...]

#### IV. Zaključak:

118. Ministarka pravde Kosova je tražila mišljenje o veoma detaljnem Konceptualnom dokumentu o proveri sudija i tužilaca (CDL-REF(2022)006). Konceptualni dokument utvrđuje razloge zašto je potrebno reformisati pravosudni sistem na Kosovu i predlaže pet opcija za rešavanje identifikovanih problema. Venecijanska komisija pozdravlja to što Konceptualni dokument sadrži važan deo o uporednom iskustvu u proveri. Postoji, međutim, odsustvo jasnoće u pogledu terminologije, na primer Konceptualni dokument predlaže uvođenje "provere" kao jednokratnog *ad hoc* procesa, ali se takođe poziva i na postojeće mehanizme regrutacije i discipline kao "provera".

*119. Pet opcija variraju od nepreduzimanja nijedne konkretnе radnje, preko jačanja postojećih mehanizama, do zakonskih amandmana i na kraju ustavnih amandmana. U okviru poslednje opcije, Ministarstvo pravde je takođe tražilo od Venecijanske komisije da da svoje mišljenje o nacrtu ustavnih amandmana (CDL-REF(2022)006) i CDL-REF(2022)022).*

*120. Imajući u vidu Konceptualni dokument, druge izveštaje i sastanke izvestilaca sa zainteresovanim stranama, Komisija se slaže da Opcija 1 – nepreduzimanje nijedne mere – ne bi bila dovoljna za poboljšanje trenutnog stanja stvari. Venecijanska komisija predlaže da se napravi razlika između pojedinačnih slučajeva nedoličnog sudskog ponašanja i dubljih problema vezanih za neefikasnost pravosudnog sistema, posebno predugog trajanja postupaka. Čini se da ovo poslednje zahteva različite mere kao rešenje, a posebno tehničke mere (IT)31 i reformu sudskih procedura.*

*121. Konceptualni dokument ubedljivo navodi da su zakonske izmene opravdane, a Opcija 2 se odnosi na neke od njih. Na primer, mehanizmi provere moraju imati odgovarajuću zakonsku i regulatornu osnovu. Zakonske izmene takođe treba da omoguće uključivanje sudskih službenika, uključujući i pomoćno osoblje, koje nije obuhvaćeno postojećim mehanizmima. Komisija je mišljenja da bi mogле biti opravdane dalje zakonske izmene, posebno u vezi sa aktivnom upotrebotom imovinskih izjava sudija i tužilaca (kao i drugih državnih službenika) za identifikaciju mogućih slučajeva korupcije i preduzimanje mera u tim slučajevima. Agenciji za borbu protiv korupcije treba dati dovoljna sredstva za njen rad i omogućiti joj – i obavezati – da pokrene disciplinske postupke protiv sudija ili tužilaca koji podnose neuredne prijave imovine.*

*122. Komisija takođe naglašava da je u pripremi reforma Tužilačkog saveta Kosova i da je ministarka pravde tražila mišljenje Venecijanske komisije po ovom pitanju. Ministarka pravde je tražila i mišljenje Venecijanske komisije o građanskom oduzimanju nezakonito stečene imovine čime bi se sistem prijavljivanja imovine učinio efikasnijim. Rezultate ove reforme treba uzeti u obzir prilikom razmatranja ustavnih amandmana.*

*123. Što se tiče Opcije 3, bila bi uspostavljena posebna tela za proveru, ali bi postojeći Sudski i Tužilački savet zadržali ovlašćenje da preporučuju razrešenje sudija i tužilaca predsedniku Kosova. Iz Konceptualnog dokumenta nije dovoljno jasno zašto je potrebna opšta provera svih sudija i tužilaca osnivanjem ad hoc organa za proveru ako je važan deo problema vezan za neefikasnu primenu i praznine u zakonodavstvu o postojećim organima. Venecijanska komisija preporučuje ulazak u detaljan dijalog sa savetima pre usvajanja takvih izmena. Bez njihove aktivne podrške, Opcija 3 verovatno neće postići rezultate kojima se nada.*

*124. Opcija 4 takođe predviđa osnivanje posebnih tela za proveru na stalnoj osnovi, ali na osnovu ustavnih amandmana. Komisija preporučuje uvođenje sveobuhvatne provere svih sudija i tužilaca, na čisto zakonodavnom nivou (opcija 3), ili na osnovu ustavnih izmena, tek nakon što su drugi putevi, zakonske i institucionalne reforme, uključujući eventualno i proveru integriteta članova SSK-a i TSK-a, sprovedeni i ocenjeni i utvrđeno da su neuspešni.*

*125. Opcija 5 predviđa uspostavljanje posebnih organa za proveru na privremenoj osnovi (na pet godina), takođe na osnovu ustavnih amandmana. Nakon tog perioda, ovlašćenje za preporučivanje razrešenja sudija i tužilaca bi bilo ponovo vraćeno SSK-u i TSK-u.*

*126. Opcija 5 stvara sopstvene poteškoće, a Venecijanska komisija smatra da nacrt ustavnih amandmana koji su pripremljeni u okviru Opcije 5, čak i u njihovoј revidiranoj kraćoj verziji, ide predaleko predviđanjem provere za sve sudije i tužioce,*

*ustavni amandmani, tamo gde je to potrebno, treba da predvide samo proveru integriteta članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca.*

*127. Ustavni amandmani bi u idealnom slučaju trebalo da utvrde samo posvećenost države principu ili težnji ili etici koju zemlja želi da unese u svoje zakone. To bi onda olakšalo mere koje se tiču sastava i ovlašćenja organa za proveru i njihovog okvira koji bi se utvrdili negde druge u zakonodavstvu i regulativi. S druge strane, Komisija priznaje da u ovom slučaju, isti prvo bitni nacrt ustavnih amandmana ne bi mogao biti u potpunosti usvojen u formi običnog zakona bez ustavne podloge. Kao samostalan zakon, ove odredbe bi morale da budu propraćene (kraćim) ustavnim amandmanom, inače bi bile u suprotnosti sa članovima 85, 108. i 110. Ustava. Izbor članova POE-a prostom skupštinskom većinom stvorio bi opasnost od politizacije. Ovo je uzeto u obzir u revidiranim ustavnim amandmanima.*

*128. Da rezimiramo, Venecijanska komisija preporučuje uvođenje zakonodavnih izmena koje bi unapredile postojeći sistem sudske discipline, kao temeljno proširenje Opcije 2, a to se posebno tiče jačanja sistema prijavljivanja imovine i jačanja jedinica za proveru u okviru SSK-a i TSK-a. Ustavne izmene bi trebalo uzeti u obzir samo radi podržavanja provere integriteta članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca.*

*128. Venecijanska komisija nije u poziciji da proceni koliko su rasprostranjeni slučajevi u pravosuđu o kojima je njena delegacija obaveštена i da li se tiču individualnih sudija i tužilaca ili velikog broja njih. U svakom slučaju, potrebno je razlikovati slučajeve profesionalne nekompetentnosti, koji se mogu rešiti kroz obuku i slučajeva namernih i zlonamernih postupaka, koji mogu biti povezani sa odsustvom provere integriteta.*

*130. Venecijanska komisija smatra da je reforma pravosuđa na Kosovu zaista neophodna i da to može uključivati neki oblik delotvorne provere integriteta. Međutim, mišljenje je Komisije i da se mnogi elementi takve reforme mogu usvojiti na nivou običnog zakona. Svaki uvedeni sistem provere ili provere integriteta mogao bi da bude ograničen samo na SSK i TSK koji vrše disciplinsku vlast nad ostalim članovima pravosudnog sistema. Tada bi na SSK-u i TSK-u bilo da se bave problemima u ostatku pravosudnog sistema, kako u pogledu integriteta, tako i u pogledu profesionalizma. Mešanje u ustavna prava trebalo bi da bude strogo srazmerno. Stoga svaki ustavni amandman treba da ima za cilj minimalno uplitanje u nadležnosti SSK-a i TSK-a, dok istovremeno ostvaruje cilj reforme pravosuđa.*

*131. U kontekstu Kosova, delotvornost "provere" će nužno značiti kombinaciju različitih mera koje će imati pozitivan efekat na integritet i efikasnost pravosuđa. Čak i ako ova vrsta provere ne odgovara nužno formalnoj definiciji datoj u odeljku II.A iznad, sve ove mere preduzete zajedno su deo reforme pravosuđa koja predstavlja "proveru" kakvoj legitimno teže narod i vlasti na Kosovu i koja je u stanju da isporuči tražene rezultate.*

*132. Iskustvo pokazuje da je uvođenje, redosled i kompatibilnost mera provere i provere integriteta operativno problematično i da bi stoga trebalo osmisliti precizan model za svaku od njih uz učešće zainteresovanih strana. Usled neuspeha ovog modela može doći do nepotpune implementacije. Nakon toga je od ključne važnosti da se da dovoljno operativnog vremena za uvođenje kako bi se procenila njegova efikasnost pre nego što se uvedu druge mere, inače bi to moglo omesti svačije najbolje napore i ugroziti željene rezultate.*

*133. Venecijanska komisija stoga preporučuje fokusiranje na zakonodavne izmene, koje je lakše sprovesti, i ograničavanje sistema provere integriteta na sudski i tužilački savet, predsednike sudova i glavne tužioce. Da bi ova reforma bila održiva, konačan koncept za proveru i odgovarajuće ustavne i zakonske izmene treba*

*pripremiti na osnovu iskrenog dijaloga i u tesnoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama, Ministarstvom, SSK-om, TSK-om, ali i civilnim društvom i zainteresovanim akademicima.*

*134. Venecijanska komisija ostaje na raspolaganju organima vlasti Kosova za pružanje dalje pomoći po ovom pitanju.*

## **Prihvatljivost zahteva**

125. Da bi mogao da sudi zahtev podnosioca, Sud prvo treba da razmotri da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje predviđeni Poslovnikom.

126. Sud prvo treba da utvrdi da li je zahtev podneta ovlašćena strana, i drugo, treba da utvrdi da li ima nadležnost da ocenjuje predložene ustavne amandmane.

127. Sud podseća da na osnovu člana 113.9 Ustava:

*“Predsednik Skupštine Kosova mora da podnese predloženi Ustavni amandman pre usvajanja istog na Skupštini [...]”.*

128. Sud primećuje da je predsednik Skupštine podneo predlog ustavne amandmane i da je, shodno tome, zahtev podneta ovlašćena strana na osnovu člana 113.9 Ustava.

129. Sud dalje podseća da na osnovu istog člana 113.9 Ustava, on treba da:

*“[...] osigura da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane poglavljem II ovog Ustava”.*

130. Shodno tome, Sud ima nadležnost da oceni da li predloženi amandmani umanjuju neko od prava i sloboda zagarantovana u Poglavlju II Ustava.

131. Stoga, pošto je zahtev podneta ovlašćena strana i nakon što je utvrđeno da Sud ima nadležnost da razmatra slučaj, shodno tome, može da se utvrdi da je zahtev prihvatljiv u skladu sa članom 113.9 Ustava.

## **I. Delokrug ustavne ocene**

132. Kao što je napred navedeno u delu *“Postupak pred Sudom”*, podnositelj zahteva je tražio ocenu predloženih ustavnih amandmana br. 27, br. 28., i br. 29, koje je predložilo 40 (četrdeset) poslanika Skupštine.

133. Na osnovu zahteva koji je podneo podnositelj, Sud prvo pojašnjava da se predloženi ustavni amandmani, koje je Sudu uputio predsednik Skupštine Republike Kosovo i odobrila *ad hoc* Komisija za proveru u pravosudnom sistemu, koju je osnovala Skupština Republike Kosovo, odnose na: (i) proširenje/ispunjjenje trajnih ustavnih osnova za razrešenje sudija i tužilaca u Republici Kosovo (predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28); i (ii) prelazni/privremeni proces provere integriteta „članova Sudskog saveta Kosova, Tužilačkog saveta Kosova, predsednika svih sudova, glavnog državnog tužioca i svih glavnih tužilaca, kao i kandidata za ove funkcije“, odnosno proces provere u pravosudnom sistemu (predloženi ustavni amandman br. 29).

134. Sud ističe da se Ustav, kao najviši pravni akt, mora zvanično i svečano poštovati prilikom predlaganja njegovih amandmana. Sud, budući da je oprezan zbog potrebe pravne sigurnosti u vezi sa ovim pitanjem, ističe da na osnovu člana 112. [Osnovna načela] Poglavlja VIII [Ustavni sud] Ustava: “*Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom*” (vidi, slučajeve Suda br. [KO162/18](#), podnositelj zahteva: *Predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 7. februara 2019. godine, stav 23; i [KO207/22](#), podnositelj zahteva: *Predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 4. jula 2023. godine, stav 30).
135. Sud, na osnovu svoje sudske prakse, ponavlja da se u pogledu ocene da li predloženi ustavni amandmani koji su podneti Sudu umanjuju osnovna prava i slobode, ne bavi ocenom dobrih javnih politika, koje predlaže i odobrava vlada i Skupština. Pritom, ni u konkretnom slučaju, Sud neće ocenjivati da li su predloženi ustavni amandmani zasnovani na dobrim javnim politikama ili i zajedničkim i dogovorenim rešenjima za reformu u pravosudnom sistemu, jer takva obaveza prema ustavnim odredbama pripada, između ostalog, samoj Vladi i Skupštini.
136. Shodno tome, Sud ističe da je ocena ustavnosti predloženih amandmana, prema stavu 3, člana 144. [Amandmani] Ustava, ograničena u oceni da li predloženi ustavni amandman umanjuje neko od prava i sloboda definisana u Poglavlju II Ustava, u čijoj se osnovi - prema članu 21. [Opsta načela] Poglavlja II Ustava - nalaze ljudska prava i slobode navedene u tom poglavlju (vidi, slučaj br. KO162/18, podnositelj zahteva: *Predsednik Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 24; i KO207/22, *Predsednik skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 31, vidi, takođe, slučajev br. [KO61/12](#), podnositelj zahteva: *Predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 31. oktobra 2012. godine, stav 18; vidi br. [KO44/14](#), podnositelj zahteva: *Predsednik Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 31. marta 2014. godine).
137. Sud takođe smatra da član 21. Ustava treba čitati u duhu člana 7.1 Ustava, koji definiše vrednosti ustavnog poretku u Republici Kosovo, a koje se zasnivaju “*na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije*”. Takav pristup proizilazi iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), prema kojoj su vrednosti Konvencije i koje se ogledaju u njenoj preambuli, uključujući načelo vladavine prava, sastavni deo svih članova EKLJP-a i ista se moraju tumačiti u smislu ovih vrednosti (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a: *Baka protiv Mađarske*, zahtev br. 20261/12, presuda od 23. juna 2016. godine, stav 117).
138. Sud dalje ističe da se razmatranje predloženih amandmana mora vršiti i u skladu sa obavezama koje proizilaze iz člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, kojim se traži da se ljudska prava tumače u skladu sa sudском praksom ESLJP-a. U svojoj sudskoj praksi, Sud, koliko je to relevantno i primenjivo, uzima u obzir i pimenjuje i sudska praksu Suda pravde Evropske unije (u daljem tekstu: SPEU).
139. U smislu gore navedenog, Sud će nastaviti da razmatra predložene ustavne amandmane.

## **II. Ocena predloženih ustavnih amandmana**

### **Uvod**

140. Sud prvo podseća da je predmet ocene zahteva podnosioca da li predloženi ustavni amandmani br. 27, br. 28 i br. 29 umanjuju ljudska prava i slobode propisane Poglavljem II Ustava.
141. Kao što se to odražava i u delu Postupak pred Sudom, poslednje navedeni je, nakon podnošenja predloženih ustavnih amandmana od strane podnosioca zahteva, iste uputio (i) predsednici, (ii) poslanicima Skupštine, (iii) Vladi, (iv) Ministarstvu pravde, (v) Ombudsmanu, (vi) SSK-u, i (vii) TSK-u. Kao rezultat toga, Sud je primio komentare u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima od Kabineta predsednice, Ministarstva pravde, g. Abelarda Tahirija, SSK-a i TSK-a, dok su odgovore na komentare gore navedenih institucija Sudu podneli Ministarstvo pravde i SSK. Gore navedeni komentari i odgovori se nalaze u ovoj presudi, na koje će se Sud pozivati i prilikom razmatranja i ocene sadržaja predloženih ustavnih amandmana.
142. U pogledu sadržaja predloženih ustavnih amandmana, Sud podseća da predloženi ustavni amandmani obuhvataju dve specifične i odvojene kategorije koje se odnose na funkcionisanje pravosudnog sistema, odnosno:
1. Ispunjavanje osnove za razrešenje sudija i tužilaca, u kom slučaju je kroz predložene ustavne amandmane br. 27 i br. 28, utvrđeno da je kriterijum “*ozbiljnog nepoštovanja dužnosti*”, koji služi kao kriterijum za razrešenje sudija i tužilaca definisan stavom 4, člana 104. Ustava i stavom 6, člana 109. Ustava, uključuje: (i) nedovoljan učinak; (ii) neopravdano bogatstvo; (iii) disciplinske povrede i (iv) ranjivi integritet; i
  2. Osnivanje posebnog autiriteta, preko predloženog ustavnog amandmana br. 29, odnosno osnivanje Autoriteta za kontrolu integriteta, koji na određeno vreme ima nadležnost da proverava integritet članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca i kandidata za ove funkcije.
143. Kao što je i gore navedeno, predloženi ustavni amandman br. 29 koji se odnosi na proveru integriteta u pravosudnom i tužilačkom sistemu proizilazi iz inicijative i političkih dokumenata Vlade Republike Kosovo u okviru reforme pravosuđa i pripremnog rada *ad hoc* komisije Skupštine za Veting u pravdi.
144. U nastavku, na osnovu dokumentacije dostavljene Sudu, poslednje navedeni primećuje da su inicijative vezane za reformu pravosuđa konkretnizovane kroz usvajanje Strategije za vladavinu prava, koju je Vlada usvojila 11. avgusta 2021. godine, i Koncept-dokumenta za razvoj procesa vetinga u pravosudnom sistemu, usvojen odlukom [br. 01/39] Vlade od 13. oktobra 2021. godine. Usled toga, Koncept-dokument za veting sudija i tužilaca, na zahtev Ministarstva pravde, upućen je 25. oktobra 2021. godine na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Ministarstvo pravde je napred navedenom zahtevu za mišljenje priložilo i nacrt ustavnih amandmana, dostavljen Venecijanskoj komisiji 10. februara 2022. godine i izmenjeni nacrt ustavnih amandmana, dostavljen 18. maja 2022. godine. Na osnovu ovog zahteva Ministarstva pravde, Sud podseća da je Venecijanska komisija kroz svoje mišljenje br. CDL-AD(2022)011 usvojeno 17 - 18. juna 2022. godine između ostalog preporučila: “*fokusiranje na zakonodavne promene koje je lakše sprovesti i ograničavanje sistema*

*provjeri integriteta na sudska i tužilačka veća, predsednike sudova i glavne tužioce. Da bi ova reforma bila primenljiva, konačni koncept za veting i relevantne ustavne i zakonodavne promene moraju biti pripremljene na osnovu iskrenog dijaloga i u bliskoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama, Ministarstvom, SSK-om, TSK-om, ali i civilnim društvom i zainteresovanim akademicima”.*

145. U smislu ocene predloženih ustavnih amandmana, Sud ističe:
- (i) dok predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 definišu/proširuju osnov za razrešenje zbog “*ozbiljnog nepoštovanja obaveza*”, definisanih stavom 4, člana 104 i stavom 6, člana 109. Ustava, i koji su trajne prirode i koji bi se kontinuirano sprovodili kroz mehanizme u okviru pravosudnog i tužilačkog sistema;
  - (ii) predloženi ustavni amandman br. 29 je privremenog karaktera, da se kao proces predlaže da se odvija u periodu od 2 (dve) godine, sa mogućnošću produženja za još jednu (1) godinu, i koji uključuje proveru integriteta članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca i kandidata za ove funkcije od strane privremenog organa, osnovanog van sudske i tužilačke sistema.
146. S tim u vezi, Sud će prilikom ocenjivanja predloženih ustavnih amandmana i da li isti umanjuju osnovna prava i slobode definisane Poglavljem II Ustava, prvo sumirati: (i) osnovna ustavna načela u pogledu podele vlasti u Republici Kosovo; (ii) ustavna načela u vezi sa sudske i tužilačke sistemom u pravnom poretku Republike Kosovo, kako je navedeno u Ustavu i dalje razjašnjeno kroz njegovu sudske praksu; (iii) načela i standarde u pogledu nezavisnosti pravosuđa i tužilaštva koji proizilaze iz Ustava, međunarodnih instrumenata i dokumenata, uključujući instrumente i dokumente Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Saveta Evrope, Venecijanske komisije, sudske prakse SPEU-a, sudske prakse ESLJP-a, kao i uporedne analize ustava država članica Saveta Evrope.
- A. Osnovna ustavna i međunarodna načela**
- (i) Osnovna načela Ustava u pogledu podele vlasti i kontrole balansa**
147. Sud prvo ističe da na osnovu člana 1. [Ograničenja države] Ustava, Republika Kosovo je “*nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i neodvojiva država*”. U tom kontekstu, definicija “*demokratska*” država Kosovo, između ostalog i u meri u kojoj je relevantna za okolnosti konkretnog slučaja, ispunjena je kroz 4 (četiri) suštinska ustavna člana, odnosno član 3. [Jednakost pred zakonom], član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], član 7. [Vrednosti] i član 16. [Premoć Ustava] Ustava Republike Kosovo (vidi, slučajevi br. KO100/22 i KO101/22, podnositelj zahteva: KO100/22, Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo; podnositelj zahteva: KO101/22, Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, Ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, presuda od 24. marta 2023. godine, stavovi 154-155).
148. Prvo, član 3. Ustava, između ostalog, precizira da se (i) Republikom Kosovo upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija; i da se (ii) sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.

149. Drugo, član 4. Ustava propisuje oblik vladavine i podele vlasti, i, između ostalog, precizira da je Kosovo demokratska Republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom, prema kojim načelima, (i) Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast; (ii) predsednik je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom, i predstavlja jedinstvo naroda u skladu sa istim; (iii) Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli; (iv) sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi; i (v) Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje Ustava.
150. Treće, član 7. Ustava propisuje da se ustavni red Republike Kosovo, između ostalog, i koliko je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, zasniva na načelima demokratije, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, pluralizma, podele državne vlasti i jednakosti polova. Ovaj član je takođe podržan kroz član 21. [Opšta načela] Ustava, na osnovu koga su, između ostalog, ljudska prava i osnovne slobode neodvojive, neotuđive i neosporive i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.
151. Sud u nastavku takođe ističe da su načela nezavisnosti, podele i balansa vlasti dalje razrađena i u posebnim poglavljima Ustava, odnosno u: (i) Poglavlju II, Prava i osnovne slobode; (ii) Poglavlju III, Prava zajednica i njihovih pripadnika; (iii) Poglavlju IV, Skupština Republike Kosovo; (iv) Poglavlju V, Predsednik Republike Kosovo; (v) Poglavlju VI, Vlada Republike Kosovo; (vi) Poglavlju VII, Pravosudni sistem; (vii) Poglavlju VIII, Ustavni sud Republike Kosovo; i (viii) Poglavlju XII, Nezavisne agencije.

## **(ii) Osnovna načela u vezi sa pravosudnim i tužilačkim sistemom u pravnom poretku Republike Kosovo**

152. U smislu ocene predloženih ustavnih amandmana i u smislu osnovnih ustavnih načela u vezi sa pravosudnim i tužilačkim sistemom u pravnom poretku Republike Kosovo, Sud ističe stav 5, člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, koji propisuje da je „*sudska vlast jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi*“.
153. Pored ovog osnovnog načela definisanog stavom 5. člana 4. Ustava, priroda sprovođenja sudske vlasti je dalje razrađena u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava, koje definiše strukturu pravosudnog sistema Republike Kosovo.
154. Rekavši to, Sud ponavlja da je u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema, a posebno njene interakcije sa drugim vlastima u Republici Kosovo, pravosudni sistem preciziran u Poglavlju VII Ustava. Isto definiše: (i) opšta načela sudskog sistema; (ii) organizaciju i jurisdikciju sudova; (iii) imenovanje i razrešenje sudija; (iv) mandat i ponovni mandat; (v) nespojivosti funkcija; (vi) imunitet; (vii) SSK; (viii) Državno tužilaštvo; (ix) TSK; i (k) advokaturu.
155. U okviru Poglavlja VII, član 102. [Opšta načela sudskog sistema] Ustava precizira da:
- „1. Sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi.
  - 2. Sudska vlast je jedinstvena, nezavisna, pravična, apolitična ii nepristrasna, i obezbeđuje jednak pristup sudovima.
  - 3. Sudovi sude na osnovu Ustava i zakona.
  - 4. Sudije trebaju biti nezavisne i nepristrasne pri obavljanju svojih dužnosti.

*5. Garantuje se pravo na sudska odluku, osim ako je zakonom drugačije određeno. Pravo korišćenja vanrednih pravnih mera, je regulisano zakonom. Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i u takvim slučajevima nema pravo na žalbu“.*

156. Stavovi 1 i 2, člana 108. [Sudski savet Kosova] Ustava, dalje propisuje:

*“1. Sudski savet Kosova obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskega sistema.  
2. Sudski savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija. Sudski savet Kosova obezbeđuje da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni i da odražavaju multietničnost Republike Kosovo i da poštuju načelo polne jednakosti. Savet će dati prednost imenovanju za sudije pripadnicima zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način.  
[...].”*

157. Stav 1, člana 110. [Tužilački savet Kosova] Ustava propisuje: *“Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Tužilački savet Kosova obezbeđuje jednak pristup pravdi svim građanima Kosova. Tužilački savet Kosova obezbeđuje nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost Državnog tužioca i odražava multietničnost Kosova i načelo polne jednakosti”.*
158. Na osnovu gore navedenog, Sud ističe da u pogledu načela nezavisnosti i nepristrasnosti sudskega i tužilačkog sistema, na osnovu navedenih odredbi, Ustav definiše 2 (dve) nezavisne ustavne institucije, odnosno SSK i TSK, kojima dodeljuje zadatak da obezbede nezavisnost i nepristrasnost sudskega i tužilačkog sistema, Tačnije, SSK i TSK su „*potpuno nezavisne*“ ustavne institucije u okviru pravosudnog sistema, kao što je regulisano u posebnom ustavnom poglavlju, odnosno Poglavlju VII Ustava Republike Kosovo.
159. Sud dalje ističe da Poglavlje VII Ustava utvrđuje da su ova dva saveta osnovni nosioci nezavisnosti pravosudnog sistema, sudskega i tužilačkog sistema, koja je olačena, između ostalog, u članovima 3, 4 i 7. Ustava. Na osnovu ustavnih odredbi, ova dva Saveta se smatraju potpuno nezavisnim i u vršenju ove nezavisnosti, između ostalog, nose (i) ustavnu obavezu upravljanja pravosudnim sistemom; (ii) predlaganje predsednika Vrhovnog suda i glavnog državnog tužioca; (iii) predlaganje za imenovanje svih sudija i tužilaca; i (iv) pri utvrđivanju ovih predloga, starajući se da budu zasnovani na principima zasluga, definisanim Ustavom i relevantnim zakonima, uvek održavajući vrednosti zaštite osnovnih prava i sloboda, rodne ravnopravnosti i zastupljenosti nevećinskih zajednica u Republici Kosovo.
160. Sud dalje naglašava da je Ustav u Poglavlju VII [Pravosudni Sistem] regulisao funkcionisanje sudskega i tužilačkog sistema, uključujući SSK, TSK, poziciju predsednika Vrhovnog suda i položaj glavnog tužioca u istom poglavlju. Na osnovu ove ustavne definicije, pravosudni sistem je integriran i potpuno nezavisan sistem u okviru ustavnog poretku Republike Kosovo.
161. Na osnovu gore navedenog, Sud ističe da su vladavina prava i zaštita ljudskih prava i sloboda osnovne vrednosti ustavnog poretku Republike Kosovo, i u tom smislu, vladavina prava i zaštita ljudskih prava su neosporive i kao takve uključuju nepristrasnost pravosudnog sistema kao demokratsku vrednost i preduslov za garantovanje sudske zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

162. Sud dalje takođe ističe da je svojom presudom u slučajevima KO29/12 i KO48/12, između ostalog, u oceni ustavnosti predloženih amandmana u odnosu na član 104. i 109. Ustava u vezi sa imenovanjem, reizborom i razrešenjem sudija i imenovanjem i razrešenjem glavnog tužioca na predlog relevantnih Saveta, Sud je takođe naglasio potpunu nezavisnost Saveta u vršenju njihovih funkcija (vidi, između ostalog, presudu Suda u slučaju KO29/12 i 48/12, podnositelj zahteva: *Predloženi ustavni amandmani koje je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo 23. marta 2012. godine i 4. maja 2012. godine*, presuda od 20. aprila 2012. godine, stavovi 205 do 212).

**(iii) Načela koja potiču iz dokumenata i instrumenata Ujedinjenih nacija, Evropske unije, Saveta Evrope i izveštaja i mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa nezavisnošću pravosuđa i tužilaštva**

163. Sud će u nastavku predstaviti odabrane delove, relevantne za ocenu predloženih amandmana na Ustav, koji proizilaze iz tematskih dokumenata i instrumenata Ujedinjenih nacija, EU-a i Saveta Evrope, uključujući izveštaje i mišljenja Venecijanske komisije, koji se posebno bave pitanjima koja se odnose na nezavisnost pravosuđa i tužilaškog sistema, uključujući načela i standarde koji se odnose na razrešenje sudija i tužilaca, kao i ocenu integriteta u pravosudnom sistemu, uključujući privremenu ocenu od strane spoljnih organa, uspostavljenih van pravosudnog sistema.

164. Sud će u vezi sa pravosuđem predstaviti sledeća dokumenta: (i) Osnovna načela nezavisnosti pravosuđa koje je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 1985. godine i *Bangalarska načela za ponašanje sudija* iz 2002. godine; (ii) Evropsku povelju o statusu sudija, odobrenu na multilateralnom sastanku koji je organizovala Direkcija za pravne poslove Saveta Evrope, jula 1998. godine i Memorandum sa obrazloženjima Evropske povelje o statusu sudija; (iii) Preporuku CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članica za sudije: Nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (usvojenu 17. novembra 2010. godine) i njegov Memorandum sa obrazloženjem; (iv) „Deklaraciju iz Bordoa“, Sudije i tužioci u demokratskom društvu, Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) i Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) za pažnju Komiteta ministara Saveta Evrope i odnos između sudija i tužilaca u demokratskom društvu i njegov dokument sa objašnjenjima od 8. decembra 2009. godine; (v) Magna Kartu sudija (Osnovna načela), Konsultativnog veća evropskih sudija od 17. novembra 2010. godine; (vi) Mišljenje br. 1 Konsultativnog veća evropskih sudija o standardima u pogledu nezavisnosti sudstva i neprikosnovenosti sudija; (vii) Izveštaj [CDL-AD(2010)004] Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosudnog sistema, deo I; Nezavisnost sudija, odobren na 82. plenarnoj sednici 12-13. marta 2010. godine; i (viii) Mišljenja, zajednička mišljenja i odgovore *AmicusCuriae* u vezi sa tranzicionom ocenom u pravosudnom sistemu, kao i okvirom vladavine prava (2019) Evropskog parlamenta, Evropskog saveta i Evropske komisije, koji se odnose na „*Dalje jačanje vladavine prava u Evropskoj uniji: trenutno stanje i mogući naredni koraci*, april 2019.

165. Što se tiče tužilaškog sistema i pitanja vezanih za njegovu nezavisnost, pozvaće se na sledeće dokumente: (i) [IAP standarde](#) (Međunarodno udruženje sudija) o profesionalnoj odgovornosti iz 1999. godine i Deklaraciju o obavezama i suštinskim pravima tužilaca; (ii) Preporuku Rec (2000) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa; (iii) Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca, odnosno Budimpeštanske smernice, Savet Evrope, 2005; i (iv) Izveštaj CDL-AD(2010)040 o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II –

Tužilaštvo, odobren od strane Venecijanske komisije na svom 85. plenarnom sastanku 17-18. decembra 2010. godine.

**a. Što se tiče nezavisnosti pravosudnog sistema**

- *Na nivou Ujedinjenih nacija*

166. Član 10. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima propisuje: „*Svako ima potpuno jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o njegovim pravima i obavezama, i o osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega*“.
167. Preamble Osnovnih načela o nezavisnosti pravosuđa [usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 1985.], između ostalog, ističe: „*Nezavisnost je od suštinskog značaja i za vladavinu prava i za pravično suđenje, jer popunjava jaz između brojnih načela ljudskih prava u vezi sa pravosuđem i njihovim sprovodenjem*“.
168. Bangalorska načela o sudskom ponašanju iz 2002. godine u vezi sa načelom nezavisnosti, između ostalog, preciziraju sledeće: „*Načelo sudske nezavisnosti je preduslov za vladavinu prava i osnovna garancija pravičnog suđenja. Dakle, sudija mora podržati i dati primer sudske nezavisnosti kako u individualnom tako i u institucionalnom aspektu*“. Drugo, u istim načelima se propisuje: „*Nepristrasnost je neophodna za pravilno vršenje sudijske dužnosti*“.

- *Na nivou EU-a*

169. Sud se takođe poziva na član 47. (Pravo na delotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje) Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, koji propisuje:

*„Svako kome su povređena prava i slobode zagarantovane pravom Unije ima pravo na delotvorno pravno sredstvo pred sudom, u skladu sa uslovima predviđenim ovim članom.*

*Svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je prethodno osnovan na osnovu zakona.*

*[...].*

170. SPEU je kroz svoju sudsku praksu, između ostalog, istakao: „*Da bi ispunilo svoju ulogu u modernoj državi i u Evropi koja je sve više interna povezana, pravosuđe mora biti organizованo na način da obezbedi da sudije mogu potpuno samostalno da odlučuju o predmetima, uz poštovanje zakona i samo zakona. Treba izbegavati čak i pojavu spoljnih uticaja i pritisaka kako bi javnost poverovala da se sudske odluke donose sa ovakvom nezavisnošću. U demokratskoj državi u kojoj vlada pravna država, nezavisno sudstvo je neophodno. U mnogim državama članicama EU, ako ne i u svim, institucija odgovorna za zaštitu nezavisnosti pravosuđa je Sudski savet*“ (slučaj C-83/19, Asocijația ‘Forumul Judecătorilor din România’ (Forumsudija Rumunije), (SPEU), presuda od 18. maja 2021. godine, stavovi 196- 197, 205, 207, 212, 231, 236).

- *Na nivou Saveta Europe*

171. Pravo na nezavisan i nepristrasan sud je pre svega zagarantovano članom 6. EKLJP-a, koji propisuje:
- “1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. [...]”*
172. Preporuka (94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudske komisije, koju je odobrio Komitet ministara 13. oktobra 1994. godine, takođe precizira: „Nezavisnost sudske komisije mora biti zagarantovana u skladu sa odredbama Konvencije i ustavnim principima, na primer uvođenjem posebnih odredbi u ustav ili druge zakone ili inkorporiranjem odredbi ove preporuke u domaće zakone“. Dok [Memorandum sa obrazloženjem](#) ove Preporuke (94)12 pojašnjava: (i) “Savet Evrope među svoje ciljeve uključuje uspostavljanje i zaštitu demokratskog i političkog sistema koji karakteriše vladavina prava i stvaranje ustavom uređene države, kao i unapređenje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (tačka 2) i (ii) „Preporuka o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudske komisije prepoznaje i naglašava istaknutu i značajnu ulogu sudske komisije u ostvarivanju ovih ciljeva. Nezavisnost sudske komisije je jedan od centralnih stubova vladavine prava. Potreba za promovisanjem nezavisnosti pravosuđa nije ograničena na pojedine sudske komisije, već može imati posledice po pravosudni sistem u celini. Države stoga treba da imaju na umu da, iako se odredena mera ne tiče direktno nijednog sudske komisije pojedinca, ona može imati posledice po nezavisnost sudske komisije“ (tačka 3).
173. „Magna Carta“ sudske komisije, kroz koju su definisana osnovna načela (Konsultativno veće evropskih sudske komisija (KVES) od 17. novembra 2010. godine) u delu koji se odnosi na vladavinu prava i pravosudni sistem, propisuje: „Pravosuđe je jedno od tri sile svake demokratske države. Njena misija je da garantuje samo postojanje vladavine prava i da na taj način obezbedi pravilnu primenu zakona na nepristrasan, pravičan, pošten i efikasan način“. Što se tiče nezavisnosti pravosuđa, precizira: (i) „Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa su suštinski preduslovi za funkcionisanje pravosuđa; (ii) Nezavisnost pravosuđa mora biti statutarna, funkcionalna i finansijska. Ona je zagarantovana u odnosu na druga ovlašćenja države, na one koji traže pravdu, druge sudske komisije i društvo uopšte, nacionalnim pravilima na najvišem nivou. Država i svaki sudska komisija su odgovorni za unapređenje i zaštitu nezavisnosti pravosuđa, i (iii) Nezavisnost pravosuđa mora biti zagarantovana u vezi sa pravosudnim aktivnostima, a posebno u vezi sa zapošljavanjem, imenovanjem do penzionisanja, napredovanjem, zadržavanjem, obukom, imunitetom sudske komisije, disciplinom, platom i finansiranjem pravosuđa“.
174. Nakon toga, u vezi sa uspostavljanjem Tela odgovornog za garantovanje nezavisnosti, Magna Karta propisuje: „13. Da bi se obezbedila nezavisnost sudske komisije, svaka država je dužna da formira Savet za pravosuđe ili drugo posebno telo, nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, obdareno širokim ovlašćenjima za sva pitanja koja se tiču njihovog statusa, kao i organizacije, funkcionisanja i imidža pravosudnih institucija. Savet je sastavljen ili isključivo od sudske komisije ili od značajne većine sudske komisije koje su izabrale njihove kolege. Savet za pravosuđe odgovoran je za svoje aktivnosti i odluke [...]“.

## **b. Što se tiče nezavisnosti tužilačkog sistema**

175. Sud će u nastavku predstaviti odvojene delove i relevantne za ocenu predloženih ustavnih amandamana, a koji se odnose na načelo nezavisnosti tužilačkog sistema, koji proističu iz sledećih dokumenata: (i) Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca iz 1990. godine; (ii) Profesionalni standardi IAP (Međunarodnog udruženja tužilaca), iz 1999. godine, (iii) Izveštaj o evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću pravosudnog sistema: Deo II – „Tužilaštvo“, koji je odobrila Venecijanska komisija na svojoj 85. plenarnoj sednici 17-18. decembra 2010. godine; (iv) „Uloga javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa“, Preporuka Rec(2000)19, odobrena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 6. oktobra 2000. godine i Memorandum sa objašnjenjima; (v) Mišljenje br. 9 (2014) i Mišljenje br. 13 (2018) Konsultativnog veća evropskih tužilaca; i (vi) Sažetak mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije za tužioce CDL-PI(2022)23, objavljen 26. aprila 2022. godine.
176. Prvo, na nivou Ujedinjenih nacija, Sud se poziva na Smernice o ulozi tužilaca u njihovoj preambuli, kroz koje se naglašava uloga tužilaštva u obezbeđivanju „jednakosti pred zakonom, prepostavke nevinosti i pravo na pravično i javno suđenje od strane nezavisnog i nepristrasnog suda,  
[...]
- S obzirom na to da tužioc i gradi ključnu ulogu u sprovođenju pravde i pravila koja se odnose na vršenje njihovih važnih odgovornosti treba da promovišu poštovanje i saglasnost sa gore navedenim načelima, doprinoseći tako pravednom krivičnom pravosuđu i jednakoj i efikasnoj zaštiti građana protiv kriminala,*  
*Smatraju i da je neophodno obezbediti da tužioc poseduju profesionalne kvalifikacije potrebne za obavljanje svojih funkcija, kroz poboljšane metode zapošljavanja i pravne i stručne obuke, kao i kroz obezbeđivanje svih potrebnih sredstava za pravilno obavljanje funkcije u borbi protiv kriminala, posebno u novim oblicima i dimenzijama“.*
177. Drugo, Standardi profesionalne odgovornosti i Izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca iz 1999. godine, koje je usvojilo Međunarodno udruženje tužilaca, preciziraju: „Korišćenje tužilačkog diskrecionog prava, kada je to dozvoljeno u dатој jurisdikciji, mora se sprovoditi nezavisno i biti slobodno od političkog uplitanja“.
178. Treće, na nivou Saveta Evrope, Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa: Deo II – „Tužilaštvo“, koji je usvojila Venecijanska komisija na 85. plenarnoj sednici 17-18. decembra 2010. godine (u daljem tekstu: Izveštaj o Tužilaštву) ističe: (i) tužilac, kao i sudija, ne može postupati u predmetu u kojem ima lični interes i može biti podvrgnut određenim ograničenjima u cilju očuvanja njegove nepristrasnosti i integriteta; (ii) osobine koje se traže od tužioca su slične onima od sudije i zahtevaju primenu odgovarajućih procedura za imenovanje i unapređenje; (iii) kada tužilac ne ispuni traženi standard, nepristrasni sudija može biti u mogućnosti da ispravi grešku koja je napravljena. Međutim, ne postoji garancija za takvu korekciju i u svakom slučaju može doći do velike štete. Jasno je da sistem u kojem tužilac i sudija rade po najvišim standardima integriteta i nepristrasnosti predstavlja veću zaštitu ljudskih prava od sistema koji se oslanja samo na sudiju (stavovi 17, 18 i 19).
179. Prema Venecijanskoj komisiji: „Čak i u sistemima u kojima tužilaštvo nije deo pravosuđa, od tužilaštva se očekuje da postupa sudski. Dok Ustav treba da daje nezavisnost tužilačkom sistemu, kao i generalnom tužiocu, treba voditi računa, s jedne strane, da se održi balans između zaštite tužilaca od zavisnosti od uplitanja Vlade, Skupštine, policije

*ili javnosti i, s druge strane, ovlašćenja i odgovornosti generalnog tužioca da obezbedi da oni pravilno obavljaju svoje funkcije*“ (vidi, Sažetak mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije o tužilaštvu, CDL-PI(2018) 001, objavljen 11. novembra 2017. godine, strana 28).

180. Preporuka Rec (2000) 19, odobrena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 6. oktobra 2000. godine i Memorandum sa objašnjenjima o „*Ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa*“ se odnosi na: (i) funkcije javnog tužioca; (ii) garancije koje se nude javnim tužiocima za obavljanje njihovih funkcija; (iii) odnose između javnih tužilaca i izvršne i zakonodavne vlasti; (iv) odnose između javnih tužilaca i sudija; (v) odnose između javnih tužilaca i policije; (vi) dužnosti javnog tužioca prema pojedincima; i (vii) međunarodnu saradnju.
181. Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca za Komitet ministara Saveta Evrope o evropskim normama i načelima u vezi sa tužiocima (Rimska povelja), između ostalog, ocenjuje da: (i) „*nezavisnost i autonomija službe tužilaštva predstavljaju neophodnu vezu sa nezavisnošću pravosuđa, stoga treba podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i efektivne autonomije tužilaštava*“ (tačka IV); (ii) „*ESLJP je smatrao neophodnim da naglasi da „u demokratskom društvu i sudovi i istražni organi moraju biti oslobođeni političkog pritiska“. Iz ovoga proizilazi da tužioci moraju biti autonomni u donošenju odluka i da, sarađujući sa drugim institucijama, moraju da obavljaju svoje dužnosti bez pritiska ili spoljnog uplitanja izvršne vlasti ili parlamenta, imajući u vidu načela podele vlasti i odgovornosti. ESLJP se takođe osvrnuo na pitanje nezavisnosti tužilaca u kontekstu „opštih garancija kao što su garancije koje obezbeđuju funkcionalnu nezavisnost tužilaca od njihove hijerarhije i sudske kontrole akata tužilaštva“ (stav 34); i (iii) „*metod imenovanja i razrešenja glavnog tužioca igra važnu ulogu u sistemu koji garantuje pošteno funkcionisanje tužilaštva*“ (stav 55).*
182. Mišljenje br. 4 (2009) pod nazivom „*Sudije i tužioci u demokratskom društvu*“ (Deklaracija iz Bordoa), usvojeno zajedno sa Konsultativnim većem evropskih sudija (KVES) ponavlja: (i) „*nezavisnost javnog tužilaštva je neophodna posledica za nezavisnost sudstva. KKPE se takođe poziva na svoje mišljenje br. 9 (2014) pod nazivom „Evropske norme i načela u vezi sa tužiocima“ Rimska povelja*, gde se navodi da treba podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i efektivne autonomije tužilaštava, i tužioci treba da budu autonomni u njihovom odlučivanju i obavljaju svoje dužnosti bez spoljnog pritiska i uplitanja“ (stav 3); (ii) „*poslednjih godina, ESLJP je razvio važnu sudsку praksu u podršci nezavisnosti tužilaca, bez obzira da li se smatraju pravosudnim organima ili ne. Tužioca koji rukovodi i kontroliše prvu fazu krivičnog postupka treba smatrati „naprednim braniocem ljudskih prava“ i tu suštinsku ulogu treba igrati tokom celog procesa*“ (stav 7); (iii) „*uzimajući u obzir bliskost i komplementarnost misija sudija i tužilaca, kao i zahteve u pogledu njihovog statusa i uslova službe, tužioci treba da imaju garancije slične onima za sudije*“ (stav 14); (iv) „*tužioci moraju biti nezavisni u svom statusu i ponašanju, moraju uživati spoljnu nezavisnost, naime, suočeni sa nepravednim ili nezakonitim uplitanjem drugih javnih ili nejavnih organa, npr: političke partije, i moraju uživati unutrašnju nezavisnost i moraju biti u mogućnosti da slobodno obavljaju svoje funkcije i odlučuju, čak i ako se modaliteti delovanja razlikuju odjednog pravnog sistema do drugog, u skladu sa odnosima sa hijerarhijom*“ (stav 31); i (v) „*relevantne odredbe bi trebalo da budu usvojene u državama članicama, paralelno sa nezavisnošću sudija, kako bi se ojačala nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca, bilo u oblasti krivičnog prava ili u vezi sa drugim oblastima njihove nadležnosti. Politički uticaj ne bi trebalo da bude prihvatljić*“ (preporuke, tačka i).

183. S tim u vezi, Sud se poziva i na sudsku praksu ESLJP-a, prema kojoj, između ostalog, „organ, kao što je državno tužilaštvo, koji je nadležan da u krivičnom postupku optuži lice osumnjičeno za krivično delo i da bi se lice izvelo pred sud, mora se smatrati da isti učestvuje u sprovodenju pravde relevantne države članice“ (vidi, predmet ESP C-508/18 i C-82/19, zahtev Vrhovnog suda Irske, presuda od 27. maja 2019. godine, stav 60).
184. U smislu gore navedenog, Sud će gore razrađena načela primeniti ptilikom ocene predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28 da bi nastavio sa razmatranjem i ocenom predloženog ustavnog amandmana br. 29.

## **B. Ocena predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28**

### **Uvod**

185. Sud prvo podseća da će predložene ustavne amandmane br. 27 i br. 28. Ustava oceniti u skladu sa delokrugom gore definisane ocene.
186. Štaviše, Sud podseća da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 imaju za cilj dopunu stava 4, člana 104. i stava 6, člana 109. Ustava, a u smislu definisanja ili proširenja uslova za razrešenje sudija/tužilaca, predviđeni su za usvajanje kao ustavni amandmani trajne prirode.
187. Sud će oceniti sadržaj ovih predloženih ustavnih amandmana u smislu sadržaja stava 4, člana 104. i stava 6, člana 109. Ustava, kojim predlagač ustavnih amandmana namerava da definiše uslov „ozbiljnog nepoštovanja obaveza”, kao uslov za razrešenje sudija i tužilaca.
188. Sud se prvo poziva na stav 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] Ustava, koji propisuje:
 

*“4. Sudije se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti”.*
189. Stav 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava dalje propisuje: *“Tužioci se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti”*.
190. Sud takođe podseća da je sadržaj dva predložena ustavna amandmana, odnosno br. 27 i br. 28, isti. S obzirom na to, predloženi ustavni amandmani uključuju sledeće:
  1. Predloženi ustavni amandman br. 27 predlaže da se stavu 4, člana 104. Ustava doda novi stav koji propisuje:
 

*“4a. Ozbiljno nepoštovanje dužnosti iz stava 4 ovog člana obuhvata slučajeve u kojima je sudija kontinuirano ocenjen nedovoljnim učinkom, ili je dokazano da raspolaze neopravdanim imovinskim stanjem, da je narušenog integriteta ili da je učinio ozbiljne disciplinske prekršaje, kako je definisano zakonom”.*
  2. Predloženi ustavni amandman br. 28 predlaže da se nakon stava 6, člana 109. Ustava doda novi stav kao što sledi:

*“6a. Ozbiljno nepoštovanje dužnosti iz stava 6 ovog člana obuhvata slučajeve u kojima je tužilac kontinuirano ocenjen nedovoljnim učinkom, ili je dokazano da raspolaže neopravdanim imovinskim stanjem, da je narušenog integriteta ili da je učinio ozbiljne disciplinske prekršaje, kako je definisano zakonom”.*

191. Sud podseća da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 proizilaze iz inicijative Ministarstva pravde, koje je svom zahtevu za mišljenje za Koncept-dokument za veting, 13. marta 2023. godine i 18. maja 2023. godine, priložilo i nacrt ustavnih amandmana br. 27 i br. 28. S tim u vezi, Sud primećuje da se sadržaj i suština predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28, koje je predložila *ad hoc* komisija Skupštine i uputila Sudu preko predsednika Skupštine, osim nekih formulacija i jezičkih pojašnjenja, po svom sadržaju ne razlikuju od 2 (dva) gore navedena predloga ustavnih amandmana upućenih Venecijanskoj Komisiji za mišljenje.
192. Na kraju, Sud ističe da se predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 ne odnose na stvaranje prelaznog procesa kontrole integriteta, kako je predloženo u predloženom ustavnom amandmanu br. 29. Shodno tome, Sud će razmotriti predložene ustavne amandmane br. 27 i br. 28 u smislu a) ustavnih i međunarodnih načela i standarda koji imaju za cilj očuvanje integriteta i nezavisnosti sudske i tužilačke sistema, uključujući sistem samih sudija i tužilaca; b) uporedne analize ustava država članica Saveta Evrope; c) zakonodavstva na snazi u Republici Kosovo u pogledu odgovorosti i disciplinskih i etičkih povreda sudija i tužilaca; d) Mišljenja Venecijanske komisije za Kosovo u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28; i e) komentara i odgovra Ministarstva pravde, SSK-a i TSK-a.

**a. Opšta međunarodna načela i standardi u vezi sa uslovima za razrešenje sudija i tužilaca**

**(i) Opšta međunarodna načela i standardi u vezi sa uslovima za razrešenje sudija**

193. U kontekstu ocene predloženog ustavnog amandmana br. 27, koji se odnosi na razrešenje sudija, Sud će se pozvati na sledeća načela i standarde, definisane međunarodnim dokumentima i instrumentima.
194. Na nivou Ujedinjenih nacija, u skladu sa Osnovnim načelima o nezavisnosti pravosuđa u vezi sa „*disciplinom, suspenzijom i razrešenjem*“, ocenjuje se, između ostalog, da: (i) sudije treba da podležu suspenziji ili razrešenju samo na osnovu nesposobnosti ili ponašanja koje ih onemogućava da obavljaju svoje dužnosti; (ii) svi disciplinski postupci, postupci suspenzije ili razrešenja biće određeni u skladu sa utvrđenim standardima ponašanja sudija; (iii) „*Odluke u disciplinskom postupku, suspenzija ili razrešenje* moraju biti predmet nezavisnog preispitivanja. Ovo načelo se ne može primeniti na odluke najvišeg suda i zakonodavnog tela u postupcima opoziva ili sličnim postupcima“ (stavovi 18, 19 i 20).
195. Na nivou Saveta Evrope, [Preporuka CM/Rec\(2010\)12](#) Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti [koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope u Poglavlju VIII [Etika sudija] utvrđuje: „*Sudije se u svojoj delatnosti moraju rukovoditi etičkim načelima profesionalnog ponašanja. Ova načela ne uključuju samo dužnosti koje se mogu sankcionisati disciplinskim merama, već daju smernice za sudije o tome kako da se ponašaju*“ (stav 72). Dok se u Memorandumu sa

obrazloženjima ove Preporuke u vezi sa etičkim kodeksima pojašnjava: „*Preporukom br. R (94) 12 suu nekoliko država članica usvojeni kodeksi sudijske etike. [...] Ovi tekstovi ističu nezavisnost i nepristrasnost kao standarde sudijske etike, ali se takođe odnose na jasno obrazloženje odluka, institucionalnu odgovornost, dužnu pažnju, aktivno slušanje, integritet, ponašanje prema strankama i transparentnost, što je sve usko povezano sa načelima koja su dala informaciju ovoj novoj preporuci i „Poverenje javnosti u sprovodenje pravde je jedna od suštinskih komponenti demokratije. Ovo uključuje ne samo poštovanje nezavisnosti, nepristrasnosti, efikasnosti i kvaliteta, već se zasniva i na kvalitet individualnog ponašanja sudija. Poštovanje etičkih zahteva od strane sudija je dužnost koja dolazi sa njihovim ovlašćenjima*” (tačke 68 i 69).

196. Konkretno, gore pomenuti Memorandum sa objašnjenjima koji se odnosi na Preporuku br. R (94) 12 naglašava da „*etičke standarde ne treba mešati sa disciplinskim režimom*“ (tačka 70. Memoranduma sa objašnjenjima). U nastavku isti precizira: „*Etički standardi imaju za cilj optimalno postizanje najbolje profesionalne prakse, dok disciplinski režimi suštinski imaju za cilj sankcionisanje neuspeha u ispunjavanju dužnosti*“ (Preporuka, stav 73); „*Sudije koje traže savete o etici trebalo bi da imaju mogućnost da konsultuju tela koja su osnovana u tu svrhu. Ova posebna tela treba da budu različita i da se dobro razlikuju od organa koji primenjuju disciplinske sankcije*“ (Preporuka, stav 74).“
197. Nakon toga, Evropska povelja o statusu sudija precizira da sudija trajno prestaje da obavlja svoju funkciju ostavkom, lekarskim uverenjem o fizičkoj nesposobnosti, dostizanjem starosne granice, istekom određenog zakonskog roka ili razrešenjem izrečenim u postupku kako je predviđeno stavom 5.1 Povelje (tačka 7.1). Dok tačka 7.1 utvrđuje da: „*Neispunjavanje jedne od dužnosti izričito definisanih statutom od strane sudije može dovesti do sankcije na odluku, nakon predloga, preporuke ili saglasnosti suda ili organa koji se sastoji od najmanje polovine izabrane sudije, u okviru karakternih postupaka koji obuhvataju potpuno saslušanje stranaka, na koje sudija u postupku mora imati pravo zastupanja. Stepen sankcija koje se mogu izreći je definisan statutom i njihovo izricanje podleže načelu srazmernosti. Protiv odluke organa izvršne vlasti, suda ili organa kojim je izrečena sankcija, u skladu sa ovim zakonom, može se uložiti žalba višem sudskom organu*“.
198. U Memorandumu sa objašnjenjima o disciplinskoj odgovornosti sudije je takođe precizirano da: „*Povelja počinje pozivanjem na načelo zakonitosti disciplinskih sankcija, određujući da je jedini valjan razlog za izricanje sankcija neispunjavanje jedne od dužnosti izričito definisane Statutom sudija i da stepen primenjivih sankcija treba da bude definisan statutom sudija*“. Osim toga, Povelja utvrđuje garancije za disciplinske rasprave, odnosno: (i) disciplinske sankcije se mogu izreći samo na osnovu odluke donete na predlog ili preporuku ili uz saglasnost suda ili organa, pri čemu najmanje polovina članova moraju biti izabrane sudije; (ii) sudiji mora biti ponuđeno potpuno saslušanje i pravo na zastupanje; (iii) ako je sankcija zaista izrečena, treba je odabratи prema stepenu sankcija, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti; i (iv) predviđa pravo žalbe višem sudskom organu protiv bilo koje odluke o izricanju sankcije organa izvršne vlasti, suda ili organa, čiji su najmanje polovina članovi izabrane sudije.
199. Zatim, Izveštaj o nezavisnosti pravosuđa, I deo: Nezavisnost sudija, koji je одобрila Venecijanska komisija [CDL-AD(2010)004] precizira da je: „*Venecijanska komisija dosledno podržavala načelo neotudivosti [sudija] u ustavima. Premeštaj protiv volje sudije može biti dozvoljen samo u izuzetnim slučajevima. Što se tiče disciplinskih postupaka, Izveštaj Komisije za imenovanje u pravosuđu favorizuje ovlašćenja sudskih*

*veća ili disciplinskih sudova za vođenje disciplinskih postupaka. Pored toga, Komisija je u više navrata tvrdila da treba postojati mogućnost žalbe sudu na odluke disciplinskih organa“ (tačka 43).*

## **(ii) Opšta međunarodna načela i standardi u vezi sa uslovima za razrešenje tužilaca**

200. Međunarodna načela i standardi koji se odnose na uslove za razrešenje tužilaca, između ostalog, su definisani u: (i) Smernicama Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca, odobrenim 27. avgusta 1990. godine na 8. Kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji zločina i tretmanu izvršilaca zločina; (ii) Evropskim smernicama o etici i ponašanju javnih tužilaca (Savet Evrope, „Budimpeštanske smernice“, 2005); (iii) Preporuci Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa; i (iv) Izveštaju o evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću pravosudnog sistema: Deo II – Tužilaštvo.
201. Venecijanska komisija u Izveštaju „o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa: Deo II – Tužilaštvo“, između ostalog, precizira da: (i) postoji suštinska razlika u tome kako se koncept nezavisnosti ili autonomije percipira kada se primenjuje na sudije u poređenju sa Tužilaštvom. U tom smislu, Komisija je precizirala da tužilaštvo i kada je deo pravosudnog sistema nije sud. Nezavisnost sudstva i njegova odvojenost od izvršne vlasti je kamen temeljac vladavine prava, od čega ne može biti izuzetaka. Nezavisnost sudstva ima dva aspekta, institucionalni gde je sudstvo u celini nezavisno, kao i nezavisnost pojedinih sudija u odlučivanju (uključujući i njihovu nezavisnost od uticaja drugih sudija), međutim, nezavisnost ili samostalnost tužilaštva nije kategoričke prirode kao sudstva; i (ii) čak i kada je tužilaštvo kao institucija nezavisno, može postojati hijerarhijska kontrola odluka i aktivnosti tužilaca od glavnog tužioca. U vezi sa Nacrtom zakona Ukrajine o izmenama i dopunama ustavnih odredbi o tužilaštvu, Venecijanska komisija je, između ostalog, zaključila da: Zakonom o tužilaštvu treba jasno definisati uslove za prevremeno razrešenje tužioca. U svom Mišljenju o Nacrtu zakona Ukrajine o izmenama i dopunama ustavnih odredbi o tužilaštvu, Komisija je takođe utvrdila da: „*Razlozi za takvo razrešenje treba da budu utvrđeni zakonom. [...] Venecijanska komisija bi radije otišla još dalje navodeći razloge za moguće razrešenje u samom Ustavu. Dalje, trebalo bi da postoji obavezan uslov da pre donošenja bilo kakve odluke stručno telo mora dati mišljenje o tome da li ima dovoljno osnova za razrešenje*“ (tačka 39 gore navedenog Izveštaja).

## **b. Uporedna analiza ustava zemalja članica Saveta Evrope**

202. Sud će se u nastavku pozivati na ustavne odredbe ustava država članica Saveta Evrope koje se odnose na uslove za razrešenje sudija i tužilaca, tamo gde su primenljive.
203. Kao rezultat ove uporedne analize, proizilazi da (i) neki od ustava ovih država članica uopšte ne govore o pitanju razrešenja sudija (vidi, između ostalog, ustave Bosne i Hercegovine, Francuske i Švajcarske); (ii) kategorija ustava ovih država članica Saveta Evrope predviđa da se uslovi za razrešenje sudija određuju zakonom (vidi, ustave Jermenije; Belorusije; Češke; Gruzije; Mađarske; Italije; Luksemburga, Moldavije, Holandije, Norveške, Rumunije); (iii) dok druga kategorija ustava predviđa da se pitanje razrešenja sudija utvrđuje zakonom i podleže sudskej odluci (vidi, ustave Andore; Austrije; Azerbejdžana; Belgije; Danske; Estonije; Finske; Nemačke; Grčke Islanda, Letonije, Poljske, Španije i Srbije).

204. Sud će dalje izneti kriterijume za razrešenje sudija/tužilaca prema ustavnim odredbama jedne druge kategorije ustava, kojima se utvrđuju kriterijumi razrešavanja sudija/tužilaca, uključujući ustave Bugarske; Hrvatske; Kipra; Irske; Litvanije; Crne Gore, Severne Makedonije; Velike Britanije; Albanije, Slovačke; Slovenije; Švedske; Turske i Ukrajine. Dalje, Sud će se pozivati na ustave država članica Saveta Evrope, kao u nastavku:

- (i) Ustav Bugarske propisuje da: „*Oni, uključujući lica obuhvaćena stavom (2), mogu biti razrešena samo u slučaju: navršenih 65 godina; ostave; stupanja na snagu pravosnažne presude kojom je izrečena kazna zatvora za krivično delo sa umišljajem; de facto trajne nesposobnosti da obavljaju svoje dužnosti duže odjedne godine; ozbiljnog kršenja ili sistematskog zanemarivanja službene dužnosti, kao i radnje koje narušavaju ugled pravosuđa*“ [stav 3, člana 129. Ustava iz 1991. godine [izmenjen 2015. godine];
- (ii) Ustav Hrvatske precizira: „*Sudija će biti razrešen sudske dužnost: ako to sam zatraži; ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost; ako bude osuđen za kazneno delo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudske dužnosti; ako u skladu sa zakonom; zbog počinjenog teškog disciplinskog dela, tako odluči, Republičko sudbeno veće i kada navrši sedamdeset godina života*“ [član 120. Ustava];
- (iii) Ustav Crne Gore u svom članu 121 propisuje da: “*Sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Sudija se razrešava dužnosti: ako je osuđen za delo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; nestručno ili nesavesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije*”;
- (iv) Ustav Severne Makedonije u članu 99 propisuje: „*Sudija se razrešava: ako to zatraži; ako trajno izgubi sposobnost za obavljanje sudijske dužnosti, što utvrđuje Republički sudski savet; ako ispunjava uslove za penziju; ako je osuđen za krivično delo sa minimalnom kaznom zatvora od šest meseci; zbog teškog disciplinskog prestupa utvrđenog zakonom, zbog čega je nesposoban za obavljanje sudijske dužnosti koju odredi Republički savet sudiye; i zbog neprofesionalnog i neetičkog obavljanja sudijske funkcije, utvrđenog od strane Republičkog sudskog saveta u postupku uređenom zakonom*”; i
- (v) Ustav Albanije u članu 140 propisuje da: „*Sudiju Vrhovnog suda može razrešiti Skupština sa dve trećine svih njenih članova zbog kršenja Ustava, zbog izvršenja krivičnog dela, zbog mentalnog ili fizičkog invaliditeta i za radnje i ponašanje koje ozbiljno diskredituje položaj i lik sudiye. Odluku Skupštine preispituje Ustavni sud, koji, kada dokaže da postoji jedan od navedenih uzroka, proglašava njegovo razrešenje sa funkcije*“. Stav 6, člana 147 Ustava Republike Albanije predviđa da: „*Visoki savet pravosuđa može razrešiti sudiju zbog izvršenja krivičnog dela, zbog mentalnog ili fizičkog invaliditeta, za dela i ponašanje koje ozbiljno diskredituju položaj i imidž sudiye ili za profesionalnu nedovoljnost. Protiv ove odluke, sudija ima pravo žalbe Vrhovnom sudu, koji u ovom slučaju odlučuje udruženim većima*“. U nastavku, član 149. Ustava Albanije propisuje da: „*Generalnog tužioca može razrešiti predsednik Republike, na predlog Skupštine, zbog povrede Ustava ili težeg kršenja zakona tokom vršenja dužnosti, za psihičku ili fizičku nesposobnost, za radnje i ponašanje koje ozbiljno diskredituju položaj i lik tužioca*“.

**c. Zakonodavstvo na snazi Republike Kosovo u vezi sa odgovornostima i disciplinskim i etičkim povredama sudija i tužilaca**

205. Pored ustavnih uslova, disciplinska odgovornost i njihova povreda od strane sudija i tužilaca i vrste disciplinskih mera su takođe definisane zakonodavstvom na snazi Republike

Kosovo, odnosno Zakonom br. 06/L - 057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca [izmenjen i dopunjeno Zakonom br. 08/L - 003 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, objavljen u Službenom listu 21. oktobra 2021. godine] (u daljem tekstu: Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca).

206. U nastavku, a u vezi sa profesionalnim i etičkim odgovornostima sudija, SSK je usvojio i podzakonske akte, koji, između ostalog, uključuju: (i) Etički kodeks i profesionalno ponašanje sudija; (ii) Uredbu (02/2020) o unutrašnjoj organizaciji sudova; (iii) Uredbu (03/2020) o organizaciji i radu Sudskog saveta Kosova; (iv) Uredbu (09/2016) o imenovanju, razrešenju i oceni rada predsednika sudova; (v) Uredbu (11/2016) o oceni rada sudija; Uredbu (05/2019) o disciplinskom postupku sudija; i (vi) Uredbu (04/2020) o ovlašćenju, organizaciji i radu jedinice za sudsku inspekciju.
207. Što se tiče profesionalnih i etičkih odgovornosti tužilaca, TSK je takođe usvojio podzakonske akte, koji uključuju, između ostalog: (i) Etički kodeks i profesionalno ponašanje tužilaca; (ii) Uredbu (br. 1006/2023) za Savetodavnu komisiju o etici tužilaca br. 1006.2023; (iii) Uredbu (br. 02/2022) za zapošljavanje, ispitivanje, imenovanje i ponovno imenovanje državnih tužilaca; i (iv) Administrativno uputstvo br. 01/2023 za izradu normativnih akata TSK-a.
208. Sud takođe podseća da član 5. (Disciplinski prekršaji sudija) Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca propisuje: “*1. Smatraće se da je sudija počinio/la disciplinski prekršaj ukoliko: 1.1. bude osuđen za krivično delo; 1.2. krši zakon, ili, 1.3. krši svoje službene dužnosti sudije. [...]*”. U tom smislu, vrste ili okolnosti povrede dužnosti sudske komisije su navedene u stavu 2 ovog člana, odnosno u tačkama 2.1 do 2.16.
209. Član 6. (Disciplinski prekršaji tužilaca) Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca propisuje: “*1. Tužilac čini disciplinski prekršaj ukoliko: 1.1. je osuđen za krivično delo; 1.2. krši zakon, ili, 1.3. krši svoje službene dužnosti kao tužilac. [...]*”. U tom smislu, vrste ili okolnosti povrede dužnosti tužilaca su navedene u stavu 2 ovog člana, odnosno u tačkama 2.1 do 2.13.
210. Sud takođe podseća da je na osnovu člana 7. (Disciplinske sankcije) Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, predlog za razrešenje sudske komisije ili tužilaca jedna od disciplinskih mera, dok na osnovu člana 8. (Razrešenje sudske komisije i tužilaca) gore navedenog zakona, odluke u vezi sa razrešenjem sudske komisije ili tužilaca donosi predsednik Republike Kosovo na osnovu predloga nadležnog saveta, koji predlaže predsedniku Republike Kosovo razrešenje sudske komisije ili tužilaca tek nakon (i) presude sudske komisije ili tužilaca za teško krivično delo; (ii) namerno kršenje zakona; ili (iii) ozbiljno nepoštovanje dužnosti.

**d. Mišljenje Venecijanske komisije o Kosovu u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28**

211. U svom Mišljenju, odnosno u delu svog zaključka, Venecijanska komisija je u principu naglasila:

“*128. [...] preporučuje primenu zakonodavnih promena koje bi unapredile postojeći sistem sudske discipline, kao potpuni nastavak opcije 2, a to se posebno tiče jačanja sistema prijavljivanja imovine i jačanja jedinica za veting unutar SSK-a i TSK-a. Ustavne promene treba uzeti u obzir samo da bi se podržala provera integriteta članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca.*

*129. Venecijanska komisija nije u mogućnosti da proceni koliko su rasprostranjeni slučajevi u pravosuđu o kojima je njena delegacija obaveštена i da li se tiču pojedinih sudija i tužilaca ili velikog dela njih. U svakom slučaju, potrebno je razlikovati slučajeve profesionalne nekompetentnosti, koji se mogu rešiti kroz obuku, od slučajeva namernih i zlonamernih radnji koje se odnose na nedostatak proverenog integriteta.*

*130. Venecijanska komisija smatra da je reforma pravosuđa na Kosovu zaista neophodna i da to može uključiti neki oblik efektivne kontrole integriteta. Međutim, Komisija smatra da bi mnogi elementi takve reforme mogli biti usvojeni na nivou običajnog prava. Bilo kakva provera ili kontrola integriteta stavljena u upotrebu može biti ograničena samo na SSK i TSK koji vrše disciplinsku vlast nad drugim članovima pravosudnog sistema. Zatim, na SSK-u i TSK-u bi bilo da se pozabave problemima u ostaku pravosudnog sistema, kako u pogledu integriteta tako i profesionalizma.*

*Uplitanje u ustavna prava mora biti strogo proporcionalno. Stoga, svaka ustavna promena treba da ima za cilj minimalnu invazivnost u ovlašćenjima SSK-a i TSK-a, čime bi se postigao cilj reforme pravosuđa”.*

212. Što se tiče predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28, a koji se odnose na definisanje koje okolnosti mogu predstavljati “ozbiljno nepoštovanje obaveza” u slučaju sudske i tužilačke vlasti, Sud se poziva na posebne delove Mišljenja Venecijanske komisije koji se posebno odnose samo na ove predložene ustavne amandmane.
213. U delu Mišljenja Venecijanske komisije koji se odnosi na sadržaj izmenjenih predloženih ustavnih amandmana i koje je podnela na mišljenje zamenica ministarke pravde 18. maja 2022. godine, ocenjuje se:

*“105. [...] Nacrti amandmana na članove 104 (4a) i 109 (6a) Ustava, utvrđuju razlog za razrešenje „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“ uključujući i slučajeve kada je sudija ili tužilac „ocenjen nedovoljnim učinkom“, ili je utvrđeno da ima neopravданo bogatstvo, ili da ima narušen integritet, ili da je učinio teže disciplinske prekršaje, kako je propisano zakonom.*

*106. Ova dva ustavna amandmana bi takođe olakšala razrešenje sudske i tužilačke vlasti koji podnose neredovne izjave o imovini. Njihovo otpuštanje bi moglo biti pokrenuto od strane Agencije za borbu protiv korupcije (o čemu bi odlučivali SSK i TSK, moguće nakon njihove provere integriteta). Ovo ne bi zavisilo od provere svih sudske i tužilačke vlasti. [...]”*

**e. Komentari i odgovori zainteresovanih strana u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28**

214. U nastavku, Sud će se pozivati na sažet način na: (i) Dokument sa obrazloženjem Ministarstva pravde u vezi sa procesom Vetinga; i (ii) komentare stranaka, koji se specifično nadovezuju sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28.
215. U Dokumentu sa obrazloženjem u vezi sa procesom Vetinga, koji je Ministarstvo pravde dostavilo Skupštini 4. septembra 2022. godine, poslednje navedena je u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28, precizirala da:

*“Amandmani br. 27. i 28 se odnose na razjašnjenje osnova za razrešenje sudske ili tužioca sa funkcije. U članovima 104. i 109. Ustava je trenutno predviđeno da oni*

*mogu biti razrešeni samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti. Pošto je, prvi osnov, kazna zbog počinjenog krivičnog dela, jasniji, Ustav nije definisao pojam „neispunjavanja dužnosti“ i stoga ima prostora za tumačenje i kako ovaj pojam može obuhvatiti npr: kontinuirano loše ocene, disciplinske prekršaje definisane Zakonom o disciplinski odgovornosti ili drugo. Međutim, da bi pravosudni sistem imao integritet, naravno, neopravdano bogatstvo ili ranjiv integritet (na primer, mogućnost uticaja na sudiju ili tužioca zbog porodičnih ili drugih veza, ili ličnih navika) moraju biti osnov za razrešenje.*

*S tim u vezi, amandmanima br. 27. i 28 se pojašjava pojam „neispunjavanja dužnosti“ tako da obuhvata četiri razloga: (1) nedovoljno obavljanje poslova; (2) neopravdano bogatstvo; (3) ranjiv integritet; i (4) teški disciplinski prekršaji. Ostale pojedinosti o četiri „razloga“ su regulisane posebnim zakonima. Ovi amandmani su predviđeni kao „trajni amandmani“ u smislu da će nastaviti da se primenjuju i nakon prelaznog perioda, gde se ocenjivanje sudija i tužilaca na rukovodećim pozicijama vrši eksternim mehanizmom, ali i tada kada se takve ocene vrše od strane sudske i tužilačke saveta. Dakle, nije vremenski vezan”.*

216. Ministarstvo pravde je svojim komentarima dostavljenim Sudu 22. marta 2023. godine u vezi sa ova dva predložena ustavna amandmana pojasnilo da:

*“14. Ovaj amandman i sledeći amandman (br. 28) se odnose na pojašnjanje osnova za razrešenje sudije ili tužioca sa funkcije.*

*[...].*

*15. Prvi osnov za razrešenje sudije je, dakle „kazna za teško krivično delo“ jasan i lako razumljiv na osnovu zakonskih odredbi na snazi. S druge strane, drugi osnov „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“ je još jedan nedefinisani koncept koji stvara prostor za tumačenje, posebno u vezi sa procesom provere integriteta.*

*16. Zakon na snazi o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca navodi relevantne povrede sudija i tužilaca, na osnovu kojih se sudija ili tužilac može razrešiti dužnosti, ali nigde ne utvrđuje ustavni osnov za razrešenje kao „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“, dajući organima koji razvijaju disciplinske postupke i kontrolu integriteta mogućnost da ostanu otvoreni za tumačenje”.*

217. SSK je u vezi sa ova dva predložena ustavna amandmana, između ostalog, precizirao da: *“[...] Predlagajući amandmana dodatno i nesrazmerno proširuju pojam „neispunjavanja svojih dužnosti“ iz stava 4. člana 104. Ustava. Dok su pojmovi kao što su „ozbiljan disciplinski prekršaj“ ili „nedovoljan učinak“ u izvesnoj meri povezani sa konceptom gde ovaj amandman ima za cilj da ih detaljira dalje (ozbiljno nepoštovanje dužnosti), u ovom amandmanu se ide još dalje i ima za cilj da uvede druge osnove koje se mogu koristiti za mešanje u pravosudni sistem od strane političkih grana vlasti (sadašnjih ili budućih). Dakle, pojmovi kao što su „ranjivi integritet“ ili „neopravdana imovina“ su sredstva pomoću kojih se druge grane vlasti mogu mešati na preuveličan i nesrazmeran način u nezavisnost pravosudnog sistema, čime se kao posledica toga narušava pravo građana na pravičan sudske proces, zagarantovan Ustavom. [...]. Ova činjenica, zajedno sa decenijama postojanjem neuređene privrede i sa izraženim zakonskim nedostacima koje bi obavezali građane Kosova, kao i sudije, da drže i čuvaju račune i drugu dokumentaciju koja se odnosi na svaku transakciju tokom godina, potencijalno čini svakog sudiju ranjivim pred upravnim/ parničnim postupkom „konstatacije“ da on/ona ima neopravdanu imovinu”.*

218. U smislu napred navedenih komentara, odnosno u smislu komentara koje je podnelo Ministarstvo pravde, proizilazi da se predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 odnose na proces evaluacije rada i disciplinskih pitanja, kao i na proces provere integriteta sudija i tužilaca, kao trajne procese u pravosudnom sistemu. Shodno navedenom, iz pojašnjenja i komentara koje je Ministarstvo pravde uručila, proizilazi da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 imaju za cilj proširenje uslova ozbiljnog nepoštovanja radnih obaveza u dve kategorije, tj. profesionalne/disciplinske i one koje se odnose na kontrolu integriteta, što uključuje neopravdano bogatstvo i ranjivi integritet. Međutim, na osnovu napred pomenutih komentara Ministarstva pravde i pripremnih radnih dokumenata *ad hoc* Komisije Skupštine, nije razjašnjeno da li je provera integriteta sudija/tužilaca predviđena da bude jednokratni ili periodični proces. Sud je u prethodnom tekstu ponovio da predloženi ustavni amandman br. 29, koji je zasnovan na preporuci datoj kroz Mišljenje Venecijanske komisije, ima za cilj proveru integriteta visokih i rukovodećih pozicija u pravosudnom sistemu i kandidata za te funkcije u prelaznom periodu i od strane spoljnog tela, osnovanog van SSK-a i TSK-a.

#### **Da li predloženi amandmani br. 27 i br. 28 umanjuju ljudska prava i slobode propisane Poglavlјem II Ustava**

219. Sud će nastaviti sa razmatranjem i ocenjivanjem predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28 koji su identični po sadržaju i odnose se na trajne uslove za razrešenje sudija i tužilaca. Sud će, prilikom razmatranja i ocenjujući da li predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 umanjuju prava i slobode zagarantovane Poglavlјem II Ustava, primeniti gore navedena ustavna načela; međunarodna načela i standarde, koji se nadovezuju sa kriterijumima razrešenja; kao i gore navedenu uporednu analizu Ustava zemalja članica Saveta Evrope.
220. Što se tiče predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28 kojim je definisano koje okolnosti predstavljaju “*neispunjavanja svojih dužnosti*”, kao uslov za razrešenje sudija i tužilaca, Sud će oceniti da li se ovim predloženim amandmanima umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavlјem II Ustava i vrednosti Republike Kosovo precizirane u članu 7. Ustava.
221. Kao što je i gore navedeno, Sud ponavlja da su SSK i TSK u okviru Poglavlјa VII kao nezavisne ustavne institucije, koje Ustav jasno nalaže sa zadatkom da obezbede nezavisnost i nepristrasnost sudskog i tužilačkog sistema, jedini nadležni i odgovorni organi za razvoj postupaka u vezi sa razrešenjem sudija i tužilaca. Pored toga, na osnovu stava 5 člana 104. Ustava, žalba protiv odluke o razrešenju sudija može se direktno podneti Vrhovnom суду.
222. Sud takođe ističe da načela i standardi koji se odnose na razrešenje sudija i tužilaca, a koji se odnose na vršenje njihove profesije, direktno utiču na vrednosti integriteta, nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva i načelo njihovog profesionalizma, pored uslova definisanih za razrešenje u članovima 104. i 109. Ustava, oličeni su i kao načela i garancije i u članovima 4. i 7. Ustava, uključujući i odredbe Poglavlјa II Ustava, uključujući ali ne ograničavajući se na članove 24, 29, 31. i 54, kao i na članu 102. Ustava i relevantnog zakonodavstva na snazi. Stoga, Sud smatra da se pitanja ili povrede koje utiču na integritet sudija i tužilaca ne ograničavaju samo na odredbama stava 4, člana 104 i stava 6, člana 109. Ustava, kojima se utvrđuju uslovi za razrešenje sudija i tužilaca.
223. Sud će na osnovu gore navedenih pojašnjenja, ocenu da li predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 umanjuju/smanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavlјem II

Ustava, vršiti u smislu načela pravne sigurnosti, koje jeoličeno i na ustavne odredbe Poglavlja II Ustava i odredbe EKLJP-a.

224. Sud, u gore navedenom konketstu, podseća da je kroz svoju sudsku praksu, u kontinuitetu naglasio da načelo pravne sigurnosti, koje jeoličeno u konceptu vladavine prava, zagarantovano članovima 3. i 7. Ustava i u svim članovima EKLJP-a, između ostalog, utvrđuje da pravne norme moraju da budu jasne i kao takve moraju da obezbede da pravne situacije i odnosi ostanu predvidivi (vidi, slično, presudu Suda u slučaju: KO216/22 i KO220/22, paragraf 237).
225. Sud ocenjuje da i u pogledu ustavnih promena, predloženi ustavni amandman mora poštovati načelo pravne sigurnosti, u smislu zahteva o „*predvidljivosti*“ i „*jasnoće*“ norme. Ovo poslednje se odnosi i na obavezu predлагаča i sastavljača ustavnih amandmana da prilikom izrade predloženih ustavnih amandmana vode računa o relevantnim aspektima načela pravne sigurnosti, ukljuujući „*predvidljivost*“ ustavne norme, tako da oni ne rezultiraju umanjenjem prava i sloboda, zagarantovanih Poglavljem II Ustava. U tom smislu, Sud ocenjuje da svaka dopuna ili izmena ustavne norme, koja štaviše kada utiče na osnovna prava i slobode mora da bude karakterisana jasnoćom i tačnošću, da ima relevantno obrazloženje, da bude proporcionalna i kao takva da garantuje odgovarajući nivo „*predvidljivosti*“ za sve pojedince koji mogu biti pogodjeni izmenom ustavne norme i njenom primenom u budućnosti.
226. Sud dalje ističe da „*predvidljivost*“ pre svega zahteva da svaka norma bude formulisana dovoljno precizno i jasno, kako bi se omogućilo fizičkim i pravnim licima da u skladu sa njom regulišu svoje ponašanje. Pojedinci i druga pravna lica moraju tačno da znaju kako i u kojoj meri su pogodeniodređenom ustavnom i pravnom normom i kako nova norma menja njihov status ili stanje koje je ranije predviđala druga norma (vidi, između ostalog, Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije [CDL-Ad(2016)007, usvojenu 18. marta 2016. godine, stavovi 58 i 59]). U tom smislu, Sud ocenjuje da načelo pravne sigurnosti nužno zahteva jasnou i predvidivu formulaciju norme, koja u svojoj primeni ne dozvoljava da joj izvršilac/javni organ i/ili zakonodavac daju različita značenja i sa posledicama koje nisu u skladu sa svrhom te norme. S tim u vezi, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP-a, kroz koju je naglašeno da se vladavina prava, kao jedan od temeljnih načela demokratskog društva, može naći u svim članovima Konvencije (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP-a: *Broniowski protiv Poljske*, zahtev br. 31443/96, presuda od 22. juna 2004. godine, stav 147).
227. Sud dalje podseća na standard koji je utvrdila Venecijanska komisija kroz Izveštaj br. 469/2008 o ustavnim amandmanima, usvojen na 81. plenarnoj sednici 11-12 decembra 2009. godine, [CDL-AD(2010)001], gde se, između ostalog, ističe:

*„5. Pitanje ustavnih amandmana leži u srži ustavne teorije i prakse. Ustavnost znači da osnovna pravila za efikasno vršenje vlasti i zaštitu ljudskih prava moraju biti stabilna i predvidljiva i ne podložna lako usvajanim promenama. Ovo je neophodno za legitimitet ustavnog sistema. Istovremeno, ponekad je neophodna čak i suštinska ustavna promena kako bi se poboljšalo demokratsko upravljanje ili prilagodilo političkim, ekonomskim i društvenim transformacijama. U meri u kojoj je društvo formirano svojim pisanim ustavom, postupak izmene i dopune ovog dokumenta postaje sam po sebi stvar od velikog značaja. Izmena moći nije pravna tehnička, već norma čiji detalji mogu u velikoj meri uticati ili odrediti političke procese u osnovi. [...]“*

228. U istom Izveštaju Venecijanske komisije u delu o transparentnosti i demokratskom legitimitetu procesa izrade ustavnih amandmana, utvrđeno je da: (i) *Procedure ustavnih amandmana moraju biti osmišljene na jasan i jednostavan način i sprovedene na otvoren, transparentan i demokratski način. Ovo je možda jednakovaržno kao i finiji detalji i zahtevi samih pravila* (tačka 202); (ii) Posebno je važno imati strukturirane i uravnotežene procedure, koje uključuju sve političke aktere i civilno društvo, kao što je Venecijanska komisija primetila u nekoliko slučajeva (tačka 203); (iii) „*U tom smislu, pravilno sprovedene procedure amandmana, koje ostavljaju vreme za javnu i institucionalnu debatu, mogu značajno doprineti legitimnosti i osećaju vlasništva nad ustavom i razvoju i konsolidaciji demokratskih ustavnih tradicija tokom vremena. U suprotnom, ako su pravila i procedure o ustavnim promenama otvorene za tumačenje i osporavanje, ili ako se sprovode prebrzo ili bez demokratskog diskursa, onda to može ugroziti političku stabilnost i, na kraju, legitimitet samog ustava*“ (tačka 204); i (iv) Pravično, otvoreno, informisano i blagovremeno uključivanje svih političkih snaga i civilnog društva u proces reformi može snažno doprineti postizanju konsenzusa i obezbeđivanju uspeha ustavne revizije čak i ako to zahteva neizbežno vreme i trud (tačka 205).
229. S tim u vezi, Sud se takođe poziva na Kontrolnu listu za vladavinu prava[CDL-AD(2016)007, koju je odobrila Venecijanska komisija, 11-12. marta 2016. godine] (u nastavku teksta: Kontrolna lista) kroz koju su razvijeni i uspostavljeni različiti aspekti vladavine prava, između ostalog: (a) zakonitost; (b) pravna sigurnost; (c) sprečavanje zloupotrebe položaja; (d) jednakost pred zakonom i nediskriminacija, (e) pristup pravdi; (f) zabrana proizvoljnosti; i (g) zaštita ljudskih prava (vidi paragraf 18 Kontrolne liste). Pored toga, ovim dokumentom su definisani i elementi svake od gore navedenih kategorija, pri čemu je načelom pravne sigurnosti, između ostalog, definisano da isti uključuju i aspekt predvidljivosti, dok načelo koje se odnosi na pristup pravdi, između ostalog, uključuje i aspekt nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva i tužilaštva.
230. Što se tiče nezavisnosti pravosuđa, kao komponente pristupa pravosuđu, Kontrolna lista utvrđuje da se mora oceniti da li postoje dovoljna ustavna i zakonska pravila koja garantuju nezavisnost pravosuđa. U tom smislu, jedan od kontrolnih uslova je i pitanje da li su: osnovna načela nezavisnosti sudstva, uključujući uslove za imenovanje sudija, disciplinska pitanja i pitanja razrešenja, definisana Ustavom ili relevantnom zakonodavstvom. U smislu ovog pitanja, Kontrolna lista za vladavinu prava postavlja pitanje da li su uslovi ili okolnosti razrešenja ograničeni na disciplinske ili krivične prekršaje definisani zakonom i nakon toga da li je ovaj postupak jasno definisan zakonom. U nastavku, ista lista razvija/utvrđuje zahteve na sledeći način:
- “ii. Da li postoje pravna sredstva za sudiju pojedinca protiv odluke o razrešenju?
  - iii. Da li su razlozi za disciplinske mere jasno definisani i da li su sankcije ograničene na namerno nedolično ponašanje i grubi nemar?
  - iv. Da li postoji nezavisno telo zaduženo za takve postupke?
  - v. Zar ovo telo ne čine samo sudije?
  - vi. Da li se imenovanje i unapređenje sudija zasniva na relevantnim faktorima kao što su sposobnost, integritet i iskustvo? Da li su ovi uslovi definisani zakonom?
  - [...]
  - viii. Postoji li nezavisno sudsko veće? Da li je zasnovano na Ustavu ili zakonu o pravosuđu?
  - [...]

*ix. Da li sudije mogu da se žale Sudskom savetu zbog povrede njihove nezavisnosti?" [...] (vidi, Kontrolnu listu za vladavinu prava, gore citiranu, strana 20).*

231. U pogledu ovih uslova koji se odnose na nezavisnost pravosuđa, Kontrolna lista za vladavinu prava takođe utvrđuje da: „*Pravosuđe mora biti nezavisno. Nezavisnost znači da je pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska i da nije podložno političkom uticaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti. Ovaj zahtev je sastavni deo osnovnog demokratskog načela podele vlasti. Sudije ne bi trebalo da budu podložne političkom uticaju ili manipulaciji*” (tačka 74. Kontrolne liste).
232. Zatim, u ovoj Kontrolnoj listi je navedeno da: (i) ESLJP ističe četiri elementa nezavisnosti pravosuđa: način imenovanja, mandat, postojanje garancija protiv spoljnog pritiska – uključujući i budžetska pitanja – i da li pravosuđe izgleda kao nezavisno i nepristrasno; (ii) ograničeni ili obnovljivi mandati mogu učiniti sudije zavisnim od organa koji ih je imenovao ili koji ima ovlašćenje da ih ponovo imenuje; (iii) zakon o razrešenju može podstići prikrivene sankcije; i (iv) prekršaji koji dovode do disciplinskih sankcija i njihove pravne posledice treba da budu jasno definisane zakonom. Disciplinski sistem mora da ispuni uslove pravilnog postupka kroz redovno saslušanje i mogućnost žalbe (vidi tačke 75-78. Kontrolne liste).
233. U tom kontekstu i u vezi sa uslovima ili okolnostima koje predstavljaju “*neispunjavanje svojih dužnosti*” i kao takve mogu da dovedu do razrešenja sudija/tužilaca sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28, Sud se takođe poziva na Mišljenje br. 355/2005 Venecijanske komisije o nacrtu ustavnih amandmana u vezi sa reformom pravosudnog sistema u „*Biušoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji*“, [usvojeno na njenoj 64. plenarnoj sednici 21-22. oktobra 2005. godine [CDL-AD( 2005)038], u kojem je bilo naglašeno da:

*“31. Što se tiče razrešenja sudija, sudija trenutno može biti razrešen dužnosti ako je proglašen krivim za krivično delo i osuđen na najmanje šest meseci zatvora. Ova odredba će ostati. Sudija može biti razrešen i zbog „težeg disciplinskog prestupa“ definisanog zakonom, koji ga čini nesposobnim za obavljanje funkcije po odluci Državnog saveta sudstva, ili zbog neprofesionalnog i neetičkog ponašanja, kako to odluči Sudski savet. Novi tekst će se odnositi samo na ozbiljne povrede Ustava, a za konstataciju u tom smislu biće potrebna dvotrećinska odluka svih članova Sudskog saveta.*

*32. Čini se da ova poslednja odredba pruža veću zaštitu nezavisnosti sudija, iako bi možda bilo poželjno da se Sudskom savetu obezbede određene sankcije za rešavanje neprofesionalnog ponašanja sudija koje ne ispunjavaju standarde ozbiljnog kršenja Ustava, kao na primer, izricanja sudiji ukora nasamo. [...]”.*

234. U nastavku gore navedenog obrađivanja, Sud će oceniti da li su ustavni predlog-amandmani br. 27. i 28 u saglasnosti sa (i) načelom pravne sigurnosti i kao takvi ispunjavaju kriterijum „*predvidljivosti*“ i tačnosti ustavne norme.
235. Sud ponovo ističe da predloženi ustavni amandmani br. 27. i 28 u stvari predlažu proširenje kriterijuma „*teškog nepoštovanja obaveza*“ kao ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija/tužilaca, koji prema predlogu uključuje okolnosti: (i) kada je sudija kontinuirano ocenjen sa „*nedovoljnim radnom učinku*“; (ii) kada je dokazano da ima „*neopravdanu imovinu*“; (iii) kada je ustanovljeno da ima „*ranjiv integritet*“, kako je definisano zakonom; i (iv) kada je počinio „*ozbiljne disciplinske prekršaje*“, kako je definisano zakonom”.

236. Sud će u nastavku razmotriti ova četiri kriterijuma zasebno, koji će shodno predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28, predstavljati osnov za razrešenje sudijskog tužilaca. U tom smislu, Sud će početi sa razmatranjem kriterijuma koji se nadovezuju sa (i) kontinuiranim „*nedovoljnim radnim učinkom*“ i (ii) „*ozbiljnim disciplinskim prekršajima*“, da bi nastavio dalje sa razmatranjem okolnosti (iii) „*neopravdane imovine*“; i (iv) „*ranjivog integriteta*“.

### **1. Što se tiče “kontinuiranog i nedovoljnog radnog učinka“**

237. U pogledu kriterijuma „*teškog nepoštovanja obaveza*“, koji trenutno predstavlja ustavni osnov za razrešenje sudijskog tužilaca, predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 predlažu ispunjavanje ovog kriterijuma sa „*kontinuiranim nedovoljnim radnim učinakom*“ sudijskog tužioca. Sud primećuje da se takav koncept odnosi na njegov/njen profesionalni aspekt. U smislu gore navedenog predloga, Sud će se u nastavku pozivati na (i) osnovana načela o nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija; (ii) Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca; (iii) Mišljenje Venecijanske komisije (iv) ustavni i pravni osnov u Republici Kosovo; i (v) uporednu analizu Ustava država članica Saveta Evrope, kako bi nastavio sa svojom ocenom i konstatacijom da li je ovaj kriterijum u skladu sa zahtevom „*predvidljivosti*“ u smislu načela pravne sigurnosti i shodno tome u skladu sa osnovnim pravima i slobodama zagarantovanim Poglavljem II Ustava.
238. Sud prvo podseća da se osnovna načela nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija takođe odnose na načelo „*profesionalizma*“, kao jedno od suštinskih vrednosti sudskog sistema. Stoga bi takva okolnost, u smislu načela „*profesionalnosti*“ sudijskog tužioca, kako je definisano navedenim međunarodnim standardima, mogla predstavljati osnov za „*teško nepoštovanje obaveza*“.
239. Sledstveno tome, i u smislu održavanja nezavisnosti i nepristrasnosti u pravosudnom sistemu, što je povezano i sa načelom „*nesmenjivosti*“ sudijskog tužioca, ovakav postupak mora garantovati jasan, predvidljiv i merljiv pravni okvir, koji ne dozvoljava široko diskreciono pravo organu za ocenjivanje. Sud takođe podržava ovo u smislu (a) Osnovnih principa o nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija, kroz koje je u vezi sa „*disciplinom, suspendovanjem i razrešenjem*“ ocenjeno da: (i) sudijski treba da podležu suspendovanju ili otpuštanju samo zbog nesposobnosti ili ponašanja koje ih čini nesposobnim da obavljaju svoje dužnosti; (ii) Svi disciplinski postupci, postupci suspendovanja ili otpuštanja biće određeni u skladu sa utvrđenim standardima sudskog ponašanja; (iii) „*Odluke u disciplinskim postupcima, suspendovanje ili otpuštanje moraju biti predmet nezavisnog preispitivanja. Ovo načelo se ne može primeniti na odluke najvišeg suda i odluke zakonodavnog tela u procedurirazrešenja ili u sličnim procedurama*“ (paragrafovi 18, 19 i 20); i (b) Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca, kroz koje se, u smislu disciplinskog postupka, preporučuje: „*Disciplinski prekršaji povrede tužilaca moraju biti zasnovane na zakon ili zakonske propise. Pritužbe protiv tužilaca, kojima se tvrdi da su isti postupili na način koji je jasno van granica profesionalnih standarda, moraju se procesuirati brzo i pravično u skladu sa relevantnim procedurama. Tužilaci moraju imati pravo na pravično suđenje. Odluka će biti predmet nezavisnog preispitivanja; i disciplinski postupak protiv tužilaca mora garantovati objektivnu ocenu i odluku. Isti će biti utvrđeni u skladu sa zakonom, kodeksom profesionalnog ponašanja i drugim utvrđenim standardima i etikom u svetu ove Smernice*“ (tačke 21. i 22. Smernice).

240. Takođe, što se tiče ocenjivanja radnog učinka sudske komisije, Sud se najpre poziva i na Mišljenje Venecijanske komisije za Ukrajinu o promenama u pravnom okviru kojim se upravlja Vrhovni sud i organi sudske uprave [CDL-AD(2019)027], preko koje je naglasio da: „*60. Ocenjivanje sudske komisije obično se zamišlja kao sredstvo za unapređenje rada sudske komisije i kao sredstvo za odlučivanje o napredovanju u zadatku sudske komisije. U slučaju unapređenja, negativan rezultat ocenjivanja znači da se primenjuje status quo. U ovom slučaju, ocenjivanje ima za cilj da odluči između statusa quo i onoga što je zapravo degradacija sudske komisije na niži sud i što bi moglo dovesti do njegovog premeštanja na drugu teritoriju zemlje ili čak do razrešenja. Iako formalno nije disciplinska mera, negativan rezultat postupka ocenjivanja ima negativne posledice po nesmenjivost sudske komisije i sigurnost mandata, što je efekat sličan dejstvu disciplinskih sankcija. Štaviše, za razliku od disciplinskih mera koje se zasnovaju na konkretnim kršenjima, kriterijumi za ocenjivanje su opšti i ostavljaju široku slobodu diskrecije organu za ocenjivanje. Proces, kako je definisano u zakonu br. 193-IX, naprotiv, predstavlja verifikaciju sudske komisije Vrhovnog suda*“ (paragraf 60. Mišljenja).
241. U svetu gore navedenog, Sud prvo primećuje da ocenjivanje radnog učinka kao postupak, iako nije nužno disciplinske prirode, u slučajevima loše ocene radnog učinka, može rezultirati predlogom za razrešenje, a njegovo dejstvo je disciplinska sankcija. Sve dok u pogledu garantovanja prava stranaka u postupku/pojedinaca u istražnom postupku, ovaj kriterijum obezbeđuje garanciju njihovih prava na slobodu i bezbednost, pravo na pravično i nepristrasno suđenje i zaštitu sudske prave, definisanih članovima 31, 32. i 54. Ustava, respektivno.
242. Drugo, vraćajući se opet na ustavni i zakonski osnov u Republici Kosovo, Sud naglašava da zakonodavac osnov za pitanje „kontinuirano-nedovoljnog radnog učinka sudske komisije/tužioca, pored stava 4. člana 104. Ustava, nalazi i u garancijama koje proističu iz članova 21, 29, 31, 32. i 54. Poglavlja II Ustava, koji se odnose na prava stranaka u sudske komisije, odnosno istražnom postupku. Ovo zbog činjenice da pitanje radnog učinka sudske komisije/tužioca može uticati na smanjenje prava i sloboda zagarantovanih Poglavljem II stranaka u postupku/ i pojedinaca u istražnom postupku, i kao rezultat toga može narušiti i pravilno administriranje pravde, kao jedno od glavnih stubova vladavine prava u demokratskom društvu. Sud takođe ističe da su kriterijumi i postupci koji se nadovezuju sa kriterijumom radnog učinka, utvrđeni dotičnom zakonskom regulativom. S tim u vezi, kada se radi o ocenjivanju radnog učinka sudske komisije, Sud se poziva na Pravilnik (11/2016) o ocenjivanju radnog učinka sudske komisije, koji je SSK usvojio.
243. Međutim, Sud smatra da ukoliko predлагаč ustavnih amandmana smatra da bi takav kriterijum koji se odnosi na profesionalni radni učinak sudske komisije/tužioca kao pravni pojam trebalo dalje definisati i na nivou ustavne norme tako što bi se dodatno precizirao zakonom, takva definicija je moguća, pod uslovom da zakonodavstvo, koje će dalje precizirati procedure u vezi sa ovim kriterijumom, mora obezbediti da SSK i TSK, koji sprovede i vode takav postupak poštuju gore navedene razrađene međunarodne principe i standarde, koji, između ostalog, utvrđuju da (i) odluka zasnovana na nedovoljnem i kontinuiranom radnom učinku bude predmet postupka koji poštaje integritet sudske komisije/tužioca; (ii) sudske komisije/tužioci mora biti obezbeđeno puno saslušanje i pravo na zastupanje; (iii) poštovanje načela srazmernosti; i (iv) garantuje pravo na žalbu kao što je utvrđeno članovima 32. i 54. Ustava. U vezi sa poslednjem navedenim, Sud podseća da je u slučaju sudske komisije pristup sudu zagarantovan stavom 5. člana 104. Ustava, kojim je precizirano da protiv odluka o razrešenju isti mogu podneti žalbu Vrhovnom sudu. Navodeći to, i na osnovu uporedne

analize ustava država članica Saveta Evrope, Sud primećuje da je sličan kriterijum koji se odnosi na nedovoljni radni učinak ili neprofesionalni radni učinak sudije, utvrđen i u dotičnim ustavima Bugarske, Crne Gore i Severne Makedonije.

244. Treće, u pogledu „predvidljivosti“ ustavne norme, Sud ocenjuje da je kriterijum „*kontinuirano i nedovoljnog radnog učinka*“, koji za posledicu ima „*ozbiljno nepoštovanje zadataka*“, dovoljno jasan i „*predvidiv*“, te kao takav ostvarenje i primena takvog kriterijuma u postupku koji je vođen u skladu sa ustavnim garancijama služi i unapređenju prava stranaka u postupku i pravilnom samoupravljanju pravosudnog sistema.
245. Konačno, u smislu gore navedene razrade, Sud konstatuje da rezultat radnog učinka sudije/tužioca, koji proističe iz načela „*profesionalizma*“, može imati za posledicu disciplinsku sankciju, te kao takav spada u okvir definicije „*neispunjavanje svojih dužnosti*“, kao ustavnog osnova za razrešenje sudije/tužioca prema odredbama stava 4. člana 104 i stava 6, člana 109. Ustava.
246. Na osnovu napred navedenih pojašnjenja, Sud utvrđuje da predloženi ustavni amandmani br. 27. i br. 28, kojima se predlaže da „*teško nepoštovanje obaveza*“ predstavlja i „*kontinuirano i nedovoljan radni učinak*“, te shodno tome predstavlja osnov za razrešenje sudija/tužilaca, uvek uz poštovanje zakonskih garancija, ne rezultiraju umanjenjem osnovnih prava i sloboda, zagarantovanih Poglavljem II Ustava.

## **2) Što se tiče „teškog disciplinskog prekršaja“**

247. U smislu kriterijuma „*ozbiljno nepoštovanje obaveza*“, koji trenutno predstavlja ustavnu osnov za razrešenje sudija/tužilaca, predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, respektivno, predlažu i uključivanje formulacije u vezi sa „*teškim disciplinskim prekršajem*“ sudija/tužilaca. Što se tiče ovog predloga, Sud će se pozivati na: (i) Evropsku povelju o Statutu sudija Saveta Evrope i njen Memorandum sa obrazloženjima; (ii) Veliku povelju sudija i Konsultativnog veća sudija (KVES); (iv) Izveštaj o imenovanjima u pravosuđu koji je odobrila Venecijanska komisija (v) Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca i (iv) uporednu analizu ustava država članica Saveta Evrope, kako bi nastavio sa svojom ocenom i utvrđivanjen da li je ovaj kriterijum u skladu sa zahtevom „*predvidljivosti*“ u smislu načela pravne sigurnosti i shodno tome i u skladu sa vrednostima ustavnog poretku Republike Kosova prema odredbama člana 7. Ustava i osnovnim pravima i slobodama zagarantovanim u Poglavlju II Ustava.
248. U gore navedenom kontekstu, Sud prvo ocenjuje da [Evropska povelja o statusu sudija](#) [Saveta Evrope] u stavu 1 člana 5. [Odgovornost] utvrđuje da: „*Neispunjavanje jedne od dužnosti izričito definisanih statutom od strane sudije može dovesti do sankcije na odluku, nakon predloga, preporuke ili saglasnosti suda ili organa koji se sastoji od najmanje polovine izabrane sudije, u okviru karakternih postupaka koji obuhvataju potpuno saslušanje stranaka [...].*“ Dok se u Memorandumu sa objašnjenjima precizira da Povelja o statutu sudija poziva na načelo zakonitosti disciplinskih sankcija, određujući da je „*jedini valjan razlog za izricanje sankcija neispunjavanje jedne od dužnosti izričito definisane Statutom sudija i da stepen primenjivih sankcija treba da bude definisan statutom sudija*“ (tačka 5.1 Memoranduma sa objašnjenjima). U nastavku, Povelja upravo u svom članu 5. utvrđuje da: (i) disciplinske sankcije se mogu izreći samo na osnovu odluke donete na predlog ili preporuku ili uz saglasnost suda ili organa, pri čemu najmanje polovina članova moraju biti izabrane sudije; (ii) sudiji mora biti ponuđeno potpuno saslušanje i pravo na zastupanje; (iii) ako je sankcija zaista izrečena, treba je odabratи prema stepenu

sankcija, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti; (iv) predviđa pravo žalbe višem sudskom organu.

249. Dalje, Magna Karta sudija Konsultativnog veća sudija (KVES) u tački 6 propisuje da se „*Disciplinski postupak vodi pred nezavisnim organom sa mogućnošću žalbe pred sudom*“ a u tački 19. precizira da: „*U svakoj državi statut ili osnovni statut koji se primenjuje na sudije definiše nedolično ponašanje koje može dovesti do disciplinskih sankcija, kao i disciplinski postupak*“.
250. S druge strane, [Izveštaj Venecijanske komisije o imenovanjima u pravosuđu](#) (koji je Venecijanska komisija usvojila na svom 70. plenarnom sastanku, 16/17. marta 2007. godine, [CDL-AD(2007)028]) precizira da favorizuje nadležnosti sudskih saveta za vođenje disciplinskih postupaka. Dalje u ovom istom izveštaju se navodi da: „*Venecijanska komisija smatra da bi sudska veće trebalo da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija i (možda kroz disciplinski odbor uspostavljenog u okviru saveta) za disciplinske mere protiv njih*“ (tačka 23 Izveštaja).
251. Zatim, Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca (usvojene 27. avgusta 1990. na 8. Kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju zločina i postupanju sa prestupnicima) preciziraju da (i) „*Disciplinski prekršaji tužilaca su zasnovani na zakonu ili zakonskim propisima. Pritužbe protiv tužilaca, u kojima se navodi da su postupili na način koji je jasno van granica profesionalnih standarda, moraju se procesuirati brzo i pravično u skladu sa relevantnim procedurama. Tužioci imaju pravo na pravično suđenje. Odluka podleže nezavisnom preispitivanju*“ (tačka 21) i (ii) „*Disciplinski postupak protiv tužilaca garantuje objektivnu ocenu i odluku. Oneće biti utvrđene u skladu sa zakonom, kodeksom profesionalnog ponašanja i utvrđenim standardima i etikom i u svetlu ovih Smernica*“ (tačka 22).
252. Sud, pozivajući se na gore navedene principe i standarde, primećuje da se disciplinska povreda od strane sudije/tužioca može smatrati povredom koja se odnosi na etička pravila i ponašanja sudije.
253. Drugo, vraćajući se na ustavni i zakonski osnov u Republici Kosovo, Sud ponavlja da osnov po pitanju „disciplinske povrede“ sudije/tužioca osim u stavu 4 člana 104 i stavu 6 člana 106 Ustava, zakonodavac nalazi i u garancijama, koje proizilaze iz članova 21, 29, 31, 32 i 54 Poglavlja II Ustava, a koje se odnose na prava stranaka u sudskom, odnosno istražnom postupku. Ovo iz razloga što pitanje ponašanja i kršenja etičkih pravila sudije/tužioca može uticati na smanjenje prava i sloboda zagarantovanih Poglavljem II parničara/ i pojedinaca u istražnom postupku, i kao rezultat toga podrivati ispravno administriranje pravde, kao jedan od glavnih stubova vladavine prava u demokratskom društvu.
254. Takođe, Sud ističe da su kriterijumi i postupci koji se odnose na disciplinsku povredu sudija, odnosno tužilaca, utvrđeni zakonodavstvom na snazi Republike Kosovo. S tim u vezi, Sud se ponovo poziva na Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, koji svojim članovima 5. (Disciplinski prekršaji sudija) i 6. (Disciplinski prekršaji tužilaca) definiše vrste disciplinskih povreda. Štaviše, u okviru SSK-a, usvojeni su i na snazi su Etički kodeks i profesionalno ponašanje sudija i Pravilnik (05/2019) o disciplinskom postupku sudija. Dok su u okviru TSK-a usvojeni i na snazi su Etički kodeks i profesionalno ponašanje tužilaca i Pravilnik o Savetodavnoj komisiji o tužilačkoj etici.

255. Međutim, Sud smatra da ukoliko predлагаč ustavnih amandmana oceni da bi ovakav kriterijum koji se odnosi na „*tešku disciplinsku povredu*“ od strane sudske i tužioca kao pravni pojam trebalo definisati i na nivou ustavne norme, da bi dalje bilo precizirano zakonom, takvo određivanje je moguće, pod uslovom da zakonodavstvo koje će dalje precizirati procedure u vezi sa ovim kriterijumom obezbedi da SSK i TSK, koji pokreću i vode takav postupak, moraju poštovati gore elaborisane međunarodne principe i standarde, što uključuje, između ostalog, da (i) odluka zasnovana na „*tešku disciplinsku povredu*“ treba da bude predmet postupka koji poštuje integritet sudske i tužioca: (ii) sudske i tužioci moraju biti obezbeđena potpuno saslušanje i pravo zastupanja; (iii) poštovanje principa proporcionalnosti; i (iv) garantuje pravo žalbe kako je definisano članovima 32. i 54. Ustava. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da je u slučaju sudske pristupu sudu zagarantovan stavom 5. člana 104. Ustava, kojim je precizirano da protiv odluka o razrešenju isti mogu uložiti žalbu Vrhovnom sudsu. Prema tome, a na osnovu uporedne analize ustava država članica Saveta Evrope, Sud primećuje da je sličan kriterijum vezan za „*tešku disciplinsku povredu*“ sudske utvrđene i u odgovarajućim ustavima (i) Bugarske (vidi član 129.); (ii) Hrvatske (vidi član 120); i (iii) Severne Makedonije (vidi član 99).
256. Treće, u pogledu „*predvidivosti*“ ustavne norme, Sud ocenjuje da je kriterijum „*teške disciplinske povrede*“ od strane sudske i tužioca, koji rezultira „*ozbiljnim nepoštovanjem zadatka*“, dovoljno jasan i „*predvidljiv*“, te kao takav, realizacija i sprovođenje ovakvog kriterijuma u postupku sprovedenom u skladu sa ustavnim garancijama služi kako unapređenju prava stranaka u postupku tako i samom pravilnom administriranju pravosudnog sistema. Ovo zbog činjenice da je, kako je napred navedeno, takav kriterijum za razrešenje, koji može predstavljati osnov za razrešenje, uključen i na nivou ustavne norme u nekim od ustava država članica Saveta Evrope.
257. Konačno, u smislu gore navedene razrade, Sud nalazi da „*teške disciplinske povrede*“ sudske i tužioca koje rezultiraju disciplinskom sankcijom, spadaju u okvir definicije „*neispunjavanja svojih dužnosti*“, kao ustavni osnov za razrešenje sudske i tužioca prema odredbama stava 4. člana 104. Ustava i stava 6. člana 109. Ustava.
258. Pored toga, u svetu navedene ocene i nalaza, a koji se odnosi na „*kontinuirano ocenjen nedovoljnim učinkom*“ sudske i tužioca, Sud takođe u vezi sa „*ozbiljnim disciplinskim prekršajem*“, ponavlja da zakonodavac osnov za ovaj kriterijum kako u slučaju sudske i tužioca, pored stava 4. člana 104 i stava 6. člana 109. Ustava, nalazi i u garancijama koje proizilaze iz članova 21, 24, 29, 31, 32. i 54. Poglavlja II Ustava, a koje se odnose na prava stranaka u sudskom ili istražnom postupku. Ovo zbog činjenice da izvršenje ozbiljnog disciplinskog prekršaja od strane sudske i tužilaca može rezultirati smanjenjem prava i sloboda zagarantovanih Poglavljem II stranaka u postupku/ i pojedinaca pod istražnom postupku, i kao rezultat toga može narušiti i pravilno administriranje pravde, kao jedno od glavnih stubova vladavine prava u demokratskom društvu.
259. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud utvrđuje da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojima se predlaže da „*ozbiljno neispunjavanje dužnosti*“ predstavlja i „*disciplinsku povredu*“, te shodno tome predstavlja osnov za razrešenje sudske i tužilaca, uvek u skladu sa neophodnim zakonskim garancijama, ne rezultiraju umanjenjem osnovnih prava i sloboda zagarantovanih u Poglavlju II Ustava.
260. Konačno, Sud utvrđuje da predloženi ustavni amandmani br. 27. i br. 28, kojim se predlaže da „*ozbiljno neispunjavanje dužnosti*“ predstavlja i „*ozbiljni disciplinski prekršaj, kako je*

*definisan zakonom*", ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava.

### **3) U vezi sa "neopravdanim imovinskim stanjem"**

261. Sud prvo podseća da su predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 trajni amandmani i kao takvi se odnose na proces sprovodenja postupaka unutar SSK i TSK. U tom smislu, određivanje ili predlog za promenu/dopunu ustavnih kriterijuma za razrešenje, u okviru trajne ustavne norme, mora biti u skladu sa vrednostima vladavine prava, uključujući načelo pravne sigurnosti, i shodno tome, "*tačan i previdiv*". Stoga će Sud u nastavku, razmatranje i ocenu kriterijuma u vezi sa „*neopravdanim imovinskim stanjem*“ i „*narušenim integritetom*“, za koje se prema podnosiocu zahteva predlaže da spadaju u delokrug „*ozbiljnog nepoštovanja dužnosti*“, sprovediti u smislu načela pravne sigurnosti, a koje se odnosi na „*jasnoću*“, „*tačnost*“ i „*previdljivost*“ norme, koju ima za cilj da postigne tokom svog sprovodenja kao trajne ustavne norme.
262. U gore navedenom kontekstu, Sud podseća da je Ministarstvo pravde, što se tiče „*neopravданог имовинског стања*“ i „*нарушеног интегритета*“ kroz dokumentaciju dostavljenoj Skupštini, pojasnilo da: [...] , da bi pravosudni sistem imao integritet, naravno neopravdano bogatstvo ili ugrožen integritet (na primer, mogućnost uticaja na sudiju ili tužioca zbog porodičnih ili drugih veza, ili ličnih navika koje neko ima) moraju biti osnov za razrešenje. [...]. Ove izmene su predvidene kao „*stalне*“ izmene u smislu da će nastaviti da se primenjuju i nakon prelaznog perioda, gde se ocenjivanje sudija i tužilaca na rukovodećim funkcijama vrši eksternim mehanizmom, ali i tada kada se takva ocena sačinila sudska i tužilačka veća. Dakle, to nije povezano sa faktorom vremena".
263. Ministarstvo pravde je takođe u svojim komentarima dostavljenim Sudu i u svojim odgovorima na komentare SSK ponovilo da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, respektivno, imaju za cilj proširenje kriterijuma „*ozbiljnog neispunjavanja dužnosti*“ u dve kategorije, one (i) stručno/disciplinskih pitanja, i one koje se odnose na (ii) kontrolu integriteta, gde se uključuje „*neopravдано имовинско стање*“ i „*narušen integritet*“. U vezi sa ovim poslednjim, Ministarstvo pravde je preciziralo da: „*kao rezultat toga, ranjivi интегритет који укључује и неopravдано богатство, су основ за процену било од Управе за контролу интегритета, чије ће оснивање бити засновано на амандману 29. из предложенih уставних амандмана и који ће контролисати интегритет „виших“ позиција у правосудном систему као што је горе поменуто, или ће то учинити чак Судски савет и Туžилачки савет, који би требали да врше контролу интегритета и имовине за све судије и туžioce u kontinuitetu i ubuduće, nakon што Ауторитет за контролу интегритета заврши свој мандат*“.
264. Sud će u nastavku i u smislu komentara i odgovora na komentare podnete Sudu, uključujući načela razrađena u ovoj presudi, oceniti da li predloženi ustavni amandmani br. 27. i 28, kojima se predlaže da se proširi osnova za razrešenje „*ozbiljno neispunjavanje dužnosti*“ i u okolnostima kada je „*utvrđено da постоji neopravдано имовинско стање*“ sudije/tužioca, umanjuju osnovna prava i slobode utvrđene u Poglavlju II Ustava i vrednosti utvrđene članom 7.
265. Tokom ocene ovog predloga, Sud će kao osnovu uzeti: (i) Kontrolnu listu za vladavinu prava; (ii) sudske praksu ESLJP; (iii) zakonodavstvo na snazi u Republici Kosovo; (iii) mišljenja Venecijanske komisije; i (iv) uporednu analizu ustava država članica Saveta Evrope.

266. U gore navedenom kontekstu, Sud prvo naglašava da Kontrolna lista za vladavinu prava, u smislu načela pristupa pravdi, u tački c [Nepristrasnost sudija] stavovi 89-90, zahteva da se proceni:

*“Da li postoje posebna ustavna i zakonska pravila koja obezbeđuju nepristrasnost pravosuđa?*

*i. Kakva je percepcija javnosti o nepristrasnosti pravosuđa i individualnih sudija?  
ii. Ima li korupcije u pravosuđu? Da li su preduzete posebne mere protiv korupcije u pravosuđu (npr. deklarisanje imovine)? Kakva je percepcija javnosti o ovom pitanju?”*

267. Pored toga, prema Kontrolnoj listi o vladavini prava:

*90. Nepristrasnost pravosuđa mora biti osigurana u praksi kao i u zakonu. Klasična formula, kako je na primer izražena sudske praksom Evropskog suda za ljudska prava, je da „pravda ne samo da mora da bude izvršena, već se mora i videti da se vrši“. Ovo podrazumeva kako objektivnu tako i subjektivnu nepristrasnost. Percepcija javnosti može pomoći u proceni da li je pravosuđe u praksi nepristrasno. Deklarisanje imovine je sredstvo borbe protiv korupcije jer može istaći svaki sukob interesa i eventualno dovesti do provere bilo kakvog neobičnog prihoda.”*

268. Na osnovu napred navedenog, Kontrolna lista za vladavinu prava u pogledu borbe i sprečavanja korupcije, kao preduslov za garantovanje nepristrasnosti sudstva i samog individualnog sudije, prepoznaje neophodnost preduzimanja konkretnih zakonskih mera u vezi sa deklarisanjem imovine. Venecijanska komisija podržava ovaj stav u principima utvrđenim kroz sudske praksu ESLJP-a, a koji se odnose na nepristrasnost pravosuđa, kako u objektivnom tako i u subjektivnom smislu. Pored toga, Sud se, između ostalog, poziva na predmet ESLJP-a *Micallef protiv Malte*, kojim je naglasio da: (i) izgled može imati određenu važnost ili, drugim rečima, „pravda ne samo da mora da bude izvršena, vec će se mora i videti da se vrši“; (ii) u pitanju je poverenje koje sudovi u demokratskom društvu upućuju javnosti; i (iii) svaki sudija za koga postoji legitiman razlog da se plaši nedostatka nepristrasnosti mora biti povučen; (iv) postojanje domaćih procedura za obezbeđivanje nepristrasnosti, odnosno pravila koja regulišu smenjivanje sudija, je relevantan faktor; i (v) sud će uzeti u obzir ova pravila prilikom procene da li je sud bio nepristrasan i, posebno, da li se strah žalioca može smatrati objektivno opravdanim (vidi predmet ESLJP-a *Micallef protiv Malte*, zahtev br. 17056/ 06, presuda od 15. oktobra 2009. godine, stavovi 98 i 99).
269. Dalje i u kontekstu posebnih pravila koja se odnose na disciplinske postupke i postupke razrešenja sudija, Kontrolna lista za vladavinu prava, u kontekstu načela pristupa pravdi, u naslovu 1 (Nezavisnost i nepristrasnost), tačka a) (Nepristrasnost pravosuđa], takođe nastoji da se oceni da li:

*“Da li postoje dovoljne ustavne i zakonske garancije nezavisnosti sudstva?*

*i. Da li su osnovna načela nezavisnosti pravosuđa, uključujući objektivne procedure i kriterijume za imenovanje sudija, mandat i disciplinu i razrešenje, sadržani u Ustavu ili redovnom zakonodavstvu?*

*ii. Da li se sudije imenuju doživotno ili do starosne granice za penzionisanje? Da li su razlozi za razrešenje ograničeni na teške povrede disciplinskih ili krivičnih odredbi utvrđeni zakonom ili kada sudija više ne može da obavlja sudske funkcije? Da li je primenljiva procedura jasno propisana zakonom? Da li postoje pravna sredstva za sudiju pojedinca protiv odluke o razrešenju?*

- iii. Da li su razlozi za disciplinske mere jasno definisani i da li su sankcije ograničene na namerne prekršaje i grubi nemar?*
- iv. Da li je za takav postupak nadležan nezavisni organ?*
- v. Zar ovaj organ nije sastavljen samo od sudija?”*

270. Sud se, pored načela Kontrolne liste za vladavinu prava, koja u smislu borbe i sprečavanja korupcije, kao preduslov za garantovanje nepristrasnosti sudstva i samog individualnog sudije, prepoznaje neophodnost preduzimanja konkretnih zakonskih mera, uključujući i deklarisanje imovine, a koje mogu rezultirati razrešenjem sudije/tužioca, poziva i na Venecijansku komisiju u svom Mišljenju o pokretanju postupka nastavka vetinga/provere sigurnosti kroz dopune i izmene zakona o sudovima Hrvatske [CDL-AD(2022)005], gde je, između ostalog, naglasila da se autoritet pravosuđa može očuvati samo ako (a) pravni sistem uspostavi adekvatne mehanizme da osigura da kandidati ne budu imenovani za sudije ako nemaju potrebnu kompetenciju ili ne ispunjavaju najviše standarde integriteta; i (b) da se pravosuđe očisti od onih za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani sa organizovanim kriminalom. Prema Venecijanskoj komisiji: „*Ovo poslednje nije od suštinskog značaja samo u funkciji uloge koju ima pravosuđe u pravnoj državi, već i zbog činjenice da će sudija – kada bude stalno imenovan – u principu biti nesmenjiv, osim po definisanim osnovama za razrešenje*“ (stav 14).
271. U nastavku, Venecijanska komisija je takođe u Mišljenju o pokretanju izmena ustavnog zakona „o statusu sudija“ Kirgistana [CDL-AD(2011)017], u delu pod naslovom “*D. Zahtevi prema sudiji u skladu sa njegovim/njenim statusom*“ u stavu 15. naglasila da: „*Od sudija se traži da striktno poštuju Ustav i zakone i da poštuju svoju zakletvu u dužnosti. Oni moraju se pridržavati uslova iz Kodeksa časti sudija. [...] Jedna važna odredba zahteva od njih da deklarišu imovinu i prihode u skladu sa zakonodavstvom države. Ovo bi mogla biti važna garancija, s obzirom na to da postoji istorija korupcije u pravosuđu u Kirgistanu.*”
272. Sud se takođe poziva i na predmet ESLJP *Xhozhaj protiv Albanije*, u kom slučaju su se okolnosti odnosile na proces provere integriteta ili prelaznog vettinga svih sudija i tužilaca u Republici Albanije. U smislu navoda koji se odnosi na njeno razrešenje zbog nedeklarisanja jedne nepokretnosti, ESLJP je ispitao u smislu člana 6. EKLJP-a, na osnovu načela pravne sigurnosti, i člana 8. EKLJP-a, u smislu integriteta i njenog profesionalnog ugleda. U vezi sa prvim, naime u smislu načela pravne sigurnosti, ESLJP je, između ostalog, naglasio da su „*nepovoljne konstatacije za podnositeljku predstavke zasnovane kako na obelodanjuvanju datom u njenoj izjavi o verifikaciji imovine tako i na prethodne izjave koje su dali ona i njen partner. Poteškoće podnositeljke predstavke da opravda legitimnu prirodu finansijskih sredstava zbog proteka vremena i mogućeg nedostatka pratećih dokumenata delimično su bile posledica njenog propusta da prijavi relevantnu „imovinu“ u vreme njenog sticanja*“. ESLJP je takođe naglasio da je Zakon o vettingu u Republici Albaniji predviđao olakšavajuće okolnosti ako se lice koje je predmet vettina suočilo sa objektivnom nemogućnošću da predovi prateću dokumentaciju. Međutim, ESLJP je istakao da podnositeljka predstavke nije dostavila nikakvu prateću dokumentaciju koja bi opravdala postojanje objektivne nemogućnosti da dokaže zakonitu prirodu prihoda njenog partnera od 1992. do 2000. godine (vidi stavove 343-353 presude). Kao rezultat ove ocene, ESLJP je dalje utvrdio da nije došlo do povrede člana 6 EKLJP-a. Dod u smislu člana 8. EKLJP-a, koji se odnosi na razrešenje subjekta kontrole, opet u okviru procesa vettinga, a u vezi sa deklarisanjem imovine podnositeljke predstavke, ESLJP je opravdao trajnu zabranu obavljanja profesije na osnovu deklarisanje imovine. ESLJP je, između ostalog, ocenio da doživotna zabrana obavljenja profesije izrečena podnositeljki predstavke i

drugim pojedincima koji su smenjeni sa funkcije zbog ozbiljnih etičkih kršenja nije bila u suprotnosti ili nesrazmerna sa integritetom pravosudne funkcije i poverenjem javnosti u pravosudni sistem. Kao rezultat ove ocene, ESLJP je utvrdio da nije bilo povrede člana 8. EKLJP (vidi stavove 402-414 presude).

273. U svetu gore navedenog, Sud primećuje da Venecijanska komisija i ESLJP smatraju da je deklarisanje imovine preduslov za garantovanje nepristrasnosti sudstva i samog sudske funkcije/tužilaca. Sud takođe primećuje da je, prema Venecijanskoj komisiji, garantovanje nepristrasnosti u pravosudnom sistemu preduslov za zaštitu prava pojedinaca na pristup pravdi, dok ESLJP sankciju razrešenja sudske funkcije usled propusta da deklariše imovinsko stanje u principu smatra proporcionalnom merom u odnosu na integritet sudske funkcije i na poverenje javnosti u pravosudni sistem.
274. S druge strane, pozivajući se na uporednu analizu ustava država članica Saveta Evrope, proizlazi da nijedna odredba ustava tih Ustava nije precizirala „*neopravdano imovinsko stanje*“ na nivou ustavne norme, kao osnov za razrešenje sudske funkcije i/ili tužilaca. Na osnovu razrade tih ustava, koji izričito na nivou ustavne norme propisuju kriterijume za razrešenje sudske funkcije/tužilaca, primećuje se da se priroda kriterijuma za razrešenje povezuje sa aspektom profesionalnog učinka, povrede zadatka, disciplinskim povredama i povredama koje se odnose na integritet funkcije sudske funkcije/tužilaca. Ovde je uključen i Ustav Republike Albanije, koji je promenjen upravo zbog reforme u pravosuđu, uključujući i proces prelazne ocene, odnosno proces vetinga za sve pozicije u pravosudnom sistemu. Kao što je napred naglašeno, Sud podseća da Ustav Albanije u (i) člunu 140 propisuje da „*Sudske funkcije suda može razrešiti Skupština sa dve trećine svih njenih članova zbog kršenja Ustava, za izvršenje krivičnog dela, zbog psihičke ili fizičke nesposobnosti i zbog radnji i ponašanja koja ozbiljno diskredituje položaj i ličnost sudske funkcije. [...]*“; u stavu 6, člana 147 propisuje da: „*Visoki savet pravosuđa može razrešiti sudske funkcije suda zbog izvršenja krivičnog dela, zbog mentalne ili fizičke nesposobnosti, za dela i ponašanje koje ozbiljno diskredituje položaj i ličnost sudske funkcije ili zbog profesionalne nedovoljnosti. [...]*“; dok član 149. Ustava propisuje da: „*Generalnog tužilaca može razrešiti predsednik Republike, na predlog Skupštine, zbog povrede Ustava ili težeg kršenja zakona tokom vršenja dužnosti. njegovih funkcija, zbog psihičke ili fizičke nesposobnosti, za radnje i ponašanje koje ozbiljno diskredituje položaj i ličnost tužilaca.*“.
275. Sud se takođe vraća na Mišljenje Venecijanske komisije za Kosovo, kojim je u vezi sa predloženim ustavnim amandmanima br. 27 i br. 28, između ostalog, naglasio da „*Da rezimiramo, Venecijanska komisija preporučuje primenu zakonodavnih promena koje bi poboljšale postojeći sistem sudske discipline, kao potpuni nastavak opcije 2, a to se posebno tiče jačanja sistema prijavljivanja imovine i jačanja jedinica za proveru u okviru SSK i TSK. Ustavne promene treba uzeti u obzir samo da bi se podržala kontrola integriteta članova SSK i TSK, predsednika sudova i glavnih tužilaca.*“ (paragraf 128 Mišljenja) i „*[...] da je reforma pravosuđa na Kosovu zaista neophodna i da to može uključiti neki oblik efektivne kontrole integriteta. Međutim, Komisija smatra da bi se mnogi elementi takve reforme mogli usvojiti na nivou običajnog prava. Bilo kakva provera ili kontrola integriteta stavljeni u upotrebu može biti ograničena samo na SSK i TSK koji vrše disciplinsku vlast nad drugim članovima pravosudnog sistema. Zatim, SSK i TSK pozabavili bi se problemima u ostatku pravosudnog sistema, kako u pogledu integriteta tako i profesionalizma. Mešanje u ustavna prava mora biti strogo proporcionalno. Stoga, svaka ustavna promena treba da ima za cilj minimalnu invazivnost u ovlašćenjima SSK i TSK, čime bi se postigao cilj reforme pravosuđa*“ (paragraf 130 gore navedenog Mišljenja).

276. U nastavku, Venecijanska komisija je u svom Mišljenju o Kosovu takođe naglasila da: *Ova dva ustavna amandmana bi takođe olakšala otpuštanje sudija ili tužilaca koji daju nepravilne prijave o imovini. Njihovo otpuštanje može da pokrene Agenciju za borbu protiv korupcije (o čemu odlučuju SSK i TSK, eventualno nakon provere njihovog integriteta). Ovo ne bi zavisilo od provere svih sudija i tužilaca*" (vidi paragraf 106. Mišljenja Venecijanske komisije).
277. Pored toga, Sud se poziva i na [Izveštaj](#) o vladavini prava Evropske unije za 2022. godinu, iz kojeg proizilazi da u većini država članica postoji posebno zakonodavstvo u vezi sa sukobom interesa i deklarisanjem imovine za javne službenike, uključujući ovde sudije i tužioce.
278. U smislu gore navedenih načela i ocenjujući predložene ustavne amandmane br. 27 i br. 28 u kontekstu ispunjavanja ustavne osnove za razrešenje sudija/tužilaca kao rezultat "utvrđivanje neopravdanog imovinskog stanja", Sud ističe da ustavne odredbe koje su na snazi, poput onih iz Poglavlja I, Poglavlja II i Poglavlja VII Ustava, a koje se odnose na integritet i nezavisnost pravosudnog sistema, daju dovoljan osnov za predlaganje razrešenja kao rezultat povreda koje su počinile sudije i tužioci uključujući i povrede kojima se narušava integritet funkcije sudije/tužioca.
279. Tačnije, Sud još jednom podseća da na osnovu stava 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stava 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sudije i tužioci mogu da se razreše sa funkcije zbog: (i) "kazne zbog počinjenog krivičnog dela" ili (ii) "neispunjavanja svojih dužnosti". Što se tiče stava 2, člana 107. [Imunitet] Ustava, isti propisuje: "Sudije i sudije porotnici ne uživaju imunitet i mogu biti razrešeni funkcije, u slučaju namernog kršenja zakona". S tim u vezi, Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca u članu 5. (Disciplinski prekršaji sudije) i 6. (Disciplinski prekršaji tužilaca) navodi listu disciplinskih prekršaja koja uključuje okolnosti na osnovu koje je sudija i/ili tužilac, (i) osuđen za krivično delo; (ii) krši zakon; ili (iii) krši svoje službene dužnosti kao tužilac. S druge strane, član 7. (Disciplinske sankcije) propisuje listu disciplinskih prekršaja, uključujući mogućnost predlaganja za razrešenje sudije i/ili tužioca iz SSK-a i/ili TSK-a, respektivno.
280. Pored toga, Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo propisuje krivično delo neprijavljivanja ili lažnog prijavljivanja imovine, prihoda, poklona, druge materijalne dobiti i finansijskih obaveza. U članu 430, gore navedeni Zakonik propisuje da (i) svako lice koje je prema zakonu obavezno da prijavi imovinu, prihode, poklone, drugu materijalnu dobit ili finansijske obaveze, a to ne uradi, kazniće se novčanom kaznom i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine; (ii) smatraće se da je krivično delo izvršeno kad prijava ne bude podneta u roku predviđenom za podnošenje prijave; (iii) svako lice koje je prema zakonu obavezno da prijavi imovinu, prihode, poklone, drugu materijalnu dobit ili finansijske obaveze i koje falsifikuje ili ne priloži tražene podatke u prijavi, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora od šest (6) meseci do pet (5) godina; i (iv) neprijavljenja vrednost imovine, prihoda ili druge imovinske dobiti, koja je nezakonito steklena, biće oduzeta. Sud takođe ističe da je mehanizam prijavljivanja imovine regulisan zakonima na snazi Republike Kosovo, odnosno Zakonom br. 08/L-108 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i pokolona.
281. Prema gore navedenim pojašnjenjima, nije sporno da na osnovu stava 4, člana 104 i stava 6, člana 109. Ustava sudije i tužioci koji su izvršili krivično delo propisano članom 430. Krivičnog zakona ispunjavaju ustavne i zakonske uslove da se predlože za razrešenje od strane relevantnog saveta. Takav stav je istakla i Venecijanska komisija u svom Mišljenju o

Kosovu prilikom ocene predloženih ustavnih amandmana br. 27 i br. 28, naglašavajući, između ostalog, da razrešenje sudske vlasti i tužilaca u vezi sa „*lažnim prijavljivanjem imovine*“ može da se pokrene i od strane Agencije za borbu protiv korupcije konačnim odlučivanjem u okviru relevantnih saveta (vidi, stav 106 Mišljenja Venecijanske komisije). Prema gore navedenim objašnjenjima, i Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije se poziva na prijavljivanje imovine kao „*sredstvo za borbu protiv korupcije, jer može izneti na videlo svaki sukob interesa i može dovesti do razmatranja svakog nezakonitog prihoda*“.

282. S tim u vezi i dok nije sporno da kazna za krivično delo neprijavljanja ili lažnog prijavljivanja imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih dobiti ili finansijskih obaveza, predstavlja osnov za razrešenje sudske vlasti i/ili tužilaca u okviru kritetijuma „*kazne zbog počinjenog krivičnog dela*“ preciziranog u članovima 104 i 109. Ustava, respektivno, Krivični zakonik Republike Kosovo ne precizira/definiše koncept „*neopravданог imovinskog stanja*“ kao posebno krivično delo.
283. Pored toga, uzimajući u obzir da već postoji ustavni osnov za razrešenje sudske vlasti i tužilaca, kako u kontekstu ozbiljnog krivičnog dela, tako u kontekstu teškog neispunjavanja zadatka, ali uzimajući u obzir da koncept neopravdane imovine nije preciziran ni u važećim krivičnim i građanskim zakonima, postupak ocene koji se odnosi na „*neopravдано imovinsko stanje*“ sudske vlasti i tužilačkog sistema, uključujući u smislu individualne nezavisnosti sudske vlasti i tužilačkog sistema, treba dalje da se utvrdi i precizira važećim zakonom koji sadrži međunarodne primenjive standarde i one koji proizilaze iz Ustava Republike Kosovo u smislu nezavisnosti sudske vlasti i tužilačkog sistema, uključujući u smislu individualne nezavisnosti sudske vlasti i tužilaca. Štaviše, takav postupak treba da bude u skladu sa zahtevima pravičnog i nepristrasnog suđenja u smislu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a i zahtevima pristupa pravdi u smislu članova 32. i 54. Ustava.
284. Sud ističe da je načelo „*jasnoće*“ i „*predvidivosti*“ norme, mimo načela pravne sigurnosti, od posebnog značaja u smislu očuvanja nezavisnosti pravosudsnog sistema kao osnovne vrednosti vladavine prava u svakom demokratskom društву. Koncept nezavisnosti sudske vlasti i tužilačkog sistema je neodvojiv od nezavisnosti sudske vlasti i/ili tužilačkog sistema. Koncept „*nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda*“, garancija koja proizilazi iz člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a, je direktno povezan sa garancijama za individualnu nezavisnost sudske vlasti i tužilačkog sistema.
285. Jedna od garancija ove nezavisnosti je i načelo sigurnosti mandata i nesmenjivosti. Svako pravilo koje predstavlja izuzetak od ovog načela mora biti potpuno „*jasno i predvidivo*“ i u pogledu osnova i postupka koji se sledi, pošto bi se u suprotnom povredio jedan od osnovnih načela nezavisnosti sudske vlasti i tužilačkog sistema.
286. Takav stav naglašavaju i mišljenja Konsultativnog saveta evropskih sudske vlasti Evrope. Tačnije, (i) Mišljenje br. 1 (2001), u vezi nezavisnosti sudske vlasti i nesmenjivosti sudske vlasti, između ostalog, precizira da izuzeci od načela sigurnosti mandata i nesmenjivosti, sa akcentom na disciplinske mere, moraju odmah biti predmet ocene i osnova i načina na koji se sudske vlasti mogu disciplinski kažnjavati i da treba da postoje precizne i jasne definicije u vezi sa razlozima po kojima se sudske vlasti mogu razrešiti, uključujući disciplinske postupke koji ispunjavaju kriterijume redovnog standarda prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (vidi Mišljenje br. 1, stav 59); i (ii) Preporuka CM/Rec(2010)12, prema kojoj su, između ostalog, sigurnost mandata i načelo nesmenjivosti bitni elementi nezavisnosti sudske vlasti i da prestanak mandata treba da bude ograničen samo na slučajevе teških disciplinskih prekršaja ili krivičnih dela utvrđenih zakonom (vidi Preporuku

CM/Rec(2010)12, stavove 49 i 50). Pored toga, Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije, u kontekstu razrade načela koji se odnose na nezavisnost pravosudnog sistema, u kontekstu osnova za razrešenje sudija, izričito zahteva jasnoću osnova i postupak po kome se sudija može razrešiti (vidi Kontrolnu listu, str. 33).

287. Dopuna postojećeg ustavnog osnova za razrešenje sudija i tužilaca, odnosno stav 4, člana 104 i stav 6, člana 109. Ustava, prema predloženim amandmanima br. 27 i br. 28 sa kriterijumom „*neopravдано имовинско стање*“ u okviru „*обзидног не поштовања задатака*“, a koja, prema gore navedenim pojašnjnjima, na nivou ustawne norme nije sama po sebi primenljiva, kao takva, u kontekstu daljeg preciziranja relevantnih zakona, takođe mora ispuniti kriterijume „*јасноће*“ i „*предвидљивости*“ norme. Ovo je od izuzetnog značaja u kontekstu kompletiranja osnova za razrešenje sudija i tužilaca u odnosu na suštinsko načelo njihove nezavisnosti i nepristrasnosti, odnosno načelo sigurnosti mandata i načelo nesmenjivosti, sa izuzetkom za kazne za krivična dela i krivične sankcije za teške disciplinske prekršaje čiji osnov i postupci moraju biti precizno definisani zakonom.
288. Stoga, u smislu gore navedenih pojašnjjenja, Sud smatra da ako predlagač ustavnih amandmana oceni da jedan takav kriterijum koji se odnosi na „*неоправдано имовинско стање*“ sudije/tužioca treba da se utvrdi i na nivou ustawne norme, takvo utvrđivanje je moguće pod uslovom da zakoni koji će dalje precizirati postupke koji se odnose na ovaj kriterijum treba da obezbedi da se postupak koji se sledi zasniva na konačnoj sudske odluci i koji će poštovati međunarodna načela i standarde koji su napred razrađeni, uključujući da se: (i) tokom postupka koji se sledi poštuje integritet sudije/tužioca; (ii) sudiji/tužiocu treba obezbediti potpuno ročište i pravično zastupanje; (iii) poštuje načelo proporcionalnosti; i (iv) garantuje pravo na žalbu, kao što je propisano u članovima 32. i 54. Ustava.
289. Stoga, pošto nije sporno da neprijavljinjanje i/ili lažno prijavljivanje imovine već predstavlja osnov za razrešenje sudije i/ili tužioca i da se koncept „*неоправданог имовинског стања*“ razlikuje od gore navedenog krivičnog dela, „*неоправдано имовинско стање*“ koje je utvrđeno konačnom sudske odlukom može da predstavlja osnov za razrešenje sudije i/ili tužioca, pod uslovom da se dalje propisuje zakonom i podleže ustawnim garancijama koje se odnose na (i) pravo na pravično i nepristrasno suđenje u smislu člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a i (ii) pristup pravdi i pravnim sredstvima u smislu članova 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.
290. U smislu gore navedene razrade, Sud utvrđuje da predloženi ustawni amandmani br. 27. i br. 28, kojim se predlaže proširenje osnova za razrešenje „*обзидно не испуњавање дужности*“ čak i u okolnostima kada je „*утвђено да постоји неоправдано имовинско стање*“ sudije/tužioca konačnom sudske odlukom, ne rezultiraju umanjenjem osnovnih prava i slobode utvrđenih u Poglavlju II Ustava i vrednosti utvrđenih u članu 7. Ustava.

#### **4) U vezi sa „*narušenim integritetom*“**

291. Sud će u nastavku oceniti da li predloženi ustawni amandmani br. 27. i br. 28 koji se odnose na kriterijum „*narušenog integriteta*“ kao osnov za razrešenje sudije/tužioca zbog „*обзидног не испуњавања дужности*“ umanjuju prava i slobode predviđene Poglavljem II Ustava i vrednosti utvrđene njegovim članom 7.
292. Što se tiče „*narušenog integriteta*“, Sud još jednom podseća da sastavljač i predlagač ustawnih amandmana u smislu načela pravne sigurnosti, a koji se odnosi na zahteve za

„jasnoću i tačnošću“ i „predvidljivost“ ustavne norme, kroz svoju pripremnu dokumentaciju, dostavljenu Sudu, nije razjasnio i definisao šta znači izraz „narušeni integritet“ sudije/tužioca.

293. Štaviše, takođe ostaje nejasno da li je postupak ocene u vezi sa „narušenim integritetom“ sudije/tužioca (i) predmet prelazne procene koju vrše SSK i TSK; (ii) predmet pokretanja postupka unutar SSK i TSK, koji je pokrenut prema slučaju, na osnovu sumnje koja može nastati ako sudija/tužilac ima „narušen integritet“; ili (iii) predmet kontinuiranog postupka provere integriteta od strane SSK i TSK-a. Sud podseća da je Venecijanska komisija u svom mišljenju preporučila proces vetinga, koji uključuje samo kontrolu integriteta članovima SSK-a, TSK-a, predsednicima sudova i glavnim tužiocima.
294. Na osnovu gore navedenih principa u vezi sa principom pravne sigurnosti i važnosti onoga da ustavni amandmani moraju biti „jasni, pristupačni i predvidivi“, u skladu sa principima sažetim u relevantnim izveštajima Venecijanske komisije, Sud ocenjuje da kriterijum „narušenog integriteta“ utvrđen kroz predložene ustavne amandmane br. 27 i br. 28 ne ispunjava kriterijum „jasnoće“ i „predvidivosti“ ustavne norme. Ovo iz razloga što sastavljač/predlagač ovog predloženog ustavnog amandmana (i) nije razjasnio koje okolnosti predstavljaju „narušen integritet“, kako bi se utvrdilo da takva okolnost predstavlja „ozbiljno neispunjavanje dužnosti“ sudije/tužioca.
295. Pored toga, Sud ističe da nejasna i nepredvidiva norma može dozvoliti zakonodavcu da takvoj normi da definicije koje nisu u skladu sa ciljem koji ta norma teži da postigne. Rekavši to, Sud ponavlja da je od suštinske važnosti da subjekt ili pojedinac, kome je ustavna norma upućena, ne bude u pravnoj neizvesnosti. Sud takođe podseća na pojašnjenja data u smislu ocene koncepta „neopravdanog imovinskog stanja“ i činjenicu da uzimajući u obzir važnost načela nezavisnosti sudske vlasti, uključujući individualnu nezavisnost sudija i tužilaca, načelo sigurnosti mandata i nesmenjivost je jedan od osnovnih načela koje proizilazi iz međunarodnih relevantnih instrumenata, te shodno tome, svaki izuzetak od ovog pravila treba da bude utvrđen/definisan u primenjivim zakonima kako u pogledu osnova tako i u pogledu postupka koji treba da se sledi.
296. Pored toga, Sud se poziva na analizu tih Ustava, koji izričito na nivou ustavne norme definišu kriterijume za razrešenje sudija/tužilaca, i podseća da je priroda kriterijuma za razrešenje vezana za aspekt profesionalnog radnog učinka, povreda dužnosti i disciplinskih prekršaja i povreda u vezi sa integritetom funkcije sudije/tužioca. Sud se poziva na Ustav Albanije, koji kroz član 140. utvrđuje da: „*Sudiju Vrhovnog suda može razrešiti Skupština sa dve trećine svih članova za kršenje Ustava, za izvršenje krivičnog dela, za mentalnu i fizičku nesposobnost i za radnje i ponašanje koje ozbiljno diskredituje položaj i ličnost sudije. [...].*“ Isti kriterijumi za razrešenje definisani na nivou ustavne norme prema stavu 6 člana 147 i članu 149 Ustava Albanije važe za sudije i za glavnog tužioca. Dalje, Ustav Bugarske, kroz stav 3 svog člana 129, utvrđuje da: „*Oni, uključujući lica obuhvaćena stavom (2), mogu biti otpušteni samo u slučaju: navršenih 65 godina; Ostavke; Stupanje na snagu pravosnažne presude kojom je izrečena kazna zatvora za krivično delo sa umišljajem; De facto trajne nesposobnost da obavljaju svoje dužnosti na duže od jedne godine; Teške povrede ili sistematsko zanemarivanje službene dužnosti, kao i radnje koje narušavaju ugled pravosuđa.*“ U svetu elaborisanja ustava država članica Saveta Evrope, Sud primećuje da oni ne definišu formulisanje „narušen integritet“ kao osnov ili kriterijum za razrešenje sudija/tužilaca. Ali isti, kriterijume za razrešenje sudija/tužilaca povezuju sa izvršenjem krivičnog dela, disciplinskim prekršajem, ili nedovoljnim profesionalnim

radnim učinkom ili sa etičkim povredama koje diskredituju ličnost sudsije/tužioca ili narušavaju ugled pravosuđa.

297. U smislu gore navedenog elaborisanja koje uključuje: (i) principe i zahteve koji proizilaze iz Kontrolne liste za vladavinu prava; (ii) nedostatak pojašnjenja ili definicije formulisanja "narušenog integriteta" od strane sastavljača ili predlagača ustavnih amandmana; (iii) uporednu analizu ustava država članica Evropske Unije, Sud smatra da formulisanje koje je predložio predlagač ovog predloženog ustavnog amandmana, u smislu principa pravne sigurnosti, ne ispunjava uslove „jasnoće” i „predvidljivosti” ustanovne norme.
298. Shodno tome, Sud, vraćajući se na to da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 imaju za cilj da utvrde i prošire osnove za razrešenje na nivou ustanovne norme i kao takvi su trajni, u smislu „tačnosti i jasnoće” ustanovne norme i ostvarenja predviđene svrhe u jačanju vladavine prava i jačanju integriteta pravosudnog sistema, smatra da ovaj predlog može da rezultira umanjenjem osnovnih prava i sloboda zagarantovanih u Poglavlju II u smislu načela pravne sigurnosti u demokratskom društvu, odnosno umanjenjem prava sudsije i tužilaca, ali i pojedincia i pravnih lica, kao parničara, u smislu njihovog pristupa pravdi, odnosno nezavisim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim, sudom, prema garancijama člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.
299. Sud ističe da utvrđivanje ili postupak predložen prema predloženim ustanovnim amandmanom br. 29, koji se odnosi na kontrolu integriteta „rukovodećih pozicija u pravosudnom sistemu”, koji može da rezultira u predlog za razrešenje, ne može da se odnosi na trajne kriterijume za razrešenje sudsije i tužilaca propisanih u stavu 4, člana 104 i stavu 6, člana 109. Ustava, jer predloženi ustavni amandman br. 29, a koji je za razliku od predloženih ustanovnih amandmana br. 27 i br. 28 privremenog karaktera, kao što će se odvojeno oceniti u ovoj presudi, predviđa posebne kriterijume na osnovu kojih će se izvršiti kontrola „rukodovećih pozicija u pravosudnom sistemu”.
300. Shodno tome, kao što je gore pojašnjeno, zaključak Suda u pogledu predloženih ustanovnih amandmana br. 27 i br. 28 ne utiče na predloženi ustavni amandman br. 29.

### **Zaključak u vezi sa predloženim ustanovnim amandmanima br. 27 i br. 28**

301. U svetlu gore navedenog elaborisanja, Sud primenjujući ustanova načela, one međunarodnih instrumenata – direktno primenljivih na pravni poretk Republike Kosovo – i međunarodne standarde koji se odnose na principe nezavisnosti pravosudnog sistema, principa nezavisnosti i nepristrasnosti samog sudsije/tužioca, principa profesionalizma, integriteta i njegovog/njenog ponašanja, ističe da:
  - a) nije sporno da su nezavisnost sudske vlasti i tužilačkog sistema suštinski principi ustanovnog poretk Republike Kosovo, koji se zasniva na vrednostima vladavine prava i demokratije. Ustav Republike Kosovo definiše SSK i TSK kao dve nezavisne ustanovne institucije, dajući im nadležnost da upravljaju pravosudnim i tužilačkim sistemom, respektivno, uključujući pitanja u vezi sa disciplinskim postupcima za sudsije i tužioce, kao i nadležnost za predlog njihovog razrešenja. Ova ovlašćenja saveta obuhvataju obavezu da efikasno deluju u primeni važećih zakona, uključujući Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudsije i tužilaca, i da preduzmu neophodne mere protiv svakog sudsije i tužioca koji može da naruši integritet pravosudnog i tužilačkog sistema u Republici Kosovo. Shodno tome, Sud naglašava da pravilno funkcionisanje i sprovođenje pravde, uključujući poverenje javnosti u ovaj sistem, odražava jedan od najvažnijih principa

demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava, koji je osnovna vrednost ustavnog poretku Republike Kosovo; i

b) prilikom ocene da li predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28 umanjuju prava zagarantovana Poglavljem II Ustava i vrednosti utvrđene članom 7, Sud u smislu načela pravne sigurnosti, a koja se odnose na „jasnoću“, „tačnost“ i „predvidljivost“ ustavne norme, zaključuje da:

**1.** Predloženi ustavni amandmani kojim se predlaže dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“, propisanog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom „*u kontinuitetu je ocenjen nedovoljnim učinkom*“ sudije/tužioca, ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava;

**2.** Predloženi ustavni amandmani kojima se predlaže dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“ propisanog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom „*ozbiljni disciplinski prekršaj*“, ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava;

**3.** predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojim se predlaže dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“, utvrđenog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom „*u kontinuitetu je ocenjen nedovoljnim učinkom*“ konačnom sudskom odlukom, ne umanjuju osnovana prava i slobode zagarantovane u Poglavlju II Ustava. Sud je ocenio da: (i) pošto nije sporno da neprijavljanje i/ili lažno prijavljivanje imovine već predstavlja osnov za razrešenje sudije i/ili tužioca i (ii) da se koncept „*neopravданог имовинског стања*“ razlikuje od gore navedenog krivičnog dela, „*неоправдано имовинско стање*“ koje je utvrđeno konačnom sudskom odlukom može da predstavlja osnov za razrešenje sudije i/ili tužioca, podvgavajući se obavezi daljeg preciziranja ovog koncepta kroz važeće zakone u skladu sa ustavnim garancijama koje se odnose, ali nisu ograničene na (i) pristup pravdi, u smislu članova 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava; i (ii) pravo na pravično i nepristrasno suđenje, u smislu člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a; i

**4.** Predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kroz koje se predlaže dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog „*neispunjavanja svojih dužnosti*“ utvrđenog u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom da „*ima narušeni integritet*“, umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane u Poglavlju II Ustava. Sud je ocenio da: (i) formulaciju „*ima narušeni integritet*“, kao trajnu osnovu za razrešenje sudije i/ili tužioca, karakteriše nedostatak „*jasne*“ i „*predvidive*“ definicije. Shodno tome, u smislu (i) balansiranja načela sigurnosti mandata sudije i/ili tužioca i značaja ovog načela za nezavisnost sudskog i tužilačkog sistema, uključujući nezavisan zakonom ustanovljen sud u skladu sa odredbama člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a; i (ii) „*nejasnoće*“ i „*nepredvidivosti*“ predložene formulacije, uključujući u kontekstu nedostatka neophodnih proceduralnih garancija u vezi sa ocenom „*narušenog integriteta*“, kao trajne osnove za razrešenje sudija i tužilaca koja je predložena na nivou trajne ustavne

norme, Sud je zaključio da takva formulacija rezultira umanjenjem osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Poglavljem II Ustava.

## C. Ocena predloženog ustavnog amandmana br. 29

### Uvod

302. Sud podseća da predloženi ustavni amandman br. 29 predlaže da se posle člana 161. Ustava doda 6 (šest) drugih članova Ustava (članovi 161A; 161B; 161C; 161D; 161E; i 161F). Sud tačnije podseća da ovaj predloženi ustavni amandman predlaže: (i) stvaranje mehanizma za proveru integriteta rukovodećih pozicija u pravosudnom sistemu; (ii) njegov privremeni mandat i utvrđivanje da se provera integriteta vrši samo jednom za subjekt provere integriteta (član 161A); (iii) osnivanje Autoriteta za kontrolu integriteta (član 161B); (iv) izbor i razrešenje članova Autoriteta za kontrolu integriteta (član 161C); (v) ovlašćenja Komisije za proveru integriteta (član 161D); (vi) obavezu za saradnju subjekta provere (član 161E); i (vii) pravo na žalbu Žalbenom veću [Autoritetu za kontrolu integriteta (član 161F)].
303. Ocenjujući da li predloženi ustavni amandman br. 29 umanjuje osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava, Sud će u daljem tekstu ove presude razraditi i razmotriti svaki od predloženih članova u okviru ovog predloženog ustavnog amandmana, pozivajući se na opšte međunarodne principe i standarde koji se odnose na kontrolu integriteta (veting) u pravosudnom sistemu, koji potiču iz (i) nalaza ESLJP i SPEU kroz relevantnu sudsku praksu; i (ii) mišljenja i izveštaje Venecijanske komisije u vezi sa procesom kontrole integriteta.

### Opšta međunarodna načela i standardi koji se odnose na proveru integriteta (vetinga) u pravosudnom sistemu

304. Sud prvo ističe da postupci u vezi sa procesom vetinga nisu regulisani međunarodnim instrumentima, ali su isti razrađeni i razmotreni mišljenjima, preporukama (instrumenati mekog prava) i sudskom praksom ESLJP-a i ESP-a (vidi, između ostalog, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalne direkcije za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope u vezi sa nekim merama u vezi sa izborom kandidata za administrativne funkcije u organima samouprave sudija i tužilaca i dopunom- izmenom nekih zakonskih akata, stav 14).
305. Prema Venecijanskoj komisiji: „*Koncept vetinga uključuje sprovodenje procesa mehanizma odgovornosti kako bi se garantovali najviši profesionalni standardi ponašanja i integriteta u javnim funkcijama*“ (vidi, stav 10. Mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu).
306. U tom smislu, Venecijanska komisija je precizirala da su pre-vetinzi i provere integriteta putem deklaracija o imovini prilično uobičajene i u principu nekontroverzne. Međutim, vanredni Veting, onako kao što je istakla Venecijanska komisija, može biti opravdana samo u izuzetnim okolnostima (vidi, gore pomenuti pregled Izveštaja Venecijanske komisije o Vetingu sudija i tužilaca). Imajući to u vidu, u slučaju Albanije, Venecijanska komisija je svoje preporuke zasnovala na prepostavci da je sveobuhvatna provera pravosuđa imala široku političku i javnu podršku na nivou zemlje i da se smatrala izuzetnom i prolaznom merom (vidi, Privremeno mišljenje Venecijanska komisija za Albaniju o predlogu ustavnih amandmana u vezi sa pravosuđem [CDL-AD(2015)045]).

307. U tom smislu, Sud se poziva i na inicijativu procesa eksterne ocene sudija i tužilaca u Moldaviji. Na osnovu mišljenja Venecijanske komisije o Moldaviji, proizilazi da je ovakva inicijativa pokrenuta kroz Nacrt zakona i da je takav predlog uključivao vanrednu ocenu pojedinih sudija i tužilaca (vidi, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalne direkcije za ljudskih prava i vladavinu prava (DGI) Saveta Evrope o Nacrtu zakona o eksternom vrednovanju sudija i tužilaca, koje je odobrila Venecijanska komisija na 134. plenarnoj sednici , dana 10-11. mart 2023. godine, CDL-AD (2023)005). Nakon toga, Nacrtom zakona, koji je izradilo Ministarstvo pravde u Moldaviji, utvrđeno je da kategorija sudija i tužilaca treba da prođe punu ponovnu ocenu od strane dve komisije za ocenjivanje, osnovane van pravosudnog sistema (jedna za sudije i jedna za tužioce), stvorene posebno za ovu svrhu i koje su dobine istražna ovlašćenja. Istraga koju su sprovele gore navedene komisije rezultira izveštajem koji se podnosi Visokom savetu sudija (VSS) i Visokom savetu tužilaca (VST), koji donose konačnu odluku o predmetnom sudiji/tužiocu i mogu ga razrešiti. Prema ovom Nacrtu zakona, na odluke VSS-a i VST-a se može uložiti žalba Vrhovnom sudu, koji može potvrditi odluku ili vratiti predmet na ponovno ispitivanje dvema istražnim komisijama ili VSS , odnosno VST (vidi, stav 6. Mišljenja).
308. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a u slučaju *Xhozhaj protiv Albanije*, ESLJP navodi da je „[...] Zakon o proverama donet nakon Izveštaja o oceni i Strategije reforme, kao i značajnih ustavnih amandmana. Reagovao je na alarmantne nivoe korupcije u pravosuđu, prema oceni nacionalnog zakonodavstva i drugih nezavisnih posmatrača, i na hitnu potrebu za borbotom protiv korupcije, što je takođe istaknuto u odluci Ustavnog suda. [ESLJP] stoga smatra da je, u takvim okolnostima, reforma pravosudnog sistema koja podrazumeva vanrednu proveru svih sudija i tužilaca na dužnosti odgovorila na „hitnu društvenu potrebu“ (vidi, slučaj: *Xhozhaj protiv Albanije*, zahtev br. 15227/19, presuda od 9. februara 2021. godine, stav 404).
309. Na osnovu mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije i sudske prakse ESLJP-a, postupci u vezi sa vetingom u pravosuđu mogu uticati na brojna prava zagarantovana EKLJP-om (vidi predmete ESLJP-a, *BesnikCani protiv Albanije*, zahtev br. [37474/20](#), presuda od 4. oktobra 2022. godine (povreda člana 6. EKLJP-a kao rezultat povrede prava na zakonom ustanovljenog suda); *Sevdari protiv Albanije*, zahtev br. 40662/19, presuda od 13. decembra 2022. godine (povreda člana 8. EKLJP-a); *Thanza protiv Albanije*, zahtev br. [41047/19](#), presuda od 4. jula 2023. godine (povreda člana 6. EKLJP-a).
310. U slučaju *Thanza protiv Albanije*, ESLJP je po prvi put utvrdio povredu člana 6. EKLJP-a na osnovu procedura razvijenih za proveru integriteta podnosioca zahteva kao sudije Vrhovnog suda, kao rezultat provere vetinga pravosudnog sistema u Albaniji.Sud dalje ističe da je ESLJP, u okviru predmeta koji se odnose na proces prolazne ocene u Republici Albaniji, takođe odlučio u predmetu (i) *Nikehasani protiv Albanije* (zahtev br. [58997/18](#), presuda, od 13. decembra 2022. godine, kojom je utvrdio da je razrešenje podnositeljke zahteva sa funkcije tužioca zbog ozbiljne sumnje vezano za njenu finansijsku imovinu kao rezultat procesa vetinga opravdano i da trajna zabrana obavljanja funkcija u pravosudnom sistemu ne predstavlja kršenje člana 8. EKLJP-a; i (ii) *Gashi i Gina protiv Albanije* (predstavka br. 29943/18, presuda od 4. aprila 2023. godine, kojom je ESLJP u odnosu na prvu podnositeljku predstavke, koja je razrešena kao tužilac kao rezultat postupka vetinga, utvrdio da su njene tvrdnje o povredi člana 6. i člana 8. očigledno neosnovane, dok je u odnosu na drugog podnosioca predstavke utvrdio da je njegova suspenzija sa funkcije tužioca u toku krivičnog postupka, i nakon okončanja krivičnog postupka bez pravnog osnova, predstavlja povredu člana 8. EKLJP-a.

311. Sud će u nastavku nastaviti sa ocenjivanjem predloženog ustavnog amandmana br. 29, kojim se predlaže da se nakon člana 161 Ustava doda još 6 (šest) članova Ustava, odnosno članovi 161A; 161B; 161C; 161D; 161E; i 161F.

### **1. Član 161A [Provera integriteta]**

312. U nastavku razmatranja i ocene predloženog ustavnog amandmana br. 29, Sud se poziva na član 161A [Provera integriteta] ovog predloženog amandmana, kojim se definiše:

- 1. Bez obzira na druge odredbe ovog Ustava, proveru integriteta članova Sudskog saveta Kosova, članova Tužilačkog saveta Kosova, predsednika svih sudova i svih glavnih tužilaca, kao i kandidata za ove funkcije, izuzev predsednika Ustavnog suda, vrši Autoritet za kontrolu integriteta.*
- 2. Mandat autoriteta za proveru integriteta je 2 (dve) godine od izbora svih članova autoriteta. Mandat autoriteta se može produžiti najduže za još 1 (jednu) godinu, ako se za to odluči zakonom usvojenom sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine.*
- 3. Provera integriteta iz stava 1 ovog člana vrši se samo jednom za predmet provere i obuhvata i proveru imovine, u skladu sa zakonom.*
- 4. Žalbeni postupci protiv kontrole integriteta se ne računaju u rokove utvrđene stavom 2 ovog člana”.*

313. Sud primećuje da član 161A [Provera integriteta] predloženog ustavnog amandmana br. 29 definiše (i) pozicije sudskog i tužilačkog sistema koje podležu proveri integriteta i mandat Autoriteta za kontrolu integriteta, precizirajući da (ii) članovi Sudskog saveta Kosova, članovi Tužilačkog saveta Kosova, predsednici svih sudova i svi glavni tužioci, kao i kandidati za ove funkcije podležu Organu za proveru integriteta, (iii) mandat Autoriteta za kontrolu integriteta traje 2 (dve) godine od izbora svih članova autoriteta i može se produžiti za najviše još 1 (jednu) godinu, ako je odlučeno zakonom usvojenim sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine; i (iv) provera integriteta za gore navedene pozicije u pravosudnom sistemu se vrši samo jednom za predmet provere i uključuje proveru imovine, kako je definisano zakonom, sve dok žalbeni postupci protiv provere integriteta nisu računati u napred navedenim rokovima.

314. Prvo i u smislu formulacije stava 1, člana 161A predloženog ustavnog amandmana br. 29, odnosno formulacije „nezavisno na druge odredbe ovog Ustava [...],“ Sud primećuje da se takva formulacija odnosi na privremeni prenos ustavne nadležnosti za potrebe osnivanja i rada autoriteta osnovanog van pravosudnog sistema za potrebe sprovođenja gore navedenog amandmana. Nakon toga, član 161A predloženog ustavnog amandmana br. 29 precizira da: „[...] kontrolu integriteta članova Sudskog saveta Kosova, članova Tužilačkog saveta Kosova, predsednika svih sudova i svih glavnih tužilaca, kao i kandidata za ove funkcije, izuzev predsednika Ustavnog suda, vrši Autoritet za kontrolu integriteta”.

315. Tačnije, sam sadržaj predloženog amandmana br. 29 rezultira privremenim narušavanjem (i) ustavnih nadležnosti SSK i TSK da imenuju i razrešavaju članove SSK-a, TSK-a, predsednike sudova, glavne tužioce i kandidate za ove funkcije, u skladu sa relevantnim nadležnostima preciziranim u članovima 108. [Sudski savet Kosova] i 110. [Tužilački savet Kosova] Ustava; a samim tim i privremeno, (ii) ustavnu nadležnost predsednika Republike definisanu u stavovima 15, 16, 17 i 18, člana 84. [Nadležnosti predsednika] Ustava; i (iii)

ustavnu nadležnost Skupštine definisanu stavom 10, člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava.

316. Formulacija „*nezavisno na druge odredbe ovog Ustava [...]*“, ne može ni na koji način da implicira ograničenje ili umanjenje osnovnih prava i sloboda definisanih u Poglavlju II Ustava, pa čak ni sadržaj drugih ustavnih odredbi, a koje ne služe direktno ograničenoj i privremenoj svrsi predloženog amandmana br. 29. Svaki suprotan stav bi predstavljaо krajnje formalističko i izolovano tumačenje formulacije norme.
317. Takav stav jasno proizilazi i iz već konsolidovane sudske prakse Suda, na osnovu koje se Ustav Republike Kosovo sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih načela i vrednosti na osnovu kojih je država Republika Kosovo izgrađena i trebalo da funkcioniše. Ova načela i vrednosti oličavaju i odražavaju duh Ustava, koji je transponovan u svaku od njegovih normi. Kao takav, Ustav i svaka njegova norma moraju se tumačiti međusobno, a ne izolovano jedna od druge, i uvek imajući u vidu njegova načela i vrednosti. Nijedna norma Ustava se ne može tumačiti odvojeno i izolovati od načela i vrednosti proklamovanih Ustavom, uključujući njegovu Preambulu. Nijedna ustavna norma se ne može izvaditi iz konteksta i tumačiti mehanički i nezavisno od ostalih delova Ustava. To je zbog činjenice da Ustav ima unutrašnju koheziju prema kojoj svaki deo ima vezu sa svojim drugim delovima (vidi, između ostalog, KO100/22 podnositelj zahteva: *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*; podnositelj zahteva: KO101/22 *Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 153).
318. Štaviše, takva formulacija je korišćena i u ustavnom amandmanu br. XXIV, kao i u završnim odredbama [Poglavlje XIII] i prelaznim odredbama [Poglavlje IV] uključenim u Ustavu koji je stupio na snagu 15. juna 2008. godine, između ostalog, u članovima 143, 146, 148, 149, 150 i 153, koji su već ukunuti ustavnim amandmanima br. I-XII.
319. Uz gore navedena pojašnjenja, prema odredbama predloženog ustavnog amandmana br. 29, Sud će se pozvati na svrhu procesa kontrole integriteta od strane Autoriteta za kontrolu integriteta [na osnovu člana 161A] kao poseban proces, koji se predlaže da se razvija van odredaba Poglavlja VII Ustava, odnosno bez učešća SSK i TSK.
320. S tim u vezi, Sud će prvo i u nastavku (i) sumirati komentare zainteresovanih strana u vezi sa članom 161A i svrhom i predlagачem predloženih amandmana za proveru integriteta gore navedenih pozicija od strane eksternog tela, nastavljajući sa (ii) ocenom da li se istim umanjuju osnovna prava i slobode, zagarantovane Poglavljem II Ustava.

#### a. Komentari strana

321. Što se tiče komentara zainteresovanih strana, Sud će se pozvati na komentare koje je dostavio (i) Kabinet predsednice; (ii) Ministarstvo pravde; (iii) TSK; (iv) SSK; i (v) odgovor Ministarstva pravde na komentare SSK-a.
322. Kabinet predsednice u svojim komentarima ističe potrebu za procesom provere integriteta od strane eksternog tela, između ostalog, kao rezultat toga što „*su zastoji i neuspesi u pravosudnom sistemu u našoj zemlji stalno utvrđeni, kako iz izveštaja međunarodnih organizacija i mehanizama a tako i od nezavisnih domaćih posmatrača*“. Prema Kabinetu, „[T]o snažno dokazuje da su se postojeći mehanizmi pravosudnog sistema pokazali neefikasnima, odnosno nedovoljnima da bi garantovali potreban nivo efikasnosti, profesionalizma i integriteta sistema sudstva i tužilaštva“. Kabinet dodaje da „[P]ravosudni sistem nastavlja da boluje od ozbiljnih defekta, počev od nedostatka

*efikasnih mehanizama kako bi se nadgledao i ocenio integritet sudija i tužioca; nedostatak nezavisnosti i efikasnosti sudija i tužilaca a što ima za posledicu povredu prava građana; ne zadovoljavajući profesionalni nivo u donošenju odluka i sve do političkih uticaja, nepotizma i korupcije”.*

323. Ministarstvo pravde se u smislu predloženih ustavnih amandmana za ocenu pred Sudom poziva na Izveštaj Stejt departmenta SAD-a, koji je konstatovao da pravosudni sistem često nije ostvarivao pravično suđenje i bio je spor, ne garantujući odgovornost zvaničnika, i Izveštaj Evropske unije o Kosovu, kroz koji je naglašeno da je „*pravosuđe i dalje podložno neprimerenom političkom uticaju*”. Prema Ministarstvu pravde, gore navedeni nalazi, između ostalog, opravdavaju ukidanje nadležnosti SSK-u i TSK-u za proveru integriteta i prenos ove nadležnosti na spoljni i nezavisni Organ, koji će vršiti proveru integriteta „viših pozicija“ u pravosudnom sistemu i kandidata za ove funkcije, članova SSK-a i TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca, koji će nakon što budu predmet i produ proveru integriteta, efikasno nastaviti sa proverom integriteta sudija i tužilaca. Ministarstvo pravde ističe da je izbor ovih pozicija, kao subjekata provere integriteta od strane Autoriteta za proveru, zasnovan na preporukama koje je dala Venecijanska komisija kroz Mišljenje o Kosovu u vezi sa Koncept dokumentom za Veting sudija i tužilaca i nacrtom ustavnih amandmana.
324. TSK, između ostalog, zauzima stav da: „*ne podržava ustavne amandmane, iz razloga što čak i ako se ustavne promene izvrše, sudstvo mora da ima nezavisnost i da vrši svoj mandat bez upitanja izvršne i zakonodavne vlasti*“. TSK, ukratko, navodi da: (i) nema potrebe za ustavnim amandmanima, iz razloga što je „*Ustav najveća garancija za ocenu i razrešenje tužilaca koji počine krivična dela i teške povrede dužnosti*“ i (ii) u slučaju potvrde da je tužilac izvršio krivično delo ili da je izvršio težu povredu radne dužnosti, isti na osnovu ustavnih odredbi i zakona na snazi može biti razrešen dužnosti.
325. SSK s druge strane naglašava da dešavanja u okviru ovog saveta iziskuju potrebu za ustavnim amandmanima, tvrdeći da su: (i) poslednjih godina obavljena 2 (dva) velika procesa regrutovanja novih sudija, koja su nadgledale međunarodne institucije; i (ii) 18. februara 2022. godine, između SSK-a, Ministarstva pravde, TSK-a, Vrhovnog suda i Glavnog državnog tužioca je potpisana Zajednička deklaracija o posvećenosti za jačanje vladavine prava koja doprinosi ovom procesu. Što se tiče subjekata provere utvrđenih članom 161A, SSK naglašava: “*subjekti provere koji su predviđeni da budu predmet mandatnog procesa imaju ograničen vremenski mandat, a neki od njih su već na kraju svog mandata; i kao posledica toga efekat će biti minimalan, jer s obzirom na vremensko ograničenje, neki od njih će završiti svoj mandat, dok za druge neće biti dovoljno vremena za proveru. Štaviše, ističu da jedan broj njih bira sama Skupština i ista će moći da obezbedi da oni koji budu izabrani budu sa integritetom*”.
326. Ministarstvo pravde je, u odgovoru na komentare SSK-a, ponovilo razumnost provere integriteta 'visokih pozicija' u pravosudnom sistemu od strane Autoriteta za kontrolu integriteta, ističući da će biti neophodno da SSK i TSK sa članovima sa proverenim integritetom stvore adekvatne interne mehanizme za dalju proveru integriteta sudija i tužilaca, respektivno.

## **b. Ocena Suda**

327. Na osnovu gore navedenog, Sud podseća da prema stavovima 1 i 2 člana 108 [Sudski savet Kosova] Ustava, SSK obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost pravosudnog sistema, i kao takav je potpuno nezavisna institucija. u vršenju svojih funkcija. Isto tako, prema stavu 3 člana 108, TSK je takođe odgovoran za premeštaj i za disciplinski postupak protiv sudija. Dalje, na osnovu stava 1. člana 110 [Tužilački savet Kosova] Ustava, TSK je potpuno nezavisna institucija u vršenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom, dok stav 2. ovog člana, između ostalog, utvrđuje da će TSK da regrutuje, predlaže, napreduje, premešta, disciplinuje tužioce na zakonom uređen način.
328. Dokstavovi 15, 16, 17 i 18, člana 84. [Nadležnosti predsednika] Ustava određuju da predsednik Republike imenuje i razrešava predsednika Vrhovnog suda i sudije Republike Kosovo na predlog SSK-a, odnosno glavnog državnog tužioca i tužioca Republike Kosovo, na predlog TSK. Štaviše, na osnovu stava 10 člana 65. [Nadležnosti Skupštine], Skupština „vrši izbor članova Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova“ u skladu sa Ustavom.
329. S tim u vezi, Sud primećuje da kroz predloženi član 161A, u prelaznom periodu, predlaže se da Autoritet za kontrolu integriteta razvije proveru integriteta za rukovodeće pozicije u pravosudnom i tužilačkom sistemu, koja se razlikuje od procedura propisanih važećim ustavnim i zakonskim odredbama jer: (i) se stvara sistem provere integriteta; (ii) proveru integriteta vrši organ van sudskog i tužilačkog sistema; (iii) provera integriteta kroz ustavne amandmane se vrši samo jednom za predmet provere i trajanje mandata Autoriteta za kontrolu integriteta je dve (2) godine sa mogućnošću produženja za još (1) godinu, u skladu sa zakonom uz glasanje dve trećine (2) /3) svih poslanika Skupštine; i (iv) u slučaju da ne prođe ovu proveru integriteta, subjekt provere se predlaže za razrešenje, od strane samog Autoriteta za kontrolu integriteta.
330. Na osnovu gore navedenog, Sud ističe da se predloženim amandmanom uspostavlja Autoritet za kontrolu integriteta, koji ima ustavna ovlašćenja, slična onima (i) iz stava 10. člana 65. [Nadležnosti Skupštine]; (ii) stavova 15, 16, 17 i 18 člana 84. [Nadležnosti predsednika]; i (iii) odredaba koje se odnose na imenovanje i razrešenje članova SSK, TSK, predsednika sudova i glavnih tužilaca prema odredbama članova 108 i 110. Ustava.
331. Međutim, zahtev pred Sudom ima za cilj ocenu predloženih ustavnih amandmana, koje je podneo podnositelj, a nadležnost Suda definisana stavom 3. člana 144. [Amandmani] Ustava obuhvata ocenu da li predloženim ustavnim amandmanima umanjuju se prava i individualne slobode propisane Poglavljem II Ustava.
332. Sud ponavlja da je u nadležnosti Skupštine da uspostavi i razvije takav proces kroz ustavne amandmane, ali uvek vodeći računa da ustavni amandmani ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava, i članom 7. Ustava, i da se u okolnostima konkretnog slučaja odnose na prava (i) predmeta provere integriteta; kao i (ii) prava svih građana Republike Kosovo. Ovo zbog činjenice da proces provere integriteta rukovodećih pozicija pravosudnog sistema u prelaznom periodu može uticati na individualna prava i slobode parničara u sudskim postupcima i pojedinaca/pravnih lica u istražnim postupcima.

333. U ovom kontekstu, Sud ponavlja da veting u pravosudnom sistemu kao vanredna mera rezultira određivanjima koje utiču na ustavna ovlašćenja relevantnih institucija, uključujući prenos ustavnih ovlašćenja sa jedne institucije na druge institucije ili tela, kako se ispostavilo da bude Autoritet za kontrolu integriteta.
334. S tim u vezi, na osnovu pripremnih dokumenata dostavljenih Venecijanskoj komisiji na njeno mišljenje, čini se da su početni predlozi uključivali različite opcije, uključujući proces provere integriteta od strane spoljnog tela za sve sudije i tužioce. Kao rezultat preporuka Venecijanske komisije, svojim mišljenjem, određen je predlagač predloženih ustavnih amandmana za proces provere integriteta u pogledu procene imovine i prošlosti za navedene rukovodeće pozicije u pravosudnom sistemu. Ovo određivanje, prema sastavljaču predloženih ustavnih amandmana, ima za cilj da se nadležnost provere integriteta prenese na spoljno telo i na prelazni period navedenih pozicija u pravosudnom sistemu, a kao rezultat uspešnog prolaska ove provere, ove pozicije sa proverenim integritetom nastaviće se sa proverom integriteta sudija i tužilaca.
335. Stoga, uzimajući za osnovu ustavne odredbe na snazi koje definišu ovlašćenja SSK i TSK, definisana određenim odredbama članova 108. i 110. Ustava, respektivno, i ovlašćenja predsednika definisana stavovima 15, 16, 17. i 18. člana 84. Ustava i nadležnosti Skupštine utvrđene stavom 10, člana 65. Ustava, Sud nalazi da je provera integriteta za prelazni period i navedene funkcije i kandidate za ove funkcije u pravosudni sistem preko spoljnog tela, tj Autoritet za kontrolu integriteta, može da se uradi samo kroz ustavne amandmane.
336. Ova gore navedena konstatacija Suda je istaknuta i u Mišljenju Venecijanske komisije o Kosovu, gde se u njenom stavu 111 precizira da: „*Zbog širokih ovlašćenja koja su data organima za veting, nacrt originalnih ustavnih amandmana, kako su predstavljeni, ne može se usvojiti kao obični zakon, jer bi taj zakon bio u suprotnosti sa članovima 84, 108 i 110 Ustava. Ako bi nacrt ustavnih amandmana bio usvojen kao običan zakon, morao bi da bude praćen kratkim ustavnim amandmanom koji definiše sastav i ovlašćenja mehanizma provere, Organa za prelaznu procenu (OPP)*“.
337. U ovom kontekstu, Sud svestan efekta koji proces provere može imati na pravosudni sistem, i cilja koji se ovim procesom želi postići, ističe da predloženi ustavni amandman br. 29 utiče na prava i slobode pojedinca na dva nivoa, i to:
- (i) prava predmeta provere integriteta, odnosno članova SSK i TSK; predsednike svih sudova i svih glavnih tužilaca; kao i kandidata za ove funkcije, kao i
- (ii) osnovna prava i slobode svih građana, imajući u vidu da takav proces uključuje proveru integriteta najviših i vodećih pozicija u pravosudnom sistemu, a ovi organi su odgovorni za ukupno funkcionisanje i administraciju sistema pravosuđa, i kao takvi mogu uticati na upravljanje predmetima pojedinaca pred sudovima i tužilaštвima.
338. Štaviše, Sud ponavlja da se u okolnostima konkretnog slučaja odnosna prava i slobode zagarantovane Poglavlјem II Ustava čitaju u vezi sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava, koji utvrđuje da „*Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije*”.

339. Sud se takođe poziva na stav 1. člana 56. [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja] da se „*odstupanje od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda se na osnovu ovogh Ustava može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko koliko je to neophodno u datim okolnostima*“. Prema članu 56. Ustava, odstupanje od osnovnih prava i sloboda garantovanih članovima 23 [Ljudsko dostojanstvo], 24 [Jednakost pred zakonom], 25 [Pravo na život], 27 [Zabrana mučenja, surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja], 28 [Zabrana ropstva i prinudnog rada], 29 [Pravo na slobodu i sigurnost], 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 33 [Načelo legaliteta i proporcionalnosti u krivičnim predmetima], 34 [Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo], 37 [Pravo na sklapanje braka i zasnivanje porodice] i 38 [Sloboda vereispovesti, uverenja i savesti] Ustava nije dozvoljeno ni pod kojim okolnostima, dakle, uključujući vanredno stanje.
340. Međutim, uzimajući u obzir nadležnosti i odgovornost Skupštine u pogledu ustavnih promena, kao i SSK i TSK u upravljanju pravosudnim i tužilačkim sistemom, respektivno, prenos odgovornosti definisanih Ustavom na drugi organ za prelazni period, mora služiti legitimnoj svrsi i ne prelaziti ono što je neophodno za postizanje te svrhe.
341. U tom kontekstu, i kroz Strategiju vladavine prava, koja je rezultirala usvajanjem Koncept-dokumenta za veting i zahteva za mišljenje podnetim Venecijanskoj komisiji i konačno u izradi predloženih ustavnih amandmana, podnetih Sudu, naglašava se da: „*Pre razrade svih ovih ciljeva, vredi napomenuti da je tokom procesa Funkcionalne revizije, određeni deo preporuka koje su proizašle iz političkih dokumenata navedenih u Poglavlju II, bilo za izradu nacrta određenih zakona, podzakonskih akata ili mera za sprovođenje su već počele da se primenjuju od strane Vlade Kosova, SSK, TSK, ali i drugih institucija predviđenih za sprovođenje. Mere odabrane u okviru cilja jačanja pravosudnog i tužilačkog sistema imaju za cilj izgradnju poverenja građana u pravosuđe intervenišući u rešavanju četiri glavna elementa u ovom pravcu: povećanje odgovornosti sudija i tužilaca (5.1.1), povećanje efikasnosti sudskega i tužilačkog sistema (5.1.2), povećanje profesionalizma (5.1.3) i integritetu sudija i tužilaca (5.1.4). Intervencije predviđene u okviru specifičnog cilja povećanja odgovornosti imaju za cilj postizanje i podizanje nivoa odgovornosti koju sudije, tužioci i pomoćno osoblje daju građanima kojima služe, nadzornim institucijama i javnosti uopšte. Specifični cilj povećanja efikasnosti sudskega i tužilačkog sistema ima za cilj da se kroz predložene mere poveća brzina i efektivnost sudskega procesa i postupaka koje vode tužioci, kako bi se pravda delila brže i pravičnije*“.
342. S tim u vezi, Sud podseća na relevantne delove Mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu, kroz koje se ističe da: (i) „*Venecijanska komisija smatra da je reforma pravosuđa na Kosovu zaista neophodna i da ovo može uključivati neki oblik efektivne provere integriteta. [...] Mešanje u ustavna prava mora biti strogo proporcionalno. Stoga, svaki ustavni amandman treba da ima za cilj minimalnu invazivnost u ovlašćenjima SSK i TSK, čime bi se postigao cilj reforme pravosuđa.*“ (stav 130); (ii) „*U kontekstu Kosova, efektivna volja „provere“ nužno podrazumeva kombinaciju različitih mera koje će imati pozitivan efekat na integritet i efikasnost pravosuđa. Čak i ako ova vrsta provere ne odgovara nužno formalnoj definiciji datoј u odeljku II.A iznad, sve ove mere preduzete zajedno su deo reforme pravosuđa koja predstavlja „provjeru“ kojoj legitimno teže narod i vlasti na Kosovu koji je u stanju da pruži tražene rezultate.*“ (stav 131); i (iii) „*Iskustvo pokazuje da je implementacija, rangiranje i usklađenost mera vetinga ili provere integriteta problematična sa operativne tačke gledišta i stoga bi za svaku trebalo osmislići tačan model uz uključivanje zainteresovanih strana. Neuspeh ovog modela može dovesti do nepotpune implementacije. Zatim, neophodno je dati dovoljno vremena za rad njegovom*

*obimu kako bi se procenila njegova efikasnost pre nego što se uvedu druge mere, u suprotnom to može ometati najbolje napore svih i ugroziti željene rezultate” (stav 132).*

343. Konačno, Venecijanska komisija zaključuje svoje mišljenje sledećom preporukom: „*preporučuje fokusiranje na zakonske promene, koje je lakše sprovesti, i ograničavanje sistema provere integriteta na sudsko veće i tužilačko, predsednike sudova i glavne tužioce. Da bi ova reforma bila primenljiva, konačni koncept za proveru i relevantne ustavne i zakonske promene moraju biti pripremljeni na osnovu iskrenog dijaloga i u bliskoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama, Ministarstvom, SSK, TSK, ali i civilnim društvom i zainteresovanim akademicima*“.
344. Sud smatra da takav proces teži legitimnom cilju, koji ima za cilj pravilno funkcionisanje i sprovođenje pravde, kao jednog od glavnih stubova vladavine prava u demokratskom društvu, koji proces nakon završetka provere integriteta ovih visokih funkcija od strane Autoriteta za kontrolu integriteta, vrši se preko Sudskog saveta odnosno Tužilačkog saveta.
345. U svetu gore navedenog, u ovom slučaju, prenos nadležnosti provere integriteta na drugi nezavisni organ koji ne uključuje SSK i TSK: (i) može se sprovesti samo putem ustavnih amandmana; (ii) samo rukovodeće pozicije u pravosudnom sistemu i kandidati za te pozicije podležu ovom prelaznom procesu kontrole integriteta, tokom prelaznog perioda.
346. Sud se u nastavku poziva na stav 2 člana 161A predloženog ustavnog amandmana br. 29, koji utvrđuje da: „*2. Mandat Autoriteta za kontrolu integriteta je 2 (dve) godine od izbora svih članova Autoriteta. Mandat Autoriteta se može produžiti najduže za još 1 (jednu) godinu, ako se za to odluči zakonom usvojenom sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine*“.
347. Kao što je Sud ranije naglasio, ovakav proces prenosa ustavnih ovlašćenja putem ustavnih amandmana ima legitiman cilj, a ima za cilj pravilno funkcionisanje i sprovođenje pravde u periodu utvrđenom kroz predložene ustavne amandmane.
348. Sud ističe da se produženje mandata Autoriteta za kontrolu integriteta nakon isteka dvogodišnjeg (2) perioda može postići „*zakonom usvojenom sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine*“. Ovo zbog činjenice da predlogom ustavnog amandmana u stavu 2 člana 161A, koji u slučaju da ga usvoji Skupština, ova poslednje navedena delegira nadležnost 2/3 (dve trećini) poslanika da glasaju o produženju mandata Autoriteta za kontrolu integriteta samo za još 1 (jednu) godinu.
349. Međutim, Sud, u pogledu prava subjekata kontrole i parničara i pojedinaca u istražnom postupku, garantovanih članovima 29, 30, 31, 32. i 54. Ustava, ističe da u slučaju neuspela produženja mandata Autoritetu za kontrolu integriteta za još 1 (jednu) godinu, zakonom za koji je glasalo 2/3 (dve trećine) svih članova Skupštine, autoritetu odmah prestaje mandat. Isto tako, u slučaju produženja mandata za još jednu (1) godinu, ali u slučaju neokončanja procesa provere integriteta u okviru gore navedenog perioda, mandat Autoriteta prestaje odmah.
350. Nakon ove konstatacije, Sud ističe da se proces kontrole integriteta može uspostaviti samo ustavnim amandmanima, te da takav proces služi legitimnoj svrsi, koju naglašava i opravdava predlagač i sastavljač predloženog ustavnog amandmana br. 29.

351. U svetlu gore navedene razrade i ocene, Sud utvrđuje da član 161A predloženog privremenog ustavnog amandmana br. 29 ne umanjuje osnovna prava i slobode, definisane Poglavljem II Ustava i vrednosti propisane članom 7. Ustava.

**2. U vezi sa članom 161B [Autoritet za kontrolu integriteta], članom 161C [Izbor i razrešenje članova Autoriteta za kontrolu integriteta], članom 161D [Ovlašćenja Veća za proveru integriteta] i članom 161F [Pravo na žalbu Žalbenom veću]**

352. Sud primećuje da članovi 161B, 161C, 161D i 161F predloženog ustavnog amandmana br. 29 Ustava utvrđuju: (i) osnivanje Autoriteta za kontrolu integriteta [član 161B]; (ii) izbor i razrešenje članova Autoriteta za kontrolu integriteta [161C]; (iii) ovlašćenja Autoriteta za kontrolu integriteta [161D]; i (iv) pravo na žalbu protiv odluka Žalbenog veća [Autoriteta za kontrolu integriteta] [161D]. Tačnije:

- Član 161B [Autoritet za kontrolu integriteta] predloženog ustavnog amandmana br. 29 utvrđuje da se: (i) Autoritet za kontrolu integriteta sastoji od (a) Veća za proveru; i (b) Žalbenog veća, gde poslednje navedeni odlučuje o žalbama na odluku Veća za proveru; (ii) članovi ovih autoriteta su "*eminentni pravnici, sa najvišim integritetom*"; (iii) Organom rukovodi predsednik, koji se bira iz redova članova Žalbenog veća; dok (iv) se sastav, način izbora, organizacija, rad, nadležnosti i imunitet Autoriteta, uključujući njegov predsednik, utvrđuju zakonom;
- Član 161C [Izbor i razrešenje članova Autoriteta za kontrolu integriteta] predloženog ustavnog amandmana br. 29 reguliše pitanje imenovanja članova Autoriteta za kontrolu i utvrđuje da (i) predsednik Republike Kosovo organizuje otvoren i transparentan proces izbora članova Organa; (ii) isti se glasaju u bloku i biraju se sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine Republike Kosovo; (iii) član Organa se razrešava na predlog Žalbenog veća sa 2/3 glasova svih poslanika Skupštine prema postupku utvrđenim zakonom; dok (iv) u slučaju prestanka mandata člana Organa, postupak izbora za imenovanje novog člana se vrši po postupku utvrđenom ovim Ustavom i zakonom.
- Član 161D [Ovlašćenja Veća za proveru integriteta] predloženog ustavnog amandmana br. 29 propisuje da: (i) se provera integriteta zasniva na podacima koje daje sam subjekt provere, podacima javnih institucija i drugih subjekata i potvrđuje položenu proveru integriteta za subjekta ili predlaže razrešenje kao što je propisano zakonom; i (ii) bez obzira na član 84. Ustava, u slučaju predloga za razrešenje od strane Organa, predsednik Republike Kosovo razrešava sa funkcije sudiju ili tužioca subjekta koji ne prođe proveru integriteta.
- Član 161F [Pravo na žalbu Žalbenom veću] predloženog ustavnog amandmana br. 29 propisuje da: (i) protiv odluke ili predloga Veća za razrešenje, subjekat provere ima pravo žalbe u Žalbenom veću; (ii) da odluka Žalbenog veća je konačna i na nju se ne može uložiti žalba redovnim sudovima; i (iii) pravo subjekta provere na ustavnu žalbu prema stavu 7, člana 113. Ustava.

353. Na osnovu sadržaja članova 161B, 161C, 161D (stavovi 1, 3 i 4) i 161F predloženog ustavnog amandmana br. 29, Sud primećuje da su oni međusobno povezani, jer određuju (i) osnivanje i funkcionisanje Autoriteta za kontrolu integriteta preko kontrolnih veća i Žalbenog veća, (ii) način izbora njegovih članova, (iii) efekte njihovog odlučivanja,

uključujući dva nivoa odlučivanja u okviru Autoriteta za kontrolu integriteta, kao i (iv) pravo žalbe subjekta provere na odluke Žalbenog veća Autoriteta za kontrolu integriteta.

354. Shodno tome, Sud će iste razraditi i oceniti u zajedničkom čitanju, osim stava 2 člana 161D koji propisuje: "Za vršenje ovlašćenja iz stava 1, Veće za se proveru integriteta se zasniva na podacima koje daje sam subjekt provere, podacima javnih institucija i drugih subjekata utvrđenih zakonom". To iz razloga što je ova definicija povezana sa članom 161E, koji definiše obavezu saradnje od strane subjekta provere integriteta. Sledstveno, Sud će stav 2 člana 161D i član 161E predloženog ustavnog amandmana br. 29 u daljem tekstu ove presude, zajedno razmotriti u smislu prava na privatni život, zagarantovanog članom 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP-a.
355. Na osnovu gore navedenog i na osnovu nadležnosti Autoriteta za kontrolu integriteta i njegovih članova, uslova za njihov izbor, prava subjekata provere na pravno sredstvo, predloženi predlogom ustavnog amandmana br. 29, Sud naglašava da isti podležu pravima, načelima i uslovima definisanim u članovima 31, 32 i 54. Ustava u vezi sa članovima 6. i 13. EKLJP-a.
356. Međutim, Sud podseća da se stavom 1, člana 161.B utvrđuje osnivanje Autoriteta za kontrolu integriteta, koji je ovlašćen da vrši proveru integriteta radnih mesta navedenih u stavu 1, člana 161A. Dok se sastav, izbor, organizacija, funkcionisanje, ovlašćenja i imunitet članova Autoriteta za kontrolu integriteta utvrđuju zakonom i u skladu sa Ustavom. U pogledu sastava Autoriteta za kontrolu integriteta, koji će biti određen zakonom, Sud ističe da kako bi se amandman realizovao kroz zakon, ovaj poslednje navedeni u smislu sastava Autoriteta za kontrolu integriteta mora da garantuje (i) ravnopravnost polova (stav 2. člana 7. i član 24. Ustava) i (ii) zastupljenost pripadnika nevećinske zajednice prema odredbama poglavila III i VII Ustava.
357. Prilikom ocene ovih predloženih ustavnih amandmana, Sud primećuje da član 161B i član 161F određuju da (i) su članovi Autoriteta za kontrolu integriteta eminentni pravnici sa najvišim integritetom; i (ii) isti će se sastojati od Veća za proveru koja ocenjuju subjekte provere i Žalbenog veća koje odlučuje o žalbama Veća za proveru. Dok je odluka Žalbenog veća (iii) konačna i ne može se osporiti pred redovnim sudovima. Takođe, predlog amandman ne isključuje (iv) individualni zahtev Ustavnom суду prema nadležnostima utvrđenim stavom 7, člana 113. Ustava.
358. Što se tiče gore navedenog, Sud prvo primećuje da je članom 161F definisano dvostepeno odlučivanje u vezi sa proverom integriteta na osnovu predloženog ustavnog amandmana br. 29 u okviru Autoriteta za kontrolu integriteta, ali isključuje pravo na pravno sredstvo pred redovnim sudovima protiv odluka Autoriteta za kontrolu integriteta, osim prava da podnese zahtev Ustavnom суду na osnovu stava 7, člana 113. Ustava.
359. U tom aspektu, Sud ponavlja da pitanje statusa Veća za proveru integriteta i Žalbenog veća u okviru Autoriteta za kontrolu pokreće pitanje prava na pravično suđenje zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a. U tom smislu, status ova dva organa u okviru Autoriteta za kontrolu integriteta postavlja pitanje da li Veće za proveru integriteta i Žalbeno veće ispunjavaju uslov nezavisnog i nepristrasnog „suda/tribunala“, kako je definisano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

360. Shodno tome, u pogledu ocene članova 161B, 161C i 161D (stavovi 1, 3 i 4) predloženog ustavnog amandmana br. 29, Sud će u nastavku razmotriti da li (i) Veće za proveru integriteta i Žalbeno veće imaju status “*suda/tribunal*” u smislu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a; da bi nastavio sa (ii) ocenom da li su umanjena ili ne prava subjekata provere na pravnasredstva protiv odluka veća za proveru integriteta i žalbenog veća. Tokom razmatranja, Sud će se pozvati na (a) komentare strana; (b) prava predviđena Ustavom i EKLJP; (c) relevantnu sudsку praksu EKLJP; i (d) mišljenja Venecijanske komisije.

**(i) Da li Veće provere integriteta i Žalbeno veće ispunjavaju kriterijume da se smatraju “*sudom/tribunalom*” u smislu člana 31. Ustava**

**a. Komentari strana**

361. U vezi sa komentarima zainteresovanih strana, Sud će se pozvati na komentare koje je dostavilo (i) Ministarstvo pravde; (ii) SSK; i (iii) odgovor Ministarstva pravde na komentare SSK-a koji se posebno odnose na članove 161B, 161C i 161D (stavovi 1, 3 i 4) predloženog ustavnog amandmana br. 29.
362. Ministarstvo pravde je, u vezi sa kriterijumima koje moraju da ispunjavaju članovi Autoriteta za kontrolu integriteta, istaklo da „*ustavni kriterijumi za imenovanje članova Organa, koji su dalje utvrđeni Zakonom, su visoki, ekvivalentni kriterijumima koje moraju da ispune kandidati za obavljanje sudske pozicije u Republici Kosovo. Ovo iz razloga što će ovaj organ imati sudska ovlašćenja, jer tokom svog mandata odlučuje o integritetu sudija i tužilaca na „visokim pozicijama“ kao i kandidata za te pozicije, pa shodno tome, može da daje predlog za razrešenje subjekta kontrole sa mesta sudije ili tužioca.*“ U nastavku, u smislu dvostopenosti odlučivanja, Ministarstvo pravde ističe da “[...] kontrolno veće proverava i odlučuje o integritetu, a žalbeno veće razmatra žalbe koje se mogu izjaviti na odluku ili predlog veća (ovo uključuje i predlog za razrešenje). Kontrolna veća i Žalbeno veće neće biti ad hoc organi, jer se ne osnivaju samo za poseban slučaj, već će biti stalni organi koji će ostati do okončanja procesa kontrole integriteta od strane Organa za sve subjekte kontrole, što ih kvalifikuje kao „zakonom ustanovljenog suda“. U tom smislu, Ministarstvo pravde pojašnjava da: “*stalni karakter, dva stepena, nezavisnost i nepristrasnost ovih organa (uzimajući u obzir proceduru izbora i kriterijume za imenovanje članova), garantuju da se primenjuje ustavno pravo na pravno sredstvo*“.
363. Gore navedena pojašnjenja i razradu podržava Ministarstvo pravde pozivajući se na predmete ESLJP-a: *Fruni protiv Slovačke [zahtev br. 8014/07, presuda od 21. septembar 2011. godine], Xhoxhaj protiv Albanije [gore citiran]* i *Besnik Cani protiv Albanije [gore citiran]*, i dodaje da predlog ustavnog amandmana br. 29 poštuje načela i standarde utvrđene kroz sudsку praksu ESLJP-a.
364. SSK s druge strane, u vezi sa članom 161B, navodi da su mnoga pitanja u vezi sa Autoritetom za kontrolu integriteta ostavljena “*diskreciji političkih grana koje će regulisati zakon. Međutim, tako važno pitanje za proces koji se smatra ozbiljnim, ne bi trebalo ostaviti da se pitanje integriteta i elementi koji će se koristiti za merenje, budu ostavljeni da se regulišu zakonom*
- . SSK takođe postavlja pitanje definicije pojma „
- integritet*
- “ kako u

odnosu na ocenu koju će vršiti Autoritet za kontrolu integriteta, tako i u pogledu ispunjavanja ovog uslova od strane samih članova Autoriteta za kontrolu integriteta, ističući daje „neopravдано не definisati, на уставном нивоу, елементе интегритета у процесу у коме се предлаže главни део уставних норми за решавање овог питања. Не може бити реалног очекивања редовног процеса интегритета, на пример, ако чланови већа у оквиру власти за контролу интегритета преузму ове улоге без предвидивог процеса у погледу квалитета које морaju да posedују да bi обављали ову функцију“. SSK podržava ovaj stav, pozivajući se na članove 32 i 54 Ustava, i u nastavku ističe da su podela vlasti i pravo na pravno sredstvo kamen temeljac sudske vlasti. Na kraju, SSK naglašava da član 161F predloga ustanovnog amandmana br. 29 „potpuno eliminiše pravo na pravno sredstvo“ i kao takvo krši pravo na pravno sredstvo, zagarantovano članovima 32. i 54. Ustava.

365. Što se tiče odgovora na komentare SSK-a, Ministarstvo pravde ističe: „*Što se tiče nedostatka predvidive procedure izbora članova Autoriteta za kontrolu integriteta, u vezi sa kvalitetom kojim oni /one raspolažu da bi izvršili tu funkciju, Ministarstvo se ponovo vraća na svoj argument da ustanove odredbe ne treba da sadrže detaljne proceduralne odredbe. Međutim, Ministarstvo ocenjuje da trenutni amandmani obezbeđuju predvidivu proceduru za izbor članova Autoriteta za kontrolu integriteta. Pozivajući se na član 161. B, na opšti način se predviđa sastav Organu, opšta načela rada Organu, kao i opšti kriterijumi za obavljanje funkcije člana tog Organu. Sa druge strane, član 161. C je posvećen samoj proceduri izbora, predstavljajući korake još od otvaranja procedure izbora organizovanog od predsednika i sve do procedure razrešenja tih članova, sa ciljem da taj Organ bude nezavistan*“. Pored toga, Ministarstvo pravde ističe da se mandat Organu odnosi samo za pozicije uključene u amandmanu br. 29, dok za izbor sudija i tužilaca nadležnost ostaje kod relevantnih Veća“.

#### **b. Relevantna prava predviđena Ustavom i međunarodnim instrumentima**

366. Prilikom ocene da li Vec e za proveru integriteta i Žalbeno veće ispunjavaju kriterijume da se smatraju sudom/tribunalom u smislu člana 31. Ustava, Sud se prvo poziva na stav 1. i 2. člana 31. [Pravo na Pravično i nepristrasno suđenje] Ustava koji predviđaju da:
- “1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda. [...]”
367. Sud dalje podseća da član 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a u stavu 1 predviđa da:  
“1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. [...]”
368. Sud se takođe poziva na član 10 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koji predviđa: “Svako ima potpuno jednako pravo na pravično javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o njegovim pravima i obavezama, i o osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega”.

369. U nastavku i član 47. (Pravo na delotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje) Povelje Evropske unije o osnovnim pravima koji propisuje da:

*“Svako kome su povređena prava i slobode zajemčeni pravom Unije ima pravo na delotvorno pravno sredstvo pred sudom, u skladu sa uslovima predviđenim ovim članom.*

*Svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je prethodno osnovan na osnovu zakona.*

*[...J”.*

370. Nakon ovoga, Sud primećuje da član 31. Ustava, član 10. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, član 6. EKLJP kao i član 47. Evropske povelje o osnovnim pravima, određuju da svako ima pravo da njegov/njen slučaj treba razmatrati (i) pred sudom/tribunalom, (ii) nezavisnim i nepristrasnim i (iii) osnovan zakonom”.
371. Shodno tome, pošto je, na osnovu predloga ustavnog amandmana broj 29, isključena nadležnost redovnih sudova, Sud treba oceniti da li Veće za proveru integriteta i Žalbeno veće u smislu odredbe člana 31. Ustava, i član 6. EKLJP ispunjava kriterijume da se smatra “*sudom/tribunalom*”.

### **c. Sudska praksa ESLJP-a povodom kvalifikovanja kao sud/tribunal**

372. S tim u vezi, Sud ponavlja da na osnovu svoje obaveze definisane članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava: *“Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ludska prava”*.
373. Nakon toga, a u kontekstu pojma „*sud/tribunal*“, Sud ističe da je ESLJP kroz svoju konsolidovanu sudsку praksu precizirao da: „*organ koji nije klasifikovan kao jedan od državnih sudova može, za potrebe člana 6 stav 1 biti obuhvaćen pojmom „suda“ u materijalnom smislu ovog izraza. Prema konsolidovanoj sudskej praksi [ESLJP], „tribunal“ se u sadržajnom smislu ovog pojma karakteriše svojom sudske funkcijom, odnosno, odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na osnovu zakonskih pravila i nakon razvoja utvrđenih procedura. Ono mora da ispunjava i niz uslova, kao što su nezavisnost, posebno od izvršne vlasti, nepristrasnost, trajanje mandata njenih članova*“.(vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a: *Guðmundur Andri Astraðsson protiv Islanda* [VV], zahtev br. 26374/18, presuda od 1. decembra 2020, stav 219; i *Xhoxhaj protiv Albanije*, citirano gore, stav 282).
374. U svetlu gore navedenog, ESLJP je precizirao da primeri tela kojima je priznat status „*suda/tribunala*“ u smislu stava 1. člana 6. EKLJP obuhvataju tela koja su osnovana van sudskega sistema za ocenjivanje sudića i tužilaca da vrše svoje funkcije (vidi predmet ESLJP, *Xhoxhaj protiv Albanije*, citirano gore, stav 283).
375. Dalje, ESLJP kvalifikovanje organa kao „*suda/tribunala*“ povezuje sa „*nezavisnošću*“ „*suda/tribunala*“, i u vezi s tim je, između ostalog, naglasio da „*Da bi se utvrdilo da li se tribunal može smatrati „nezavisnim“ u smislu člana 6, stav 1, mora se uzeti u obzir, između ostalog, način imenovanja njegovih članova i njihov mandat, postojanje garancije protiv spoljnog pritiska i pitanje da li telo predstavlja privid nezavisnosti*“ (vidi, između ostalog, predmete ESLJP *Klein i drugi protiv Holandije* br.

39343/98 , presuda od 6. maja 2003, stav 190 i *Xhoxhaj protiv Albanije*, citirano gore, stav 289). Specifično, ESLJP je precizirao da se „Nezavisnost“ , s tim u vezi, odnosi na neophodnu ličnu i institucionalnu nezavisnost koja je neophodna za nepristrasno donošenje odluka, i stoga je preduslov za nepristrasnost“ (vidi, između ostalog, predmete ESLJP *Guðmundur Andri Astraðsson protiv Islanda*, citirano gore, stav 234; i *Xhoxhaj protiv Albanije*, citirano gore, stav 291).

376. Sud je, u okolnostima predloženog ustavnog amandmana br. 29koji se odnosi na blok glasanje članova Autoriteta za kontrolu integriteta od strane Skupštine ističe da ESLJP u slučaju *Xhoxhaj protiv Albanije* nije izneokonstataciju o tome da li je blok glasanje članova Nezavisne kvalifikacione komisije bilo nekompatibilno sa pojmom suda/tribunala u smislu stava 1. člana 6. EKLJP-a. ESLJP je tretirao tvrdnje podnositeljke predstavke u smislu da li je Nezavisna kvalifikaciona komisija kao telo za veting bila “*zakonom ustanovljen sud*“. Prilikom utvrđivanja ovog kriterijuma, ESLJP je ispitao da li dva tela za proveru ispunjavaju kriterijume „*nezavisnog i nepristrasnog suda*“.
377. Što se tiče kriterijuma trajanja mandata članova u smislu „*nepristrasnog i nezavisnog suda/tribunala*“, ESLJP je precizirao da:

“297. Što se tiče trajanja mandata članova, Sud primećuje da, u skladu sa domaćim pravom, članovi NKK-a imaju petogodišnji mandat koji se ne može obnoviti. Sud ne nalazi problem u vezi sa određenim trajanjem mandata članova organa za proveru. Pod pretpostavkom da je određeni vremenski period bio relativno kratak, ovo je razumljivo s obzirom na specifičnu prirodu procesa provere, kao što je dalje istaknuto odlukom br. 2/2017 Ustavnog suda (vidi stav 164 gore).

298. Sud dalje ističe da je ono što je bitno nesmenjivost članova tokom njihovog mandata, što se smatra posljedica njihove nezavisnosti (vidi *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. jun 1984., § 80, Serija A br.80, i *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine [Vv]*, br.2312/08 i 34179/08, stav 49, ECHR 2013 (izvodi), iako u kontekstu krivičnog predmeta; vidi i opšte principe koji proizilaze iz presuda SPEU u stavu 224 gore). Odsustvo bilo kakvog formalnog priznavanja nesmenjivosti sudija u Zakonu o vetingu samo po sebi ne implicira nedostatak nezavisnosti, pod uslovom da je to u stvari priznato i da su prisutne druge neophodne garancije (vidi *Sacilor-Lormines*, citirano gore, § 67). Iz odredaba Zakona o vetingu se vidi da je to zaista tako. Ni zakonodavna ni izvršna vlast ne mogu zahtevati ostavku ili razrešenje sa dužnosti članova tela za proveru. Član 17 Zakona o proveravanju precizira ograničene slučajeve u kojima oni mogu biti smenjeni sa funkcije (vidi stav 127 gore). Činjenica da se oni mogu smeniti samo u slučaju izvršenja disciplinskog prekršaja, u skladu sa zakonom propisanom procedurom, ne dovodi u pitanje neophodne garancije za njihovu nesmenjivost, koje postoje u ovom slučaju“.

378. U svetu gore pomenutogelaborisanja sudske prakse ESLJP, Sud primećuje da sud/tribunal u materijalnom smislu karakteriše (i) propisana sudska funkcija, odnosno, ako isti odlučuje o predmetima na osnovu svojih Zakonom utvrđenih nadležnosti; (ii) biti nezavisan i nepristrasan; (iii) način izbora njegovih članova; i (iv) trajanje mandata njenih članova.

#### **d. Mišljenja Venecijanske komisije**

379. Na osnovu izveštaja i mišljenja Venecijanske komisije, a u vezi sa kriterijumima koji se moraju ispuniti da bi se procenilo da li se Autoriteti za kontrolu integriteta (veting) mogu smatrati „*sudom/tribunalom*”, u smislu člana 31. Ustava, a u vezi sa članom 6. EKLJP, Sud se poziva na (i) Odgovor *amicus curiae* Venecijanske komisije za Ustavni sud Albanije u vezi sa Zakonom o prelaznom ponovnom ocenjivanju sudija i tužilaca (Zakon o vetingu), koji je usvojen na 109. plenarnoj sednici, dana 9-10. decembra 2016, [CDL-AD(2016)036] i (ii) Konačno mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu revidiranih ustavnih amandmana za pravosuđe (od 15. januara 2016.) Albanije, odobreno na njenom 106. plenarnom sastanku, 11. - 12. mart 2016.). Povodom ova dva dokumenta, prilikom primene principa i kriterijuma utvrđenih sudskom praksom, u slučaju Veća za proveru i Žalbenog veća, i ocene da li se ova dva mogu smatrati „*sudom/tribunalom*”, Sud će se pozvati na stavovima i konkretnim konstatacijama Venecijanske komisije, datim kroz dva gore navedena mišljenja.

#### **e. Primena gore navedenih principa u slučaju Veća za proveru integriteta i Žalbenog veća**

380. S tim u vezi, Sud primećuje da je u ovom slučaju, putem predloženog ustavnog amandmana br. 29, privremeno isključena nadležnost SSK i TSK u pogledu provere integriteta entiteta definisanih članom 161A, dok je nadležnost za žalbu na odluke Veća za proveru dodeljena Žalbenom veću u okviru Autoriteta za kontrolu integriteta.
381. Prvo, u pogledu **funkcije propisane zakonom**, , u konkretnom slučaju, na osnovu članova 161B, 161C, 161D i 161F predloga ustavnih amandmana br. 29 proizilazi da (i) veća za proveru integriteta u okviru Autoriteta za proveru integriteta imaju nadležnost da proveravaju integritet subjekata kontrole, a žalbeno veće da razmatra žalbe u vezi sa odlukama kontrolnih veća, dakle, pravo na žalbu je zagarantovano; dok (ii) ista odlučuju na osnovu ustavnih normi i zakonom utvrđenog postupka.
382. Drugo, u pogledu **izbora članova**, Sud primećuje da članove Autoriteta za kontrolu integriteta (i) imenuje Skupština Kosova sa glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika i (i) razrešava sa glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, ali samo na predlog Žalbenog veća.
383. Što se tiče načina izbora članova Autoriteta za kontrolu integriteta, Sud primećuje da stav 3. člana 161C predloga ustavnog amandmana br. 29, utvrđuje da se isti glasaju u „*bloku*“, a „*biraju se glasovima dve trećine (2/3) svih poslanika*“, dok prema stavu 5. istog člana: „*U slučaju prestanka mandata člana Organa, postupak izbora za imenovanje novog člana vrši se po postupku utvrđenom ovim Ustavom i zakonom*“.
384. Međutim, Sud naglašava da je pitanje glasanja u „*bloku*“ usko povezano sa principom prava na pravično suđenje zagarantovano članom 6. EKLJP i članom 31. Ustava u smislu prava na nepristrasan sud.
385. Na osnovu dokumentacije dostavljene Sudu, proizilazi da se praktični razlog predлагаča ustavnih amandmana da se odredi način glasanja u „*bloku*“ članova Autoriteta za kontrolu integriteta, odnosi na neophodan skupštinski konsenzus oko izbora i glasanja članova Autoriteta za kontrolu integriteta na oba nivoa odlučivanja.

386. Međutim, postupak provere integriteta u prelaznom periodu, kao što je gore navedeno, predstavlja vanrednu meru, koja se uvodi samo kada se smatra da druge mere ne mogu garantovati ispravno funkcionisanje sistema pravosuđa. Sledstveno tome, u cilju vođenja takvog postupka, širi konsenzus unutar Skupštine je ključan i neophodan.
387. Sud takođe dalje podseća na sudsku praksu ESLJP-a, koja uključuje gore citirane predmete *Guðmundur Andri Astraðsson protiv Islanda, Xhoxhaj protiv Albanije i Besnik Cani protiv Albanije*, i primećuje da su u ovim slučajevima, između ostalog, ocenjene i tvrdnje podnositelaca u smislu načela zakonom ustanovljenog suda, kao sastavnog dela člana 6. EKLJP-a. Sud podseća da je ESLJP u slučaju *Xhoxhaj protiv Albanije* ocenio da li se dva organa prelazne kontrole položaja u pravosuđu mogu smatrati sudom ustanovljenim zakonom, u smislu člana 6. EKLJP-a. Međutim, na osnovu date konstatacije, svojom presudom u ovom predmetu, poslednji navedeni, uprkos posebnim navodima, nije utvrdio da li je glasanje u bloku članova NKK (organ vetinga) u Albaniji nekompatibilno sa principom "zakona ustanovljenog suda", u smislu člana 6. EKLJP-a. ESLJP je u svojoj presudi u predmetu *Xhoxhaj protiv Albanije*, između ostalog, precizirao da:

*« 295. Najpre što se tiče nezavisnosti NKK-a [Nezavisne kvalifikacione komisije], podnositeljka predstavke je dovela u pitanje način imenovanja članova NKK-a, odnosno njihov izbor en bloc od strane parlamenta. Sud smatra da u Evropi postoji više različitih sistema za izbor i imenovanje sudija, a ne samo jedan model koji bi važio za sve zemљe. Sud u vezi s tim smatra da iako je pojam podele vlasti između političkih organa vlasti i sudstva dobio sve veći značaj u njegovoј sudskoj praksi, imenovanje sudija od strane izvršne ili zakonodavne vlasti je dozvoljeno Konvencijom, pod uslovom da imenovana lica budu oslobođena uticaja ili pritiska tokom vršenja svoje uloge u donošenju odluka” (vidi *Sacilor-Lormines protiv Francuske*, br. 65411/01, st. 67, ECHR 2006 XIII; *Flux protiv Moldavije* (br. 2), br. 31001/03, stav 27, 3. jul 2007. godine; *Thiam protiv Francuske*, 80018/12, § 80, 18. oktobar 2018. godine i *Guðmundur Andri Astraðsson*, citirano gore, § 207).*

*296. Iako Sud uopšte nema razloga da dovodi u pitanje način na koji su imenovani članovi NKK-a, ipak ostaje na njemu da proceni da li je, u ovom slučaju, NKK imao „izgled/nastup nezavisnosti“ koje zahteva sudska praksa Suda u smislu zaštite od spoljnog pritiska. Podnositeljka predstavke nije dokazala da su članovi NKK-a koji su se bavili njenim slučajem dobili instrukcije ili su bili podvrgnuti bilo kakvom pritisku od strane izvršne vlasti. Materijal u spisu predmeta ne otkriva nikakve dokaze o takvim uputstvima ili pritisku koji je izvršna vlast vršila na veće. To što je, uoči objavljivanja operativnih odredbi NKK-a u njenom slučaju, premijer dao opštu izjavu o napretku procesa vetinga uopšte, bez ikakve posebne veze ili pominjanja njenog slučaja, ne može se uzeti kao instrukcija ili pritisak koji izvršna vlast vrši na organe vetinga (vidi stavove 22 i 264 gore). Izjava premijera je sadržala opšte primedbe o tekućem razvoju procesa vetinga i nije bila usmerena protiv konkretnog slučaja ili pojedinca”.*

388. S druge strane, Venecijanska komisija je svojim Konačnim mišljenjem o nacrtu revidiranih ustavnih amandmana za pravosuđe (od 15. januara 2016. godine) Albanije u vezi sa načinom izbora članova dva organa nadležnih za prelaznu ocenu, je naglasio da: "Rekavši ovo, Venecijanska komisija ponavlja da je na albanskem zakonodavcu da izabere odgovarajući sistem za izbor članova NKK i sudija DHSK" (stav 61 Mišljenja).

389. Na osnovu gore navedenog, Sud primenjujući prethodno navedene principe utvrđene sudskom praksom ESLJP (vidi predmete *Xhoxhaj protiv Albanije i Guðmundur Andri Astraðsson protiv Islanda*) i zaključke Venecijanske komisije u vezi sa glasanjem u bloku, kao odlučujući kriterijum za utvrđivanje da li se Autoritet za kontrolu integriteta i da li se izbor članova relevantnih autoriteta može smatrati "sudom/tribunalom" u smislu člana 31. Ustava, napominje da ESLJP nije utvrdio da li glasanje u bloku organa ili nadležnih autoriteta za proveru integriteta predstavlja povredu principa o суду ustanovljenom zakonom, dok Venecijanska komisija takvu nadležnost pripisuje domaćem zakonodavcu.
390. U tom smislu, Sud smatra da glasanje članova Autoriteta za kontrolu integriteta u bloku i njihov izbor sa 2/3 (dve trećine) glasova svih poslanika nije u nesaglasnosti sa principima i kriterijumima koji se odnose na način izbora članova Autoriteta za kontrolu integriteta u smislu koncepta "sud/tribunal" u kontekstu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a. Međutim, zakonodavac tokom sprovođenja ustavnog amandmana kroz zakon mora da obezbedi da: (i) kroz definisanje kriterijuma za imenovanje njegovih članova, bliže definisanih zakonom, garantuje profesionalni aspekt i integritet članova Autoriteta za kontrolu integriteta; i (ii) da se Skupštini u postupku glasanja mora ponuditi uvid u dokumentaciju koja sadrži konkretne podatke u vezi sa ispunjavanjem kriterijuma za izbor članova, kao i proceduru izbora koju organizuje predsednik, čime se pojačava obaveza Skupštine da prilikom glasanja članova autoriteta u bloku sa 2/3 (dve trećine) glasova svih poslanika oceni i obezbedi da svaki kandidat za člana autoriteta, na individualnoj osnovi, ispunjava najviši stepen kriterijuma stručnosti i poštenja; i (iii) sastav autoriteta i nova imenovanja na položaje koji podležu proveri integriteta moraju biti u skladu sa ustavnim obavezama za rodnu ravnopravnost i zastupljenost pripadnika nevećinske zajednice.
391. Pored toga i što se tiče kriterijuma za imenovanje, ali i za razrešenje, Sud, na osnovu dokumenata i relevantnih međunarodnih praksi razrađenih u ovoj presudi, smatra da je neophodno da njihovo dalje preciziranje kroz zakon bude ekvivalentno onima za imenovanja u pravosuđu i tužilaštvu i da barem odgovara uslovima za imenovanje u stalnim pozicijama u pravosudnom sistemu.
392. U tom smislu, Sud se poziva na „*Odgovor amicus curiae za Ustavni sud Republike Albanije o Zakonu o prelaznom ponovnom ocenjivanju sudija i tužilaca (Zakon o vetingu)*“ kroz koji se ističe da „[..] Čini se da su uslovi za imenovanje u Nezavisnu komisiju i u Žalbeno veće Komisije ekvivalentni onima za sudska imenovanja i izgleda da su barem jednakorođozni kao oni za imenovanja na stalne sudske položaje. Čini se da su aranžmani za sprovođenje imenovanja osmišljeni tako da obezbede što je više moguće imenovanje kvalifikovanih kandidata naodgovarajući način koji ispunjavaju kriterijume“ (stav 32).
393. Dok se, u vezi sa garancijama koje se odnose na integritet kandidata za članove Autoriteta za kontrolu integriteta, Sud ponovo poziva na „*Odgovor amicus curiae za Ustavni sud Albanije*“ kojim je naglasio da:

„31. Nezavisna komisija je podeljena na panele, koji su u članu C opisani kao stalni. I Komisija i Žalbeno veće moraju „delovati sa odgovornošću, integritetom i transparentnošću i sa ciljem promovisanja nezavisnog i kompetentnog pravosudnog sistema bez korupcije“. Član 4 Zakona o vetingu dalje predviđa da obe institucije „obavljaju svoju dužnost kao nezavisne i nepristrasne institucije zasnovane na principima jednakosti pred zakonom, ustavnosti i zakonitosti, proporcionalnosti i drugim principima koji garantuju prava subjekata ponovnog ocenjivanja pravičan pravni proces“. Štaviše, u njihovom radu moraju se primenjivati određene procedure

*definisane upravnim pravom i praksom. Član 27. Zakona o vetingu („Garancija nepristrasnosti“) bavi se sukobom interesa članova institucija za ponovno ocenjivanje i odluke koje donesu članovi institucija koji imaju sukob interesa predstavljaju tešku disciplinsku povredu (stav 1)“.*

394. Treće, u pogledu **kriterijuma nezavisnosti i nepristrasnosti** veća za proveru integriteta i žalbenog veća, na osnovu predloga ustavnih amandmana, njihovi članovi (i) ne odgovaraju za svoje postupke instituciji koja ih je predložila ili izabrala; i (ii) njihove odluke su konačne i na njih se ne može žaliti pred redovnim sudovima.
395. Četvrto, u pogledu **trajanja mandata** članova Autoriteta za kontrolu integriteta, Sud na osnovu člana 161A predloženog ustavnog amandmana podseća da je mandat ovog autoriteta dve (2) godine, sa mogućnošću produženja za još jednu (1) godinu, prema pojašnjjenjima datim u ovoj presudi.
396. Peto, u vezi sa pravom subjekata kontrole na **pristup sudu** i kao što će biti detaljnije obrađeno u nastavku, Sud podseća da na osnovu stava 1, člana 161F, poslednje navedeni protiv odluka Veća za kontrolu integriteta mogu da ulože žalbu relevantnom Žalbenom veću, pri čemu je utvrđena mogućnost zahteva za ocenu ustavnosti osporenog akta pred Ustavnim sudom definisana i odredbama stava 7, člana 113. Ustava.

#### *Zaključak*

397. Na osnovu gore navedenih odluka, Sud, uzimajući u obzir (i) nadležnosti Veća za proveru integriteta i Žalbenog veća da provere integritet rukovodećih pozicija u pravosudnom sistemu i kandidata za ove funkcije; (ii) način izbora njegovih članova sa 2/3 (dve trećine) glasova svih poslanika i kriterijume kvalifikacije za izbor članova ova dva tela Autoriteta za kontrolu integriteta; (iii) trajanje mandata ovog organa na ograničeni period od dve (2) godine sa mogućnošću produženja za još jednu (1) godinu; (iv) pristup subjekata kontrole pravdi ili pravo na pravni lek za podnošenje žalbe Žalbenom veću na predlog za razrešenje Veća za proveru integriteta, zatim Ustavnom суду, ocenjuje da Veće za proveru i Žalbeno veće u principu ispunjavaju kriterijum uspostavljen stavom 1. člana 31. Ustava i stavom 1. člana 6. EKLJP da bi se smatrali „*sudom/tribunalom*“.
398. U zaključku, Sud primećuje da oni ispunjavaju utvrđene kriterijume „*nezavisnog i nepristrasnog suda/tribunala*“ kao bitnih elemenata koji garantuju uredan i pravičan proces. Shodno tome, Sud nalazi da Autoritet za kontrolu, uključujući njegov status, strukturu, nadležnosti, kako je definisano članovima 161B, 161C, 161D i 161F amandmana br. 29. Ustava, ne umanjuju osnovna prava i slobode predviđene Poglavljem II Ustava.
399. S tim u vezi, Sud ističe da se predloženim amandmanima samo stvara opšta struktura, status i funkcionisanje Autoriteta za kontrolu integriteta, dok je utvrđeno da će daljeprocEDURE i organizacija biti regulisane na nivou zakona, koji mora da poštuje ustavna načela i garancije. Navedeni zaključak ne prejudicira zakonske odredbe kojima će se precizirati pitanja funkcionisanja i procedure pred Autoritetom za kontrolu integriteta, a koje pred sudom mogu osporiti ovlašćene stranke shodno članu 113. Ustava.

400. U zaključku, Sud smatra da su Veće za proveru integriteta i Žalbeno veće “*sud/tribunal*” u smislu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, te stoga utvrđuje da članovi 161B, 161C, i 161D predloženog ustavnog amandmana br. 29, ne umanjuju osnovna prava i slobode predviđena Poglavljem II Ustava, odnosno ne umanjuju prava garantovana članom 31. Ustava, u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

**(ii) U vezi sa pravom na pravno sredstvo protiv odluka Žalbenog veća Autoriteta za kontrolu integriteta**

**c. Komentari strana**

401. Ministarstvo pravde u svojim komentarima ističe da pravo subjekta kontrole da podnese ustavnu žalbu na osnovu stava 7. člana 113. Ustava Ustavnog suda, preko koje je omogućeno osporavanje ustavnosti odluke Žalbenog veća zbog kršenja njegovih/njenih individualnih prava i sloboda nije ograničeno i ostaje u potpunosti primenljivo prema predloženom članu 161F (3).
402. Dok SSK naglašava da nacrt člana 161F u predlogu-amandmanu br. 29. „*potpuno ukida pravo na pravno sredstvo*“ i kao takav povređuje pravo na pravno sredstvo, garantovano članovima 32. i 54. Ustava.

**b. Osnovna načela u pogledu prava na pravno sredstvo**

403. U vezi sa pravom na pravno sredstvo, Sud podseća na svoju konsolidovanu sudsku praksu i ističe da je ovo pravo usko povezano sa pravom na *pravično* i nepristrasno suđenje od strane “*suda/tribunala*” u smislu člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a. Sud podseća na član 32. [Pravo na Pravno Sredstvo] i član 54. [Sudska Zaštita Prava] Ustava. Prvi utvrđuje da “*svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interes, na zakonom propisan način*”; dok drugi da “*svako ima pravo na sudsку zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno*.“ Kao što je utvrđeno sudsakom praksa Suda koja se zasniva na sudsku praksu ESLJP-a, u načelu i u celini, član 54. Ustava o sudskoj zaštiti prava, član 32. Ustava o pravu na pravno sredstvo i član 13. EKLJP-a o pravu na delotvorni pravni lek, garantuju: (i) pravo na sudsку zaštitu u slučaju povrede ili uskraćivanja bilo kog prava zagarantovanog Ustavom ili zakonom; (ii) pravo na korišćenje pravnog sredstva protiv sudske i administrativne odluke kojima se uskraćuju zagarantovana prava na zakonom propisan način; (iii) pravo na delotvorno pravno sredstvo ako se utvrdi da je neko pravo povređeno; i (iv) pravo na delotvorno pravno sredstvo ukoliko je povređeno neko pravo zagarantovano Ustavom i EKLJP-om, koje će Sud razmatrati u kontekstu zahteva za ustavne izmene.

**c. Ocena Suda**

404. U pogledu prava na pravno sredstvo, Sud primećuje da stav 1, člana 161.F predloženog ustavnog amandmana br. 29 predviđa da subjekt provere ima pravo žalbe na odluku ili predlog za razrešenje od strane veća za proveru integriteta, u žalbenom veću. Što se tiče prava na podnošenje zahteva Ustavnog suda shodno stavu 7, člana 113. Ustava, Sud primećuje da je stavom 3. člana 161F utvrđeno da “*Pravo na žalbu prema stavu 1 ovog člana ne isključuje primenu člana 113, stav 7, ovog Ustava*”.

405. Sud primećuje da se stav 3 člana 161F treba takođe čitati u skladu sa stavom 7 člana 113. Ustava, po kojem, *"Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom.*" U tom smislu, i pravo podnošenja ustavne žalbe od strane subjekata provere pred Ustavnim sudom može se ostvariti nakon iscrpljivanja pravnih sredstava, odnosno nakon donošenja odluke Žalbenog veća.
406. Stoga, kao što je gore navedeno, Sud podseća da putem predloženih gore navedenih amandmana, jurisdikcija redovnih sudova u vezi sa odlukama veća za proveru integriteta, je isključena. Međutim, garancije prava na pravično suđenje koje se odnose na pravo na nezavisan i nepristrasan sud i koje moraju biti zagarantovane kroz vršenje nadležnosti Autoriteta za kontrolu integriteta na dva nivoa odlučivanja, kao i propis da se subjektima za proveru garantuje i pravo na podnošenje ustavne žalbe protiv odluke žalbenog veća, shodno članu 113. stav 7. Ustava, ispostavlja se zagarantovanim.
407. Kao zaključak, Sud smatra da je zagarantovano pravo na pravno sredstvo protiv odluka veća za proveru integriteta, te sledstveno tome, nalazi da su članovi 161B, 161C, 161D i 161F predloga ustavnog amandmana br. 29, ne umanjuju osnovna prava i slobode utvrđene Poglavlјem II Ustava, naime pravo na pravna sredstva, zagarantovano članovima 32. i 54. Ustava, u vezi sa članom 13. EKLJP.

### **3. U vezi sa članom 161E [Obaveza da subjekt provere sarađuje]**

408. Sud primećuje da član 161E [Obaveza subjekta provere sarađuje] predloženog ustavnog amandmana br. 29 propisuje da: (i) subjekat provere na početku provere integriteta podnosi autoritetu formalnu izjavu utvrđenu zakonom, u kojoj navodi podatke koji omogućavaju proveru integriteta subjekta; dok (ii) odbijanje da dostavi gore navedenu izjavu rezultira razrešenjem subjekta provere.
409. Sud takođe primećuje da je pitanje podataka regulisano i stavom 2, člana 161D predloženog ustavnog amandmana br. 29, kojim je utvrđeno da se veće za proveru integriteta zasniva na podacima koje pruža sam subjekat provere, podacima javnih institucija i drugih subjekata zakonom propisanih.
410. Ocenjujući član 161E i stav 2 člana 161D predloženog ustavnog amandmana br. 29, Sud će se ukratko osvrnuti na: (i) komentare zainteresovanih strana; (ii) nastaviti sa razradom principa utvrđenih sudske praksom ESLJP, standardima i mišljenjima Venecijanske komisije, da bi zaključio sa (iii) njegovom ocenom i konstatacijom da li gore navedeni članovi umanjuju osnovna prava i slobode utvrđene Poglavlјem II Ustava.

#### **a. Komentari strana**

411. Sud podseća da je Ministarstvo pravde u svojim komentarima dostavljenim Sudu naglasilo da je „*Članom 161E ovog predloženog amandmana utvrđena obaveza saradnje subjekta provere izjavljivanjem podataka koji omogućavaju Organu da proveri njegov/njen integritet. Nedostavljanje takve izjave sa podacima ima za posledicu predlog za razrešenje subjekta kontrole. Ministarstvo pravde smatra da je obaveza javnog funkcionera, uključujući sudije i tužioce, da dostavi podatke radi utvrđivanja njegove ili njene podobnosti za obavljanje datog položaja, potpuno razumna i ne ograničava nijedno*

*zagarantovanu pravo ili slobodu. Ministarstvo podseća Sud da je upravo ovo pitanje pokrenuto i u Mišljenju o nacrtu ustavnih amandmana za pravosuđe u Albaniji i naišlo na pozitivan odgovor, pa je takva izjava postala obavezujuća u procesu 'vettinga' u Albaniji".*

412. Sud primećuje da član 161E i stav 2 člana 161D predloženog ustavnog amandmana br. 29 utvrđuje (i) obavezu dostavljanja službene izjave o podacima koja omogućava proveru integriteta subjekta; i da (ii) nedostavljanje ove izjave rezultira razrešavanjem subjekta provere.
413. Stoga, sva druga pitanja u vezi sa sadržajem izjave, uključujući i podatke koje su obavezne da se dostave, nisu ustavnim amandmanima utvrđena i stoga će biti utvrđena zakonom.
414. I pored gore navedenog i činjenice da predloženim amandmanima nisu utvrđeni potrebni podaci za ocenu kontrole integriteta, ostaje da se utvrde na nivou zakona. Sud primećuje da se pitanje podataka, ali i eventualnog razrešenja subjekata kontrole, odnosi na pitanje prava na privatni život i zaštitu ličnih podataka definisanih u članu 36. [Pravo na privatnost] Ustava i članu 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) EKLJP-a. Uzimajući to u obzir, Sud će dalje predstaviti osnovne principe u vezi sa napred navedenim članovima Ustava i EKLJP-a.

#### **b. Primjenjive odredbe Ustava i EKLJP-a**

415. Sud ističe da je na volji subjekata provere da li će oni biti podvrgnuti procesu provere integriteta ili ne, međutim, izostanak volje da budu deo procesa podrazumeva odricanje pozicija u okviru sistema pravosuđa. Shodno tome, Sud ističe da takvo pitanje nije utvrđeno predloženim ustavnim amandmanima, te stoga nije predmet njihovog razmatranja.
416. U pogledu ocene ovog predloga ustavnog amandmana, Sud prvo podseća na član 36. [Pravo na privatnost] Ustava, koji utvrđuje:

*"1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovredivost*

*stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja.*

*[...]*

3. *Tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja je neotuđivo pravo. Ovo pravo se može uskratiti samo privremeno i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu zemlje, na zakonom propisan način.*
4. *Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje istih je regulisano zakonom".*

417. Sud takođe podseća na član 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) EKLJP-a, koji utvrđuje:

*"1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.*

*2. Javna vlast se ne meša u vršenje ovog prava, osim ako je takvo mešanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mera u demokratskom društvu u interesu javne sigurnosti, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih".*

### **c. Sudska praksa Suda i ESLJP-a povodom primenjivosti člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP-a**

418. Što se tiče prava na privatnost, Sud ističe da je prvobitna svrha člana 8 EKLJP, shodno sudskej praksi ESLJP, da zaštićuje individue od proizvoljnih "mešanja" u njihovim: (i) privatnim; (ii) porodičnim životima; (iii) domovima; ili (iv) prepiskama (vidi slučajeve Suda [KI56/18](#), podnositelj: *Ahmet Frangu*, presuda od 22. jula 2020. godine, paragraf 83; i [KI113/21](#), podnositelj: *Bukurije Gjonbalaj*, presuda od 20. decembra 2021. godine, paragraf 71; vidi, u tom kontekstu, između ostalog, predmete ESLJP, *P. i S. protiv Poljske*, presuda od 30. oktobra 2012. godine, paragraf 94; i *Nunez protiv Norveške*, predstavka br. [55597/09](#), presuda od 28. juna 2011. godine, paragraf 68). Takva prava, shodno sistemu EKLJP i relevantnoj sudskej praksi ESLJP, obezbeđuju se putem: (i) negativnih obaveza, odnosno obavezom države da se ne "umeša" u privatnom i porodičnom životu; i (ii) pozitivnim obavezama, odnosno obavezom države da se obezbedi da se ova prava efikasno uživaju (vidi slučaj Suda I56/18, podnositelj: *Ahmet Frangu*, presuda od 22. jula 2020. godine, paragraf 83).
419. U tom pogledu, ESLJP je naglasio da je koncept "*privatnog života*" širok i da ne podleže nikakvoj iscrpnoj definiciji. Zaštita ličnih podataka je od posebnog značaja u smislu uživanja prava na privatni i porodični život zagarantovanog članom 8., a činjenica da su informacije u javnom domenu ne isključuje nužno zaštitu iz člana 8 (vidi slučaj ESLJP *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy protiv Finske*, zahtev br. 931/13, presuda od 27. juna 2017. godine, paragrafi 129-134).
420. Konkretnije, što se tiče radnih sporova ili razrešavanja, ESLJP je utvrdio da „*sporovi koji se odnose na zapošljavanje nisu isključeni iz delokruga „privatnog života“ u smislu člana 8. Konvencije.* Postoje neki tipični aspekti *privatnog života* koji mogu biti pogodjeni tokom ovakvih sporova razrešavanjem, degradacijom, odbijanjem profesije ili drugim sličnim nepovoljnim merama. Ovi aspekti uključuju (i) "unutrašnji krug" podnosioca, (ii) sposobnost podnosioca zahteva da uspostavi i razvija odnose sa drugima, i (iii) društveni i stručni ugled podnosioca. Postoje dva načina na koja bi se pitanje privatnosti normalno pojavilo u takvom sporu: ili zbog osnovnih razloga o osporenim merama (u tom slučaju Sud primenjuje pristup zasnovan na razlozima) ili - u pojedinim slučajevima - zbog posledica na privatni život (u tom slučaju Sud primenjuje pristup zasnovan na posledicama, vidi predmete ESLJP, *Xhozhaj protiv Albanije*, gore citirane, paragraf 359 i *Denisov protiv Ukrajine*, br. 76639/11, presuda od 25. septembra 2018. godine, paragraf 115)
421. Sud ponavlja da će pored ustavnih garancija, važećih zakona u pogledu zaštite ličnih podataka i privatnog života, u svrhu sprovođenja ovog predloženog ustavnog amandmana, Skupština doneti i poseban zakon koji mora ispunjavati ustavne kriterijume i kriterijume EKLJP-a.
422. U nastavku, Sud naglašava da izraz "*predviđeno zakonom*", shodno stavu 2 člana 8 EKLKP uopšteno, zahteva da, prvo, preduzete mere moraju biti zasnovane na domaćem zakonu; a odnosi se i na kvalitet dotičnog zakona koji mora biti u skladu s vladavinom prava i pristupačan osobi na koju se odnosi, koja, štaviše, mora biti u stanju da predvedi posledice po njega, u skladu sa vladavinom prava (vidi slučajeve ESLJP *Kruslin protiv Francuske*, predstavka br. 11801/85, presuda od 24. aprila 1990. godine, paragraf 27, i slučaj *Dragojević protiv Hrvatske*, gore citirano, paragraf 81).

423. Na osnovu gore navedenih opštih načela, Sud će u nastavku oceniti: (i) da li podaci utvrđeni članom 161E predloženog ustavnog amandmana br. 29 predstavljaju "uplitanje" u pravo na privatni život, zagarantovano članom 36. Ustava i članom 8. EKLJP-a. Ukoliko je odgovor na ovo pitanje pozitivan, Sud će, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, oceniti: (ii) da li je takvo uplitanje "predviđeno zakonom", (iii) da li teži "legitimnom cilju", i da li je to "neophodna mera u demokratskom društvu".

**(i) Da li podaci i posledice nedostavljanja izjave utvrđene članom 161E amandmana br. 29 predstavljaju uplitanje u pravo na privatni život, zagarantovano članom 36. Ustava i članom 8. EKLJP-a**

424. U tom aspektu, Sud ističe da se članom 161E predviđa izjavljivanje podataka koji omogućavaju proveru integriteta subjekta provere. Provera imovine i prošlosti predstavlja dva aspekata u kojima su subjekti provere obavezni da sarađuju.
425. S tim u vezi, Sud ističe da podaci koji se odnose na imovinsko stanje lica, kao i podaci o prošlosti, predstavljaju lične podatke u pogledu prava na privatni život, utvrđeno članom 36. Ustava i članom 8. EKLJP. Shodno tome, Sud primećuje da odredba o dostavljanju formalne izjave o podacima koji omogućavaju proveru integriteta subjekta, predstavlja "uplitanje" u privatno pravo subjekta provere. Takođe, ESLJP je već utvrdio da je član 8. EKLJP primenjiv u slučajevima prestanka radnog odnosa, koji uključuju neke aspekte privatnog života i, između ostalog, pitanja unutrašnjeg porodičnog kruga, mogućnost podnosioca da uspostavlja i razvija odnose sa drugima, društveni i profesionalni ugled pojedinaca.

426. Shodno tome, budući da pitanje podataka, ali i pitanje razrešavanja subjekata provere spadaju u domenu prava na privatni i porodični život, Sud će u nastavku razmatrati pitanje da li je ograničavanje privatnog prava (i) predviđeno zakonom; (ii) da li teži legitimnom cilju; i (iii) pitanje srazmernosti ili potrebe za takvom mešanjem u demokratskom društvu.

**(ii) da li je "uplitanje" "propisano zakonom"**

427. Sud ponavlja da je članom 161E propisano da subjekt provere na početku sprovođenja provere integriteta podnosi organu formalnu izjavu utvrđenu zakonom u kojoj se navode podaci koji omogućavaju proveru integriteta subjekta. Kao posledica, ukoliko isti odbija da to uradi, veće predlaže njegovo ili njeno razrešavanje.
428. S tim u vezi, Sud se još jednom poziva na svoju sudsку praksu i na praksu ESLJP, prema kojima izraz "zakon" podrazumeva da ograničenje mora biti zasnovano na domaćem pravu. U ovom aspektu, u konkretnom slučaju, ograničenje je definisano predloženim ustavnim amandmanima i predviđeno je da se ono dodatno definiše zakonom.
429. U tom pogledu, Sud će oceniti odredbu o dostavljanju formalne izjave o podacima koji omogućavaju proveru integriteta, ali isti ne može oceniti (i) zakonsku definiciju konkretnih podataka, niti njihovu legitimnu svrhu pošto se isti moraju biti utvrđeni zakonom usvojenim u Skupštini, a koji bez prejudiciranja, može biti predmet ocene njegove ustavnosti, od strana ovlašćenih članom 113. Ustava. Slično je i u odnosu na moguće posledice mogućeg razrešavanja subjekta kontrole.

430. S tim u vezi, Sud ocenjuje da je obaveza dostavljanja službene izjave o podacima koji omogućavaju kontrolu integriteta subjekta utvrđena zakonom, odnosno članom 161E predloženog amandmana br. 29.

**(iii) da li je uplitanje/ograničavanje u pravo na privatnost težilo "legitimnom cilju"**

431. S tim u vezi, lista ciljeva za koje bi "uplitanje/ograničavanje" individualnih prava, shodno sudskej praksi ESLJP, spadalo u domenu koncepta javnog interesa, opsežna je i može uključiti različite ciljeve koji su predmet razmatranja javne politike u različitim činjeničnim kontekstima. Sud primećuje da stav 2. člana 8. EKLJP predviđa da se ograničenja mogu uvesti u svrhu javne sigurnosti, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.
432. U tom aspektu, Sud je već naglasio da je cilj ocene da se osigura da ciljna grupa za koju je ocenjeno da se mora podvrgnuti vettingu dostavi podatke u zatraženim oblastima. Dužnost je autoriteta da ove podatke proverava i istovremeno postupa u skladu sa pravom na privatni i porodični život i zaštitom ličnih podataka. Formalna izjava podataka koja omogućava proveru integriteta subjekta služi takvoj proveri.
433. Stoga će u budućnosti Sud oceniti da li ovaj predlog "neophodan u demokratskom društvu", u smislu člana 36. Ustava, u vezi sa članom 8. EKLJP.

**(iv) da li je mera "neophodna u demokratskom društvu"**

434. U vezi s tim, ESLJP je naglasio da ako je mera „neophodna u demokratskom društvu“, izraz „neophodna“ u ovom kontekstu nema fleksibilno značenje „upotrebljiva“, „razumna“, „poželjna“, već podrazumeva postojanje „podsticajne društvene potrebe“ u vezi sa uplitanjem u osnovna prava i slobode. S tim u vezi, ESLJP je naglasio da: (i) u principu, na lokalnim vlastima je da daju početnu procenu u vezi sa "podsticajnom društvenom potrebom" u svakom slučaju; (ii) sloboda procene je prepustena lokalnim vlastima; i (iii) međutim, njihova odluka je predmet procene ESLJP-a. U tom aspektu, ograničenje prava definisanih u EKLJP ne može se smatrati „neophodnim u demokratskom društvu“ – čija su dva karakteristična obeležja tolerancija i široko-umnost – sve dok je, između ostalog, srazmerno postizanju cilja kojim se teži (vidi predmet ESLJP, *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7525/76, presuda od 22. oktobra 1981., paragrafi 51-53).
435. Venecijanska komisija je u svom odgovoru *Amicus* na pitanje Ustavnog suda Albanije o Zakonu o ponovnom prelaznom vrednovanju sudija i tužilaca, da li je provera prošlosti predstavljala mešanje u prava zagarantovana članom 8. EKLJP od strane Ustavnog suda Albanije, naglasila:

"57. Štaviše, član 14. Zakona o Vettingu precizira da izvestilac u svakom slučaju mora preduzeti sve postupke kako bi obezbedio dokaze koji su neophodni za odlučivanje. Osim toga, čini se da član 23 predviđa da se pravnim savetnicima dodeljuje uloga u aktivnostima radne grupe putem delegiranja. Od suštinske je važnosti da izvestilac ima pristup svim dokumentima i materijalima koji su u posedu ili u kontroli radne grupe i da on/ona ili njegov/njen predstavnik mogu pratiti sastanke grupe. Moguće je da korišćenje ovih odredbi može obezbediti efektivnu kontrolu nad aktivnostima radne grupe od strane Nezavisne komisije."

*58. U zaključku, ukoliko institucije za ponovno ocenjivanje imaju ili ne nadležnost da zadrže punu kontrolu nad prošlim proverama i da imaju pristup svim relevantnim materijalima, predstavlja važan element koji Ustavni sud mora uzeti u obzir prilikom razmatranja Zakona o Vettingu. Ako Sud smatra da organi za ponovno ocenjivanje imaju ovlasti da zadrže punu kontrolu nad procesom provere prošlosti, onda zakonske odredbe koje se odnose na proveru prošlosti osoba koja su podvrgnuta postupku ponovnog ocenjivanja, sve dok su odredbe koje se nesumnjivo nameću, mogu se smatrati da ne predstavljaju neopravданo mešanje u privatnom ili porodičnom životu sudsija i tužilaca suprotno članu 8. EKLJP-a”.*

436. S tim u vezi, Sud je prethodno ocenio da samo rukovodeće pozicije u pravosudnom sistemu i kandidati za te pozicije podležu procesu provere integriteta, odnosno te pozicije koja će biti popunjene u određenom roku od dve (2) godine nakon stupanja na snazi ustavnih amandmana, sa mogućnošću produženja za još jednu (1) godinu uz glasanje dve trećine (2/3) svih poslanika, što uključuje samo pozicije koje imaju ulogu u provjeru sudsija i tužilaca prema redovnom sistemu provere (žalbeni postupci protiv provere integriteta se ne računaju u navedene rokove); (ii) ista se prvo uradi za subjekta provere.
437. U ovom aspektu, Sud takođe primećuje da formalna izjava nije obavezna, već se daje samo u slučaju kada subjekt provere želi da se podvrgne proveri integriteta. U tom smislu, iako u slučaju odbijanja da dostavi izjavu, veće predlaže razrešavanje subjekta provere, isti uživa pravo odlučivanja da li želi da potpiše takvu izjavu ili ne. U nastavku ove odredbe, Sud primećuje da predloženi ustavni amandmani čute kada je reč o subjektima provere integriteta, odnosno članovima SSK-a i TSK-a koji nisu sudsije ili tužiocu.
438. U tom smislu, Sud ocenjuje da su ove odredbe, u meri u kojoj utvrđuju obavezu za podnošenje službene izjave o podacima koji omogućavaju provjeru integriteta subjekta, srazmjerne i kao takve neophodne u jednom demokratskom društvu.
439. Shodno tome, na osnovu gore navedenog, Sud ocenjuje da član 161E i stav 2 člana 161D predloženog ustavnog amandmana br. 29 ne umanjuje osnovna prava i slobode utvrđene Poglavlјem II Ustava, odnosno ne umanjuje pravo zagarantovano članom 36. [Pravo na privatnost] Ustava i članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) EKLJP.
440. Međutim, Sud je ocenio samo predložene ustavne amandmane koji se odnose na izjavu o podacima subjekta provere, ne prejudicirajući kako će se to izjašnjavanje i relevantna procedura dalje precizirati zakonom. S tim u vezi, dalje utvrđivanje ili specifikacija zakonodavca može biti predmet ocene ustavnosti na zahtev ovlašćenih strana kao što se utvrđuje članom 113. Ustava.

## **Zaključak u vezi sa predloženim ustavnim amandmanom br. 29**

441. U svetlu gore navedene razrade, Sud primenjujući ustavna načela, načela međunarodnih instrumenata – direktno primenljivih u pravnom poretku Republike Kosovo, sudske praksu Suda i ESLJP-a, zaključuje da uspostavljanje Autoriteta za kontrolu integriteta, kome je povereno ovlašćenje da proverava integritet „članova SSK, članova TSK, predsednika sudova, glavnog državnog tužioca i glavnih tužilaca tužilaštava i kandidata za ove funkcije, izuzimajući predsednika Ustavnog suda“ može da se utvrdi samo ustavnim amandmanima. Štaviše i na nivou ocene predloženog ustavnog amandmana, odnosno da li isti umanjuje osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II, Sud zaključuje da:
- 1) član 161A predloženog ustavnog amandmana br. 29 ne umanjuje osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava i vrednosti propisane njegovim članom 7;
  - 2) članovi 161B; 161C; 161D (stavovi 1, 3 i 4) i član 161F predloženog ustavnog amandmana br. 29, ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava, odnosno ne umanjuju prava zagarantovana članom 31. Ustava, u vezi sa članom 6. EKLJP i članovima 32. i 54. Ustava, u vezi sa članom 13. EKLJP-a; i
  - 3) član 161E i stav 2 člana 161D predloženog ustavnog amandmana br. 29, ne umanjuju prava zagarantovana Poglavljem II Ustava, odnosno ne umanjuju prava zagarantovana članom 36. Ustava, u vezi sa članom 8. EKLJP-a.

## IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.9 i članom 144.3 Ustava, u skladu sa članom 20. Zakona i u skladu sa pravilom 48 (1) (a) Poslovnika, na sednici održanoj 22. decembra 2023. godine,

### ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, sa 6 (čest) glasova za i 2 (dva) protiv, da predloženi ustavni amandman br. 29, kojim se predlaže prelazna kontrola integriteta “[...] članova Sudskog saveta Kosova, članova Tužilačkog saveta Kosova, predsednika svih sudova i svih glavnih tužilaca, kao i kandidata za ove funkcije [...]”, od strane Autoriteta za kontrolu integriteta, ne umanjuje osnovna prava i slobode, zagarantovane Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] Ustava Republike Kosovo;
- III. DA UTVRDI, jednoglasno, da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojima se predlaže dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog “neispunjavanja svojih dužnosti”, utvrđen u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i u stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom “kontinuirano ocenjivan sa nedovoljnim učinkom” ili “teški disciplinski prekršaji”, ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] Ustava Republike Kosovo;
- IV. DA UTVRDI, jednoglasno, da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojima je predložena dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog “neispunjavanja svojih dužnosti”, utvrđen u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i u stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom “ima neopravdanu imovinu”, konačnom sudkom odlukom, ne umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] Ustava Republike Kosovo;
- V. DA UTVRDI, jednoglasno, da predloženi ustavni amandmani br. 27 i br. 28, kojima je predložena dopuna ustavnog kriterijuma za razrešenje sudija i tužilaca zbog “neispunjavanja svojih dužnosti”, utvrđen u stavu 4, člana 104. [Imenovanje i razrešenje sudija] i u stavu 6, člana 109. [Državno tužilaštvo] Ustava, sa tekstrom “ima ugrožen integritet”, umanjuju osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II [Prava i osnovne slobode] Ustava Republike Kosovo;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama i da u skladu sa stavom 4, člana 20. (Odluke) Zakona objavi u Službenom listu Republike Kosovo; i
- VII. DA UTVRDI da ova presuda stupa na snagu na dan objavljanja u Službenom listu Republike Kosovo u skladu sa stavom 5, člana 20. (Odluke) Zakona.

Sudija izvestilac

Selyete Gërxhaliu-Krasniqi

Predsednica Ustavnog suda

Gresa Caka-Nimani



125