



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

Priština, 29. jula 2024. godine  
Br. ref.: AGJ 2501/24

## PRESUDA

u

slučaju KO46/23

Podnosilac

**Abelard Tahiri i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo**

**Ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-121 o državnom birou  
za proveru i oduzimanje neopravdane imovine**

### 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  
Enver Peci, sudija i  
Jeton Bytyqi, sudija

#### Podnosioci zahteva

- Zahtev KO46/23 su podneli Abelard Tahiri, Isak Shabani, Eliza Hoxha, Hajdar Beqa, Mërgim Lushtaku, Ferat Shala, Bekim Haxhiu, Enver Hoxhaj, Floretë Zejnullahu i Hisen Berisha, poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) iz Parlamentarne grupe Partia Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: PDK), koje zastupa Faton Fetahu, advokat u Opštini Priština (u daljem tekstu: podnosioci zahteva).

## Osporeni zakon

2. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine (u daljem tekstu: osporeni zakon), a konkretno osporavaju ustavnost članova 2. (Delokrug primene), 4. (Osnivanje), 9. (Status i nezavisnost), 15. (Postupak izbora generalnog direktora), 19. (Prikupljanje informacija radi provere) i 22. (Period provere imovine), usvojenog odlukom [br. 08-V-478] Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) od 9. februara 2023. godine.

## Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gore navedenih odredbi osporenog zakona, za koje podnosioci zahteva tvrde da nisu u saglasnosti sa članovima: članovi 3. [Jednakost pred zakonom] i 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članovima 2. i 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članom 14. (Zabrana diskriminacije) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i članom 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12. EKLJP-a kao i članovima 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], 7. [Vrednosti], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 46. [Zaštita imovine], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
4. Pored toga, podnosioci zahteva traže od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru, kojom bi se *ex lege* suspendovali stupanje na snagu i primena osporenog zakona do donošenja konačne odluke o zahtevu od strane Suda.

## Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 27. (Privremene mere), 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 25. (Podnošenje zahteva i odgovora) i 72. (Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona) Poslovnika br. 01/2023 o radu Suda, (u daljem tekstu: Poslovnik).
6. Dana 7. jula 2023. godine, Poslovnik o radu br. 01/2023 Ustavnog suda Republike Kosovo je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo i stupio na snagu petnaest (15) dana nakon njegovog objavljivanja. 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 van snage, samo ukoliko su i u meri u kojoj su povoljnije za stranke.

## Postupak pred Sudom

7. Dana 20. februara 2023. godine, podnosioci zahteva su podneli svoj zahtev Sudu.
8. Dana 21. februara 2023. godine, Sud je o registraciji zahteva obavestio: (i) Predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Predsednica); (ii) predsednika Skupštine, od koga je traženo da obavesti poslanike o tome da svoje komentare u vezi sa zahtevom, ukoliko ih imaju, mogu dostaviti do 8. marta 2023. godine; (iii) generalnog sekretara Skupštine od koga je traženo da se uzmu u obzir zahtevi iz stava 2. člana 43. (Rokovi) Zakona, kojim je

utvrđeno: “Ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora”. Sud je na osnovu gore navedene odredbe Zakona i svoje sudske prakse podsetio da ova odredba podrazumeva da se osporeni zakon ne može proglasiti ukazom, stupiti na snagu ili proizvoditi pravna dejstva do donošenja konačne odluke Suda o pitanju koje je pokrenuto pred njim. Takođe, istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i: (i) podnosioca zahteva; (ii) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (iii) Instituciju ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ombudsman) i (iv) Ministarstvo pravde Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde ili MP), od kojih je traženo da svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosilaca, ukoliko ih imaju, dostave do 8. marta 2023. godine.

9. Dana 22. februara 2023. godine, predsednica Suda je odlukama [br. GJR. KO46/23] i [br. KSH. KO 46/23] imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje u sastavu: Selvete Gërzhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Remzije Istrefi-Peci (članovi).
10. Dana 3. marta 2023. godine, Skupština je dostavila Sudu dokumentaciju koja se tiče osporenog zakona, i to:
  - (i) Nacrt zakona br. 08/L-21 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, prosleđen od strane Vlade Republike Kosovo, dana 17. januara 2022. godine;
  - (ii) Izveštaj Funkcionalne komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije o načelnom razmatranju Nacrta zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od 3. februara 2022. godine;
  - (iii) Odluku Skupštine o upućivanju za pružanje mišljenja o Nacrtu zakona Venecijanskoj komisiji, od 24. februara 2022. godine;
  - (iv) Deo iz transkripta sa plenarne sednice o prvom razmatranju Nacrta zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od 23. i 24. februara 2022. godine;
  - (v) Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine usvojenog 20. juna 2022. godine;
  - (vi) Odluku [br. 08-V-326] Skupštine Republike Kosovo o usvajanju u načelu Nacrta zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, od 14. jula 2022. godine;
  - (vii) Zapisnik sa plenarne sednice Skupštine od 7. i 14. jula 2022. godine;
  - (viii) Deo iz transkripta sa plenarne sednice, izglasavanje u načelu Nacrta zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od 14. jula 2022. godine;
  - (ix) Izveštaj Funkcionalne komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije o drugom razmatranju Nacrta zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od 30. januara 2023. godine;
  - (x) Odluku Skupštine Republike Kosovo o usvajanju Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od 9. februara 2023. godine;

- (xi) Deo iz transkripta sa plenarne sednice, drugo razmatranje Nacrta zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od 9. februara 2023. godine;
  - (xii) Zakon br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.
11. Dana 8. marta 2023. godine, Ministarstvo pravde i Ombudsman su dostavili svoje komentare u vezi sa osporenim zakonom.
  12. Istog dana, Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE! je preko poslanika Adnana Rrustemija dostavila svoje komentare u vezi sa osporenim zakonom.
  13. Dana 24. marta 2023. godine, Ministarstvo pravde je dostavilo Prateću informaciju Evropske komisije za demokratiju putem prava (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) od 14. marta 2023. godine u vezi sa Drugim mišljenjem o osporenom zakonu.
  14. Dana 28. marta 2023. godine, Sud je obavestio: i) podnosioca zahteva; (ii) predsednicu; (iii) predsednika Skupštine; (iv) premijera; (v) generalnog sekretara Skupštine; (vi) Ombudsmana, kao i (vii) Ministarstvo pravde o prijemu komentara u vezi sa zahtevom KO46/23, i od istih je tražio da svoje odgovore u vezi sa primljenim komentarima, ukoliko ih imaju, dostave do 12. aprila 2023. godine.
  15. Dana 12. aprila 2023. godine, podnosioci zahteva su tražili od Suda da im se dodeli dodatni rok za dostavljanje odgovora u vezi sa primljenim komentarima.
  16. Istog dana, Ministarstvo pravde je dostavilo odgovor na komentare zainteresovanih strana.
  17. Dana 13. aprila 2023. godine, Sud je obavestio podnosioc zahteva o usvajanju zahteva za dodelu dodatnog roka za dostavljanje komentara, tačnije do 20. aprila 2023. godine.
  18. Dana 24. aprila 2023. godine, podnosioci zahteva su dostavili svoje komentare u vezi sa komentarima koji su primljeni od Ministarstva pravde, Ombudsmana i Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!.
  19. Dana 27. aprila 2023. godine, Sud je obavestio: i) podnosioca zahteva; (ii) predsednicu; (iii) predsednika Skupštine; (iv) premijera; (v) generalnog sekretara Skupštine; (vi) Ombudsmana i (vii) Ministarstvo pravde o prijemu komentara od Ministarstva pravde, Ombudsmana i Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE! u vezi sa zahtevom KO46/23, i poslao im po jednu kopiju ovih odgovora.
  20. Dana 27. decembra 2023. godine, nakon razmatranja izveštaja sudije izvestioca, Sud je jednoglasno odlučio o prihvatljivosti zahteva.
  21. Dana 11. marta 2024. godine, sudija Jeton Bytyqi je položio zakletvu pred Predsednicom Republike Kosovo, čime je započeo svoj mandat u Sudu.
  22. Dana 17. aprila 2024. godine, Sud je, nakon razmatranja izveštaja sudije izvestioca, jednoglasno odlučio da njegovo razmatranje odloži za jednu od narednih sednica nakon dodatnih dopuna.

23. Dana 20. juna 2024. godine, Sud je odlučio (i) jednoglasno, da proglasi zahtev prihvatljivim; (ii) sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da utvrdi da tačka 2.1 stava 2 člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa stavom 2 člana 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti] Ustava i stavovima 1 i 2 člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (iii) sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da utvrdi, da tačka 2.2 stava 2 člana 2 (Delokrug primene) u vezi sa stavom 3. člana 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava; (iv) sa šest (6) glasova za i tri (3) protiv, da utvrdi da tačka 1.1 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona nije u saglasnosti sa članom 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava; (v) sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da utvrdi da tačka 1.2 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 136. [Stalni revizor Kosova] i stavovima 1 i 2 člana 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova] Ustava; (vi) sa šest (6) glasova za i tri (3) protiv, da utvrdi da tačka 1.4 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona imovine nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i stavom 3 člana 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] Ustava; (vii) sa pet (5) glasova za i četiri (4) protiv, da proglasi nevažećim u celosti Zakon br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine; kao i (viii) jednoglasno, da odbije zahtev za privremenu meru.

### **Pregled činjenica**

24. Dana 13. aprila 2021. godine, na predlog Ministarstva pravde, Vlada je odlukom [br. 01/06] usvojila je Konceptualni dokument o oduzimanju neopravdane imovine kojim je predloženo donošenje zakona o oduzimanju neopravdano stečene imovine.
25. Dana 29. decembra 2021. godine, Vlada je odlukom [br. 06/52], usvojila Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.
26. Dana 17. januara 2021. godine, Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine je raspodeljen poslanicima Skupštine na razmatranje.
27. Dana 2. februara 2022. godine, Stalna komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije (u daljem tekstu: Komisija za zakonodavstvo) je usvojila svoj izveštaj o Nacrtu zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, te je predložila Skupštini da se navedeni zakon usvoji u načelu.
28. Dana 24. februara 2022. godine, Skupština je odlukom [br. 08-V-236] odlučila da se usvajanje u načelu Nacrta zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine odloži do prijema mišljenja od Venecijanske komisije.
29. Dana 4. marta 2022. godine, predsednik Skupštine se obratio Venecijanskoj komisiji sa zahtevom da dostavi svoje mišljenje o tome da li je Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine izrađen u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima. Venecijanska komisija je zahtev mišljenje registrovala pod brojem [CDL-AD\(2022\)014](#).
30. Dana 20. juna 2022. godine, Venecijanska komisija je na svojoj 131. plenarnoj sednici usvojila [Mišljenje br. 1083/2022, CDL-AD\(2022\)014](#) o Nacrtu zakona o Državnom birou

za proveru i oduzimanje neopravdane imovine (u daljem tekstu: **Prvo mišljenje Venecijanske komisije**).

31. Venecijanska komisija je u svom **Prvom mišljenju** u načelu ocenila da bi Nacrt zakona mogao da dovede do povrede osnovnih prava zagwarantovanih Ustavom Kosova, što podrazumeva direktnu primenu EKLJP-a i uzima u obzir evropske standarde u pogledu vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Na osnovu ove ocene, Venecijanska komisija je pružila svoje dodatne ocene i preporuke, u vezi sa Nacrtom zakona, između ostalog, kao u nastavku:

(i) nije sigurno da li bi *“osnivanje novog organa, kao što je Biro, učinilo borbu protiv korupcije zaista delotvornijom – ili bi još više zakomplikovalo ceo sistem koji već uključuje niz organa kao što su policija, tužilaštvo, carinski organi Kosova i Agencija za borbu protiv korupcije”*. Prema Venecijanskoj komisiji: *“U svakom slučaju, jasno se vidi da novi sistem provere i oduzimanja treba na neki način kombinovati sa već postojećim sistemom prijavljivanja imovine visokih javnih službenika koji je u rukama Agencije za borbu protiv korupcije”* (vidi stav 72 Prvog mišljenja);

(ii) takvo zakonodavstvo koje je osetljivo na ljudska prava, kako je predloženo u Nacrtu zakona, prihvatljivo je samo *“ako je izgrađen na nezavisnom mehanizmu sa svim neophodnim ovlašćenjima i resursima za delotvornu borbu protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala”*. Nakon toga, Venecijanska komisija je našla da su aktuelne odredbe ovog Nacrta zakona *“nedovoljne u ovom pogledu”* (vidi stav 73. Prvog mišljenja);

(iii) Nacrt zakona, u sadašnjoj formulaciji, predstavlja određeni broj nedostataka i njegova primena bi mogla dovesti do povrede osnovnih prava zagwarantovanih Ustavom Kosova i EKLJP-om. Nakon ove procene, Venecijanska komisija je pružila sledeće ključne preporuke:

- 1) da se precizno i iscrpno formulišu opšti i javni interes, cilj i svrha novog zakona;
- 2) da se razmotri potreba i korisnost osnivanja novog organa, Biroa, i u slučaju da se zadrži ovakav pristup a) da se osiguraju jake garancije nezavisnosti Biroa i b) da se Biroom obezbedi dovoljan broj osoblja koje je specijalizovano i ima adekvatna ovlašćenja;
- 3) da se precizno definiše a) pod kojim uslovima i na osnovu kojih kriterijuma Biro treba da prikuplja informacije po službenoj dužnosti pre nego što otpočne formalan postupak provere; b) pod kojim uslovima se može i mora pokrenuti postupak provere; i c) prioriteta za rad Biroa, obezbeđujući da se Biro fokusira na predmete visokog profila;
- 4) da se razjasni da teret dokazivanja prelazi na stranku u postupku tek nakon što nadležni organ (prema važećem nacrtu zakona, Biro) podnese obrazloženi predlog i dokaze koji pokazuju da postoji u najmanju ruku verovatnoća nezakonitog sticanja imovine, na osnovu parničnog standarda dokazivanja ravnoteže verovatnoća; i preciznije definiše parnični standard dokazivanja *“ravnoteže verovatnoća”*, koji, prema trenutnom nacrtu zakona, takođe treba da primeni i sud;
- 5) da se uvedu jače garancije ljudskih prava stranke i drugih lica, između ostalog:
  - a) preciziranjem da se odluka o pokretanju postupka provere u najmanju ruku saopštava stranci u postupku i da podleže pravnom leku;
  - b) obezbeđivanjem da se izjave i dokumenti koje je stranka u parničnom postupku prinudno dala ne mogu koristiti protiv njega ili nje u krivičnom postupku;
  - c) jasno stavljajući do znanja da su članovi porodice stranke na meti samo kao *“treća lica”*;
  - d) preispitivanjem odredbe da fizička i pravna lica mogu biti prinuđena sudskim putem da sarađuju sa Biroom;
  - e) regulisanjem načina na koji se identifikuju *“treća lica koja imaju pravni interes”* i koja su njihova prava u postupku provere i oduzimanja;

- f) obezbeđivanjem da lica koja su obuhvaćena oduzimanjem ne budu lišena celokupne imovine; i
- g) garantovanjem naknade štete koju je pretrpela stranka u slučaju krajnje neuspešnog postupka oduzimanja;
- 6) uvođenje odgovarajućeg dokaznog praga za privremene mere obezbeđenja, stavljajući do znanja da se takve mere mogu preduzeti u parničnom postupku i ako je pokrenuta krivična istraga (vidi stav 74 Prvog mišljenja).
32. Dana 14. jula 2022. godine, Skupština je, nakon usvajanja Prvog mišljenja Venecijanske komisije i nakon postupka **prvog čitanja**, u prisustvu 61. (šezdeset jednog) poslanika, sa 58. (pedeset osam) glasova za, nijednim glasom protiv i 3 (tri) uzdržana glasa, usvojila u načelu Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine. Skupština je u skladu sa Poslovníkom Skupštine uputila Nacrt zakona Komisiji za zakonodavstvo na razmatranje. Ova komisija je osnovala radnu grupu, koja je bila zadužena da u saradnji sa Ministarstvom pravde i u skladu sa preporukama iz Prvog mišljenja Venecijanske komisije od 20. juna 2022. godine, pripremi novu verziju Nacrta zakona. Na osnovu dokumentacije koju je dostavilo Ministarstvo pravde, u procesu izrade nove verzije Nacrta zakona učestvovali su predstavnici civilnog društva, predstavnici Kancelarije Evropske unije na Kosovu, Saveta Evrope, OEBS-a, UNDP-a i drugih organizacija.
33. Istog dana, Skupština je zadužila Komisiju za zakonodavstvo, Komisiju za budžet i finansije, Komisiju za evropske integracije i Komisiju za prava i interese zajednica i povratak (u daljem tekstu: stalne komisije Skupštine) da u roku koji je predviđen Poslovníkom Skupštine razmotre Nacrt zakona o Državnom birou i dostave Skupštini izveštaj sa preporukama.
34. Dana 18. novembra 2022. godine, nakon procesa ponovnog razmatranja Nacrta zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine od strane Skupštine, za potrebe razmatranja nalaza, primedbi i preporuka iz Prvog mišljenja Venecijanske komisije, predsednik Skupštine se ponovo obratio Venecijanskoj komisiji radi dobijanja naknadnog mišljenja o tome da li je predmetni Nacrt zakona izrađen u skladu sa Prvim mišljenjem Venecijanske komisije.
35. Dana 19. decembra 2022. godine, Venecijanska komisija je na svom 133. plenarnom zasedanju usvojila [Naknadno mišljenje br. 1113/2022, CDL-AD\(2022\)052](#) (u daljem tekstu: **Drugom mišljenju Venecijanske komisije**) o Nacrtu zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.
36. Venecijanska komisija je zaključila da Nacrt zakona koji je revidirala Skupština predstavlja *“značajno poboljšanje u poređenju sa prethodnim tekstom”*. Prema Venecijanskoj komisiji: *“Većina ozbiljnijih problema identifikovanih u mišljenju Venecijanske komisije [Prvom mišljenju]”* je rešena, i to, između ostalog, (i) uvođenje jakih garancija nezavisnosti Biroa i njegovo popunjavanje dovoljnim brojem osoblja koje je specijalizovano i ima odgovarajuća ovlašćenja; (ii) preciznije definisanje preduslova za pokretanje postupka provere; (iii) jasnije definisanje odredbi koje se odnose na teret dokazivanja; unapređenje garancija ljudskih prava za učesnike u postupku; i (v) uvođenje odgovarajućeg dokaznog praga za privremene mere obezbeđenja.
37. Međutim, Venecijanska komisija je **u svom Drugom mišljenju** istakla da *“još uvek ima prostora za poboljšanje”* i preporučila vlastima Republike Kosovo da tokom izrade konačne

verzije ovog Nacrta zakona razmotre nekoliko konkretnih pitanja. U svom drugom Mišljenju, Venecijanska komisija je dala sledeće preporuke:

- a) U tekst uključiti da je „*neopravdana imovina*“ ona imovina koja „*nije u skladu sa zakonitim prihodima i čije poreklo nije dokazano kao zakonito*“;
- b) Da se razjasni da li se „javne institucije ili preduzeća“ obuhvataju i strane institucije i preduzeća ili samo one kosovske;
- c) Da obezbedi mehanizam protiv blokade za izbor generalnog direktora Biroa;
- d) Da obezbedi standard dokaza koji opravdava pokretanje postupka;
- e) Da pojasni mehanizam koji garantuje da se izjave i dokumenti koje je stranka obavezno dostavila u parničnom postupku ne mogu koristiti protiv njih u krivičnom postupku;
- f) Da uzme u obzir dodavanje odredbe koja bi obuhvatila situacije kada su postupci iz Biroa neosnovani, predvidevši mogućnost skraćivanja slučaja povlačenjem predmeta (stav 34. Drugog mišljenja).

38. Dana 23. decembra 2022. godine, Komisija za zakonodavstvo Skupštine je usvojila svoj izveštaj u vezi sa Nacrtom zakona o Državnom birou, predloživši Skupštini i stalnim komisijama, trideset pet (35.) amandmana na Nacrt zakona o Državnom birou. Predloženi amandmani, između ostalog, sadrže sledeće izmene:

(i) **Amandmanom 1** (jedan) Nacrta zakona o Državnom birou, fraza „*neopravdano stečene imovine*“ zamenjena je frazom „*neopravdane imovine*“;

(ii) **Amandmanom 2** (dva) su u članu 2. Nacrta zakona o Državnom birou, iz delokruga primene zakona uklonjene „*politički izložene osobe i članovi njihovih porodica*“;

(iii) **Amandmanom 3** (tri) su u članu 3. Nacrta zakona o Državnom birou izmenjene sledeće definicije:

a. „*Nadzorna komisija*“ – iz Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije Skupštine, u „*relevantna komisija obrazovana u skladu sa članom 10. ovog zakona*“ koja podrazumeva „*ex-lege*“ komisiju sa sledećim članovima: (i) jedan sudija Vrhovnog suda, u svojstvu predsedavajućeg; (ii) jedan zamenik Narodnog advokata, koga imenuje Narodni advokat; (iii) direktor Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) generalni revizor; i (v) direktor Finansijske obaveštajne jedinice, u svojstvu članova;

b. „*Procena verovatnoće*“ iz definicije kao „*standard dokazivanja kada je nešto moguće, ili je veća verovatnoća da će biti moguće*“ u definiciju „*standard dokazivanja kada sud po osnovu dokaza veruje da postoji veća verovatnoća da se nešto desiti da se već desilo nego da to istog nije došlo*“;

c. „*Službeno lice*“ – uklonjeni su članovi porodice i politički izložene osobe (**Amandman dvanaest** takođe uklanja referencu na članove porodice u članu 17. Zakona o Državnom birou);

d. „*Treća lica*“ – iz definicije „*lica na koje je imovina lica koje je stranka u postupku prenetu u bilo kom obliku*“ u definiciju „*svako fizičko ili pravno lice na koje je prenetu imovina službenog lica, ili koje ima ili može imati pravni interes u imovini stranaka u postupku*“;

(iv) **Amandmanom 4** (četiri) na član 6. Nacrta zakona o Državnom birou precizirana je organizaciona struktura Državnog biroa, koja je prema prethodnoj verziji nacrta zakona bila predmet unutrašnje organizacije putem pravilnika koji donosi generalni direktor, a ovim Amandmanom su utvrđene najmanje četiri obavezne jedinice Državnog biroa, i ova organizaciona struktura je ostalo da se detaljnije definiše pravilnikom koji donosi Nadzorna komisija;



- (v) **Amandmanom 5** (pet) na član 8. Nacrta zakona o Državnom birou preformulisane su neke od nadležnosti Državnog biroa, ali su u suštini ostale iste, a pridodata je nadležnost za saradnju sa domaćim i međunarodnim institucijama;
- (vi) **Amandmanom 6** (šest) izmenjen je član 15. Nacrta zakona o Državnom birou i prenumerisan u član 10, u kome je preciziran sastav Nadzorne komisije koji čine članovi iz 5 (pet) državnih institucija, te pridodao njene nadležnosti i način odlučivanja i kvorum u ovoj komisiji;
- (vii) **Amandmanom 7** (sedam) izmenjen je član 10. Nacrta zakona o Državnom birou, tako što je mandat generalnog direktora sa 5 (pet) godina produžen na 7 (sedam) godina, ali bez prava na reizbor, u poređenju sa prethodnom verzijom po kojoj je imao pravo na reizbor za još jedan mandat, a takođe su pridodati i: (i) zabrana da se ne zamrzava položaj u javnom sektoru i pravo na uživanje plate ekvivalentne poslednjoj plati u periodu do 2 (dve) godine od isteka mandata pod uslovom da istovremeno ne ostvaruje platu ni iz javnog sektora niti iz privatnog sektora;
- (viii) **Amandmanom 8** (osam) izmenjen je član 12. Nacrta zakona o Državnom birou, kojim se utvrđuje postupak izbora generalnog direktora, tako da u slučaju da Skupština ni nakon drugog kruga glasanja uzastopno ne izabere generalnog direktora, onda Nadzorna komisija raspisuje konkurs i sprovodi postupke u skladu sa ovim članom, izuzev što u ovom slučaju na kraju procesa Nadzorna komisija za generalnog direktora bira kandidata sa najvišim brojem bodova;
- (ix) **Amandmanom 9** (devet) na član 14. Nacrta zakona o Državnom birou utvrđene su nadležnosti generalnog direktora;
- (x) **Amandmanom 10** (deset) na član 13. Nacrta zakona o Državnom birou su za razliku od prethodne verzije zakona u kome je bilo utvrđeno da se generalni direktor može razrešiti većinom glasova svih poslanika Skupštine, ovim amandmanom precizirani slučajevi u kojima Nadzorna komisija može da pokrene postupak za njegovo razrešenje, što se dešava isto kao kod prethodnog predloga većinom glasova svih poslanika;
- (xi) **Amandmanom 11** (jedanaest) na član 16. Nacrta zakona o Državnom birou, precizirane su institucije, ne ograničavajući se na: Agenciju za sprečavanje korupcije, Poresku upravu Kosova, Carinu Kosova, Centralnu banku Kosova, Finansijsku obaveštajnu jedinicu, javne beležnike i privatne izvršitelje, koje institucije su dužne da dostave informacije Državnom birou prilikom pokretanja postupka, što je u prethodnoj verziji zakona nedostajalo, a takođe prijem informacija za pokretanje postupka provere imovine nije ograničen samo na informacije po službenoj dužnosti i informacije fizičkih i pravnih lica koja vrše domaća i međunarodna javna ovlašćenja, već omogućava i prijem informacija od fizičkih i pravnih lica iz različitih izvora;
- (xii) **Amandmanom 13** (trinaest) na član 18. Nacrta zakona o Državnom birou pridodato je da se obaveza saradnje fizičkih i pravnih lica proteže u meri u kojoj se ne krše pravo na privatnost i pravo na ne inkriminaciju, koja odredba je nedostajala u prethodnoj verziji nacrta zakona;
- (xiii) **Amandmanom 14** (četnaest) na član 19. Nacrta zakona o Državnom birou uklonjeno je pravo zastupanja za treća lica;
- (xiv) **Amandmanom 15** (petnaest) je nakon člana 19. Nacrta zakona o Državnom birou dodat novi član o periodu provere imovine, a kojim je utvrđeno da se provera imovine vrši za imovinu koju je službeno lice steklo tokom vršenja javne funkcije i da se ona izuzetno može proširiti i na period u kome službeno lice ne vrši javnu funkciju, ali taj period ne može biti duži od 5 (pet) godina od kada je službeno lice prestalo da vrši tu funkciju;
- (xv) **Amandmanom 16** (šesnaest) na član 20. Zakona o Državnom birou je vremenski rok od 30 (trideset) dana produžen na 60 (šezdeset) dana u kome stranka ima pravo da

nakon označavanja imovine u postupku provere dostavi podatke i dokaze kojima opravdava označenu imovinu;

(xvi) **Amandmanom 17** (sedamnaest) na član 21. Nacrta zakona o Državnom birou pridodat je standard kod izricanja privremene mere bezbednosti na osnovu *“prikupljenih dokaza u postupku provere”*, koji je nedostajao u prethodnoj verziji nacrta zakona;

(xvii) **Amandmanom 18** (osamnaest) na član 22. Nacrta zakona o Državnom birou je vremenski rok od 24 (dvadeset četiri) sata produžen na 72 (sedamdeset dva) sata za sud od prijema predloga za određivanje mere bezbednosti, a takođe i rok od 24 (dvadeset četiri) sata je produžen na 48 (četrdeset osam) sati za službenika Državnog biroa za žalbu protiv rešenja nadležnog suda o odbijanju mere bezbednosti;

(xviii) **Amandmanom 19** (devetnaest) na član 23. Nacrta zakona o Državnom birou je licu kome je određena privremena mera, vremenski rok od 5 (pet) dana produžen na 15 (petnaest) dana za ulaganje prigovora na tu meru;

(xix) **Amandmanom 20** (dvadeset) na član 24. Nacrta zakona o Državnom birou su zamenjene pojedine reči u verziji na engleskom jeziku;

(xx) **Amandmanom 21** (dvadeset jedan) na član 25. Nacrta zakona o Državnom birou produženi su vremenski rokovi za podnošenje žalbe na rešenje o uvođenju privremene mere, odnosno za podnošenje odgovora na žalbu, sa 5 (pet) na 15 (petnaest) dana za nezadovoljnu stranu, odnosno protivnu stranu, kao i rok prvostepenog suda za odlučivanje povodom žalbe sa 5 (pet) na 7 (sedam) dana od dana pristizanja odgovora na žalbu;

(xxi) **Amandmanom 22** (dvadeset dva) usklađene su jezičke verzije člana 27. Nacrta zakona o Državnom birou sa albanskim jezikom;

(xxii) **Amandmanom 23** (dvadeset tri) na član 28. Nacrta zakona o Državnom birou produžen je rok za podnošenje prigovora na predlog za oduzimanje prvostepenom sudu sa 15 (petnaest) na 30 (trideset) dana, kao i preformulisani su, ali nisu ograničeni, razlozi za podnošenje tog predloga sa 6 (šest) razloga koliko ih je bilo u prethodnoj verziji na 3 (tri) razloga. Ovim amandmanom je produžen i rok Državnog biroa za odgovor na predmetni prigovor sa 3 (tri) dana na 7 (sedam) dana, koji rok je promenjen i za dostavljanje odgovora na žalbu protiv rešenja o predlogu za oduzimanje drugostepenom sudu, kao i rok samog suda za odlučivanje po gore navedenom prigovoru sa 7 (sedam) na 15 (petnaest) dana;

(xxiii) **Amandmanom 24** (dvadeset četiri) na član 30. Nacrta zakona o Državnom birou izmenjeni su osnovi za isključenje javnosti, koji su bili ograničeni samo kada se pominju okolnosti iz intimnog privatnog života stranaka, na sledeće osnove: *“posebne okolnosti uključuju, ali se ne ograničavaju na nacionalnu bezbednost, privatni život, i kada su iste okolnosti važnije od javnog interesa”*;

(xxiv) **Amandmanom 25** (dvadeset pet) na član 31. Nacrta zakona o Državnom birou, standard procene verovatnoća je izmenjen iz *“standard da lice u postupku mora da opravda svoju imovinu nakon podnošenja predloga sudu”* u *“standard da prvo Biro predočava sudu dokaze o ispunjenosti parničnog standarda procene verovatnoće da je imovina, koja je predmet predloga, neopravdanog porekla i da nakon ovog predloga, stranka u postupku ima teret dokazivanja da opravda svoju imovinu”*;

(xxv) **Amandmanom 26** (dvadeset šest) na član 36. Nacrta zakona o Državnom birou stav u kome je utvrđeno da na rešenje suda o povlačenju predloga nije dozvoljena žalba, izmenjen je tako što je utvrđeno da se u slučaju povlačenja predloga, predmet smatra presuđenom stvari, a kao rezultat toga je **Amandmanom 27** (dvadeset sedam) izbrisana zakonska odredba (član 37.) u kome su bile utvrđene dve jedine okolnosti koje su dozvoljavale ponovno podnošenje povučenog predloga;

(xxvi) **Amandmanom 28** (dvadeset osam) preformulisano je nekoliko reči u članu 39. Zakona o Državnom birou, utvrdivši da se ne ograničavaju razlozi za odbijanje predloga za oduzimanje;

(xxvii) **Amandmanom 29** (dvadeset devet) na član 40. Nacrta zakona o Državnom birou rešeno je pitanje zamenske imovine u slučajevima kada nije moguće oduzeti imovinu koja je predložena za oduzimanje;

(xxviii) **Amandmanom 30** (trideset) na član 43. Nacrta zakona o Državnom birou su rokovi za žalbu protiv presude prvostepenog suda produženi sa 15 (petnaest) na 30 (trideset) dana, odnosno za odgovor na žalbu, sa 7 (sedam) na 15 (petnaest) dana;

(xxix) **Amandmanom 31** (trideset jedan) na član 45. Nacrta zakona o Državnom birou dodaje se reč "relevantnim" ispred reči "zakonom";

(xxx) **Amandmanom 32** (trideset dva) na član 58. Nacrta zakona o Državnom birou adresirana su prava stranaka sa pravnim interesom i preciziran postupak njihovog uključivanja u predmet kada imaju takav interes;

(xxxi) **Amandmanom 33** (trideset tri) na član 60. Nacrta zakona o Državnom birou utvrđena su dejstva drugih postupaka na sprovođenje odredbi ovog zakona, odnosno razjašnjeni slučajevi obustave postupka oduzimanja od strane suda u slučaju vođenja krivičnog postupka;

(xxxii) **Amandmanom 34** (trideset četiri) na član 61. Nacrta zakona o Državnom birou razjašnjeno je pitanje naknade strankama u slučaju neuspešnog obustavljanja postupka oduzimanja, i to se uređuje relevantnim zakonom o obligacionim odnosima;

(xxxiii) **Amandmanom 35** (trideset pet) se nakon člana 65. Nacrta zakona o Državnom birou utvrđuju prelazne odredbe o funkcionalizaciji ove institucije, pri čemu se, između ostalog, utvrđuje da najkasnije u roku od 15 (petnaest) dana od dana stupanja na snagu tog zakona, predsednik Osnovnog suda imenuje jednog od sudija tog suda za predsedavajućeg Nadzorne komisije, koja u roku od 30 (trideset) dana od dana stupanja na snagu, konstituiše Komisiju, koja nakon toga, najkasnije u roku od 15 (petnaest) dana od dana konstituisanja otpočinje postupak izbora generalnog direktora, koji u roku od 6 (šest) meseci od svog izbora kompletira osoblje i funkcionalizuje Državni biro, čiju ulogu će do njegove funkcionalizacije obavljati Agencija za sprečavanje korupcije.

39. Istog dana, Komisija za evropske integracije je razmotrila Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine i predložene amandmane i ocenila da isti nisu u suprotnosti sa zakonodavstvom Evropske komisije.
40. Dana 27. januara 2023. godine, Komisija za budžet i finansije je razmotrila Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine i ocenila da (i) isti sadrži dodatne troškove, ali da su oni prihvatljivi za Budžet Republike Kosovo, i da(ii) predloženi amandmani ne sadrže dodatne budžetske implikacije.
41. Dana 31. januara 2023. godine, konačni izveštaj Komisije za zakonodavstvo je zajedno sa 35 (trideset pet) predloženih amandmana raspodeljen svim poslanicima Skupštine, sa preporukom da se usvoji Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine sa predloženim amandmanima.
42. Skupština je, nakon prijema konačnog izveštaja od Komisije za zakonodavstvo, obavestila i pozvala poslanike na narednu plenarnu sednicu, na kojoj je, između ostalog, kao tačka dnevnog reda bilo i drugo čitanje Nacrta zakona o Državnom birou.
43. Dana 9. februara 2023. godine, Skupština je, **nakon drugog čitanja**, sa šezdeset šest (66) glasova za, nijednim glasom protiv i nijednim uzdržanim glasom, usvojila Nacrt zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, odnosno osporeni zakon.

44. Dana 14. marta 2023. godine, Venecijanska komisija je objavila [Prateću informaciju Naknadnog mišljenja br. 1113/2022, CDL-AD\(2022\)052](#), koju je usvojila na svojoj 134. plenarnoj sednici (u daljem tekstu: Prateća informacija) u vezi sa osporenim zakonom.
45. U svojoj gore pomenutoj Pratećoj informaciji, Venecijanska komisija je ocenila da je poslednja dopunjena i izmenjena verzija adresirala preporuke Komisije u svom drugom mišljenju:
- “(i) utvrdivši da je “neopravdana imovina” ona imovina koja “nije u skladu sa zakonitim prihodima i čije poreklo nije dokazano kao zakonito”;*  
*(ii) razjasnivši da “javne institucije ili preduzeća” obuhvataju samo kosovske institucije i preduzeća;*  
*(iii) predvidevši mehanizam protiv blokade za izbor generalnog direktora Biroa;*  
*(iv) uspostavivši dokazni standard za opravdanje pokretanje postupka;*  
*(v) razjasnivši mehanizam koji osigurava da su izjave koja je dala stranka i dokumenti koje je stranka prinudno dostavila ne mogu koristiti protiv nje u krivičnom postupku; i*  
*(vi) pruživši mogućnost Birou da skрати sudski postupak povlačenjem predmeta u određenim situacijama”.*

### Navodi podnosioca zahteva

46. Podnosioci zahteva osporavaju Zakon i na specifičan način navode da članovi: 2. (Delokrug primene), 4. (Osnivanje), 9. (Status i nezavisnost), 15. (Postupak izbora generalnog direktora), 18. (Pokretanje postupka), 19. (Prikupljanje informacija radi provere) 20. (Obaveza saradnje) i 22. (Period provere imovine) osporenog zakona nisu u saglasnosti sa članovima: 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] 7. [Vrednosti], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 46. [Zaštita imovine], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava; i članom 24. [Jednakost pred zakonom] u vezi sa članom 14. EKLJP-a i članom 1. Protokola br. 12. EKLJP-a) i članovima 2. i 7. Univerzalne deklaracija o ljudskim pravima.
47. Podnosioci zahteva, u suštini, navode neusaglašenost:
- (i) članova 2. (Delokrug) i 22. (Period provere imovine) osporenog zakona sa članovima 3, 7. i 24. Ustava;
  - (ii) članova 4. (Osnivanje) i 9. (Status i nezavisnost) osporenog zakona sa članovima 4. i 142. Ustava;
  - (iii) člana 15. (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona sa načelom pravne sigurnosti i vladavine prava, zagarantovana članovima 3. i 7. Ustava;
  - (iv) članova 18 (Pokretanje postupka), 19. (Prikupljanje informacija radi provere) i 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona sa članovima 46. i 55. Ustava;
  - (v) člana 69. (Funkcionalizacija biroa) osporenog zakona koji se odnosi na potpunu funkcionalizaciju Državnog biroa sa članom 142. Ustava;
48. U nastavku, podnosioci zahteva iznose svoje argumente u prilog prihvatljivosti zahteva i traže izricanje privremene mere.
49. Sud će u nastavku izneti navode podnosioca zahteva, a koje se odnose na navedene odredbe osporenog zakona, za koje navode tvrde da su u suprotnosti sa odredbama Ustava, odnosno: (i) navod o neusaglašenosti članova **2. i 22.** osporenog zakona sa članovima 3, 7. i 24. Ustava; (ii) navode o neusaglašenosti članova **4. i 9.** osporenog zakona sa članovima

4. i 142. Ustava; (iii) navode o neusaglašenosti člana **15.** osporenog zakona sa načelom pravne sigurnosti i vladavine prava; (iv) navode o neusaglašenosti članova **18, 19. i 20.** osporenog zakona sa članovima 46. i 55. Ustava; i (v) druge navode u vezi sa osporenim zakonom; (vi) navode u vezi sa prihvatljivošću zahteva; i (vii) zahtev za privremenu meru.

(i) *Navodi o neusaglašenosti članova **2. i 22.** osporenog zakona sa članovima 3, 7. i 24. Ustava*

50. U vezi sa članovima 2. (Delokrug) i 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, podnosioci zahteva iznose navode koje se odnose na (i) načelo vladavine prava, koje obuhvata pitanje zakonitosti, pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti. i nediskriminaciju; (ii) pitanje tereta dokazivanja; (iii) načelo zabrane retroaktivnosti; (iv) pravnu koliziju; i (v) jednakost pred zakonom.
51. U vezi sa prvim, odnosno navodima koji se vežu sa **načelom vladavine prava**, utvrđenih u članu 7. Ustava, podnosioci zahteva tvrde da je načelo vladavine prava i njegovi konstitutivni elementi, definisani u Kontrolnoj listi za vladavinu prava, usvojenom od strane Venecijanske komisije (vidi, Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije, [CDL-AD \(2016\)007-e](#), usvojenu 18. marta 2016. godine) i koja obuhvataju načela koja se vežu sa (i) pitanjem zakonitosti; (ii) pravne bezbednosti; (iii) zabranom proizvoljnosti (iv) nediskriminacijom i jednakosti pred zakonom.
52. U vezi sa zakonitošću, podnosioci zahteva ističu da: “[...] *prvo, **element zakonitosti** - koji uključuje i prethodni postupak usvajanja zakona, u okolnostima konkretnog slučaja, nije sproveden, jer je postupak koji je prethodio njegovom usvajanju bio netransparentan, neodgovoran i nedemokratski.*“
53. Podnosioci zahteva svoj navod o narušavanju pravne sigurnosti vežu i sa članom 19. osporenog zakona, precizirajući da: „*Osporenim zakonom se narušava **pravna sigurnost**, kao jedan od ključnih elemenata vladavine prava, jer ne predviđa konkretne uslove za pokretanje postupka (član 19), primedba koja je data i u mišljenjima Venecijanske komisije i nije adresirana.*“
54. U nastavku, podnosioci zahteva takođe ističu da Osporeni zakon: „[...] *legalizuje **arbitraran postupak** koji ima za posledicu povredu osnovnih ustavnih prava subjekata kojima se obraća, onemogućavajući im pristup pravdi – u fazi upravnog postupka (u Birou), budući da im nije data nijedna mogućnost žalbe u ovoj instituciji na njene odluke i radnje koje utiču na njihov pravni interes.*“
55. U vezi sa drugim, odnosno njihovim navodom koji se veže sa **teretom dokazivanja**, podnosioci zahteva, između ostalog, ističu: “*Osporeni zakon, bez obzira na njegov naslov “za proveru”, koji se suštinski odnosi na nadležnosti ove institucije, predstavlja zakon za “istragu” i oduzimanje neopravdane imovine u parničnom postupku i primenjuje se samo na javne službenike i treća lica (u vezi sa javnim službenicima)”. U tom kontekstu, podnosioci zahteva napominju: “[...] *imovina koja je predmet provere je neopravdana sve dok stranka ne dokaže da je zakonita i da teret dokazivanja zakonitosti sticanja imovine - predmeta provere, pripada samo stranci - subjektu - protiv koga se vodi postupak*”.*
56. U vezi sa trećim, odnosno navodom koji se veže sa **načelom retroaktivnosti**, podnosioci zahteva navode sledeće: “*Osporeni zakon se primenjuje retroaktivno, što je u suprotnosti sa praksom Venecijanskog mišljenja (stav 62. Kontrolne liste), prema kojem, pored*

*zabrane retroaktivnosti krivičnog zakonodavstva, i u oblasti građanskog i upravnog prava, retroaktivno dejstvo zakona negativno utiče na prava i pravne interese subjekta u postupku”.*

57. Pored toga, podnosioci zahteva tvrde da je: *“[...] u odredbama člana 2., na potpuno proizvoljan način određeno retroaktivno vremensko dejstvo – 17. februar 2008. godine, kao vremenski period od koga će se primenjivati provera imovine službenih lica, bez definisanja bilo kakvih kriterijuma zašto se ne primenjuje na javne službenike koji su obavljali dužnost pre ovog perioda, ne uspostavljajući nikakvu pravnu jasnoću za kategoriju funkcionera koji su radili pre ovog perioda, a nastavili su da rade posle 17. februara 2008. godine, za uslove i okolnosti kako će se oceniti i izvršiti provera imovine, bez postavljanja zakonskih kriterijuma zašto će se, s jedne strane, konfiskacija primenjivati u parničnom postupku, a sa druge strane "procena verovatnoće" će se primenjivati kao standard dokaza koji nije primenljiv u parničnom postupku”.*
58. U vezi sa četvrtim, odnosno navodom koji se veže za **zakonsku koliziju**, podnosioci zahteva naglašavaju da se na osnovu stava 2. člana 2. osporenog zakona, taj zakon primenjuje na neopravdanu imovinu stečenu: (i) za vreme vršenja funkcije subjekata iz stava 1. ovog člana, od 17. februara 2008. godine; i (ii) u periodu od deset (10) godina od trenutka kada subjekti iz stava 1. ovog člana prestanu da vrše svoje funkcije, dok na osnovu stava 3. člana 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, period provere ne može da bude duži od pet (5) godina od kada je službeno lice prestalo da vrši javne funkcije, stoga, isti tvrde da postoji pravna kolizija između stava 2. člana 2. i stava 3. člana 22. osporenog zakona, koja *„[...] ima za posledicu povredu pravne sigurnosti i povredu načela zakonitosti u postupku“.*
59. U vezi sa petim, odnosno navodom koji se veže sa **jednakošću pred zakonom**, podnosioci zahteva tvrde da je član 2. osporenog zakona u suprotnosti i sa članom 3. [Jednakost pred zakonom] Ustava, zbog toga što: *„Primena samo na određeni deo građana (javnih službenika), a ne na sve građane bez razlike, predstavlja i povredu člana 24. (Jednakost pred zakonom) Ustava i obavezujućih međunarodnih instrumenata [...]“*, odnosno članova 2. i 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, člana 14. EKLJP-a i člana 1. Protokola 12. EKLJP-a, a koje odredbe oni i citiraju u svom zahtevu.
60. Podnosioci zahteva takođe smatraju: *“Dok osporeni zakon "namerava" da predstavi novo oruđe u "borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije", on je ograničen samo na nivo javnih službenika, pretpostavljajući da se ove pojave javljaju "samo" od potonjih i samo u "oblasti javnih funkcija", a ne od drugih lica, čime se omogućava potpuna amnestija prema drugim neshlužbenim licima da ne podležu "proveri imovine", čak i ako imaju istu koja je očigledno neopravdana, takođe i da nudi i amnestiju za [bilo kog] javnog službenika iz oblasti njegove delatnosti, ako nesklad između njegovih prihoda i bogatstva ne prelazi vrednost od dvadeset pet hiljada (25.000) evra, a da ne nudi bilo kakav pravni standard o tome na kojim će se naučnim, stručnim i objektivnim pokazateljima „meriti“, odnosno proceniti imovinska mera subjekta koji se proverava”.*
61. U ovom kontekstu, podnosioci zahteva podvlače sledeće: *“[...] imovina subjekta u postupku biće procenjena na osnovu tržišne vrednosti u trenutku provere, bez obzira da li se imovina subjekta nalazi u njegovoj svojini, iz ranijeg perioda u kome je njena vrednost bila višestruko manja. Ovakav tretman je očigledno neosnovan, neprihvatljiv i predstavlja mogućnost neograničene proizvoljnosti za instituciju koja vodi ovaj postupak”.*

(ii) *Navodi o neusaglašenosti članova 4. i 9. osporenog zakona sa članovima 4. i 142. Ustava*

62. U vezi sa članom 4. (Osnivanje) osporenog zakona, kojim je predviđeno osnivanje Državnog biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine (u daljem tekstu: Državni biro), podnosioci zahteva tvrde sledeće: “[...] ova institucija se uspostavlja kao nezavisan organ (član 4), javni i specijalizovani, ali kao takav ne poštuje kriterijume iz člana 142. Ustava”. Pored toga, isti smatraju da je u suprotnosti i sa članom 38. (Osnivanje nezavisnih agencija) Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (u daljem tekstu: Zakon o državnoj upravi i nezavisnim agencijama) zbog toga što, prema njima, “[...] nezavisne agencije se osnivaju zakonom na osnovu člana 142. Ustava i nisu deo ovlašćenja izvršne vlasti Vlade i služe Skupštini za vršenje specijalizovanog parlamentarnog nadzora/kontrole zakonitosti i integriteta u oblastima pojedinih administrativnih delatnosti”.
63. Podnosioci zahteva smatraju da Državni biro, “[...] nije institucija koja služi Skupštini u vršenju parlamentarnog nadzora/ kontrole. Kao takav, ne može da ulazi u okvire nezavisnih institucija iz člana 142. Ustava, niti je deo institucija pravde iz Glave VII Ustava (pravosuđe)”. S tim u vezi, podnosioci zahteva naglašavaju da Državni biro “[...] ima tužilačku funkciju jer istražuje i proverava imovinsko stanje službenih lica” i da bez obzira na definiciju u članu 4. osporenog zakona, kao “nezavisan i specijalizovan organ”, ni u jednoj njegovoj odredbi ne sadrži uslove, kriterijume i kvalifikacije službenika koji rade u njemu. S tim u vezi, podnosioci navode da nije uzeta u obzir preporuka Venecijanske komisije o važnosti uređenja statusa i kvalifikacija osoblja ove institucije, koje “[...] nužno mora biti specijalizovano”.
64. Što se tiče člana 9. (Status i nezavisnost) osporenog zakona, koji utvrđuje da se službenici Državnog biroa smatraju javnim službenicima u skladu sa Zakonom o javnim službenicima, podnosioci zahteva navode da je to: “[...] prva i jedina definicija koja se odnosi na osoblje ove institucije, definicija koja je očigledno nedovoljna, ostavljajući mogućnost arbitrarnosti u njihovom zapošljavanju i ne definišući standarde i minimalne kriterijume njihove stručne osposobljenosti i iskustva”.
65. Kao rezultat toga, podnosioci smatraju da članovi 4. i 9. osporenog zakona krše i član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, jer je ovim službenicima, na osnovu stava 3. člana 9. osporenog zakona, “[...] priznata (puna nadležnost i zaštita) u vršenju službene dužnosti”. U ovom kontekstu, podnosioci zahteva naglašavaju da prema Ustavu, imunitet uživaju samo nosioci institucija centralnih vlasti, članovi pravosudnih i drugih ustavnih institucija, tako da, po njihovim navodima, “[...] neispunjavanje ustavnih standarda iz člana 142. Ustava od strane ove institucije utvrđenih osporenim zakonom, implicira ustavnu i zakonsku nemogućnost pružanja funkcionalnog imuniteta službenicima ove institucije.”

(iii) *Navodi o neusaglašenosti člana 15. osporenog zakona sa načelom pravne sigurnosti i vladavine prava*

66. Podnosioci zahteva tvrde da je sadržaj člana 15. (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona, koji utvrđuje postupak izbora generalnog direktora Državnog biroa, “[...] kontradiktoran i krši ustavne garancije Skupštine” zbog toga što, s jedne strane, ovlašćuje Nadzornu komisiju iz člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog

zakona da sprovede postupak regrutacije za radno mesto generalnog direktora i predloži Skupštini uspešne kandidate, dok s druge strane, u slučaju neuspeha ovog procesa, stav 16. člana 15. osporenog zakona ovlašćuje Komisiju da raspiše konkurs i sprovede postupke, uključujući i izbor kandidata za generalnog direktora.

67. Takođe, podnosioci zahteva tvrde da ovo pravno rešenje predstavlja povredu načela pravne sigurnosti, vladavine prava i izborne nadležnosti Skupštine za ovo radno mesto. S tim u vezi, isti smatraju da, *“[...] ovakvo rešenje, u hipotetičkoj situaciji, predstavlja idealnu priliku za zloupotrebu i ismevanje zakonodavne institucije uoči predloga Komisije o neozbiljnim, nekredibilnim i neprofesionalnim kandidaturama, u cilju neuspeha procedure u Skupštini i postizanje situacije kada Komisija regrutuje i konačno odlučuje o izboru generalnog direktora”*. U tom kontekstu, podnosioci zahteva naglašavaju da član 17. (Prestanak mandata generalnog direktora) osporenog zakona, koji predviđa postupak razrešenja generalnog direktora, uopšte ne predviđa mogućnost razrešenja u slučaju imenovanja u ovoj vrsti postupka.
- (iv) *Navodi o neusaglašenosti članova 18, 19. i 20. osporenog zakona sa članovima 46. i 55. Ustava*
68. Podnosioci zahteva tvrde da član 18. (Pokretanje postupka), član 19. (Prikupljanje informacija radi provere) i član 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona, koji predviđa prikupljanje informacija za potrebe provere, nije utvrdio način prikupljanja tih informacija uprkos ponovljenim primedbama Venecijanske komisije, kao i da informacije od podstava 1.1 do podstava 1.12 stava 1. člana 19. osporenog zakona direktno povređuju pravo na imovinu, zagarantovano članom 46. [Zaštita imovine] Ustava, u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola 1. EKLJP.
69. Podnosioci zahteva naglašavaju da član 46. Ustava, odnosno pravo na imovinu može biti predmet ograničenja ali u skladu sa članom 55. Ustava, a radi pojašnjenja ograničenja prema ovom članu, podnosioci zahteva citiraju presudu Suda u slučaju KO54/20 u vezi sa četiri uslova prema kojima se osnovna prava i slobode mogu ograničiti (vidi slučaj Suda [KO54/20](#), podnosilac *Predsednik Republike Kosovo*, ocena ustavnosti odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo od 23. marta 2020. godine, presuda od 6. aprila 2020. godine, stavovi 191-192). U tom kontekstu, podnosioci zahteva ponavljaju test člana 55. Ustava, odnosno uslove, koji, prema gore navedenoj presudi Suda, moraju da odgovore na sledeća pitanja: *“(i) Da li je ograničenje određenog prava ili slobode zagarantovane Ustavom bilo “propisano zakonom?”; (ii) Da li je ograničavanje određenog prava ili slobode težilo legitimnom cilju, odnosno da li se predmetnim ograničenjem ispunjava cilj zbog kog je ograničenje dozvoljeno?; (iii) Da li je ograničenje određenog prava ili slobode bilo proporcionalno, odnosno da li je ograničenje izvršeno samo u meri u kojoj je to neophodno?; i (iv) Da li je postavljeno ograničenje neophodno u otvorenom i demokratskom društvu? (vidi slučaj Suda KO54/20, citiran iznad, stav 197)”*. Shodno tome, podnosioci zahteva tvrde da osporeni zakon na arbitraran način ograničava pravo na imovinu zagarantovano članom 46. Ustava, zbog toga što, po njihovom mišljenju, *“[...] bez obzira da li je ovo ograničenje učinjeno zakonom, ono je nesrazmerno i nije neophodno u demokratskom društvu u kome je naše društvo organizovano i funkcionise”*.
70. Što se tiče člana 18. (Pokretanje postupka) i člana 19. (Prikupljanje informacija radi provere) u vezi sa članom 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona, podnosioci zahteva smatraju da se ovim odredbama arbitrarno ne krši samo pravo na imovinu iz člana 46. Ustava, već, u suštini, i član 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, zbog



toga što se lice koje je subjekt provere lišava prava na blagovremen uvid u dokumente i relevantne spise, lišava prava na saslušanje, a takođe lišava se i prava da se brani ćutanjem i da ne inkriminiše sebe i članove porodice. U tom smislu, podnosioci zahteva dodaju da se ova prava: “[...] krše i u odnosu na predstavnike institucija koji su dužni da sarađuju sa Biroom, kao i druga fizička i pravna lica protiv kojih Biro, po osnovu stava 5. člana 20. podnosi krivičnu prijavu državnom tužiocu zbog krivičnog dela "neizvršavanje sudskih odluka", ako su izabrali pravo na ćutanje i ako postoji odluka suda o pribavljanju određenih informacija ili dokumenata”.

(v) Ostali navodi o neusaglašenosti osporenog zakona sa Ustavom

71. Podnosioci zahteva dalje navode da je osporeni zakon u suprotnosti sa samim konceptualnim dokumentom koji je prethodio njegovom usvajanju, zbog toga što, “[...] nije uzeo u obzir praksu demokratskih zemalja, od kojih većina, "građansku konfiskaciju" uopšte ne primenjuju, a u suprotnom slučaju, oni to rade preko pravosudnih institucija kao što su tužilaštvo i institucije za sprovođenje zakona, ali procenjuju svaku instituciju van orbite običnih institucija čiji je zadatak da istražuju i bore se protiv takvih pojava kao što su organizovani kriminal, korupcija, pranje novca, itd.”. Isti, takođe, naglašavaju da se Republika Kosovo ne može upoređivati sa državama koje su prihvatile sistem građanskog oduzimanja zbog problema sa neformalnom ekonomijom, pristupom imovini, odnosno nedefinisanosti vlasništva, velikih doznaka emigracije i nemogućnosti njihove registracije, široke prakse neformalnih ugovora u privrednim odnosima, te da u tom smislu donošenje osporenog zakona predstavlja nesrazmernu i nepotrebnu meru i da bi za posledicu imalo povredu osnovnih ljudskih prava u duhu člana 21. Ustava i ustavnih garancija pravičnog postupka.
72. Takođe, podnosioci zahteva objašnjavaju pred Sudom, da su “svesni da nije dužnost Ustavnog suda da ocenjuje da li određeni zakon sadrži dobru javnu politiku ili ne, ali pozdravljaju njegovu ulogu da detaljno oceni da li su njime prekršena ili povređena ustavna prava i slobode, principi organizacije podele i međusobne kontrole vlasti i da oceni da li kroz njega predložena zakonska procedura obezbeđuje garancije sadržane u članu 31. Ustava, uključujući, ali ne ograničavajući se na ocenu da li je standard "procena verovatnoće" je dovoljno i prihvatljivo za opravdanje pokretanja i razvoja postupka oduzimanja”.
73. Podnosioci zahteva traže i ocenu Suda po pitanju neusaglašenosti stava 13. člana 23. (Postupak u Birou) osporenog zakona sa Ustavom u pitanjima građanskog oduzimanja-u parničnom postupku i u suprotnosti sa načelima parničnog postupka, kao i neusaglašenosti stava 7. člana 69. (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona sa članom 142. Ustava zbog toga što je predloženo da “[...] do funkcionalizacije Biroa administrativnu funkciju vrši Agencija za sprečavanje korupcije, kojoj se dodeljuju dodatna budžetska sredstva za obavljanje ove funkcije”.
74. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda sledeće:

“57. Iz gore navedenog, u svetlu činjenica i zaštite ustavnih garancija, ovih garancija povređenih spornim zakonom, tražimo od Suda kao ustavne i nezavisne institucije za zaštitu ustavnosti koja vrši konačno tumačenje Ustava, da oceni ustavnost osporenog zakona i poništi ga u celini, kao neusaglašenog sa Ustavom.

58. Kao podnosioci zahteva, uvereni smo da sporni zakon nema ustavnu i zakonsku osnovu, da je protivan principima demokratskog poretka države Republike Kosovo, da

*krši ljudska prava, da krši i podriiva nezavisnost nezavisnih pravosudnih institucija Republike Kosovo i takođe je u suprotnosti sa dva mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa pitanjima pokrenutim u ovom zahtevu”.*

(vi) *U vezi sa prihvatljivošću zahteva*

75. U vezi sa prihvatljivošću zahteva, podnosioci zahteva naglašavaju da je isti podnet u skladu sa članom 112. i stavom 5. člana 113. Ustava u redovnom roku i s tim u vezi izjavljuju sledeće: *“[...] pozdravljamo aktivnu ulogu ovog Suda u zaštiti ustavnih garancija definisanih u članu 7. [Vrednosti], članu 21. [Opšta načela], članu 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], članu 24. [Jednakost pred zakonom], članu 46. [Zaštita imovine], članu 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda], članu 142. [Nezavisne agencije] Ustava koje su povređene osporenim zakonom Skupštine i da prihvati ovaj zahtev na razmatranje i meritorno odlučivanje”.*

(vii) *Zahtev za privremenu meru*

76. U kontekstu privremene mere, podnosioci zahteva traže od Suda da: *“[...] ne dovodeći u pitanje prihvatljivost ili osnovanost zahteva, obavesti uključene stranke da je sporni zakon usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo i osporen prema članu 113, stav 5. Ustava, ex-lege se suspenduje na način da se ne upućuje na dekretiranje i objavljivanje u Službenom listu do konačne odluke Ustavnog suda po osporenom slučaju”.*
77. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda da proglasi da su odredbe osporenog zakona, u celini, u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo.

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

78. Kako je navedeno u delu postupka pred Sudom ove presude, komentare na zahtev dali su: (i) Ombudsman; (ii) Ministarstvo pravde; i (iii) poslanik Skupštine g. Adnan Rustemi u ime parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!. Dok su Ministarstvo pravde i podnosioci zahteva dostavili odgovore na komentare. Komentari i odgovori na komentare zainteresovanih lica koji se odnose na osporeni zakon, koji je predmet ocene ustavnosti od strane Suda, biće predstavljeni u nastavku.

#### **(i) Komentari Ombudsmana koji su dostavljeni 8. marta 2023. godine**

79. Dana 8. marta 2023. godine, Ombudsman je dostavio svoje komentare koji se odnose na navode podnosioca zahteva, u kojima je na početku naglasio da je analizirao osporeni zakon u svetlu „*Mišljenja br. 1083/2022 Venecijanske komisije od 20. juna 2022. godine*“ i „*Mišljenja br. 1113/2022 Venecijanske komisije od 19. decembra 2022. godine*“, u vezi sa predmetnim pitanjem.
80. Ombudsman smatra da Sud treba da oceni da li se odredbama osporenog zakona: *“[...] povređuje pravo na imovinu, pravna sigurnost, pravo na pravni lek, kao i pravo na pravično i nepristrasno suđenje, ova prava zagarantovana Ustavom Republike Kosovo”.*
81. Što se tiče podstava 4. stava 1. člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona, u kome je utvrđeno da se u Nadzornoj komisiji za postupak izbora generalnog direktora Državnog biroa, u svojstvu člana imenuje jedan od zamenika Ombudsmana. Ombudsman traži od Suda da oceni usaglašenost ove odredbe sa odredbama kojima se

garantuje nezavisnost Ombudsmana prema članu 132. Ustava. S tim u vezi, Ombudsman smatra: “[...] da ni Ustav Republike Kosovo ni Zakon br. 05/L-019 o Narodnom advokatu ne daju takvu nadležnost Ombudsmanu, prema kojoj Ombudsman može imenovati jednog člana u nezavisnim organima“, i kao rezultat ovih opredeljenja, Ombudsman smatra veoma važnim da Ustavni sud oceni ustavnost utvrđivanja ovlašćenja Ombudsmana u imenovanju zamenika Ombudsmana za člana Nezavisne komisije Biroa, u pogledu povrede njegove nezavisnosti, kako je zagantovano Ustavom Republike Kosovo.

82. U vezi sa postupkom izbora generalnog direktora Državnog biroa koji je utvrđen stavom 16. člana 15. (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona, Ombudsman traži od Suda da oceni da li je nadležnost Nadzorne komisije nakon neuspeha postupka izbora od strane Skupštine kandidata za ovo radno mesto u suprotnosti sa ustavnim odredbama kojima su utvrđene nadležnosti Skupštine, odnosno sa članom 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava. Ombudsman smatra da prema odredbama člana 65. Ustava i člana 45. (Obrazovanje *Ad-hoc* komisije) Poslovnika Skupštine Republike Kosovo, “[...] ni Ustav Republike Kosovo ni Poslovnik Skupštine Republike Kosovo ne daju ovlašćenje skupštinskim odborima da donesu odluku kojom mogu da izaberu Generalnog direktora nezavisnih organa ustanovljenih zakonom”. Pored toga, Ombudsman upoređuje postupak izbora direktora Agencije za sprečavanje korupcije, koji se prema odnosnom zakonu, bira većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju, a za koji postupak smatra da ga “[...] treba primeniti i u slučaju izbora direktora Biroa”.

#### **(ii) Komentare koje je dostavilo Ministarstvo pravde, 8. marta 2023. godine**

83. Dana 8. marta 2023. godine, Ministarstvo pravde je dostavilo Sudu svoje komentare koji se odnose na navode podnosioca zahteva i priložilo je sledeće dokumente na engleskom i albanskom jeziku: (i) Prvo mišljenje Venecijanske komisije i (ii) Drugo mišljenje Venecijanske komisije. Dana 24. marta 2023. godine, Ministarstvo pravde je dostavilo i Prateću informaciju Venecijanske komisije u vezi sa osporenim zakonom.
84. Na početku, Ministarstvo pravde je u svojim komentarima opisalo procesne korake za usvajanje osporenog zakona, uključujući i fazu izrade konceptualnog dokumenta, koji je prethodio izradi zakona. Isto je navelo sastav radne grupe za izradu osporenog zakona i postupak usvajanja u Vladi i Skupštini, kao i proceduru dobijanja mišljenja Venecijanske komisije i adresiranje njenih preporuka.
85. Sud će u nastavku rezimirati komentare Ministarstva pravde koji se odnose na navode podnosioca zahteva i osporeni zakon, uključujući i one koji se odnose na (i) članove 2. i 22. osporenog zakona; (ii) članove 4. i 9. osporenog zakona; (iii) član 15. osporenog zakona; i (iv) član 19. osporenog zakona.

#### **(i) Povodom navoda o članovima 2. i 22. osporenog zakona**

86. Povodom navoda podnosioca zahteva da su članovi 2. i 22. osporenog zakona u suprotnosti sa načelom vladavine prava na osnovu Kontrolne liste Venecijanske komisije, konkretnije na zakonitost kao njen element, Ministarstvo pravde, između ostalog ističe: “Što se tiče elementa zakonitosti, osporavanje se zasniva na postupku preliminarog usvajanja, okarakterišući ga kao netransparentan, neodgovoran i nedemokratski, ali ni u jednom trenutku nije elaborirano šta je ovaj proces učinilo takvim. Međutim, ponudićemo argumente i dokaze koji dokazuju da je zakonodavna procedura prema Venecijanskoj komisiji u potpunosti sprovedena. Tokom izrade nacrtu zakona od strane Ministarstva

pravde i Skupštine Republike Kosovo, ceo proces je bio transparentan, sveobuhvatan i u skladu sa zakonodavstvom na snazi u pogledu revizije i konsultacija pravnih akata. Pored poštovanja zakonske procedure, radne grupe na nivou Ministarstva i Skupštine uključili su i predstavnike pravosudnog sistema (sudije Vrhovnog i Apelacionog suda, tužioce iz Kancelarije glavnog državnog tužioca), međunarodne partnere (Kancelarija Evropske unije, Ambasada SAD, OPDAT, OEBS, UNDP), nezavisne međunarodne eksperte kao i predstavnike organizacija civilnog društva. Ministarstvo pravde je sprovelo preliminarne i javne konsultacije, a Skupština je organizovala i javnu raspravu 23.09.2022. godine sa ciljem informisanja zainteresovanih o sadržaju Nacrta zakona”.

87. Povodom navoda podnosioca zahteva o retroaktivnosti zakona, Ministarstvo pravde, između ostalog, ističe: “[...] retroaktivnost je dozvoljena u građanskoj i upravnoj oblasti”, i s tim u vezi citira standarde koje je uspostavila Venecijanska komisija, i to: “[...] jedno retroaktivno ograničavanje prava pojedinaca ili nametanje novih dužnosti može biti dozvoljeno, ali samo ako je to u javnom interesu i u skladu sa principom proporcionalnosti”. S tim u vezi, Ministarstvo pravde navodi i sledeće: “[...] činjenica da je nacrt zakona u celini dva puta bio podvrgnut kontroli Venecijanske komisije i u oba mišljenja izdata za ovaj zakon nije utvrđena greška u pogledu retroaktivnosti. Nadalje, Zakon br. 06/L-087 o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine predviđa mogućnost retroaktivnosti u periodu od deset (10) godina”.
88. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o pravnoj koliziji između stava 2. člana 2. i stava 3. člana 22. osporenog zakona, Ministarstvo pravde objašnjava: “[...] član 2. (2) Zakona definiše delokrug zakona u pogledu toga na koje od službenih lica se primenjuju odredbe zakona, odnosno rok u kome je i) subjekat koji se podvrgava proveri počeo da vrši javnu funkciju (podstav 2.1) i ii) period nakon kojeg je subjekat koji se podvrgava proveri prestao da obavlja javnu funkciju (podstav 2.2). Dok je, prema članu 22, period provere imovine subjekta provere određen i ograničen je samo na period u kome je on/ona obavljao javnu funkciju. Ovim članom preciziran je i izuzetak od ovog pravila, a to je kada Državni biro proceni ili utvrdi da je imovina službenog lica stečena nakon perioda vršenja javne funkcije u velikoj meri veća od zakonitih prihoda ili imovine stečene tokom perioda vršenja javne funkcije od strane službenog lica. Provera imovine može se izvršiti i nakon prestanka javne funkcije u periodu ne dužem od pet (5) godina. Dakle, ova dva člana nisu u suprotnosti, što samim tim ne predstavlja povredu principa pravne sigurnosti”.
89. Povodom navoda podnosioca zahteva da je član 2. osporenog zakona u suprotnosti sa članom 24. Ustava zbog toga što se isti primenjuje samo na javne službenike a ne na sve građane bez razlike i da zbog toga predstavlja povredu načela jednakosti pred zakonom, Ministarstvo pravde naglašava da podnosioci zahteva koriste izraz “javni službenici”, iako su subjekti ovog zakona službena lica i “[...] slična zakonska rešenja su prošla test nepovredivosti prava službenih lica u odnosu na druge građane čak i kroz utvrđene međunarodne standarde. Štaviše, polazeći od druge činjenice da službena lica, na osnovu odgovornosti koja snose, imali su mogućnost da vrše svoj uticaj da se nezakonito okoriste sredstvima javnog budžeta države, svrha zakona je da zaštiti svoje građane vraćanjem imovine otuđene iz državnog budžeta i vraćanje te imovine u korist građana. Između ostalog, kao što je poznato iz prihvaćenih pravnih koncepata, zakonima se uređuju određeni društveni odnosi i jedan takav čini ovaj zakon”.
90. U vezi sa navodom podnosioca zahteva koji kvalifikuju kao “proizvoljno” utvrđivanje datuma 17. februar 2008. godine za sprovođenje postupka provere, Ministarstvo pravde podvlači: “[...] na osnovu načela pravne sigurnosti, mora se odrediti rok za sprovođenje

zakona, a u konkretnom slučaju, kada takav rok ne bi bio utvrđen, to bi jasno predstavljalo proizvoljnost. U konkretnom slučaju, datum naveden u Zakonu, osim veze sa simbolikom formalizacije državnosti Republike Kosovo, povezan je i sa činjenicom da se od tog vremena materijalizovao zahtev da se svaki zakonski prenos imovine vrši bankovnim transakcijama, što se u smislu ovog zakona smatra odlučujućim dokazom za potrebe provere imovine”.

91. Takođe, kada je u pitanju osporavanje standarda “procene verovatnoće” od strane podnosioca zahteva, Ministarstvo pravde je istaklo sledeće: “Ovaj standard je potvrdila i Venecijanska komisija kao standard dokazivanja u parničnom postupku, u stavovima 13. i 57. Prvog mišljenja na Nacrt zakona o Državnom birou. U međuvremenu, čak i u Drugom mišljenju Venecijanske komisije na Nacrt zakona o Državnom birou, u stavu 11, ponovo je potvrđen standard procene verovatnoće [...]”, odnosno, isto citira stav 25 Drugog mišljenja, “Po mišljenju Venecijanske komisije, pitanje tereta dokazivanja je na zadovoljavajući način rešeno u novoj verziji Nacrta zakona”.

92. Što se pak tiče osporavanja ustavnosti vrednosti utvrđene u članu 2. osporenog zakona od strane podnosioca zahteva, Ministarstvo pravde smatra: “[...] Zakon mora definisati vrednost na kojoj se mora izvršiti provera imovine, a vrednost definisana zakonom je definisana kao indikativna vrednost godišnjih prihoda službenih lica. U suprotnom, neodređivanje novčane vrednosti na osnovu koje bi se vršila provera imovine moglo bi se kvalifikovati kao mogućnost proizvoljnosti i narušavanja pravne sigurnosti. Takođe, prilikom izrade politike oduzimanja i zaplene neopravdane imovine uzet je u obzir veliki broj praksi drugih zemalja koje su u svojim relevantnim zakonima za konfiskaciju predvideli novčanu vrednost na osnovu koje je izvršena verifikacija imovine”.

(ii) Povodom navoda o članovima 4. i 9. osporenog zakona

93. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o neusaglašenosti članova 4. i 9. osporenog zakona sa članom 142. Ustava, Ministarstvo pravde naglašava da osporeni zakon: “[...] ustanovljava Državni biro kao nezavisno i specijalizovano telo za proveru neopravdane imovine. Državni biro kao telo koje je osnovala Skupština u članovima 4. i 9. ne krši član 142. Ustava pošto su ispunjena četiri (4) osnovna elementa ovog člana, a to su: i) osnivanje zakonom od strane Skupštine, ii) ostvarivanje njihove funkcije nezavisno i bez uticaja, iii) garancija njihove nezavisnosti kroz sopstveni budžet; i iv) ustavna garancija da drugi državni organi moraju saradivati i odgovarati na zahteve ovih institucija”. To je, prema navodima Ministarstva pravde prihvaćeno i u stavu 20. Drugog mišljenja Venecijanske komisije.

94. Povodom navoda podnosioca zahteva da nije adresirana preporuka iz Prvog mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa uređenjem statusa i kvalifikacijama službenika koji će raditi u Državnom birou, Ministarstvo pravde citira Drugo mišljenje Venecijanske komisije, gde prema njima: “[...] Što se tiče institucionalnog kapaciteta Državnog biroa da na adekvatan način ispuni svoj zadatak, Venecijanska komisija napominje da Državni biro sada ima najmanje četiri jedinice [...]”.

95. Povodom navoda podnosioca zahteva da Državni biro u aspektu nadležnosti ima tužilačku funkciju, Ministarstvo pravde smatra da: “[...] ne stoji zbog činjenice jer institucija Državnog tužioca ima ustavna ovlašćenja da istražuje krivična dela i počiniocima krivičnih dela, kako je to definisano članom 109. Ustava. Dok, Državni biro vrši verifikaciju imovine u građanskom aspektu, ne mešajući se u aspekt krivične istrage. Naime, prema

*zakonu o Državnom birou, ako Državni biro ima informaciju o imovini koja se proverava i o kojoj se vodi krivični postupak, onda Državni biro obustavlja proveru do okončanja postupka”.*

*(iii) Povodom navoda o članu 15. (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona*

96. U vezi navoda podnosioca zahteva o povredi ustavnih garancija Skupštine u trenutku izbora generalnog direktora čime se po njima narušava načelo vladavine prava, pravne sigurnosti i izborne nadležnosti Skupštine, Ministarstvo pravde smatra sledeće: “[...] postojala je posebna preporuka Venecijanske komisije u vezi sa načinom izbora generalnog direktora. Prema preporukama, depolitizaciju procesa izbora garantovala bi spoljna, a ne skupštinska komisija, u kojem bi sastavu bili poslanici pozicije i opozicije. Nezavisnost nadzorne komisije Državnog biroa obezbeđuje i nezavisnost Državnog biroa. Nadzorna komisija ima nadležnost da izabere kandidate i predloži ih Skupštini Kosova. Skupština će tada imati mogućnost da glasa za kandidata za Generalnog direktora. Venecijanska komisija je u drugom mišljenju preporučila situaciju deblokade za izbor Generalnog direktora. Na taj način, Zakon je predvideo dodatnu nadležnost za Nadzornu komisiju u slučaju da Skupština dva puta ne uspe da izabere Generalnog direktora, ta nadležnost prelazi na Nadzornu komisiju. Ovo jasno govori da sa ovom zakonskom odredbom nije povređena ustavna izborna nadležnost Skupštine Kosova iz razloga što Ustav ne predviđa izbor direktora bilo koje Agencije. Takođe, nema povrede vladavine prava i pravne sigurnosti, jer je izborna nadležnost Skupštine definisana zakonom, a zakonska nadležnost Skupštine da bira Generalnog direktora nije povređena, jer je Zakonom predviđeno da Skupština u dva kruga većinom predviđenom članom 80. Ustava bira generalnog direktora.”

*(iv) Povodom navoda o članu 19. osporenog zakona*

97. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o neusaglašenosti člana 19. (Prikupljanje informacije u cilju provere) osporenog zakona sa članom 46. Ustava, Ministarstvo pravde navodi: “Informacije koje Državni biro prikuplja ne mogu se smatrati mešanjem u pravo svojine, jer Državni biro prikuplja podatke samo radi provere, dok je po zakonu samo sud jedini organ koji konačno odlučuje o pravu svojine prema određenim postupcima i u skladu sa Zakonom i Ustavom”. Pored toga, Ministarstvo pravde se poziva na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), u kojoj je naglašeno: “[...] mere koje predstavljaju mešanje u imovinu mogu se pokrenuti, što je pojam koji sam po sebi uključuje proveru i predlog za oduzimanje, čak i od organa koji nemaju sudski ili tužilački karakter”. U tom kontekstu, Ministarstvo pravde pominje predmet ESLJP-a, [Air Canada protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 18465/91, presuda od 5. maja 1995. godine, u kojem “[...] sve mere koje su se odnosile na proveru, upozorenje, istragu, pa čak u tom slučaju i zaplenu imovine (aviona kompanije), sprovodili su carinski i poreski službenici Velike Britanije”. U ovom kontekstu, Ministarstvo pravde se poziva i na predmete ESLJP-a [AGOSI protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 9118/80, presuda od 24. oktobra 1986. godine i [Karahasanoglu protiv Turske](#), br. 21392/08, presuda od 16. juna 2021. godine.
98. Ministarstvo pravde takođe navodi: “U gore pomenutim slučajevima, vansudske i netužilačke institucije su prikupile dokaze i oduzele imovine, dok u slučaju Državnog biroa isti samo prikuplja i proverava informacije po postupku predviđenom Zakonom. Prikupljanje i verifikacija podataka koji se odnose na imovinu nije u suprotnosti sa članom 46. Ustava, pošto u Republici Kosovo postoje i druge institucije kao što su Agencija

za sprečavanje korupcije, Carina Kosova, Jedinica za finansijsku obaveštajnu delatnost, Poreska uprava Kosova i drugi koji, na osnovu informacija i drugih podataka koje prikupljaju tokom svog rada, pokreću i/ili privremeno oduzimaju imovinu. Dok, u konkretnom slučaju, Državni biro samo proverava i prikuplja informacije o imovini subjekata koji su stranke u postupku, a konačnu odluku o imovini donosi sud”.

99. Povodom navoda da se pravo na imovinu ograničava u suprotnosti sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava, Ministarstvo pravde podvlači da, “[...] pravo svojine nije ograničeno ovim zakonom koji je predmet spora, jer sud ima konačnu ulogu u odlučivanju o imovinskim ili procesnim pravima za stranke. [...] Štaviše, ni Venecijanska komisija nije osporila pravo Državnog biroa da prikuplja informacije ili proverava, ne sporeći da se takvim Zakonom krši pravo na imovinu”.
100. Povodom navoda podnosioca zahteva da se članovima 18. i 19. u vezi sa članom 20. osporenog zakona, ne krši samo član 46. [Zaštita imovine] Ustava, već se u suštini narušavaju i garancije člana 31. Ustava jer se subjekat lišava blagovremenog uvida u dokumente, prava na saslušanje i prava na ćutanje i ne inkriminisanje samog sebe ili članova porodice, Ministarstvo pravde izjavljuje sledeće: “Ovakav navod podnosioca je neosnovan i pravno neodrživ, jer je članom 18. stav 18. [osporenog zakona] precizno je definisano da “Sve informacije biće dostupne stranci koja je predmet postupka provere, osim u slučajevima kada bi ove informacije ugrozile postupak provere, oštetile dokaze, kao i mogle narušiti javni interes”. S tim u vezi, Ministarstvo pravde naglašava da je i stavom 5. člana 62. osporenog zakona utvrđeno sledeće: “[...] date izjave, kao i dokumenti koje je bilo ko dao u okviru postupka provere i oduzimanja po ovom zakonu, ne mogu se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku”.
101. Nadalje, Ministarstvo pravde smatra da je zahtev podnosioca zahteva za ocenu osporenog zakona sa drugim pravnim aktima (horizontalna kontrola zakona), “[...] bez presedana i suprotan Ustavu, Zakonu o Ustavnom sudu i Poslovniku o radu Ustavnog suda”, dok za navod da je stavom 7. člana 69. osporenog zakona povređen član 142. Ustava, bez pružanja argumenata o tome kako je povređen, ocenjuje da je u skladu sa slučajem Suda [KI168/21](#), sa podnosiocem *Petritom Dushijem*, presuda od 7. februara 2022. godine, “[...] da samo podizanje tužbe nije dovoljno utvrđivanje povrede ustavnih članova”.
102. Povodom zahteva za privremenu meru, Ministarstvo pravde navodi: “[...] na osnovu člana 43. Zakona o Ustavnom sudu, čini nepotrebnim zahtev za privremenu meru koji je podneo podnosilac, pošto Zakon ne može biti proglašen od Predsednice i da se objavi u Službenom glasniku i stoga ne bi mogao da se sprovodi do konačne odluke Ustavnog suda.”
103. Na kraju, Ministarstvo pravde u svojim komentarima navodi da je osporeni zakon u punoj saglasnosti sa Ustavom i međunarodnim standardima, uključujući i EKLJP, i predlažu Sudu da donese presudu kojom će se utvrditi da je ovaj zakon u saglasnosti sa Ustavom.

**(iii) Komentari koje je dostavio poslanik Adnan Rustemi, dana 8. marta 2023. godine, u svojstvu poslanika Skupštine**

104. Dana 8. marta 2023. godine, g. Adnan Rustemi je u svojstvu poslanika Skupštine Republike Kosovo iz Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!, dostavio Sudu svoje komentare u vezi sa slučajem KO46/23.

105. U nastavku, Sud će rezimirati komentare poslanika Adnana Rustemija koji se odnose na navode podnosioca zahteva i osporeni zakon, uključujući i one koji se odnose na: (i) članove 2. i 22. osporenog zakona; (ii) član 15. osporenog zakona; i (iii) članove 18, 19. i 20. osporenog zakona.

*(i) Povodom navoda o članovima 2. i 22. osporenog zakona*

106. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o neusaglašenosti članova 2. i 22. osporenog zakona sa članom 7. Ustava, koji garantuje načelo vladavine prava, odnosno njegove elemente, uključujući i onaj zakonitosti, gde spada preliminarni proces usvajanja zakona u postupku koji su podnosioci zahteva okvalifikovali kao “*netransparentan, neodgovoran i nedemokratski*”, poslanik Adnan Rustemi obaveštava Sud, “[...] *U svojstvu predsedavajućeg radne grupe formirane u okviru Komisije za zakonodavstvo Skupštine Republike Kosovo, [...], ova radna grupa bila sastavljena od poslanika Republike Kosovo, predstavnika pravosudnog sistema (sudija i tužilaca), međunarodnih partnera, nezavisnih međunarodnih eksperata kao i predstavnika organizacija civilnog društva. Istovremeno, ova radna grupa je organizovala javnu raspravu 23.09.2022. godine sa svim zainteresovanim stranama i takođe održala 4 radionice (podržane od UNDP-a, Saveta Evrope i DIK-a) i do finalizacije Nacrta zakona, konsultovala se dva puta sa Venecijanskom komisijom*”. U ovim okolnostima, poslanik Adnan Rustemi precizira da su sve strane propisno pozivane na sastanke radnih grupa, kao i da su imale na raspolaganju i različite platforme za iznošenje svojih mišljenja i preporuka.

107. Što se pak tiče navoda podnosioca zahteva da prag od 25.000 (dvadeset pet hiljada) evra pruža amnestiju svakom javnom funkcioneru iz njegovog delokruga rada ako je vrednost odstupanja manja, poslanik Adnan Rustemi objašnjava da je bio dogovor radne grupe da javni službenici koji se suočavaju sa većim odstupanjima imaju prioritet i to se ogleda u stavu 6. člana 18. osporenog zakona, i da: “*Zakon definiše minimalni prag, ali fokus je na predmetima visokog profila, i ova odredba dobija pozitivnu ocenu sa preporukom br. 21 Venecijanskog mišljenja br. 1113/2022 od 19. decembra 2022. godine*”.

*(ii) Povodom navoda o članu 15. osporenog zakona*

108. U vezi sa navodima podnosioca zahteva o osporavanju člana 15 (Postupak izbora Generalnog Direktora), osporenog zakona, u kome se uređuje postupak izbora generalnog direktora Državnog biroa, poslanik Adnan Rustemi navodi da je ovaj član u potpunosti adresirao dva gore navedena mišljenja Venecijanske komisije, odnosno Prvo mišljenje je u svom stavu 39 preporučilo, “[...] *snažne garancije za nezavisnost Biroa kako bi se odupreo svakom mogućem političkom pritisku, bilo bi poželjno da se predvidi izbor generalnog direktora glasanjem kvalifikovane većine Skupštine, uz mehanizam protiv blokiranja procedure*”, i da u ovom kontekstu ovaj položaj bira spoljašnja komisija, sastavljena od nezavisnih stručnjaka ili da kandidate bira ova komisija i da budu predloženi Skupštini na glasanje, dok Drugo mišljenje u svom stavu 34, traži od zakonodavca da, “[...] *obezbedi mehanizam protiv blokade za izbor generalnog direktora Državnog biroa*”.
109. Pored toga, poslanik Adnan Rustemi tvrdi da mehanizam protiv blokiranja izbora generalnog direktora Državnog biroa, “[...] *ima za cilj obezbeđivanje snažnih garancija za nezavisnost Biroa kako bi se odupreo svakom mogućem političkom uticaju*”.



(iii) *Povodom navoda o članovima 18, 19. i 20. osporenog zakona*

110. Povodom navoda o neusaglašenosti člana 19 (Prikupljanje informacija radi provere) osporenog zakona sa članom 46 [Zaštita Imovine] Ustava, odnosno da prikupljanje informacija radi provere direktno krši pravo na imovinu, poslanik Adnan Rustemi naglašava da osporeni Zakon i relevantno zakonodavstvo na snazi pružaju dovoljne garancije za zaštitu imovine i da se institucije za sprovođenje zakona, kao što su Agencija za sprečavanje korupcije, Poreska uprava Kosova, Centralna banka Kosova, Finansijska obaveštajna jedinica, javni beležnici i privatni izvršitelji, obavezuju da na zahtev Državnog biroa, na aktivan način, bez odlaganja, pruže tražene informacije, koje služe samo u svrhu provere i da je sud konačni autoritet koji odlučuje o pravu na imovinu prema utvrđenim procedurama i u skladu sa Zakonom i Ustavom.
111. S tim u vezi, poslanik Adnan Rustemi navodi: *“Biro ni na koji način nema zakonska ovlašćenja za oduzimanje i uskraćivanje prava na imovinu. Isti je institucija sa mandatom za proveru imovine, a informacije koje su prikupljene ovim postupkom šalje sudu na dalje ocenjivanje u zakonom utvrđenom postupku”*, stoga, prema njegovim navodima, ocena da član 19. osporenog zakona direktno zadire u pravo na imovinu ne stoji.
112. Na kraju, poslanik Adnan Rustemi ističe ocenu iz Drugog mišljenja Venecijanske komisije, u kojoj se kaže: *“Novi nacrt zakona predstavlja primenljiv sistem oduzimanja imovine bez kazne na Kosovu”* i da je Komisija za zakonodavstvo nakon prijema ovog mišljenja adresirala i njene poslednje tri primedbe. Isti ocenjuje da je: *“[...] proces razmatranja Zakona br. 08/L-121 o Državnom budžetu za proveru i oduzimanje neopravdane imovine najbolji primer u parlamentarnom postupku kako se sve primedbe Venecijanske komisije rešavaju jedna po jedna, služeći kao vodič u procesu promena”*.

**(iv) Odgovor Ministarstva pravde na komentare podnet 12. aprila 2023. godine**

113. Dana 12. aprila 2023. godine, Ministarstvo pravde je podnelo Sudu odgovor na komentare parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE! i Ombudsmana u vezi sa ocenom ustavnosti osporenog Zakona, i priložilo prateću Informaciju Drugog mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa osporenim zakonom, na engleskom i francuskom jeziku.
114. Što se tiče komentara poslanika Adnana Rustemija iz parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!, Ministarstvo pravde je naglasilo: *”1. [...] Smatramo da su pravilno odgovorili na navode podnosioca zahteva za ocenu Zakona i stoga ih podržavamo”*.
115. Što se tiče komentara Ombudsmana, Ministarstvo pravde je istaklo:

*„[...] primećujemo da su 3 (tri) glavna pitanja postavljena za ocenu od strane Ustavnog suda: a) nadležnost Ombudsmana da imenuje jednog zamenika za člana Nadzorne komisije Državne Kancelarije; b) nadležnost Komisije za izradu procedura i izbor direktora u slučaju da Skupština ne izabere direktora Državne Kancelarije i c) povredu prava na imovinu, pravnu sigurnost, pravo na pravno sredstvo i pravo na pravično i nepristrasno suđenje.*

*3. Pre svega, treba napomenuti da su prva dva pitanja, koja je Ombudsman komentarisao u vezi sa nadležnošću Ombudsmana za imenovanje jednog zamenika za člana Nadzorne komisije Državne Kancelarije a i nadležnošću Komisije za razvoj procedura i izbor direktora u slučaju da Skupština podbaci da izabere direktora Državne Kancelarije, van*

okvira zahteva za ocenu ustavnosti Zakona o Državnoj Kancelariji koji su podneli [podnosioci zahteva]. Međutim, Ministarstvo pravde, kao predlagač zakona, izneće svoje viđenje ovih komentara i svrhu ovih odredbi Zakona.

4. U skladu sa prvim pitanjem koje je Ombudsman pokrenuo u vezi sa nadležnostima Ombudsmana za imenovanje jednog zamenika za člana Nadzorne komisije Državne Kancelarije, neophodno je osvrnuti se na ustavne i zakonske odredbe kojima se reguliše ovlašćenja Ombudsmana u Republici Kosovo.

5. Kao što je poznato, Ustav definiše ulogu Ombudsmana da [ ...] nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa“. Osim toga, Ustavom su definisani i neki drugi propisi koji se odnose na Ombudsmana kao što su izbor, kvalifikacija, razrešenje, budžet i izveštavanje Ombudsmana. Sledi Zakon o Narodnom advokatu koji je dodatno definisao ulogu i ovlašćenja Ombudsmana, dalje proširujući odredbe onoga što je regulisano Ustavom.

6. Na taj način, Zakon o Narodnom advokatu definiše niz ovlašćenja Narodnog advokata, koja obuhvataju ispitivanje žalbi fizičkih ili pravnih lica na navode o povredi ljudskih prava predviđenih ustavom, zakonima i drugim aktima; pojavljuje se kao prijatelj suda i vrši, između ostalog, ovlašćenja za posredovanje i mirenje. Pored ovih ovlašćenja, prema stavu 13. člana 16. „Narodni Advokat vrši i druge poslove utvrđenih Zakonom o zaštiti od diskriminacije, zakonom o ravnopravnosti polova i drugim važećim zakonima”.

7. Stav 13. člana 16. posebno daje jasan pravni osnov i za primenu člana 10. Zakona o Državnoj Kancelariji, jer prema Zakonu o Narodnom advokatu, Narodni advokat vrši i druge poslove utvrđene zakonom, odnosno u ovom slučaju Zakonom o Državnoj Kancelariji.

8. U sadašnjoj zakonskoj regulativi, Ombudsman je po službenoj dužnosti zastupljen u drugim državnim organima. Konkretan slučaj je posebna Komisija za ispitivanje kandidata za imenovanje u Ustavnom sudu. U ovom slučaju, Ombudsman je član ove Komisije po službenoj dužnosti koji priprema i predstavlja Skupštini uži spisak kandidata za sudije Ustavnog suda.

9. Takođe treba napomenuti da u pogledu zamenika Ombudsmana, Ustav na sažet način reguliše pitanja na sledeći način: „Ombudsman ima jednog (1) ili više zamenika. Broj, način izbora i njihov mandat se reguliše zakonom o Ombudsmenu“. Važno je napomenuti da zamenike Ombudsmana bira Skupština Republike Kosovo, stoga imenovanje zamenika u ovoj Nadzornoj komisiji daje još veći legitimitet i razumnost članu 10. Zakona o Državnoj Kancelariji i u uključivanju Ombudsmana u ovu Komisiju. Imenovanje jednog zamenika Ombudsmana treba shvatiti kao vršenje delatnosti institucije Ombudsmana, jer će zamenik obavljati funkciju po službenoj dužnosti u ovoj Nadzornoj komisiji.

10. Dakle, svi članovi imenovani od strane odgovarajućih institucija Republike Kosovo, uključujući zamenika Ombudsmana, služe po službenoj dužnosti kao članovi Nadzorne komisije koja deluje u okviru Državne Kancelarije i mi se ne bavimo direktnim izborom bilo kog člana u institucijama koje su ustavne kategorije i koje se biraju na osnovu ustavnih odredbi. Postoje čak i slučajevi službe Ombudsmana po službenoj dužnosti u drugim zemljama, na primer u Estoniji gde je Ombudsman (u Estoniji se zove Kancelar pravde) po službenoj dužnosti član estonskog sudskog saveta.

11. Ustav Kosova u članu 134 (3) propisuje da „Ombudsman i njeni/njegovi zamenici, ne mogu biti članovi niti jedna političke partije, niti sprovoditi političke, državne ili privatne aktivnosti, kao ni učestvovati u upravnim organima civilnih, ekonomskih ili trgovačkih organizacija“. Ova zabrana ima veze sa ličnim radom i aktivnostima Ombudsmana ili njegovih zamenika, a ne sa službom po službenoj dužnosti u drugoj instituciji. To potvrđuje i Komentar Ustava Kosova za član 134 (3): „Kao prvo, prema dotičnom stavu, efekat pravila nekompatibilnosti se primenjuje od momenta kada se službeno prihvati funkcija Ombudsmana i/ili njegovih zamenika, i završi/prekida po isteku mandata po ustavu ili

zakonu ovih poslednjih. Kao drugo, predmetna ustavna odredba određuje pravila nekompatibilnosti funkcije Ombudsmana i njegovih zamenika sa drugim ličnim ili političkim funkcijama. Kratko rečeno, pravila nekompatibilnosti određuju karakter rada i ličnih aktivnosti koja su zabranjena tokom vremenskog perioda mandata Ombudsmana ili njenih/njegovih zamenika“.

12. Takođe, načela Venecijanske komisije za zaštitu i unapređenje institucije Ombudsmana navode da „Ombudsman ne sme da se tokom svog mandata bavi političkim, administrativnim ili profesionalnim aktivnostima koje su nespojive sa njegovom nezavisnošću i njegovoj/njenoj nepristrasnosti“. Dakle, suštinski element u ovom pravcu, prema Venecijanskoj komisiji, jeste očuvanje nezavisnosti i nepristrasnosti Ombudsmana, odnosno njegovih zamenika, uz zabranu aktivnosti koje mogu narušiti nezavisnost ili nepristrasnost institucije.

13. U svakom slučaju, ovo treba posmatrati u spektru lične delatnosti, a ne u službi po službenoj dužnosti u drugoj instituciji. Na primer: situacija koja može narušiti nezavisnost ili nepristrasnost Ombudsmana je sukob interesa. Prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, sukob interesa je definisan na sledeći način: „Sukob interesa nastaje u situaciji kada zvaničnik ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda da utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti“. Sukob interesa je dakle sukob privatnog i javnog interesa. Obavljanje funkcije zamenika Ombudsmana u Nadzornoj komisiji nije njegova privatna ili lična delatnost, već gore pomenuta služba po službenoj dužnosti u pogledu vršenja ustavnih i zakonskih ovlašćenja Ombudsmana.

14. Kao rezultat toga, ne može se generalno, bez ispitivanja ličnih radnji u vezi sa privatnim interesom pojedinaca, zaključiti da je obavljanje funkcije zamenika Ombudsmana, čak i u ulozi člana Nadzorne komisije Državne Kancelarije, sukob interesa kojim bi se narušila nezavisnost i samostalnost Ombudsmana. U slučajevima kada zamenik Ombudsmana može imati sukob privatnog interesa sa javnim, onda postoje sve zakonske garancije da se ovaj sukob interesa otkloni ili da se preduzmu druge adekvatne mere. Takođe, treba imati na umu da jedan od pet zamenika Ombudsmana, po zakonu, koji obavlja funkciju člana Nadzorne komisije, nije pojedinačan organ odlučivanja u okviru institucije Ombudsmana i stoga ne može donositi odluke niti neposredno uticati na ostvarivanje nadležnosti Ombudsmana za zaštitu i nadzor ljudskih prava.

15. Sud takođe treba da uzme u obzir ocenu sastava Nadzorne komisije Državne Kancelarije od strane Venecijanske komisije, koja, osvrćući se na ovaj sastav, zaključuje da: „Prema stanovištu Venecijanske komisije, novo telo predloženo u Nacrt zakona nudi bolju garanciju nezavisnosti jer svi članovi Komisije dolaze izvan političke sfere“.

16. Dakle, na osnovu ovakvog sistematskog pristupa pravnim normama, nema povrede ustavnih odredbi u slučaju imenovanja jednog zamenika Ombudsmana za člana Nadzorne komisije Državne Kancelarije.

17. U vezi sa drugim pitanjem koje je pokrenuo Ombudsman, a koje se odnosi na nadležnost Komisije za izradu procedura i izbor direktora u slučaju da Skupština ne izabere direktora Državne Kancelarije, primećuje se da je možda došlo do neshvatanja odredbi Zakona o Državnoj Kancelariji. Iz komentara Ombudsmana, podrazumeva se da je ova Komisija, koja sprovodi postupak izbora direktora Državne Kancelarije, a izuzetno bira i direktora u slučaju da je posle dva glasanja i ponavljanja konkursa tumačeno kao ad-hoc Komisija Skupštine. Zakonom o Državnoj Kancelariji ova nadležnost je dodeljena Nadzornoj komisiji Državne Kancelarije, a ne ad-hoc Skupštinskoj komisiji, kako je navedeno u stavovima 13. i 14. komentara Ombudsmana.

18. Međutim, da preciziramo, naglašavamo da uspostavljanje ovog mehanizma protiv blokade za izbor Generalnog direktora proizilazi kao preporuka iz Mišljenja Venecijanske

komisije, koja je na kraju preporučila da Zakon, između ostalog: „obezbedi mehanizam protiv blokade za izbor generalnog direktora Državne Kancelarije”.

19. U Mišljenju Venecijanske komisije se takođe ističe da: „U svakom slučaju, Komisija preporučuje uspostavljanje obaveznih konsultacija nezavisnih stručnjaka u ovom procesu. Bilo bi preporučljivo da Generalnog direktora bira spoljna komisija sastavljena od nezavisnih institucija i stručnjaka, ili da se kandidati izaberu od strane takve nezavisne komisije i da se predlože Skupštini na glasanje. Stvaranje kolegijalnog i pluralističkog organa upravljanja Državne Kancelarije, čije članove mogu delegirati nezavisne institucije, može biti druga alternativa“, Venecijanska komisija je istakla da se članovi komisije mogu imenovati npr. od strane Predsednika Ustavnog suda, Glavnog državnog tužioca, Predsednika skupštinskog odbora za zakonodavstvo, Ombudsmana, Dekana Pravnog fakulteta i dr.

20. Ovakav postupak protiv blokade za izbor generalnog direktora Državne Kancelarije ne predstavlja povredu ovlašćenja Skupštine prema članu 65. Ustava, jer se ovaj postupak može koristiti samo u izuzetnim slučajevima nakon neuspeha izbora direktora u dva kruga i ponavljanja konkursa sa još dva kruga.

Polazeći od uloge i značaja ovlašćenja Državne Kancelarije u ovakvim slučajevima ne izbora direktora, moglo bi naštetiti i ugroziti dobro funkcionisanje Državne Kancelarije.

21. Pozivajući se na analogiju korišćenu sa postupkom izbora direktora Agencije za sprečavanje korupcije u tačkama 15-18 komentara Ombudsmana, potvrđuju da je takav postupak primenjen i u slučaju izbora Generalnog direktora Državne Kancelarije, dodajući ovde i mehanizam protiv blokade kao ispunjenje preporuka iz Mišljenja Venecijanske komisije.

22. U vezi sa trećim pitanjem koje postavlja Ombudsman u vezi sa ocenom povrede prava na imovinu, pravne sigurnosti, prava na pravno sredstvo i prava na pravično i nepristrasno suđenje, isti nisu razrađeni u komentarima Ombudsmana, kako su oni mogli biti prekršeni, ali on je to samo pokrenuo kao predmet pažnje Suda.

23. Ministarstvo pravde je detaljno razjasnilo kako Zakonom o Državnoj kancelariji nije povređeno nijedno od gore navedenih ustavnih prava u našem odgovoru od 08.03.2023. godine na zahtev za ocenu ustavnosti od strane podnosilaca i da se isti ne bi ponavljali, pozivamo se na argumente u našem odgovoru od 08.03.2023. godine.

24. Naime, Venecijanska komisija je naknadnim mišljenjem od 14.03.2023. godine zaključila da je Zakonom o Državnoj Kancelariji poboljšana garancija ljudskih prava za subjekte u postupku, koje ovde obuhvataju pravo na imovinu, pravnu sigurnost, pravo na pravno sredstvo i pravo na pravično i nepristrasno suđenje.

25. U ovom propratnom Mišljenju, Venecijanska komisija je takođe naglasila da je Zakon o Državnoj kancelariji za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine koji je usvojila Skupština obradio sve komentare Komisije uključujući, između ostalog: garancije za nezavisnost Državne Kancelarije, pravilno definisanje postupka verifikacije i unapređenje garancija ljudskih prava za subjekte u postupku.

26. Konačno, kao što je gore argumentovana, Ministarstvo pravde ocenjuje da je Zakon o Državnoj Kancelariji za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine u punoj saglasnosti sa Ustavom Kosova i međunarodnim standardima.

27. Stoga, na osnovu argumenata Ministarstva pravde, predlažemo Ustavnom sudu da donese PRESUDU kojom se navodi da je Zakon o Državnoj kancelariji za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine u skladu sa Ustavom Kosova“.

**(v) Odgovori podnosioca zahteva na komentare Ombudsmana, Ministarstva pravde i poslanika Skupštine**

116. Dana 24. aprila 2023. godine, kao rezultat komentara koje je podneo Ombudsman, poslanik Adnan Rrustemi i Ministarstvo pravde, odnosno podnosilac zahteva, je u svom odgovoru na komentare zainteresovanih strana, odgovorio na sledeći način:

117. Što se tiče komentara poslanika Adnana Rrustemija iz parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!, podnosioci zahteva su precizirali:

*“1. Čak i očekivano, ovi komentari se uopšte ne odnose na naše tvrdnje o povredi prava svojine, apsurdnom i neviđenom načinu izbora generalnog direktora Državne kancelarije, neravnopravnom i diskriminatornom tretmanu koji je utvrđen osporenim zakonom u odnosu na javne službenike, uključujući i mogućnost njihovog isključenja kao subjekata u ovom postupku ako je nespojivost njihove imovine ispod 25.000 evra.*

*2. Ovi komentari se takođe uopšte ne odnose na našu tvrdnju o neustavnom regulisanju pitanja vršenja funkcije Državne kancelarije – do njene operacionalizacije (1 godine) od strane Agencije za sprečavanje korupcije.*

*3. Podnosioci komentara nisu odgovorili ni na naše tvrdnje o povredi privatnosti – kao ustavnog prava, u slučaju prijema/prikupljanja informacija radi provere imovinskog stanja, imovine, prihoda, rashoda, obaveza i dr.*

*4. Stoga smatramo da ovi komentari ne zaslužuju posebnu pažnju, iz razloga što u osnovi predstavljaju neargumentovane pokušaje da se opravda uspostavljanje dualnog sistema oduzimanja imovine od strane institucije van institucija definisanih Poglavljem VII Ustava”.*

118. Što se tiče komentara Ombudsmana, zastupnik podnosilaca zahteva ističe:

*“5. Uopšteno govoreći, smatramo da su svi komentari Institucije Ombudsmana osnovani i da zaslužuju ozbiljnu ocenu efekata koji se mogu proizvesti. Dodajte ovde činjenicu da sada, nakon objavljivanja presude (24. marta 2023. godine, objavljene 5. aprila 2023. godine) KO 100/22, sa podnosiocem zahteva: Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo i KO 101/22, sa podnosiocem zahteva: Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, u čijoj je izreci II izričito utvrđen kao neustavan predlog da člana TSK-a imenuje Ombudsman, ocenjujemo da i osporeni zakon treba da se proglasi ništavim, između ostalog, zbog približno slične definicije da u sastavu Nadzorne komisije Državne Kancelarije član bude i zamenik Ombudsmana koga imenuje Ombudsman.*

*6. Na osnovu napred navedenog, molim vas, pozovite se na član 10, stav 1.4 osporenog zakona.*

*U međuvremenu, obrazloženje da je takav predlog u suprotnosti sa članom 132. Ustava, lako se argumentuje kroz obrazloženje presude KO 100/22 i KO 101122, odnosno kroz tačke 239 do 267”.*

119. Što se tiče komentara Ministarstva pravde, zastupnik podnosioca zahteva ističe:

*“7. Povodom komentara Ministarstva pravde, smatramo da su propustili da argumentuju naše tvrdnje iznete u zahtevu, posebno u pogledu obima vremenske primene zakona, obima primene zakona za visoke funkcionere, pokušavajući da pravdaju da će se osporeni zakon primenjivati isključivo na visoke funkcionere kao što su: političari, nosioci visokih*

*javnih funkcija, uključujući sudije, tužioce i dr., ne argumentujući na osnovu kojih pravnih premisa ovi funkcioneri treba da budu tretirani nejednako i diskriminatorски u odnosu na druge javne funkcionere s jedne strane i druge građane s druge strane.*

*8. Podnosilac komentara nije uspeo da ospori našu tvrdnju o objektivnoj i zakonskoj nemogućnosti sprovođenja sistema konfiskacije koji je predložen u zakonu, zbog uslova poslovanja kosovske privrede, koju zvanično karakteriše u velikoj meri neformalna ekonomija s jedne strane i velike doznake s druge strane. Shodno tome, zakonska registracija privrednog prometa na Kosovu se suočava sa elementarnim izazovima, koji kao takav čine sistem građanskog oduzimanja imovine potpuno neprimenljivim čak i pod pretpostavkom da će isti sprovesti nadležne pravosudne institucije (Državno tužilaštvo).*

*9. Što se tiče ostalih pitanja postavljenih u vidu navoda u našem zahtevu pred ovim sudom, smatramo da je podnosilac komentara ponovo propustio da argumentuje osnovne neustavne elemente zakona, kao što su: neprimenjivanje standarda i principa dokazivanja u parničnom postupku, koji se primenjuju na osnovu važećeg Zakona o parničnom postupku i dr., nije dao odgovor na navod da je utvrđivanje vršenja funkcije Državne kancelarije – do njenog funkcionisanja (1 godine) - od strane Agencije za sprečavanje korupcije, neustavno, i nije izneo protivargument po kom osnovu se predlaže da direktora Državne kancelarije bira Nadzorna komisija u slučaju da Skupština ne izabere istog.*

*10. U vezi sa gore navedenim, komentare koje su podneli [podnosioci zahteva], ocenjujemo da ne mogu opravdati takav sistem oduzimanja, niti argumentuju zašto su naši navodi neosnovani”.*

## **Relevantne ustavne i zakonske odredbe i relevantni dokumenti**

120. U nastavku, Sud će predstaviti: (I) relevantne odredbe Ustava Republike Kosovo; (II) relevantne odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima; (III) Relevantne odredbe važećih zakona Republike Kosova, koje uključuju odredbe Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija; Zakon br. 05/L -019 o Ombudsmanu; Zakon br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju Republike Kosova; Zakon br. 05/L -096 o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma; Zakonik br. 06/L-074 o Krivičnom zakonu Republike Kosova; Zakon br. 05/L-049 o Upravljanju zaplenjenom i konfiskovanom imovinom; Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za sprečavanje korupcije; (IV) Mišljenja i *amicus curiae* Venecijanske komisije u vezi sa oduzimanjem imovine; i (V) Mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu; i (VI) Osporene i relevantne odredbe osporenog zakona.

### **I. RELEVANTNE USTAVNE ODREDBE**

#### **USTAV 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.*

*[...]”*

#### **Član 4** **[Oblik Vladanja i Podela Vlasti]**

- “1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelu podjele 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 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 načela slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podjele državne vlasti i tržišne privreda.*
- [...]”*

#### **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 poštuju 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 sljedećim 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;*
- [...]”*

## **Član 24** **[Jednakost Pred Zakonom]**

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

*2. Niko se ne smije diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, 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 nijesu 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 jednaka 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 ustanovljenog, suda.*

*3. Suđenje je javno, osim u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je isključivanje štampe ili javnosti, u korist pravde, ako bi njihovo prisustvo moglo naškoditi javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti, interesima maloletnika, ili zaštiti privatnog života stranaka u postupku, na zakonom propisan način.*

*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.*

*6. Besplatna pravna pomoć će se omogućiti svim licima koja za to nemaju dovoljno sredstava, ako je takva pomoć neophodna za obezbeđivanje efikasnog pristupa pravdi.*

*7. Sudski postupci koji se odnose na maloletnike se regulišu zakonom, poštujući posebne uredbe i procedure za maloletnike.”*

## **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 interese, na zakonom propisan način.”*

## **Član 46** **[Zaštita Imovine]**

*“1. Garantuje se pravo na imovinu.*

*2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.*

*3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se ekspropriiše.*



4. O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne institucije Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.
5. Intelektualno pravo je zaštićeno 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 sprovesti 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. ”

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

- “Skupština Republike Kosovo:
- (1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opće akte;
- [...]
- (9) vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini;
- [...]
- (14) odlučuje o pitanjima od opšteg interesa, utvrđenih zakonom. ”

### **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]**

- “[...]
2. Vrhovni sud Kosova je najviša sudska vlast. ”

**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 sudijske funkcije.”*

**Poglavlje XII**  
**[Nezavisne Agencije]**

**Član 132**  
**[Uloga i Nadležnosti Ombudsmana]**

- “1. Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*
- 2. Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.*
- 3. Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahtjeve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.”*

**Član 133**  
**[Kancelarija Ombudsmana]**

- “1. Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona.*
- 2. Ombudsman ima jednog (1) ili više zamjenika. Broj, način izbora i njihov mandat se reguliše zakonom o Ombudsmenu. Najmanje jedan (1) od zamjenika Ombudsmana, mora da bude pripadnik neke od zajednica koje ne čine većinu na Kosovu.”*

**Član 134**  
**[Kvalifikacija, Izbor i Razrešenje Ombudsmana]**

- “1. Ombudsmana Kosova bira Skupština Kosova sa većinom od dve trećine 2/3 glasova svih poslanika skupštine, na mandat od pet (5) godina, bez prava na ponovni izbor.*
- 2. Ombudsman može biti bilo koji obrazovani državljanin Republike Kosovo, visokog moralnog karaktera i pošten, stručan i upoznat sa pitanjima zaštite ljudskih prava.*
- 3. Ombudsman i njeni/njegovi zamenici, ne mogu biti članovi niti jedna političke partije, niti sprovoditi političke, državne ili privatne aktivnosti, kao ni učestvovati u upravnim organima civilnih, ekonomskih ili trgovačkih organizacija.*
- [...]”*

**Član 135**  
**[Izveštaj Ombudsmana]**

- “[...]*
- 3. Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.*
- [...]”*

**Član 136**  
**[Stalni Revizor Kosova]**

- “1. Stalni revizor Republike Kosovo je najviša nezavisna institucija za ekonomsku i finansijsku kontrolu.*
- 2. Organizacija, funkcionisanje i nadležnosti Stalnog revizora Republike Kosovo se uređuju Ustavom i zakonom.*
- 3. Stalnog revizora Republike Kosovo bira i razrješava Skupština, na osnovu glasova svih poslanika iste, i na osnovu prijedloga Predsjednika Republike Kosovo.*
- 4. Skupština o razrješenju Stalnog revizora Republike Kosovo odlučuje sa dvije trećine (2/3) glasova svih njenih poslanika, na prijedlog Predsednika Republike Kosovo ili na prijedlog jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine Republike Kosovo.*
- 5. Mandat Stalnog revizora Republike Kosovo traje pet (5) godina, sa pravom izbora na samo još jedan mandat.”*

**Član 137**  
**[Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova]**

- “Stalni revizor Republike Kosovo vrši kontrolu:*
- (1) ekonomske delatnosti javnih institucija i ostalih državnih pravnih lica;*
- (2) korišćenja i zaštite javnih resursa od strane centralne i lokalne vlasti;*
- (3) ekonomsku delatnost javnih preduzeća i ostalih pravnih lica, u koje je država uložila deo akcija, ili kada njihove dugove, kredite i obaveze garantuje država.”*

**Član 142**  
**[Nezavisne Agencija]**

- “1. Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo.*
- 2. Nezavisne agencije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno, u skladu sa zakonom.*
- 3. Svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da sarađuje i odgovori na zahtjeve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom.”*

**II. RELEVANTNE ODREDBE UNIVERZALNE DEKLARACIJE O LJUDSKIM PRAVIMA I EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA**

**Univerzalna Deklaracija o Ljudskim Pravima**

**Član 2**  
**(bez naslova)**

*„Svacom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Dalje, neće se praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa*

*zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada, bilo da je ona nezavisna, pod starateljstvom, nesamoupravna, ili da joj je suverenost na ma koji drugi način ograničena.“*

## **Član 7 (bez naslova)**

*Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na podjednaku zaštitu zakona bez ikakve razlike. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na ovakvu diskriminaciju*

## **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 dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloletnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao naneti štetu interesima pravde.*

*2. Svako ko je optužen za krivično delo smatra se nevinim dok se njegova krivica po zakonu ne dokaže.*

*3. Svako ko je optužen za krivično delo ima sljedeća minimalna prava:*

*a. da odmah, na jeziku koji razume, bude podrobno obavješten o prirodi i razlogu optužbe protiv njega;*

*b. da mu se osiguraju vreme i uslovi neophodni za pripremanje odbrane;*

*c. da se brani sam ili uz pomoć branioca koga sam izabere ili da, ukoliko ne raspolaže sredstvima da plati branioca, da ga dobije besplatno, kada to nalažu interesi pravde;*

*d. da sam ispituje ili zahteva ispitivanje svedoka optužbe i da se prisustvo i saslušanje svedoka odbrane odobri pod uslovima koji važe i za svedoka optužbe;*

*e. da koristi besplatnu pomoć tumača ukoliko ne razume ili ne govori jezik koji se koristi na sudu.“*

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

*„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 nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprečavanja nereda ili sprečavanja 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 lek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.“*

**Član 14**  
**(Zabrana diskriminacije)**

*„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“*

**PROTOKOL BR.1 EKLJP-a**

**Član 1**  
**(Zaštita imovine)**

*„Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“*

**PROTOKOL BR. 12 EKLJP**

**Član 1**  
**(Opšta zabrana diskriminacije)**

*„1. Uživanje svih prava utvrđenih zakonom osigurano je bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.*

*2. Nikog nijedan organ vlasti ne smije diskriminirati ni po kojem osnovu, kao što je navedeno u stavu 1.“*

### III. RELEVANTNE ODREDBE ZAKONODAVSTVA NA SNAZI

#### ZAKON BR. 06/L -113 O ORGANIZACIJI I FUNKCIONISANJU DRŽAVNE UPRAVE I NEZAVISNIH AGENCIJA

(objavljen u Službenom listu 1. marta 2019. godine)

#### GLAVA III NEZAVISNE AGENCIJE POGLAVLJE 1 OSNIVANJE I STATUS NEZAVISNIH AGENCIJA

##### **Član 38 (Osnivanje nezavisnih agencija)**

- „1. Nezavisne agencije se osnivaju zakonom na osnovu člana 142 Ustava.  
2. U skladu sa stavom 1. ovog člana, nezavisna agencija se može osnovati za vršenje ovlašćenja koja kumulativno ispunjavaju ove uslove:  
2.1. nisu deo nadležnosti izvršne vlasti Vlade Kosova prema Ustavu i  
2.2. služe Skupštini za vršenje specijalizovanog skupštinskog nadzora/kontrole zakonitosti i integriteta u određenim oblastima upravne delatnosti.  
3. Zakon o osnivanju nezavisne agencije uređuje organizaciju, funkcionisanje i nadležnosti nezavisne agencije.“

##### **Član 39 (Zakonska inicijativa za osnivanje nezavisne agencije)**

- „1. Predlaganje nacerta zakona o osnivanju nezavisne agencije se vrši u skladu sa Ustavom.  
2. Predlagač, zajedno sa nacrtom zakona i drugim pratećim izjavama propisanim zakonom, mora Skupštini podneti i izjavu kojom se opravdava ispunjenje uslova iz stavova 1 i 3 člana 48 ovog Zakona, kao i mišljenje generalnog revizora.  
3. U slučajevima kada predlog nacerta zakona ne podnosi Vlada, Skupština će takođe zahtevati i mišljenje Vlade Kosova.  
4. Glava IV ovog Zakona se primenjuje *mutatis mutandis* na sadržaj nacerta zakona i memorandume objašnjenja.  
5. Skupština ne uzima u razmatranje bilo koji predlog koji nije u skladu sa stavovima 2. do 4. ovog člana, osim ukoliko je drugačije predviđeno Ustavom.“

##### **Član 40 (Nezavisnost i status nezavisnih agencija)**

- „1. Nezavisne agencije uživaju nezavisnost u obavljanju svojih funkcionalnih, organizacionih i finansijskih funkcija i nadležnosti u skladu sa zakonom.  
2. Nezavisne agencije imaju svojstvo pravnog lica.“

### **POGLAVLJE 3**

#### **IZVEŠTAVANJE, NADZOR I TRANSPARENTNOST NEZAVISNIH AGENCIJA**

##### **Član 43** **(Osnivanje i učinak nezavisnih agencija)**

- „1. Osim kada je drugačije propisano zakonom, nezavisne agencije odgovaraju samo Skupštini Kosova.*
- 2. Delatnost nezavisne agencije trajno nadgleda skupštinski odbor koji pokriva oblast navedene odgovornosti (u daljem tekstu: „nadležni odbor“).*
- 3. Svaka nezavisna agencija izrađuje i predlaže nadležnom odboru godišnji plan učinka za narednu godinu do 30. novembra. Odredbe člana 30. ovog zakona o sadržaju godišnjeg plana učinka se primenjuju i u ovom slučaju.*
- 4. Nadležni odbor do 31. decembra odobrava godišnji plan učinka na osnovu procesa dijaloga.*
- 5. Svaka agencija dostavlja nadležnom odboru godišnji izveštaj o učinku do 31. marta sledeće godine. Godišnji izveštaj o učinku uključuje detaljne informacije o postizanju ciljeva, proizvoda i rezultata definisanih u godišnjem planu učinka*
- 6. Pored godišnjeg izveštaja iz stava 5 ovog člana, agencija takođe podnosi izveštaje za kraće periode ili izveštaje o određenim pitanjima, ukoliko to zatraži nadležni odbor.*
- 7. Godišnji izveštaj o učinku razmatra nadležni odbor u dijalogu sa odgovarajućom agencijom. Nadležni odbor, na osnovu rezultata stalnog nadzora i razmatranja dostavljenog izveštaja, priprema Izveštaj o oceni učinka i nacrt rezolucije koja uključuje ocenu rada agencije.*
- 8. Sažetak izveštaja o učinku agencije načelnik ili predstavnik upravnog organa kolegijuma predstavlja na sednici Skupštine. Na istoj sednici se predstavlja i izveštaj nadležnog odbora o oceni učinka.*
- 9. Nakon predstavljanja na sednici Skupštine, glasa se o izveštaju o oceni učinka i nacrtu rezolucije koju je izradio nadležni odbor.*
- 10. Godišnji plan učinka, godišnji izveštaj o učinku, izveštaj o oceni učinka i rezolucija koju izglasa Skupština uprava Skupštine putem odgovarajućih sredstava.“*

### **POGLAVLJE 4**

#### **IMENOVANJE I OSLOBAĐANJE RUKOVODIOCA ILI ČLANA UPRAVNOG ORGANA NEZAVISNE AGENCIJE**

##### **Član 46.** **(Uslovi i procedura za imenovanje rukovodioca ili člana upravnog organa)**

- „1. Uslovi za imenovanje rukovodioca ili člana upravnog organa nezavisne agencije, određuju se zakonom osnivanja agencije.*
- 2. Procedura izbora, usvajanja ili davanja saglasnosti za rukovodioca ili člana upravnog organa, određuje se zakonom osnivanja i Poslovníkom skupštine.“*

##### **Član 47.** **(Procedura razrešenja načelnika ili člana upravnog organa)**

- „Procedura razrešenja načelnika ili člana upravnog organa, određuje se zakonom osnivanja i Poslovníkom skupštine.“*

**POSLOVNIK SKUPŠTINE REPUBLIKE KOSOVO**  
**(objavljen u Službenom listu 9. avgusta 2022. godine)**

**Član 98**  
**(Posebni postupci izveštavanja nezavisnih organa)**

- “1. U skladu sa posebnim zakonima i relevantnim Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, Skupština vrši nadzor nad radom nezavisnih organa.*
- 2. Odgovorna izvestilačka komisija razmatra godišnji izveštaj o radu nezavisnog organa.*
- 3. Odgovorna izvestilačka komisija razmatra godišnji izveštaj nezavisnog organa i Skupštini podnosi izveštaj sa preporukama, nakon što finansijski i revizorski izveštaj tog organa razmotre relevantne komisije i isti proslede Funkcionalnoj komisiji.*
- 4. Izveštaj sa preporukama sadrži:*
- 4.1. vrednovanje rada nezavisnog organa;*
  - 4.2. ocenu godišnjeg izveštaja; i*
  - 4.3. preporuke.*
- 5. Razmatranje godišnjeg izveštaja na plenarnoj sednici Skupštine počinje predstavljanjem izveštaja od strane odgovorne izvestilačke komisije. Nakon predstavljanja izveštaja, pravo na raspravu, po redosledu, imaju predstavnici poslaničkih grupa i poslanici.*
- 6. Ako Skupština ne usvoji izveštaj, odgovorna izvestilačka komisija može preporučiti da se rukovodioci nezavisnog organa pozovu na odgovornost, u skladu sa relevantnim zakonom.*
- 7. Izuzetno od stava 5. ovog člana, na zahtev Predstavništva Skupštine, na plenarnoj sednici može se dati reč i rukovodiocu nezavisnog organa.*
- 8. Godišnji izveštaj o radu i finansijski izveštaj nezavisne ustavne institucije raspravljaju se na plenarnoj sednici i podležu glasanju, izuzev preporuka koje ove institucije daju drugim javnim institucijama.”*

**ZAKON br. 06/L - 054 O SUDOVIMA**  
**(objavljen u Službenom listu dana 18. decembra 2018. godine)**

**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 potpadaju pod bilo kakav uticaj fizičkog ili pravnog lica, uključujući i javne organe.*

**Član 38**  
**(Profesionalne delatnosti)**

- 1. Sudije, uz prethodnu saglasnost Saveta, imaju pravo da učestvuju u profesionalnim organizacijama, naučnim sastancima, koji promovišu nezavisnost i zaštitu profesionalnih interesa sudija.*
- 2. Sudije, uz saglasnost predsednika sudova i predsednici uz saglasnost Saveta, samo van radnog vremena mogu da učestvuju u delatnosti, koje su u skladu sa Etičkim kodeksom i profesionalnim ponašanje sudija.*



3. U skladu sa odredbama kodeksa etike i profesionalnog ponašanja sudija, sudije mogu da se angažuju u profesionalnim i naučnim radovima, ali ne mogu da objavljuju relevantne sudske spise, tokom ili nakon završetka sudijske funkcije, osim ako je to izričito dozvoljeno Zakonom ili podzakonskim aktom, izdat od Saveta.

4. Sudije, za aktivnosti predviđene ovim članom, primaju nagradu, koja ne može da prekorači vrednost od dvadeset pet (25)% osnovne plate i o ovoj nagradi sudije obaveštavaju predstavnika suda, dok predsednici suda obaveštavaju Savet.

## **ZAKON Br. 05/L -019 O NARODNOM ADVOKATU**

**(objavljen u Službenom listu 26. juna 2015. godine)**

### **POGLAVLJE I OPŠTE ODREDBE**

#### **Član 1 (Cilj)**

„1. Ovaj Zakon ima za cilj stvaranje zakonskog mehanizma za zaštitu, nadgledanje i promovisanje prava i osnovnih sloboda fizičkih i pravnih lica od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji javnih autoriteta, institucija i lica ili drugih autoriteta koja vrše javna ovlašćenja u Republici Kosovo (u daljem tekstu: javni autoriteti), kao i stvaranje Nacionalnog Mehanizma za sprečavanje torture i tretmana drugih okrutnih kazni, nečovečno i ponižavajuće.

2. Narodni Advokat je mehanizam za promociju jednakosti, praćenje i podršku jednakog tretmana bez diskriminacije prema osnovama zaštićenim Zakonom o ravnopravnosti polova i Zakonom o zaštiti protiv diskriminacije.“

### **POGLAVLJE III NADLEŽNOST I ODGOVORNOSTI NARODNOG ADVOKATA**

#### **Član 16 (Nadležnosti)**

„1. Narodni Advokat ima nadležnost da istražuje primljene žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim za ljudska prava, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, obuhvatajući radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta.

2. Nadležnosti narodnog Advokata prostiru se na celoj teritoriji Republike Kosovo.

3. U vršenju svojih funkcija, Narodni Advokat može da pruži dobre usluge svim stanovnicima Republike Kosovo kao i drugim licima koji se nalaze van teritorije Republike Kosova.

4. Narodni Advokat ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.

5. Ako Narodni Advokat tokom obavljanja istrage primeti da ima elementa krivičnog dela, informiše nadležni organ za početak istrage.
6. Ako Narodni Advokat pokrene postupak na sopstvenoj inicijativi ili neko drugo lice na ime oštećenog se obrati podneskom Narodnom advokatu za pokretanje postupka, potrebna je saglasnost lica kojem su kršena ljudska prava i slobode. Izuzetno, ako je oštećena osoba umrla ili nije u stanju da da saglasnost iz nekog drugog razloga, ova saglasnost treba da se traži od bliskih srodnika, a ako takvi srodnici ne postoje ili ne mogu se kontaktirati, saglasnost nije potrebna.
7. Kada Narodni Advokat pokrene postupak na sopstvenoj inicijativi u vezi kršenja prava i sloboda jednog većeg broja građana, dece ili lica sa izgubljenom poslovnom sposobnošću, nije potrebna saglasnost iz stava 6. ovog člana.
8. Narodni Advokat može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Narodni Advokat neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura.
9. Narodni Advokat može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) u sudskim postupcima vezanim sa ljudskim pravama, pitanjima ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.
10. Narodni Advokat može da inicira pitanja u Ustavni Sud u skladu sa Ustavom i Zakonom o Ustavnom Sudu.
11. Narodni Advokat vrši svoje nadležnosti i preko posredovanja i pomirenja.
12. Pružene usluge od strane Institucije Narodnog advokata su bezplatne.
13. Narodni Advokat vrši i druge poslove utvrđenih Zakonom o zaštiti od diskriminacije, zakonom o ravnopravnosti polova i drugim važećim zakonima.
14. Prikuplja statističke podatke u vezi sa pitanjem diskriminacije i jednakosti, koje su predstavljene u Instituciju Narodnog Advokata, i objavljuje njih
15. Objavljuje izveštaje i daje preporuke o politikama i praksama za borbu protiv diskriminacije, i za promovisanje jednakosti.
16. Sarađuje sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama koje se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije, kao i sa međunarodnim telima, sličnim Narodnom Advokatu.“

## **Član 18 (Odgovornosti)**

- „1. Narodni Advokat ima sledeće odgovornosti:
- 1.1. da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje.
  - 1.2. da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva;
  - 1.3 da izradi i usvaja posebne procedure za prijem i tretiranje žalbi od dece, kao i stvaranje specijalizovane ekipe za prava deteta i stalnog programa tako da deca postanu svesni svojih prava i uloga institucije Narodnog Advokata, za njihovu zaštitu;
  - 1.4. da obelodani ljudska prava i napore za borbu protiv svih oblika diskriminacije pomoću podizanja svesti, naročito preko informisanja i edukacije, a i preko medija;
  - 1.5. da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije;
  - 1.6. da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;

- 1.7. da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo;
  - 1.8. da pripremi godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije i da obavlja istraživanje o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije u Republici Kosovo;
  - 1.9. da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu;
  - 1.10. da saraduje u skladu sa Ustavom i zakonodavstvom na snazi sa svim domaćim i međunarodnim autoritetima institucijama koji se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda;
  - 1.11. Narodni Advokat, zamenici i njegovo osoblje treba da čuvaju tajnu svih informacija i podataka koje prime, posvećujući posebnu pažnju bezbednosti žalilaca, oštećenih stranki i svedoka, u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka;
  - 1.12. obaveza čuvanja službene tajne važi i nakon okončanja mandata ili radnog odnosa.
2. Narodni Advokat može da pruži savete i da preporuke svakom fizičkom i pravnom licu u vezi usklađenosti zakona i drugih podzakonskih akata sa međunarodnom priznatim standardima o ljudskim pravima i slobodama.
  3. Narodni Advokat može dati svoj savet i preporuke autoritetima Republike Kosovo o programima i njihovim politikama radi obezbeđivanja zaštite i unapređivanja ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo.
  4. Narodni Advokat preuzima sve mere i potrebne radnje radi razmatranja podnetih žalbi prema stavu 1. člana 16. ovog Zakona, obuhvatajući i direktno intervenisanje kod nadležnih autoriteta od kojih će se zahtevati da odgovore u opravdanom vremenu određenom od Narodnog advokata. Ako traje teško oštećenje kao posledica podnete žalbe prema člana 16. stav 1. ovog Zakona, od nadležnih autoriteta zahteva se da brzo odgovore.
  5. Ako tokom istrage, Narodni Advokat konstatuje da izvršenje neke upravne odluke može imati nepopravljive posledice za fizičko ili pravno lice, može dati svoju preporuku da nadležni autoritet obustavi izvršenje navedene odluke do okončanja istrage u vezi tog pitanja od strane Narodnog advokata.
  6. Narodni Advokat ima pristup u dosijea i dokumenta svakog autoriteta Republike Kosovo, uključujući i lekarska dosijea za lica lišena slobode, u skladu sa zakonom i može iste da razmatra u vezi slučajeva koji su u razmatranju i prema ovom zakonu, može da zahteva od svakog autoriteta Republike Kosovo i njihovog osoblja da saraduju sa Narodnim Advokatom, obezbeđivši relevantne informacije, obuhvatajući potpunu ili delimičnu kopiju dosijea i dokumenata prema zahtevu Narodnog advokata.
  7. Zvaničnici institucije Narodnog Advokata, u svako vreme i bez najave, mogu ući i inspektirati svako mesto gde su lica lišena slobode kao i u drugim institucijama sa ograničenom slobodom kretanja i mogu prisustvovati na sastanke ili sednice saslušanja gde su obuhvaćena takva lica. Zvaničnici institucije Narodnog advokata mogu da obave i susrete sa takvim licima bez prisustva zvaničnika odgovarajuće institucije. Svaka vrsta korespondencije ovih lica sa Institucijom Narodnog Advokata se ne ometa ili kontroliše.
  8. Narodni advokat i njegovi predstavnici, prema službenoj dužnosti mogu ulaziti u svim službenim prostorijama svih autoriteta.“

**ZAKON BR. 05/L-055 O GENERALNOM REVIZORU I NACIONALNOJ  
KANCELARIJI REVIZIJE REPUBLIKE KOSOVO**

**(objavljen u Službenom listu 10. juna 2016. godine)**

**Član 4  
(Generalni Revizor)**

„[...]

6. Položaj Generalnog Revizora je posao sa punim radnim vremenom i ne može biti plaćeno zaposlen negde drugde dok obavlja funkciju Generalnog Revizora.“

**Član 9  
(Menadžment)**

„[...]

5. Generalni Revizor i Zamenik Generalnog Revizora ne mogu da učestvuju, ili da donose neku odluku za reviziju institucije u kojoj su bili članovi menadžmenta tokom prethodne tri (3) godina

[...]“

**Član 17  
(Neusaglašenosti)**

„1. Radnici ne obavljaju funkcije ili aktivnosti, ili drže pozicije, koja sadrži sukob interesa sa službenim dužnostima; i:

1.1. ne drži neku drugu funkciju na bilo kojem nivou na javnom sektoru;

1.2. nije član upravnih odbora ili drugih odbora javnih ili privatnih preduzeća

1.3 ne obavlja nikakvu funkciju u nekoj političkoj partiji i ne prati uputstva političkih partija; i

1.4. ne sprovodi druge aktivnosti kroz nadoknadu osim ako nije prethodno ovlašćen od strane Generalnog Revizora.“

**ZAKONIK BR. 08/L-032 O KRIVIČNOM POSTUPKU  
(objavljen u službenom listu 17. avgusta 2022. godine)**

**Član 269  
(Oduzimanje)**

„1. Nakon osude okrivljenog za krivično delo, sud oduzima svu specifikovanu imovinu detaljno navedenu u optužnici ili obaveštenjem na osnovu člana 278. stav 5. ovog zakonika.

2. Ako neka specifikovana imovina, u potpunosti ili delimično, iz bilo kog razloga nije dostupna za oduzimanje, sud određuje novčanu vrednost te specifikovane imovine i postupa u skladu sa odredbama člana 273. ovog zakonika.

3. Novčana vrednost specifikovane imovine je najveća vrednost koja je utvrđena ili u vreme kazne ili kada je prvi put pribavljeno od okrivljenog ili trećeg lica.“

## **Član 274** **(Postupak oduzimanja tokom glavnog pretresa)**

*„1. Državni tužilac, okrivljeni i treće lice koji pretenduju pravni interes nad specifikovanom imovinom, imaće priliku da na glavnom pretresu:*

*1.1. podnesu podneske i dostave dokaze sudu;*

*1.2. ispitaju svedoke i dostave dokaze koji podržavaju ili osporavaju neki zahtev, koja se može podneti u skladu sa ovim Poglavljem; i*

*1.3. podneti sudu dokaze od strane kvalifikovanog finansijskog veštaka u vezi sa faktičkim činjenicama koje sud mora doneti prema ovom Poglavlju.*

*2. Presuda sadrži obrazloženje o tome da li je državni tužilac dokazao da je svaka imovina navedena u optužnici ili u obaveštenju u skladu sa članom 278. stav 5. ovog zakonika, specifikovana imovina koja je predmet oduzimanja.*

*3. Ako je sud odredio na osnovu člana 273. ovog zakonika, presuda takođe sadrži i obrazloženje o tome da li je dokazano da:*

*3.1. specifikovana imovina u potpunosti ili delimično nije dostupna za oduzimanje u potpunosti ili delimično iz bilo kog razloga; i 3.2. okrivljeni i/ili treće lice imaju drugu imovinu čija je vrednost jednaka iznosu novčane vrednosti utvrđene članom 269. ovog zakonika.*

*4. Svaki predmet specifikovane imovine opisan u optužnici ili u obaveštenju u skladu sa članom 278. stav 5. ovog zakonika koja podleže oduzimanju, razmatra se odvojeno u sudskoj presudi.*

*5. Za utvrđivanje neke faktičke činjenice pokrenute u ovom Poglavlju, sud može odrediti veštake.“*

## **Član 275** **(Oduzimanje dodatne imovine po pravosnažnosti presude)**

*„1. Ovaj član se primenjuje ako su ispunjeni sledeći uslovi:*

*1.1. sud je osudio okrivljenog za krivično delo;*

*1.2. sud je utvrdio da je okrivljeni dobio imovinsku korist od krivičnog dela ili je dao ukaljan poklon;*

*1.3. imovinska korist ili ukaljani poklon, u potpunosti ili delimično, iz bilo kojeg razloga nije dostupan za oduzimanje.*

*2. Ako su ispunjeni uslovi iz stava 1. ovog člana, državni tužilac može u bilo koje vreme nakon pravosnažnosti presude zatražiti od suda, koji je doneo pravosnažnu presudu oduzimanje bilo koje dodatne imovine okrivljenog ili trećeg lica do novčane vrednosti imovinske koristi ili ukaljanog poklona utvrđenog od strane suda prema članu 269. ovog zakonika.“*

## **Član 278** **(Istraga o oduzimanju)**

*„1. Ako državni tužilac ima osnovanu sumnju da se može podneti zahtev za oduzimanje, državni tužilac može pokrenuti istragu o oduzimanju:*

*1.1. u bilo kojoj fazi krivične istrage;*

*1.2. nakon podnošenja optužnice;*

*1.3. pre glavnog pretresa;*

*1.4. tokom glavnog pretresa; i*

*1.5. nakon završetka glavnog pretresa, ako se podnosi zahtev na osnovu člana 275. ovog zakonika.*

*2. Istraga o oduzimanju je istraga u vezi sa specifikovanom imovinom koja može biti predmet zahteva za oduzimanje u skladu sa članom 269. ovog zakonika.*

3. U smislu st. 1. i 2. ovog člana, državni tužilac može koristiti sve nadležnosti i istražne radnje navedene u ovom zakoniku za predistražnu i istražnu fazu.

4. Nadležni osnovni sud imenuje sudiju za istražni postupak oduzimanja, ako ovaj zakonik traži da sud donese odluku.

5. Ako istragom o oduzimanju dođe do otkrivanja nove specifikovane imovine koja nije bila poznata u vreme podnošenja optužnice, državni tužilac će pismeno obavestiti sud i strane u postupku.“

## **ZAKON BR. 06/L-087 O PROŠIRENIM NADLEŽNOSTIMA ZA KONFISKACIJU IMOVINE**

**(objavljen u Službenom listu 16. decembra 2018. godine)**

### **Član 1 (Svrha)**

„1. Ovaj zakon definiše proširene nadležnosti za konfiskaciju imovine kada procedure koje su detaljno opisane u Zakoniku o krivičnom postupku Republike Kosova nisu dovoljne.

2. Takođe, ovaj zakona sprovodi Direktivu 2014/42/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 3. aprila 2014. godine o zamrzavanju i konfiskaciji u Evropskoj uniji instrumenata i prihoda stečenih kriminalom.“

### **Član 2 (Delokrug)**

„1. Proširena konfiskacija kao što je predviđeno ovim zakonom primenjuje se na imovinu lica osuđenih za neko od krivičnih dela predviđenih Krivičnim zakonikom Republike Kosova i drugim dole navedenim zakonima:

1.1. krivična dela protiv organizovanog kriminala;

1.2. krivična dela službene korupcije i krivična dela povezana sa službenom dužnošću;

1.3. krivična dela protiv javnog zdravlja;

1.4. krivična dela trgovine ljudima, ropstva i otmice;

1.5. seksualna krivična dela;

1.6. krivična dela koja se odnose na oružane sukobe u inostranstvu;

1.7 krivična dela pranja novca i finansiranja terorizma;

1.8 krivična dela vezana za terorizam;

1.9. krivična dela vezana za drogu;

1.10. krivična dela koja se odnose na oružje;

1.11. krivična dela koja se odnose na kibernetiku;

1.12 krivična dela protiv privrede;

1.13 krivična dela protiv imovine;

1.14. krivična dela protiv životne sredine;

1.15. pokušaj, podsticanje, pomoć i dogovor za izvršenje bilo koje od krivičnih dela utvrđene u podstavovima 1.1 do 1.14 ovog člana, ili

1.16. svako krivično delo koje je donelo materijalnu korist preko deset hiljada (10,000) evra.

2. Osim stava 1 ovog člana, delokrug ovog zakona obuhvata i konfiskaciju materijalne koristi ili sredstava za izvršenje krivičnog dela kao što je definisano u glavi IV ovog zakona – (Odredbe koje se odnose na konfiskaciju materijalne koristi ili sredstava za izvršenje krivičnog dela).“

### Član 3 (Definicije)

„1. Izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeća značenja:

1.1. **Konfiskacija** - trajna konfiskacija imovine, na osnovu naloga konačne odluke nadležnog suda u skladu sa ovim zakonom;

1.2. **Proširene nadležnosti konfiskacije** - Mere za konfiskaciju imovine prema postupku utvrđenom ovim zakonom;

1.3. **Okrivljeni** - lice, uključujući i pravno lice, kako je definisano u Zakoniku o krivičnom postupku Republike Kosova. Za potrebe ovog zakona ovaj izraz takođe uključuje i osuđena lica;

1.4. **Kupac Bona fide** - lice koje je kupilo imovinu optuženog i za to sredstvo platilo je cenu koja nije značajno niža od tržišne cene. Kupac bona fide ne smatra se lice koje je uprkos plaćenju ceni znalo ili je trebalo znati da je kupljena imovina, prodana se radi izbegavanja konfiskacije prenošenjem ili prisvajanjem ili ako prenesena ili prisvojena imovina je stečena krivičnim delom;

1.5. **Imovina okrivljenog** - svaka vrsta imovine, suštinska ili ne - suštinska, pokretna ili nepokretna, materijalna ili nematerijalna, kao i pravni dokumenti ili instrumenti kao što je definisano u stavu 2 i podstavima 2.1 i 2.2 člana 8 ovog zakona kojima se dokazuje vlasništvo ili interes za imovinu:

1.5.1. koju je okrivljeni stekao u roku od deset (10) godina pre dana kada je pokrenuta istraga za krivično delo iz člana 2 ovog zakona; ili

1.5.2. koja je u vlasništvu ili u posedu treće strane za račun ili korist okrivljenog, ili

1.5.3. koju je okrivljeni prebacio na treće lice koje nije bilo kupac bona fide ili je kasnije prebacivao u kontinuitetu na ostale treće strane koje nisu bile kupci bona fide, u roku od deset (10) godina pre dana kada je pokrenuta istražna faza za krivično delo kao što je definisano u članu 2 ovog zakona (u daljem tekstu: prenešena imovina).

[...]“

## GLAVA II PROŠIRENE NADLEŽNOSTI KONFISKACIJE

### Član 4 (Zahtev za verifikaciju imovine osuđenog optuženika)

„1. Nakon što se okrivljeni proglasi krivim za krivično delo iz člana 2. stav 1. ovog zakona, državni tužilac, posebnim zahtevom (u tekstu: zahtev za verifikaciju imovine) u sudu, koji je izdao presudu može tražiti verifikaciju imovine u roku od pet (5) godina nakon što presuda postane pravosnažna, kako je određeno Krivičnim zakonom Republike Kosova.

2. U zahtevu za verifikaciju imovine, državni tužilac će:

2.1. prijaviti svu imovinu koja je predmet verifikacije;

2.2. jasno će identifikovati svaku imovinu;

2.3. pružiti dokaze da je svaki deo imovine vlasništvo okrivljenog kako je definisano u članu 3 podstav 1.5. ovog zakona.

3. Državni tužilac dostavlja kopije zahteva za verifikaciju imovine okrivljenom i svim poznatim trećim licima koja mogu imati pravni interes u imovini koja je predmet zahteva  
[...]“

## **Član 17 (Istraga za konfiskaciju)**

- „1. Ukoliko državni tužilac ima osnovanu sumnju da se može podneti zahtev za verifikaciju imovine prema članu 4 ovog zakona, može pokrenuti istragu za konfiskaciju:
- 1.1. u bilo kojoj fazi krivične istrage;
  - 1.2. nakon podizanja optužnica;
  - 1.3. pre glavnog pretresa;
  - 1.4. tokom glavnog pretresa, i
  - 1.5. po završetku glavnog pretresa i u vremenskom roku koji je određen u članu 4 ovog zakona.
2. Istraga o konfiskaciji je istraga o vlasništvu koja može biti predmet zahteva za verifikaciju imovine iz člana 4 ovog zakona.
3. Za potrebe stavova 1 i 2 ovog člana, državni tužilac može iskoristiti sva ovlašćenja koja su određena u Zakoniku o krivičnom postupku Republike Kosova o istrazi i postupanju u predistražnoj i istražnoj fazi.
4. Nadležni Osnovni sud imenuje sudiju za istražne postupke za konfiskaciji ako Zakon o krivičnom postupku Republike Kosova zahteva donošenje odluke od suda.“

## **Član 18 (Nalog za otkrivanje informacija)**

- „1. Državni tužilac može tražiti nalog za otkrivanje informacija, kao deo istrage o konfiskaciji.
2. Nalog za otkrivanje informacija ovlašćuje državnog tužioca da dostavi pismeno obaveštenje svakom licu za koje on/ona opravdano sumnja da postoje relevantne informacije za istragu o konfiskaciji, tražeći od njega/nje da preduzme bilo koju ili sve dole navedene radnje:
- 2.1. odgovaranje na pitanja, bilo odmah ili u vremenu i mestu navedenom u obaveštenju;
  - 2.2. davanje informacija navedenih u obaveštenju u određeno vreme i na specifikovan način;
  - 2.3. obezbeđivanje dokumenata ili opisnih dokumenata navedenih u obaveštenju, bilo u određeno vreme ili do određenog vremena, kao i na specifikovan način.
3. Relevantna informacija je informacija (u sadržaju dokumenta ili ne) u vezi sa kojima državni tužilac ima osnovane sumnje da bude relevantan za istragu o konfiskaciju.
4. Zahtev za nalog za otkrivanje informacija između ostalog, treba da opiše:
- 4.1. da je lice određeno u zahtevu predmet istrage za konfiskaciji koju sprovodi državni tužilac;
  - 4.2. da je nalog potreban u svrhu istrage, i
  - 4.3. da će Informacije koje se mogu obezbediti u skladu sa nametnutim uslovom u nalogu verovatno imati značajnu vrednost (od same informacije ili ne) za istragu za koju je izdat nalog.
5. Lice koje počinji krivično delo ako bez razumnog opravdanja, on ili ona ne uspe da deluje u skladu sa uslovom koji mu je nametnut u nalogu za otkrivanje informacija.
6. Lice proglašeno krivim i osuđeno za krivično delo iz stava 5. ovog člana:
- 6.1. zatvorskom kaznom u trajanju od tri (3) do dvanaest (12) meseci;
  - 6.2. novčanom kaznom od pet hiljada (5,000) evra, ili
  - 6.3. obe kazne zajedno.
7. Jedno lice čini krivično delo ako, tvrdeći da postupa u skladu sa uslovom koji mu je nametnut, na osnovu naloga za otkrivanje informacije, on – ona daje deklaraciju koju



zna ili ima razloga da sumnja da je lažno ili krivo informirajuća za određeni materijalni podatak.

8. Lice koje je krivo za krivično delo iz stava 7. ovog člana kažnjava se:

8.1. zatvorskom kaznom u trajanju od šest (6) meseci do dve (2) godine;

8.2. novčanom kaznom od pedeset hiljada (50,000) evra, ili

8.3. obe kazne zajedno.

9. Jedno lice ne može da odbije sprovođenje naloga za davanje objašnjavajućih informacija s obrazloženjem da će pristajanje inkriminirati tu osobu u izvršenju krivičnog dela. Svaka informacija ili materijal obezbeđen od osoba u skladu sa nalogom za davanje informacija neće biti prihvatljiv u nijednoj krivičnoj proceduri protiv te osobe izuzev ako data informacija prekoračava cilj naloga za izdavanje informacije

[...]

18. Kopija naloga suda za otkrivanje informacija dostavi će se okrivljenom i svakoj drugoj strani naznačenoj u nalogu.

19. Zahtev da se poništi ili izmeni nalog za otkrivanje informacija može sudu podneti državni tužilac ili bilo koje lice koje je predmet naloga.

20. Sudija može da otkáže ili izmeni nalog.“

## **ZAKON Br. 05/L-096 O SPRIJEČAVANJU PRANJA NOVCA I BORBE PROTIV FINANSIRANJA TERORIZMA**

**(objavljen u Službenom listu 15. juna 2016. godine)**

### **Član 1 (Cilj i djelokrug)**

„1. Ovaj zakon, utvrđuje mjere, nadležne organe i postupak za otkrivanje i spriječavanje pranja novca i borbe protiv finansiranja terorizma.

2. Odredbe ovog zakona su obavezne za sve institucije i njihove odgovarajuće jedinice, kao i za sve nejavne subjekte koji podležu aktivnostima koje se mogu nadovezati sa pranjem novca i finansiranjem terorizma, prema odredbama ovog zakona.

3. Ovaj Zakon ima za cilj sprovođenje Direktive EU Br. 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. maja 2015. o spriječavanju upotrebe finansijskog sistema u svrhe pranja novca i finansiranje terorizma, što mijenja Pravilnik EU Br.648/2012 Evropskog Parlamenta i Savjeta i stavlja van snage Direktivu 2005/60/EC Evropskog Parlamenta i Savjeta i Direktivu Komisije 2006/70/EC.“

### **Član 4 (Status finansijske obavještajne jedinice)**

„1. FOJ-K je centralna nezavisna nacionalna institucija u okviru Ministarstva finansija, odgovorna za istraživanje, prikupljanje, analiziranje i dostavljanje informacija nadležnim organima i objavljivanje informacija u vezi potencijalnog pranja novca i finansiranje terorizma.

2. FOJ-K ima svoj budžet koji se obezbjeđuje iz Budžeta Republike Kosova, u skladu sa godišnjim zakonom budžeta. FOJ-K odlučuje na nezavistan način za korišćenje budžeta, u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.

3. Stručno osoblje FOJ-K nije civilno osoblje. Međutim, zakon koji reguliše pitanja u vezi civilnih službenika primjenjuje se i prema osoblju FOJ-K, osim u slučajevima kada je drugačije regulisano ovim zakonom i drugim podzakonskim aktima koji su u skladu sa osnovnim načelima civilne službe.

4. Podzakonski akti o unutrašnjem administrativnom organizovanju i druga administrativna pitanja FOJ-K predlaže direktor FOJ-K i usvaja ih Odbor FOJ-K.“

#### **Član 14 (Dužnosti i nadležnosti FOJ-K)**

„1. FOJ-K je ovlaštena:

1.1. da prima i analizira izvještaje i informacije:

1.1.1. sastavljane i čuvane prema članovima 16 do 33 ovog zakona;

1.1.2. koje su pružene FOJ-K od FOJ stranih zemalja sa sličnim funkcijama, od sudova ili odgovornih organa za sprovođenje zakona, obuhvatajući međuvladine međunarodne organizacije, javne ili vladine organe; i

1.1.3. koje su dobrovoljno ponuđene FOJ-K vezano za sumnju o pranju novca, povezana krivična djela ili finansiranje terorizma;

1.2. da prikuplja informacije vezane sa aktivnostima pranja novca i povezanih krivičnih aktivnosti ili finansiranje terorističkih aktivnosti i koji su na javnom raspolaganju, obuhvatajući i osnov komercijalnih podataka na raspolaganju;

1.3. da izvrši strateške analize informacija koje prikuplja i prima, o sprječavanju i suzbijanju pranja novca, povezanih krivičnih aktivnosti i finansiranje terorizma;

1.4. da zatraži od izvještajnih subjekata potrebne podatke, dokumente i informacije za zakonsko obavljanje njihovih zadataka. Podaci, dokumenti i informacije trebaju se dostaviti u određenom roku utvrđene od strane FOJ-K.

1.5. da zatraži od javnih i vladinih organa podatke, dokumente i informacije koje su im potrebne za izvršenje zadataka koji proizlaze iz ovog zakona i pristup bazi podataka koja se drže od ovih organa. Takve informacije treba im dostaviti bez zakašnjenja.

1.6. da formira i održava bazu podataka za sve prikupljene informacije u vezi sumnje za pranje novca, povezana krivična djela ili finansiranje terorizma kao i druge slične i važne materijale za rad FOJ-K;

1.7. da sastavlja informacije, statistike, izvještaje i na osnovu njih, da daje preporuke Ministarstvu finansija, Ministarstvu pravde, Kosovskoj policiji, Carini Kosova i osobama ili drugim nadležnim organima, u vezi mjera koje treba preduzeti i zakon koji treba usvojiti za borbu protiv pranja novca, povezanih krivičnih djela i finansiranje terorizma;

1.8. da te izvještaje objavi što bi pomoglo obavljanju svojih zadataka;

1.9. da organizuje i održi redovnu obuku, uključujući svijest i preosjetljivost u vezi borbe protiv pranja novca, povezanih krivičnih djela i finansiranje terorizma kao i obaveze izveštilačkih subjekata;

1.10. da dijeli, u skladu sa odredbama ovog zakona, rezultate koji proizlaze iz analize i bilo kojeg izvještaja ili neophodne informacije relevantne organe;

1.11. da donosi podzakonske akte, administrativna uputstva o pitanjima vezana za obezbjeđivanje i promociju usklađenosti ovim zakonom, obuhvatajući ali ne ograničavajući se na:

1.11.1. korištenje standardnih oblika izvještavanja;

1.11.2. sumnjive radnje ili transakcije, obuhvatajući prirodu tih postupaka i sumnjivih transakcija u skladu sa ovim zakonom i sačinjavanje liste indikatora ovakvih postupaka i transakcija.

1.11.3. oslobađanje lica ili subjekata ili grupe lica i subjekata od obaveze izvještavanja prema ovom zakonu, kao i metode o izveštavanju takvih oslobađanja.

1.12. da izda nalog neizvršenje transakcije u skladu sa ovim zakonom ili da traži od subjekata izvestilaca da monitorira račune ili odnose poslovanja za jedan vremenski

period do tri (3) meseci; ili za jedan dodatni period kao što je utvrđeno od strane FOJ-K.

1.13. da nadgleda i prati izvještajne subjekte u vezi usaglašavanja sa ovim zakonom i drugim podzakonskim aktima, naredbe i uputstva koja proizlaze ili koja su predviđena ovim zakonom, bilo na terenu ili na daljini.

1.14. da učestvuje u manifestacijama za međunarodnu saradnju u oblasti prevencije i otkrivanje pranja novca, povezanih krivičnih djela i finansiranja terorizma.

1.15. da izvrši druge funkcije u skladu sa ovim zakonom;

2. Da se od osoblja FOJ-K zahtjeva čuvanje tajne svake informacije iz djelokruga njihovih zadataka i nakon prekida njihovih odnosa sa FOJ-K. Takve informacije smeju se koristiti samo za ponuđene svrhe u skladu sa ovim zakonom.

3. FOJ-K i druge institucije na Kosovu sarađuju na obostran način, uzajamno pomažu tokom obavljanja njihovih zadataka i koordinišu aktivnosti u okviru njihovih nadležnosti u skladu sa važećim zakonima. Za ove potrebe, FOJ-K može potpisati sporazume ili memorandume o razumijevanju.

## **Član 16 (Izvjestilački subjekti)**

„1. Izvjestilački subjekti za potrebe ovog zakona su:

1.1. banke;

1.2. finansijske institucije;

1.3. kazina, obuhvatajući i one na internetu i licencirani objekti igara na sreću;

1.4. agenti nepokretne imovine i posrednici nepokretne imovine;

1.5. fizička i pravna lica koja trguju robom kada primaju isplate u gotovini u iznosu od deset hiljada (10.000) eura ili više.

1.6. advokati i notari kada se pripremaju izvrše ili se uključuju u transakcije za njihove klijente oko dole navedenih aktivnosti:

1.6.1. kupoprodaja nepokretne imovine;

1.6.2. menadžiranje novcem, hartija od vrijednosti ili drugom imovinom klijenta;

1.6.3. menadžiranje bankarskih računa, ušteđevina ili hartija od vrijednosti;

1.6.4. organiziranje potrebnih doprinosa za formiranje, funkcionisanje ili upravljanje kompanija; i

1.6.5. formiranje, funkcionisanje ili upravljanje lica ili zakonskih sporazuma kao i kupoprodaju poslovnih subjekata;

1.7. licencirane knjigovođe, licencirane revizore i poreske savjetnike;

1.8. trust i pružaoci usluga koji nisu obuhvaćeni ovim zakonom a pružaju dole navedene usluge trećim strankama na komercijalnoj osnovi:

1.8.1. postupajući kao agent na formiranju pravnih lica;

1.8.2. djelujući ili određivši drugo lice da djeluje kao direktor ili sekretar kompanije, partner jednog partnerstva ili sličnu poziciju u odnosu na pravna lica;

1.8.3. obezbjeđujući registrovanu kancelariju, smještaj ili adresu biznisa, službenu adresu ili međusobnu saradnju za kompaniju, partnerstvo ili neko lice, ili drugi zakonski sporazum;

1.8.4. djelujući ili određivši drugo lice da djeluje kao povjereni administrator određenog trusta;

1.8.5. djelujući ili određivši drugo lice da djeluje kao imenovani dioničar za drugo lice.

1.9. NVO-je; i

1.10. prodavci dragocenih metala i trgovci dragocenih kamenja;“

## **Član 49 (Postupak administrativnih sankcija)**

- „1. FOJ-K CBK i drugi sektorski nadzornici, nakon što utvrde da je došlo do povrijede odredaba ovog zakona, donose odluku za izricanje administrativne kazne za povrijede za koje su dobili ovlaštenje u skladu sa ovim zakonom.*
- 2. Prilikom određivanja administrativne kazne u skladu sa ovim zakonom uzete su u obzir sve relevantne okolnosti, obuhvatajući i obim i trajanje neusaglašavanja, nivo odgovornosti, finansijsku snagu izvještajnog subjekta, gubitke izazvane kao posljedica povrijeda, prethodne povrijede i nivo saradnje izvještajnog subjekta.*
- 3. FOJ-K CBK i drugi sektorski nadzornici, za prekršaje u okviru ovlaštenja koja su im data ovim zakonom, obavještavaju izvještajni subjekat o povrijedama koje nisu u skladu sa obavezama utvrđenim u odredbama ovog zakona, tako da šalju odluku za izricanje administrativne sankcije. Obavještenje za izricanje administrativne kazne preduzima se kroz dostavljanje rješenja na provjerljiv način izvještajnom subjektu u skladu sa zahtjevima Zakona o upravnom postupku.*
- 4. Odmah nakon primanja odluke o izricanju administrativne kazne izvještajni subjekat preduzima radnje kojima se osigura poštovanje ovog zakona. Izvještajni subjekat treba da preduzme te mjere u određenom roku u odluci.*
- 5. Pitanje usaglašavanja izvještajnog subjekta u skladu sa odredbama ovog zakona provjerava se i zbog toga FOJ-K, CBK ili drugi sektorski nadzornici mogu izvršiti inspekcije na licu mjesta u periodu navedenom u odluci o administrativnoj kazni ili na osnovu zahtjeva izvještajnog subjekta.*
- 6. Ako izvještajni subjekat, kome je izrečena administrativna kazna na osnovu ovog člana, nije preduzeo radnje usaglašavanja u određenom vremenskom periodu kao u odluci o administrativnoj sankciji, tada FOJ-K, CBK ili drugi sektorski nadzornik, može da izrekne novčanu kaznu na dnevnoj bazi za svaki dan dok traje povrijeda i sve dok se ne utvrdi da je postignuto zatraženo usaglašavanje. Isti postupak administrativne kazne i obavještenja koja su navedena u ovom članu primjenjuju se u ovom slučaju.*
- 7. Za svaki dan neusaglašavanja, od vremenskog perioda koji je određen u odluci FOJ-K, CBK ili drugih sektorskih nadzornika, izvještajni subjekat podleže dnevnoj novčanoj kazni od petsto (500) eura.*
- 8. Za administrativne kazne iz stava 6. ovog člana, gdje je izrečena novčana kazna na dnevnoj bazi, FOJ-K, CBK ili drugi sektorski nadzornici donose odluku koja određuje broj dana tokom kojih izvještajni subjekat nije bio u skladu sa ovim zakonom u vremenskom roku koji je definisan u odluci, kao što je predviđeno u stavu 4. ovog člana. Pismena odluka za novčanu kaznu na dnevnoj osnovi potvrđuje postojanje propusta o preduzimanju radnji za usaglašavanje prema odluci i odredbama ovog zakona, kao i izricanje kazne prema broju dana neusaglašavanja.*
- 9. FOJ-K, CBK i drugi sektorski nadzornici neće doneti odluke o administrativnim kaznama za isto neusaglašavanje izvještajnih subjekata jer se ponovljeni prekršaj smatra kako je utvrđeno u članu 41. i u članu 43. ovog zakona.*
- 10. Za izvještajne subjekte koji djeluju na osnovu dozvole ili drugog ovlaštenja, FOJ-K obavještava nadležni organ za izdavanje licenciranja ili ovlaštenja o propustima za pridržavanje zakona kao što je predviđeno u članu 42. ovog zakona. FOJ-K takođe može preporučiti licenciranom ili ovlaštenom organu za pokretanje postupka za utvrđivanje da li treba da se obustavi ili povuče radna dozvola ili ovlaštenje.“*

## **Član 51 (Administrativna žalba u CBK i drugih sektorskih nadzornika)**

„1. Izvještajni subjekat se može žaliti na odluku o administrativnoj sankciji koja je doneta prema ovom zakonu od strane CBK ili nekog drugog sektorskog nadzornika ako im je ta nadležnost data u skladu sa ovim zakonom, dostavljanjem žalbe u roku od trideset (30) dana od dana prijema odluke o administrativnoj sankciji od CBK ili drugih sektorskih nadzornika, zbog neusaglašenosti sa odredbama ovog zakona.

2. CBK i drugi sektorski nadzornici donose podzakonske akte u sektorima iz svog nadzornog djelokruga, u skladu sa stavom 2. člana 66. ovog zakona koji se odnosi na postupak razmatranja žalbe prema ovom zakonu.“

## **Član 55 (Objavljivanje odluke o administrativnim kaznama)**

„1. FOJ-K, CBK i drugi sektorski nadzornici ako im je ta nadležnost data ovim zakonom, objavljuju na web - stranici konačne izvršne odluke u odnosu na administrativne kazne, navodeći vrstu i prirodu propusta usaglašavanja, identitet izvještajnog subjekta i administrativnu sankciju.

2. FOJ-K, CBK i drugi sektorski nadzornici mogu doneti odluku za neobjavljivanje administrativne kazne, da glasaju za objavljivanje ili da objave administrativnu sankciju tako da izvještajni subjekat ili fizičko lice koje je kažnjeno ne bude identifikovano, ukoliko objavljivanje predviđen u stavu 1 ovog člana :

2.1. je nesrazmerno sa ozbiljnošću propusta usaglašenosti ;

2.2. može ugroziti stabilnost finansijskog tržišta; ili

2.3. može da ugrozi krivičnu istragu koja je u toku.

3. FOJ-K, i CBK drži informacije objavljene u skladu sa stavom 1. za najmanje pet (5) godina.“

## **ZAKON BR. 05/L-049 O UPRAVLJANJU ZAPLENJENOM I KONFISKOVANOM IMOVINOM**

**(objavljen u Službenom listu 14. aprila 2016. godine, a izmenjen i dopunjen je  
ZAKONOM BR.08/L-034, koji je objavljen u Službenom listu  
22. marta 2022. godine)**

## **Član 4 (Funkcije agencije)**

„1. U okviru prava i obaveza predviđenih zakonom, agencija obavlja sledeće funkcije:

1.1. upravlja zaplenjenom i konfiskovanom imovinom korišćenom ili stečenom krivičnim delima, uključujući imovinu terorizma, sa izuzetkom konfiskovane imovine za realizaciju i prikupljanje poreskih obaveza;

1.2. izvršava nalog suda za privremene mere osiguranja imovine, u skladu sa važećim zakonodavstvom;

1.3. izvršava konačnu presudu suda, u skladu sa važećim zakonodavstvom, može da proda predmete, a sredstva prikupljena prodajom imovine uplati u budžet Republike Kosova ili da imovinu na korišćenje Vladi;

1.4. procenjuje vrednost zaplenjene i konfiskovane imovine, kao i određuje način čuvanja ove imovine;

1.5. vodi evidenciju o imovini kojom upravlja i o sudskim odlukama kojima je odlučeno o zaplenjenoj i konfiskovanoj imovini;

- 1.6. određuje način čuvanja imovine pod upravljanjem;
- 1.7. učestvuje u pružanju međunarodne pravne pomoći za sve slučajeve koji obuhvataju zaplenjenu i konfiskovanu imovinu, upravljajući zaplenjenom ili konfiskovanom imovinom prema zahtevu podnesenom od strane jedne druge države;
- 1.8. učestvuje u izradi programa osposobljavanja državnih službenika u vezi sa zaplenjivanjem i konfiskovanjem imovine stečene krivičnim delom;
- 1.9. po potrebi, pomaže u izvršavanju sudskih odluka o zaplenjivanju i konfiskovanju imovine;
- 1.10. omogućava prodaju zaplenjene i konfiskovane imovine, prema odluci nadležnog suda;
- 1.11. centralizovanim kompjuterskim sistemom upravlja podacima zaplenjene i konfiskovane imovine;
- 1.12. daje savete tužilaštvu, sudu i ostalim institucijama o specifičnoj prirodi procesa upravljanja zaplenjenom i konfiskovanom imovinom, sa ciljem pružanja pomoći za planiranje mogućih zaplena ili konfiskacija;
- 1.13. sklapa Memorandume o saradnji sa partnerskim organima i relevantnim institucijama kako bi se dogovorili o odnosima i odgovornostima, kao i o unapređivanju učinka, u skladu sa odredbama ovog zakona;
- 1.14. obavlja i druge poslove poverene zakonom.“

**ZAKON BR. 08/L-017 O AGENCIJI ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE**  
**(objavljen u Službenom listu 21. jul 2022. godine)**

**Član 2**  
**(Delokrug)**

- „1. Ovaj zakon predviđa status i nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije u pogledu izricanja mera i sankcija, u cilju sprečavanja korupcije, jačanja integriteta i institucionalne transparentnosti u Republici Kosovo, kao i nadzora sprovođenja državne strategije.
2. Odredbe ovog zakona primenjuju se na javna i privatna lica, u sprečavanju korupcije, sukoba interesa, zaštite uzbunjivača, kao za poreklo i kontrolu imovine i poklona.“

**Član 17**  
**(Pokretanje upravnih istraga)**

- „1. Agencija sprovodi postupak upravne istrage u slučajevima koji spadaju u njen mandat:
2. Administrativna istraga se pokreće:
  - 2.1. po službenoj dužnosti;
  - 2.2. prema informacijama dobijenim od fizičkih ili pravnih lica:
    - 2.2.1. prema anonimnim informacijama;
    - 2.2.2. prema informacijama iz javnosti;
    - 2.2.3. nepoštovanje jednog lica određenog zakonskog zahteva utvrđenim u zakonima koji spadaju u delokrug Agencije.
3. Spis upravne istrage mora da sadrži:
  - 3.1. obrazloženje za pokretanje istrage;
  - 3.2. datum početka upravne istrage;
  - 3.3. detaljan rezime svih radnji i istraga prikupljenih tokom upravnih istraga; i
  - 3.4. rezultate upravne istrage, uključujući datum završetka upravne istrage.
4. Tokom upravne istrage, Agencija može preduzeti sledeće radnje:

- 4.1. traži, prikuplja, istražuje i analizira dokumentaciju i druge informacije relevantne za slučaj;
  - 4.2. traži relevantne informacije od svake relevantne osobe ili institucije;
  - 4.3. intervjuiše bilo svakog ko može imati informacije relevantne za upravnu istragu; i
  - 4.4. razmatra sve okolnosti povezane sa slučajem.
5. Ako se u toku administrativne istrage pojavi osnovana sumnja da su lica koja su bila predmet upravne istrage počinila krivično delo, Agencija će prekinuti sve istražne radnje i pripremati krivičnu prijavu koja se odnosi na nadležno tužilaštvo.
  6. Ako se tokom upravne istrage, prema odredbama ovog člana, stekne sumnja da su lica koja su bila predmet upravne istrage počinila prekršaje ili nedolično ponašanje, Agencija predaje slučaj nadležnom upravnom organu sa zahtevom za pokretanje disciplinskog postupka.
  7. Ako se tokom upravne istrage posumnja na prekršaj, Agencija sama pokreće i vodi prekršajni postupak ili ga upućuje nadležnom sudu u skladu sa relevantnim zakonodavstvom na snazi.
  8. Upućivanje na slučajeve iz st. 5.-7 ovog člana, Zakona suspenduje svako zakonsko zastarevanje propisano članom 22 ovog zakona.
  9. Agencija odobrava uredbu o postupku upravnih istraga. Ova uredba propisuje pravila postupka, način prijema i registracije predmeta, internu distribuciju i izveštavanje, upravljanje predmetima i arhiviranje. Uredba je dostupna svima putem Službenog lista Republike Kosovo i veb stranice Agencije.“

#### **Član 18 (Slučajevi istraga koji se odnose na druga tela)**

- „1. Tužilaštvo je najmanje dužno da obavesti Agenciju ako:
- 1.1. je krivična prijava odbačena;
  - 1.2. je slučaj uspešno vođen i
  - 1.3. slučaj nije uspešno vođen.
2. U slučaju odbacivanja krivične prijave, obustave istrage ili neuspešnog gonjenja slučaja, Agencija ponovo otvara i okončava postupak upravne istrage.
  3. Svaka institucija koja prihvati slučaj koji je uputila Agencija dužna je da obavesti Agenciju o prekidu upravne istrage od strane njih i svake radnje preduzetoj kao rezultat te istrage.
  4. U slučaju da neka institucija ne preduzme nikakve radnje kao rezultat slučaja koji je uputila Agencija, ona ponovo otvara i okončava postupak upravne istrage.“

#### **Član 19 (Prijavljivanje slučajeva)**

- „1. Svako ko sumnja da je došlo do kršenja zakona koji spadaju u nadležnost Agencije može takav slučaj prijaviti Agenciji. Izveštavanje se takođe može učiniti anonimno.
2. Stav 1. ovog člana ne isključuje mogućnost da neko lice direktno prijavljuje slučajeve drugim nadležnim institucijama.“

#### IV. RELEVANTNA DOKUMENTA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

##### A. Na nivou Ujedinjenih nacija

- [Konvencija Ujedinjenih nacija protiv Korupcije \(UNCAC\)](#)
- [Preporuke iz 2012. godine radne grupe Finansijskog delovanja \(Preporuke FATF\)](#)

##### B. Na nivou Evropske Unije

- [Okvirna odluka Saveta EU-a \[2005/212/JHA\], od 24. februara 2005, o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine stečene krivičnim delom](#)
- [Direktiva \[2014/42/BE\] Evropskog parlamenta o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim delima u Evropskoj uniji od 3. aprila 2014. godine](#)

##### C. Na nivou Saveta Evrope

###### (i) Konvencije

[Konvencija Saveta Evrope o pranju, traganju, oduzimanju i privremenom oduzimanju prihoda stečenog krivičnim delom i o finansiranju terorizma \(ETS 198\);](#)

###### (ii) Mišljenja, Amicus Curiae i izveštaji Venecijanske komisije

###### (a) Slučaj Bugarske (Četiri Mišljenja)

[Privremeno mišljenje \[CDL-AD\[2010\]010\] Venecijanske komisije o nacrtu akta o konfiskaciji u korist države imovine koja je kupljena na nezakonit način Bugarske, usvojeno 12-14. marta 2010;](#)

[Drugo privremeno mišljenje br. 563/2009 o nacrtu akta za konfiskaciju u korist države imovine stečene kriminalom Bugarske, koju je odobrila Venecijanska komisija, 4. juna 2010. \[CDL-AD\[2010\]019;](#)

[Konačno mišljenje \[CDL-AD\[2010\]030\] Venecijanske komisije o trećem revidiranom nacrtu zakona o konfiskaciji u korist države nezakonito stečene imovine Bugarske, usvojeno 15-16. oktobra 2010;](#)

[Mišljenje \[CDL-AD\[2011\]0123\] Venecijanske komisije o šestom revidiranom nacrtu zakona o konfiskaciji imovine stečene krivičnim delom ili administrativnim prestupima Bugarske, usvojeno 17-18. juna 2011.](#)

###### (b) Slučaj Moldavije

[Zajednički podnesak amicus curiae \[CDL-AD\(2022\)029\] Venecijanske komisije, Evropske komisije za demokratiju kroz pravo i Kancelarije OEBS-a za dela nezakonitog bogaćenja, usvojen 21-22. oktobra 2022](#)

###### (c) Slučaj Jermenije



[Odgovor Amicus curiae CDL-AD\(2022\)048 Venecijanske komisije Ustavnom sudu Jermenije o određenim pitanjima u vezi sa Zakonom o konfiskaciji imovine nezakonitog porekla \[Mišljenje br. 1108/2022\], odobreno 16-17.12.2022;](#)

(d) Slučaj Crne Gore

Hitno mišljenje [CDL-PI](2024)010 Venecijanske komisije o nacrt-izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju i oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim delom, doneto 22. maja 2022. godine na osnovu člana 14a izmenjenog Poslovnika Venecijanske komisije.

## **V. MIŠLJENJA VENECIJANSKE KOMISIJE ZA KOSOVO U VEZI SA OSPORENIM ZAKONOM**

[Prvo mišljenje: Mišljenje \[ CDL-AD\(2022\)014\] Venecijanske komisije o Nacrtu zakona br.08/l-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, odobreno 17-18.06.2022;](#)

[Drugo mišljenje: Naknadno mišljenje CDL-AD\(2022\)052 Venecijanske komisije o Nacrtu zakona br.08/l-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, odobreno 16-17.12.2022;](#)

[Dodatne informacije Venecijanske komisije za Kosovo o Nacrtu zakona br. 08/L-121 o o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine predstavljene na 134. plenarnom sastanku \(10-11. marta 2023.\);](#)

## **VI. OSPORENE I RELEVANTNE ODREDBE ZAKONA BR. 08/L-121 O DRŽAVNOM BIROU ZA PROVERU I ODUZIMANJE NEOPRAVDANE IMOVINE (OSPORENI ZAKON)**

### **Član 1. (Cilj)**

*„Cilj ovog zakona je osnivanje, uređenje i utvrđivanje nadležnosti Državnog Biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, kao i utvrđivanje postupka za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.“*

### **Član 2. (Delokrug primene)**

*„1. Ovaj zakon se primenjuje na neopravdano stečenu imovinu, bilo neposredno ili posredno, od strane službenih lica i trećih lica.  
2. Ovaj zakon se primenjuje na neopravdano imovinu koja je stečena:  
2.1. za vreme vršenja funkcije subjekata iz stava 1. ovog člana od 17. februara 2008. godine; i  
2.2. u periodu od deset (10) godina od trenutka kada subjekti iz stava 1. ovog člana prestanu vršiti svoje funkcije.“*

### **Član 3. (Definicije)**

- „1. U smislu ovog zakona upotrebljeni izrazi imaju sledeće značenje:
- 1.1. **Biro** - Državni Biro za proveru i oduzimanje neopravdane imovine;
  - 1.2. **Sud/Prvostepeni sud** - Odsek za građansko oduzimanje u okviru Opšteg odeljenja Osnovnog suda u Prištini, nadležan na celoj teritoriji Kosova;
  - 1.3. **Drugostepeni sud** - Apelacioni sud, Opšte odeljenje, Građanski odsek;
  - 1.4. **Nadzorna komisija** - relevantna Komisija obrazovana u skladu sa članom 10. ovog zakona;
  - 1.5. **Prijavljivanje imovine** - prijavljivanje stanja imovine službenih lica koja su dužna da prijave svoju i imovinu svojih članova porodice u skladu sa relevantnim zakonom o prijavljivanju imovine;
  - 1.6. **Oduzimanje** - trajno oduzimanje imovine naloženo pravosnažnom odlukom nadležnog suda u skladu sa važećim zakonodavstvom;
  - 1.7. **Provera imovine** - procena vrednosti imovine naspram zakonitih prihoda;
  - 1.8. **Procena verovatnoće** - standard dokazivanja kada sud po osnovu dokaza veruje da postoji veća verovatnoća da se nešto desi ili da se već desilo nego da do istog nije došlo;
  - 1.9. **Imovina** - odnosi se na bilo šta od vrednosti, u bilo kom obliku, bilo da je materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna, gde god da se ista nalazi, uključujući, ali ne ograničavajući se na:
    - 1.9.1. zemljište, zgrade, stanove, kuće, valute, kriptovalute, nakit, dragocene metale, bankovne račune, raznovrsna vozila, avione, zalihe, akcije, hartije od vrednosti, obveznice, dugove, intelektualne svojine svih oblika, monetarne instrumente uključujući gotovinu, putničke čekove, lične čekove, bankarske kredite, bankovne čekove, novčane uputnice, platne naloge, gotovinske naloge, blagajničke čekove bilo kog opisa, akreditive i/ili investicione hartije od vrednosti ili prenosive instrumente, kao nosilac ili tako da lice postaje nosilac u trenutku predaje, bilo kakve kamate, dividende ili druge prihode naplaćene na osnovu ili nastale iz tih sredstava ili imovine;
    - 1.9.2. pravne instrumente koji dokazuju interes na bilo kakvoj imovini, uključujući, ali ne ograničavajući se na svojinu, posedovni list, hipoteku, službenost ili interes na imovini i prava na korišćenje imovine u društvenoj, javnoj i državnoj svojini.
  - 1.10. **Neopravdana imovina** - deo imovine lica u postupku, koji nije u skladu sa zakonitim prihodima i čije poreklo nije dokazano zakonitim;
  - 1.11. **Zamenska vrednost** - zamenska vrednost imovine koja odgovara vrednosti neopravdane imovine koja nije dostupna za oduzimanje;
  - 1.12. **Službeno lice** - izabrano ili imenovano lice koje je za svoj rad, delatnost ili angažovanje primilo ili prima prihode u vidu plate ili bilo kakve vrste naknade iz budžeta Kosova ili u drugim vidovima od javnih institucija ili preduzeća Republike Kosovo. Službenim licem smatra se i lice koje nema javna ovlašćenja kao imenovano lice, bez obzira da li je za svoj rad primilo ili nije primilo naknadu;
  - 1.13. **Savesni kupac** - lice koje je kupilo imovinu od subjekata iz člana 2. ovog zakona i za tu imovinu platilo cenu koja nije znatno niža ili veća od tržišne cene. Savesnim kupcem se ne smatra lice koje je, bez obzira na plaćenu cenu, znalo ili je trebalo da zna da je kupljena imovina neopravdana;
  - 1.14. **Stranka u postupku** - službeno lice ili treće lice čija je imovina predmet provere Biroa tokom postupka u Birou, odnosno lice, čija se imovina predlaže za oduzimanje u toku sudskog postupka;
  - 1.15. **Treća lica** - svako fizičko ili pravno lice na koje je preneti imovina službenog lica, ili koje ima ili može imati pravni interes u imovini stranaka u postupku.“

#### **Član 4 (Osnivanje)**

*„Ovim zakonom osniva se Državni Biro za proveru i oduzimanje neopravdane imovine kao nezavisan i specijalizovan organ za proveru neopravdane imovine.“*

#### **Član 6 (Pravni status i uređenje)**

*„1. Biro je javna nezavisna institucija koja ima status pravnog lica sa sedištem u Prištini.*

*2. Uređenje Biroa utvrđuje se Poslovníkom o unutrašnjem uređenju koji donosi Nadzorna komisija i u najmanju ruku sadrži sledeće jedinice:*

*2.1. Pravno odeljenje;*

*2.2. Odeljenje za analizu rizika;*

*2.3. Odeljenje za proveru i računovodstvenu forenziku; i*

*2.4. Odeljenje za finansije i opštih usluga.”*

#### **Član 7 (Budžet)**

*„1. Biro izrađuje godišnji budžet u skladu sa relevantnim Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.*

*2. Biro samostalno odlučuje o korišćenju budžeta u skladu sa relevantnim zakonodavstvom na snazi.“*

#### **Član 8. (Nadležnosti i odgovornosti Biroa)**

*„1. Biro ima sledeće nadležnosti i odgovornosti:*

*1.1. pokreće i vodi postupak provere imovine radi utvrđivanja da li je imovina službenog lica neopravdana imovina;*

*1.2. podnosi predlog sudu za oduzimanje imovine;*

*1.3. traži pomoć, informacije i relevantna dokumenta od svih institucija Republike Kosovo i stranih institucija, fizičkih ili pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i od drugih domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica;*

*1.4. analizira i ocenjuje primljenu informaciju i materijal;*

*1.5. objavljuje na zvaničnom veb-sajtu Biroa sve presude i rešenja u vezi sa sudskim postupcima u sprovođenju ovog zakona, ne ograničavajući se na njihovu pravosnažnost, u skladu sa pravilima njihovog objavljivanja;*

*1.6. prikuplja, analizira i objavljuje statističke ili druge podatke u vezi sa oduzimanjem neopravdano stečene imovine;*

*1.7. jednom godišnje izveštava Skupštinu Republike Kosovo o radu Biroa. Skupština može zatražiti od Biroa i češće izveštavanje;*

*1.8. saraduje sa domaćima i stranim institucijama;*

*1.9. obavlja i druge poslove utvrđene važećim zakonodavstvom.“*

**Član 9**  
**(Status i nezavisnost)**

- „1. Službenici Biroa smatraju se javnim službenicima u skladu sa relevantnim Zakonom o javnim službenicima.
2. Za službenike Biroa izrađuje se poseban kodeks ponašanja, koga usvaja generalni direktor.
3. Službenici Biroa uživaju punu nezavisnost i zaštitu u vršenju službene dužnosti i na njih se ne može vršiti nikakav spoljni pritisak zbog njihove dužnosti ili kada preduzimaju određene konkretne radnje u skladu sa ovim zakonom ili drugim važećim zakonodavstvom.“

**Član 10**  
**(Sastav Nadzorne komisije i naknada)**

- „1. Nadzornu komisiju Biroa (u daljem tekstu: Komisija) čine pet (5) članova u sledećem sastavu:
- 1.1. sudija Vrhovnog suda Kosova, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda, predsedavajući Komisije;
  - 1.2. generalni revizor, član;
  - 1.3. direktor Agencije za sprečavanje korupcije, član;
  - 1.4. zamenik Narodnog advokata, koga imenuje Narodni advokat, član;
  - 1.5. direktor Finansijske obaveštenje jedinice, član.
2. Članovi Komisije imaju pravo na naknadu za svoj mesečni angažman, čiji se iznos utvrđuje internim propisima, ali iznos naknade ne može preći prag od pet odsto (5%) osnovne plate predsedavajućeg Komisije.“

**Član 11.**  
**(Sednica, kvorum i odlučivanje u Komisiji)**

- „1. Sednicu saziva i istom predsedava predsedavajući Komisije. U slučaju odsustva predsedavajućeg ili odbijanja sazivanja sednice, sednicu mogu sazvati tri (3) člana Komisije.
2. Potreban kvorum za održavanje sednice je četiri (4) člana.
3. Komisija odlučuje većinom glasova svih članova Komisije.
4. Ostala proceduralna pitanja u pogledu o sazivanja i odvijanja rada Komisije uređuju se podzakonskim aktom“.

**Član 12**  
**(Nadležnosti Komisije)**

- „1. Nadzorna komisija ima sledeće nadležnosti:
- 1.1 . vrši nadzor nad radom i delatnostima Biroa;
  - 1.2. sprovodi postupak i predlaže Skupštini imenovanje i razrešavanje generalnog direktora;
  - 1.3. vrednuje radnu uspešnost generalnog direktora;
  - 1.4. na predlog generalnog direktora usvaja podzakonske akte utvrđene ovim zakonom;
  - 1.5. preispituje izveštaje rada generalnog direktora;
  - 1.6. obavlja i druge poslove utvrđene važećim zakonodavstvom.

2. Komisija nema pravo da interveniše u predmetima koji su postupku provere kod Biroa.“

#### **POGLAVLJE IV IZBOR, MANDAT I ODGOVORNOSTI GENERALNOG DIREKTORA BIROA**

##### **Član 13 (Generalni direktor)**

- „1. Biroom rukovodi generalni direktor.
2. Generalni direktor bira se na mandat od sedam (7) godina, bez prava na reizbor.
3. Generalni direktor ne može mirovati položaj u javnom sektoru, te i ne vrši nikakvu drugu funkciju..
4. Nakon redovnog protoka mandata, generalni direktor uživa pravo na platu ekvivalentnoj poslednjoj plati u periodu od dve (2) godine, pod uslovom da ne ostvaruje platu ni iz javnog sektora niti iz privatnog sektora.“

##### **Član 15 (Postupak izbora generalnog direktora)**

- „1. Postupak izbora generalnog direktora zasniva se na načelima konkurencije, nediskriminacije, transparentnosti, integriteta i objektivnosti.
2. Postupak izbora generalnog direktora počinje šest (6) meseci pre isteka redovnog mandata generalnog direktora.
3. Izuzetno od stava 2. ovog člana, kada mandat prevremeno prestane, kako je utvrđeno ovim zakonom, postupak imenovanja generalnog direktora počinje u roku od trideset (30) dana od dana upražnjenja radnog mesta.
4. Komisija raspisuje konkurs za izbor generalnog direktora u štampanim i elektronskim medijima na zvaničnim jezicima. Trajanje konkursa ne može biti kraće od petnaest (15) dana, a niti duže od dvadeset (20) dana.
5. Po isteku roka iz stava 4. ovog člana, Komisija u roku od petnaest (15) dana ocenjuje da li kandidati ispunjavaju uslove za imenovanje.
6. Komisija intervjuiše svakog kandidata koji ispunjava uslove za izbor na mesto generalnog direktora.
7. Na intervjuu se vrednuje integritet, kompetentnost, vizija i rukovodeće veštine kandidata za generalnog direktora. U tu svrhu, svaki kandidat priprema koncept sa podacima i praktičnim primerima prema strukturi koncepta koji se objavljuje uz konkurs, kako bi pokazao ispunjavanje ovih uslova. Ovaj koncept se dostavlja Komisiji zajedno sa prijavom za generalnog direktora. Koncepti kandidata objavljuju se na zvaničnom veb-sajtu Biroa.
8. Postupak je validan same ako istom učestvuje većina članova Komisije. Članovi komisije koji započnu intervjuisanje kandidata ne mogu se menjati tokom procesa.
9. Članovi Komisije koji prisustvuju intervjuisanju vrednuju intervjuisanog kandidata zasebnim bodovima za integritet do deset (10) bodova, stručnost do deset (10) bodova i rukovodeće veštine kandidata do deset (10) bodova.
10. Bodovi svakog člana Komisije se prikupljaju i dele sa brojem članova Komisije koji su prisustvovali intervjuu, iz kojeg proizlazi konačni rezultat kandidata. Kandidati koji pređu prag od najmanje pedeset odsto (50%) bodova iz svake oblasti koja se vrednuje iz stava 9. ovog člana, stavljaju se na listu kandidata koji su ušli u uži izbor kao predlog za Skupštinu.

11. Lista kandidata koji su ušli u uži izbor iz stava 10. ovog člana ne može sadržati manje od dva (2) i ne više od pet (5) kandidata za radno mesto, pri čemu se na listi se stavljaju kandidati rangirani sa najvišim brojem bodova.
12. Predlog Komisije sadrži obrazloženje zašto je Komisija nekim kandidatima dala prednost u odnosu na druge kandidate.
13. Skupština tajnim glasanjem, većinom glasova svih prisutnih poslanika i koji glasaju, bira generalnog direktora.
14. Ako u prvom krugu glasanja Skupština ne izabere generalnog direktora, odvija se drugi krug glasanja sa dva (2) kandidata koja su dobila najviše glasova.
15. Ako Skupština ni u drugom krugu glasanja ne izabere generalnog direktora, konkurs za generalnog direktora se ponavlja. Komisija raspisuje novi konkurs u roku od sedam (7) dana. Proces izbora i postupci se odvijaju u skladu sa ovim članom.
16. U slučaju da i nakon ponovljenog konkursa Skupština ne izabere generalnog direktora u dva kruga glasanja, Komisija raspisuje konkurs i sprovodi postupke u skladu sa ovim članom, izuzev sto u ovom slučaju na kraju postupka Komisija za generalnog direktora bira kandidata sa najvišim brojem bodova.“

## **Član 16 (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora)**

- „1. Generalni direktor ima sledeće nadležnosti i odgovornosti:
- 1.1. rukovodi i organizuje rad Biroa;
  - 1.2. vrši nadzor nad radom službenika Biroa;
  - 1.3. predstavlja Biro u zemlji i inostranstvu;
  - 1.4. upravlja budžetom Biroa i odgovora za način trošenja istog, u skladu sa relevantnim zakonodavstvom;
  - 1.5. donosi odluke u skladu sa mandatom i nadležnostima Biroa;
  - 1.6. izrađuje i usvaja godišnji plan rada u okviru mandata Biroa;
  - 1.7. sklapa sporazume o saradnji sa drugim domaćim i međunarodnim institucijama, u skladu sa važećim zakonodavstvom;
  - 1.8. u posebnim slučajevima i kada nedostaje ekspertiza unutar Biroa, odlučuje o angažovanju spoljnih eksperata, u skladu sa važećim zakonodavstvom;
  - 1.9. vrši i druge dužnosti utvrđene važećim zakonodavstvom.
2. Generalni direktor može poveriti određene poslove svojim neposrednim podređenima. U ovom slučaju, on ostaje odgovoran za nadgledanje poverenih zadataka.
3. Generalni direktor pismeno ovlašćuje jednog od neposrednih podređenih da ga zameni u slučaju privremenog odsustva. Ovlašćeno lice vrši sve funkcije generalnog direktora za period na koji je ovlašćeno.“

## **Član 17. (Prestanak mandata generalnog direktora)**

- „1. Mandat generalnog direktora prestaje:
- 1.1. istekom mandata predviđenog ovim zakonom;
  - 1.2. ostavkom;
  - 1.3. trajnim gubitkom poslovne sposobnosti;
  - 1.4. ako je pravnosnažnom sudskom odlukom osuđen za krivično delo, osim za krivična dela učinjena iz nehata;
  - 1.5. ako vrsi funkcije koje su prema važećem zakonodavstvu nespojive sa njegovom funkcijom;

- 1.6. razrešenjem od strane Skupštine, na predlog Komisije;
- 1.7. u slučaju smrti;
2. Ako se protiv generalnog direktora podigne optužnica, isti se suspenduje kao što je predviđeno važećim zakonodavstvom. Do okončanja procesa Komisija postavlja jednog od direktora odeljenja za zamenika. Zamenik obavlja sve funkcije generalnog direktora.
3. Komisija može pokrenuti postupak razrešenja generalnog direktora iz podstava 1.6. ovog člana iz sledećih razloga:
  - 3.1. zbog neispunjavanja radnih obaveza i odgovornosti utvrđenih zakonodavstvom;
  - 3.2. zbog slabog vrednovanja rane uspešnosti;
  - 3.3. zbog teske povrede radnih obaveza prema važećem zakonodavstvu; ili
  - 3.4. zbog narušavanja ličnog integriteta ili integriteta institucije.
4. Generalnog direktora, na predlog Komisije, razrešava Skupština većinom glasova svih prisutnih poslanika i koji glasaju.
5. U svakom slučaju kada položaj generalnog direktora ostane upražnjen, za zamenika Komisija imenuje jednog od direktora odeljenja na period ne duži od šest (6) meseci. Zamenik obavlja sve funkcije generalnog direktora.“

## **Član 18 (Pokretanje postupka)**

1. Biro pokreće postupak provere na osnovu verodostojnih pouzdanih informacija o neopravdanoj imovini u slučajevima kada:
  - 1.1. primi informacije, dokumenta, dokaze, iskaze ili podatke iz različitih izvora, uključujući fizička i pravna lica;
  - 1.2. prima informacije, dokumenta, dokaze, iskaze ili podatke od institucija Republike Kosovo ili stranih institucija; kao i
  - 1.3. poseduje informacije, dokumenta, dokaze, iskaze ili podatke koje nije zvanično primio, a isti su javni ili dostupni u bilo kom obliku.
2. Sledeće institucije uključujući, ali ne ograničavajući se na: Agencija za sprečavanje korupcije, Poreska uprava Kosova, Carina Kosova, Centralna banka Kosova, Finansijska obaveštajna jedinica, Javni beležnici i Privatni izvršitelji, na zahtev Biroa aktivno su dužne da bez odlaganja dostave tražene informacije.
3. Kad god institucije Republike Kosovo poseduju ili dođu u posed informacija, dokumenta, dokaza, iskaza ili podataka koji sadrže verodostojne i pouzdane informacije u vezi sa neopravdanom imovinom, bez odlaganja iste prosleđuju Birou. Ove informacije služe Birou za ispunjavanje standarda verovatnoće šansi na osnovu kojih se postupak pokreće.
4. Biro preispituje informacije iz stava 1. ovog člana da bi utvrdio da li se ova informacija odnosi na službeno lice koje je predmet ovog zakona i da li su informacije pouzdane.
5. Za potrebe ovog člana, verodostojna i pouzdana informacija podrazumeva svaku informaciju, dokument, dokaz, iskaz ili podatak koji sugeriše da postoji nesklad između zakonitih prihoda i stečene imovine.
6. Generalni direktor na prvi pogled ocenjuje odnos nesklada između imovine i zakonitih prihoda, dajući prednost slučajevima od najveće vrednosti nesklada do praga utvrđenog ovim zakonom.
7. Nakon preispitivanja iz st. 3. i 4. ovog člana, generalni direktor donosi obrazloženu odluku o pokretanju postupka provere.
8. U svakom slučaju kada generalni direktor utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz stava 3. ili 4. ovog člana, odlučuje da ne pokrene postupak.

9. Izuzetno od stava 7. ovog člana, ako Biro naknadno dođe do novih informacija o tom subjektu ili imovini, generalni direktor odlučuje u skladu sa postupkom iz ovog člana.

10. Sve informacije koje je Biro primio i preispitao biće dostupne stranci koja je predmet postupka provere, osim u slučajevima kada bi ove informacije ugrozile postupak provere, oštetile dokaze, kao i mogle narušiti javni interes. Biro mora službeno zatražiti ograničenije dokumenata u sudu, o čemu sud donosi pismenu odluku.“

### **Član 19 (Prikupljanje informacija radi provere)**

„1. Tokom postupka provere, Biro prikuplja sledeće informacije, ali ne ograničava se na:

- 1.1. imovinu, lokaciju imovine i vrednost;
- 1.2. vrednost imovine u vreme sticanja;
- 1.3. vrednost stečenu od imovine prilikom prenosa;
- 1.4. preobražaj imovine;
- 1.5. redovne i neredovne prihode stranke u postupku;
- 1.6. troškove izdržavanja fizičkog lica i članova porodice stranke u postupku;
- 1.7. ostale troškove;
- 1.8. novčane obaveze;
- 1.9. prenos imovine na fizička i pravna lica;
- 1.10. prenos imovine na stranku u postupku;
- 1.11. troškove putovanja u inostranstvo od imovine stranke u postupku;
- 1.12. privremene mere i terete na imovini kao i građansko-pravne obaveze koje je na sebe preuzela stranke u postupku.

2. Lični podaci tretiraće se i obrađivati u skladu sa važećim zakonodavstvom.“

### **Član 20 (Obaveza saradnje)**

„1. Institucije Republike Kosovo, domaća fizička ili pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i druga domaća fizička i pravna lica dužna su da saraduju sa Biroom u cilju prikupljanja informacija iz člana 19. ovog zakona. Obaveza saradnje domaćih fizičkih ili pravnih lica se proteže u meri u kojoj se ne krše pravo na privatnost i pravo na nesamooptuživanje.

2. Subjekti iz stava 1. ovog člana pružaju Birou zatraženu pomoć, informacije i dokumenta u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana podnošenja zahteva, osim informacije koja se pruža prema posebnom postupku.

3. U slučaju da se subjekti iz stava 1. ovog člana ne odazovu zahtevu Biroa, Biro može zatražiti od suda da protiv istih subjekata donese rešenje za dostavu informacije i dokumenata shodno zahtevu Biroa.

4. U slučaju da sud iz odgovora subjekta oceni da tražene informacije ili dokumenta nisu dostupna nijednoj drugoj instituciji, sud donosi rešenje o dostavi informacija i dokumenata u meri u kojoj ne narušava bezbednost zemlje ili direktno ne krši neko ustavno ljudsko pravo, kako bi se omogućila provera imovine. Ovim rešenjem Biro se obavezuje da takve informacije i dokumenta ne objavljuje i da niko, na bilo koji način, nema pristup istim, osim u sudskom postupku.

5. Rukovodilac subjekta iz stava 1. ovog člana dužan je da izvrši rešenje suda iz st. 3. i 4. ovog člana najkasnije u roku od pet (5) dana od dana prijema rešenja. U slučaju da



rukovodilac ne izvrši sudsko rešenje, Biro podnosi krivičnu prijavu državnom tužiocu za krivično delo neizvršavanje sudskih odluka.

6. Sud neće doneti rešenje za dostavu informacija i dokumenata na zahtev Biroa, ako je taj zahtev podnet državnom tužiocu i ako državni tužilac saopšti da bi dostava tih informacija i dokumenata uticala na istragu krivične stvari u postupku.

7. Ako se druga domaća fizička i pravna lica ne odazovu zahtevu Biroa u roku iz stava 2. ovog člana, Biro može zatražiti od suda da protiv istih subjekta donese rešenje o dostavi informacija i dokumenata shodno zahtevu Biroa.

8. Sud donosi rešenje o dostavi dokumenata i informacija ako oceni da je zahtev Biroa osnovan i opravdan.

9. Lice iz stava 7. ovog člana je duma da izvrši sudsko rešenje iz stava 8. ovog člana najkasnije u roku od pet (5) dana od prijema rešenja. U slučaju da lice, protiv kojeg je rešenje doneto, ne izvrši sudsko rešenje, Biro podnosi krivičnu prijavu državnom tužiocu za krivično delo neizvršavanje sudskih odluka.

10. Poverljive informacije se pružaju u skladu sa relevantnim zakonom o klasifikaciji informacija i verifikaciji bezbednosti.

11. Lični podaci tretiraće se i obrađivati u skladu sa relevantnim zakonom o zaštiti ličnih podataka.“

## **Član 22. (Period provere imovine)**

„1. Provera imovine se vrši za imovinu koju je službeno lice steklo tokom vršenja javne funkcije.

2. Izuzetno, kada Biro oceni ili utvrdi da je imovina službenog lica stečena nakon vršenja javne funkcije u znatnoj meri veća od zakonitih prihoda ili imovine koju službeno lice steklo tokom vršenja javne funkcije, Biro može proširiti proveru i za period nakon što javni službenik više ne obavlja javnu funkciju.

3. Period iz stava 2. ovog člana ne može biti duži od pet (5) godina od kada je službeno lice prestalo da vrši javne funkcije.

4. U slučaju daje službeno lice imalo prekid u vršenju javne funkcije, period provere obuhvata vreme od prvog imenovanja do prestanka poslednje javne funkcije.“

## **Član 23. (Postupak u Birou)**

1. Kada generalni direktor odluči da pokrene postupak prema članu 18. ovog zakona, Biro pokreće postupak provere i:

1.1. traži, prikuplja, istražuje i analizira dokumentaciju i druge relevantne informacije o slučaju u skladu sa članom 19. ovog zakona i tokom preduzimanja ovih radnji ili kad god je potrebno, traži pomoć od institucija Republike Kosovo u skladu sa važećim zakonodavstvom;

1.2. traži informacije od stranke u postupku i subjekata iz člana 20. ovog zakona;

1.3. ispituje okolnosti koje se odnose na slučaj;

1.4. može pozvati stranku u postupku da da iskaz, u cilju identifikacije druge imovine ili pojašnjenja sumnje u vezi imovine koja je predmet provere.

2. Postupak provere sprovodi službenik Biroa kome je predmet dodeljen odlukom generalnog direktora.

3. Sve informacije, dokumenta, činjenice, dokaze, iskaze, koje prikuplja službenik Biroa, moraju se prikupiti u skladu sa važećim zakonodavstvom.

4. Ako se tokom postupka provere uoči da je imovina prenet na treće lice, službenik Biroa zatražiće od generalnog direktora da se odluka o proveri imovine proširi i na ta treća lica.
5. Iz prikupljenih podataka iz stava 1. ovog člana, Biro označuje imovinu stranke u postupku.
6. Nakon označavanja imovine, stranka u postupku se poziva da u roku od šezdeset (60) dana dostavi dokaze i podatke kojima opravdava poreklo označene imovine.
7. U slučaju da iz podataka prikupljenih postupkom provere i podataka, dokaza i iskaza koje je stranka u postupku pružila, službenik Biroa uoči da ne postoji nesklad između prihoda i imovine, odnosno nesklad između prihoda i imovine ne prelazi vrednost od dvadeset pet hiljada (25.000) evra, onda službenik Biroa predlaže zatvaranje predmeta. Obrazloženi predlog za zatvaranje predmeta podnosi se generalnom direktoru, koji potom donosi odluku o zatvaranju predmeta.
8. U slučaju da iz podataka prikupljenih postupkom provere i podataka, dokaza i iskaza koje je stranka u postupku pružila, službenik Biroa uoči da postoji nesklad između prihoda i imovine koji prelazi vrednost od dvadeset pet hiljada (25.000) evra, onda službenik Biroa predlaže da se predmet prosledi sudu na oduzimanje. Obrazloženi predlog za prosleđivanje predmeta sudu na oduzimanje podnosi se generalnom direktoru, koji potom podnosi predlog za oduzimanje.
9. U slučaju da se stranka u postupku ne odazove pozivu Biroa, a vrednost popisane imovine je veća od dvadeset pet hiljada (25.000) evra, te daje ispunjen standard iz stava 8. ovog člana, smatra se da je označena imovina neopravdano stečena. Službenik Biroa predlaže da se predmet prosledi sudu na oduzimanje. Obrazloženi predlog za prosleđivanje predmeta sudu na oduzimanje podnosi se generalnom direktoru, koji potom podnosi predlog za oduzimanje.
10. Uz predlog za oduzimanje, Biro dostavlja sudu spisak imovine, materijalne dokaze koje ima u spisima predmeta i dokaze koje je stranka u postupku dostavila, ako ih ima.
11. Biro može u svako doba u toku postupka provere podneti sudu zahtev za određivanje privremene mere obezbeđenja imovine koja je predmet provere, u skladu sa članom 24. ovog zakona.
12. U slučaju da Biro donose odluku o zatvaranju predmeta i obustavi postupka provere, isti odmah obaveštava sud ako postoji privremena mera obezbeđenja imovine koja je predmet provere.
13. U slučaju da u bilo kom trenutku u toku postupka provere stranka u postupku izgubi poslovnu sposobnost ili umre, Biro traži od suda da imenuje privremenog zastupnika za imovinu stranke.
14. Biro je dužan da sprovede postupak provere imovine u roku od devedeset (90) dana od dana donošenja odluke iz stava 2. ovog člana.
15. U slučaju da je stvar složena, službenik Biroa mora zatražiti od generalnog direktora produženje roka iz stava 14. ovog člana za dodatni period ne duži od četrdeset pet (45) dana. Generalni direktor odlučuje o prihvatanju ili odbijanju zahteva nakon analize složenosti stvari. Za službenika Biroa odbijanje zahteva za dodatnim rokom znaci okončanje postupka provere u roku iz stava 14. ovog člana.
16. Izuzetno od st. 14. i 15. ovog člana, postupak provere imovine može trajati do jedne (1) godine ako postupak zavisi od zahteva za međunarodnu pravnu saradnju.
17. Postupak provere neopravdane imovine utvrđuje se podzakonskim aktom.

**POGLAVLJE VI.**  
**PRIVREMENA MERA I MERA OBEZBEĐENJA**

**Član 24.**  
**(Privremena mera obezbeđenja imovine)**

„1. U svakom trenutku pre ili posle podnošenja predloga za oduzimanje, na predlog službenika Biroa, sud može odrediti privremenu meru obezbeđenja imovine, bez prethodnog obaveštenja i saslušanja stranke u postupku, ako Biro učini verovatnim navod da je privremena mera zasnovana na dokazima prikupljenim u postupku i da je hitna, te i da se drugim radnjama imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu.

2. Privremene mere i mere obezbeđenja imovine koje sud može odrediti su, ali se ne ograničavaju na:

2.1. zabranu otuđenja imovine;

2.2. zabranu korišćenja potrošne stvari;

2.3. zabranu raspolaganja novčanim sredstvima koja se nalaze na bankovnom računu ili u gotovini. Ako su novčana sredstva u gotovini, sud nalaže da se ta sredstva deponuju na bankovni račun kojim upravlja Biro, bez prava korišćenja.

3. Predlog za određivanje privremene mere mora sadržati:

3.1. podatke Biroa;

3.2. podatke suda kojem se upućuje;

3.3. identitet stranke u postupku;

3.4. specifikaciju imovine za koju se traži donošenje privremene mere;

3.5. obrazloženje okolnosti koje cine verovatnim navod da se takva imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu.“

**Član 25.**  
**(Odluka o privremenoj meri obezbeđenja imovine)**

„1. O predlogu za određivanje privremene mere obezbeđenja imovine sud je dužan da odluči u roku od sedamdeset dva (72) časa od časa prijema predloga:

1.1. sud usvaja predlog za određivanje privremene mere i rešenjem određuje privremenu meru obezbeđenja imovine, ako utvrdi daje privremena mera obezbeđenja imovine osnovana i hitna i da se u suprotnom imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu;

1.2. sud rešenjem odbija predlog za određivanje privremene mere ako oceni da okolnosti iznete u predlogu za određivanje privremene mere ne učine verovatnim navod da se imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu.

2. Protiv rešenja iz stava 1. podstav 1.2. ovog člana, službenik Biroa ima pravo žalbe u roku od četrdeset osam (48) časova od časa prijema rešenja. Žalba se izjavljuje drugostepenom sudu preko prvostepenog suda. Žalba nema suspenzivno dejstvo. Drugostepeni sud odlučuje o žalbi u roku od dvadeset četiri (24) časa od časa prijema žalbe.

3. Prilikom odlučivanja o žalbi drugostepeni sud ima pravo odbiti žalbu ili preinačiti rešenje prvostepenog suda. U slučaju preinačenja rešenja prvostepenog suda, drugostepeni sud

određuje meru obezbeđenja imovine rešenjem iz stava 1. podstav 1.2. ovog člana.

4. Odluka prvostepenog ili drugostepenog suda iz st. 1. i 3. ovog člana, odmah se dostavlja nadležnom organu koji vodi odgovarajući registar za tu imovinu, kao sto su

Katastarska agencija, Javnobeležnička komora, Komora izvršitelja, Centar za registraciju vozila, Centralna banka Kosova ili bilo koja druga nadležna institucija koja je dužna da sprovede takav nalog.

5. Rešenje iz stava 1. ovog člana sud odmah upućuje licu protiv čije imovine je određena privremena mera obezbeđenja.“

#### **Član 26. (Prigovor na privremenu meru obezbeđenja imovine)**

„1. Lice protiv čije imovine je određena privremena mera obezbeđenja imovine može uložiti prigovor na određivanje ove mere u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke. Prigovor mora biti obrazložen.

2. Ako lice protiv čije imovine je određena privremena mera obezbeđenja imovine nije uložilo prigovor na određivanje ove mere, rešenje o određivanju privremene mere obezbeđenja imovine ostaje na snazi do donošenja druge odluke o imovini.

3. Ako je uloženo prigovor, sud mora zakazati ročište u roku od sedam (7) dana od dana prijema prigovora.

4. Na ročište za odlučivanje o prigovoru sud poziva: službenika Biroa, podnosioca prigovora na određivanje privremene mere i treća lica. Strane mogu biti pozvane lično ili preko svojih zastupnika.

5. Na ročištu za odlučivanje o prigovoru, prvenstveno podnosilac prigovora na privremenu meru, kao i treće lice, dužni su da obrazlože navode iz prigovora, izvođenjem dokaza u pogledu verodostojnosti i odsustvu opasnosti po imovinu.

6. Biro može izneti dodatne dokaze i argumente da bi učinio verovatnim da je privremena mera obezbeđenja imovine osnovana i hitna i da se u suprotnim imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna licu.“

#### **Član 34. (Rasprava u prvom stepenu)**

„1. Shodno članu 30. ovog zakona, Biro predočava sudu dokaze o ispunjenosti građanskog standarda procene verovatnoće daje imovina, koja je predmet rasprave, neopravdana.

2. Nakon podnošenja predloga sudu, na glavnoj raspravi stranka u postupku mora dokazati da imovina koja je predmet predloga ima opravdano poreklo.“

#### **Član 35. (Glavna rasprava)**

“[...]

2. Ako se uredno pozvani službenik Biroa ne pojavi na glavnoj raspravi, a izostanak ni na koji način ne opravda, smatra se da je povukao predlog za oduzimanje.

3. Ako se uredno pozvano lice čija se imovina predlaže za oduzimanje ne pojavi na glavnoj raspravi, glavna raspravu održava se bez njegovog prisustva.

#### **Član 36. (Izvođenje dokaza)**

“[...]

2. Prvo se izvode dokazi koje predlaže Biro, dok lice čija se imovina predlaže za oduzimanje ili njegov zastupnik imaju pravo da ulože prigovor na svaki dokaz koji se izvodi u pogledu:

2.1. istinitosti dokaza;

[...]

2.2. prihvatljivosti dokaza; ili

2.3. verodostojnosti dokaza.

[...]

6. Na početku stranka koja je predložila saslušavanje svedoka postavlja pitanja i od svedoka traži pojašnjenja, a zatim druga strana postavlja pitanja i od svedoka traži pojašnjenja. Kada stranke izjave da nemaju više pitanja za svedoka, sudija može postavljati pitanja i od svedoka tražiti pojašnjenja.

7. Svedok se može pozvati na svoje pravo da uskrati svedočenje u skladu sa relevantnim zakonom o parničnom postupku.

[...]"

### **Član 37. (Saslušavanje stranke čija se imovina predlaže za oduzimanje)**

„[...]

2. Stranka čija se imovina predlaže za oduzimanje ima pravo da ne odgovara na postavljena pitanja. Ako odluči da odgovara na pitanja, onda može dati svoj iskaz o imovini koja je predmet razmatranja predloga za oduzimanje.

[...]"

### **Član 38. (Završna reč)**

„1. Nakon saslušanja lica čija se imovina predlaže za oduzimanje, sud prelazi na završne reči stranaka, i to po sledećem redosledu:

1.1. završnu reč prvo iznosi službenik Biroa, koji obrazlaže da prema proceni verovatnoće imovina ima neopravdano poreklo i da se treba oduzeti;

1.2. zatim završnu reč iznosi zastupnik lica čija se imovina predlaže za oduzimanje, koji obrazlaže daje predlog za oduzimanje neosnovan;

1.3. zatim završnu reč iznosi treće lice, ako postoji, koje obrazlaže da je savesno ušlo u državinu ili vlasništvo imovine koja se predlaže za oduzimanje, te da je to dokazano na glavnoj raspravi;

1.4. zatim završnu reč iznosi lice čija se imovina predlaže za oduzimanje, koje obrazlaže da je imovina opravdana i da ne postoji osnovi za njeno oduzimanje.

2. U završnoj reči stranke se mogu pozivati na pravne aspekte, dokaze koji su razmotreni pred sudom i druge okolnosti koje dokazuju neopravdanost ili opravdanost imovine.

3. U završnoj reči stranke se mogu pozvati na dokaze koji su u toku sudskog postupka izvedeni na glavnoj raspravi.“

### **Član 41. (Vrste odluka)**

„1. O predlogu za oduzimanje imovine sud odlučuje presudom. O svim ostalim pitanjima sud odlučuje rešenjem.

2. Kada sud, prema proceni verovatnoće, oceni da je predlog za oduzimanje imovine osnovan i da je imovina neopravdana, presudom utvrđuje da imovina nije opravdana i nalaže njeno oduzimanje.

3. Kada sud, prema proceni verovatnoće, oceni da je predlog za oduzimanje imovine delimično osnovan, presudom delimično usvaja predlog, utvrđuje da taj deo imovine

nije opravdan i nalaže njegovo oduzimanje. Za preostali deo imovine predlog odbija kao neosnovan i utvrđuje daje taj deo imovine opravdan.

4. Kada sud, prema proceni verovatnoće, oceni da je predlog za oduzimanje imovine neosnovan, presudom odbija predlog za oduzimanje i utvrđuje daje imovina opravdana.

5. Kada sud utvrdi da je predlog za oduzimanje neblagovremen, sud odbacuje predlog kao nedozvoljen.

6. Razlozi za odbijanje predloga za oduzimanje uključuju, ali nisu ograničeni na:

6.1. predlog za oduzimanje obuhvata imovinu čija provera zakonom nije dozvoljena;

6.2. predlog podnet po isteku zakonskog roka, kada je zakonski rok predviđen odredbama;

6.3. imovina ne prelazi vrednost iz člana 23. st. 8. i 9. ovog zakona;

6.4. dokazi koji su razmotreni na glavnoj raspravi opravdavaju poreklo imovine;

6.5. dokazi koji su razmotreni na glavnoj raspravi potvrđuju daje treće lice savesno steklo imovinu;

6.6. neopravdana imovina za oduzimanje obuhvata imovinu koja se nalazi u vlasništvu, državini ili nad kojom stranka u postupku vrši drugi oblik kontrole ili od koje stranka u postupku ima bilo kakvu korist.

6.7. predlog za oduzimanje obuhvata imovinu koja nije bila u vlasništvu, državini ili bilo kakvom obliku kontrole od strane stranke u postupku.“

### **Član 53. (Žalba protiv rešenja)**

1. Protiv rešenja prvostepenog suda dozvoljena je žalba, ako ovim zakonom nije propisano da žalba nije dozvoljena.  
[...]"

### **Član 61. (Primena odredaba drugih zakona)**

Za sudske proceduralne radnje koje nisu uređene ovim zakonom shodno se primenjuju odredbe relevantnog zakona o parničnom postupku.

### **Član 62. (Dejstvo drugih postupaka na sprovođenje odredaba ovog zakona)**

[...]

5. Date izjave kao i dokumenta koja je bilo ko dostavio u postupku provere i oduzimanja po ovom zakonu ne mogu se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku.

[...]

### **Član 69 (Funkcionalizacija Biroa)**

„1. Predsednik Vrhovnog suda imenuje sudiju iz reda Vrhovnog suda za člana Komisije Biroa, najkasnije u roku od petnaest (15) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

2. *Konstituisanje Komisije se vrši najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.*
3. *Komisija otpočinje postupak izbora generalnog direktora najkasnije u roku od petnaest (15) dana od dana konstituisanja.*
4. *Nakon osnivanja i do potpune funkcionalizacije Biroa, Komisija se redovno sastaje i usvaja potrebne podzakonske akte u pravcu pune funkcionalizacije Biroa.*
5. *Tek nakon potpune funkcionalizacije Biroa, a najkasnije u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, Biro počinje da sprovodi odredbe ovog zakona u funkciji provere neopravdane imovine.*
6. *Funkcionalizacija Biroa prema stavu 5. ovog člana, podrazumeva imenovanje generalnog direktora, prijem osoblja i opremanje kancelarije potrebnim resursima za rad.*
7. *Do funkcionalizacije Biroa, upravnu funkciju obavlja Agencija za sprečavanje korupcije, kojoj se za obavljanje ove funkcije izdvajaju dodatna budžetska sredstva.*
8. *Generalni direktor je dužan da u roku od šest (6) meseci od dana svog imenovanja kompletuje osoblje i funkcionalizuje Biro.“*

### **Ocena prihvatljivosti zahteva**

121. Sud mora najpre da oceni da li su zahtevi koji su podneti Sudu ispunili uslove prihvatljivosti utvrđene Ustavom i dalje precizirane Zakonom i Poslovníkom.
122. U tom smislu, Sud se poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, kojim je utvrđeno: *“Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način”.*
123. Sud primećuje da su podnosioci podneli svoje zahteve na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, kojim je propisano da:
 

*“5. Deset (10) ili više poslanika Skupštine može, u roku od osam (8) dana od usvajanja, da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja”.*
124. Stoga, na osnovu napred navedenog, zahtev koji je podnet Sudu u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava, mora (i) biti podnet od strane najmanje 10 (deset) poslanika Skupštine; (ii) koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke koju je usvojila Skupština, zbog sadržaja ili zbog procedure sprovođenja; a takođe (iii) zahtev mora biti podnet u roku od 8 (osam) dana od dana usvajanja osporenog akta.
125. Sud, prilikom ocene ispunjenosti prvog uslova, odnosno potrebnog broja poslanika Skupštine za podnošenje zahteva, primećuje da je zahtev KI46/23 podnet od strane 10 (deset) poslanika, a koji broj ispunjava uslov utvrđen prvom rečenicom stava 5. člana 113. Ustava za pokretanje Suda.
126. Sud, takođe, prilikom ocene ispunjenosti drugog uslova, primećuje da podnosioci zahteva osporavaju Zakon br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.
127. Što se pak tiče trećeg uslova, odnosno roka u kome se predmetni zahtev mora podneti Sudu, Sud primećuje da je zahtev podnet Sudu 20. februara 2023. godine, dok je osporeni zakon

usvojen od strane Skupštine 9. februara 2023. godine, što znači da je zahtev podnet Sudu u roku koji je određen stavom 5. člana 113. Ustava.

128. Shodno tome, Sud ocenjuje da su podnosioci zahteva legitimisani kao ovlašćena strana u smislu stava 5. člana 113. Ustava da pred Sudom osporavaju ustavnost osporenog akta, kako po pitanju sadržaja, tako i po postupku sprovođenja, budući da su u ovom slučaju, svi podnosioci zahteva poslanici VIII saziva Skupštine, zbog čega se isti smatraju ovlašćenim stranama i, kao rezultat toga, imaju pravo da osporavaju ustavnost osporenog zakona koji je usvojila Skupština.
129. Pored gore navedenih ustavnih kriterijuma, Sud, takođe, uzima u obzir i član 42. (Tačnost podneska) Zakona, koji precizira podnošenje zahteva na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, kojim je utvrđeno sledeće:

Član 42.  
(Tačnost podneska)

*“1. Uz podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se između ostalog, podnose i sledeće informacije:*

- 1.1. imena i potpisi svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- 1.2. Ustavne ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zakona; i*
- 1.3. dokaze na koje se zasniva spor”.*

130. Sud se, takođe, poziva i na pravilo 72 [Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika, kojim je predviđeno:

Pravilo 72.  
[Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona]

*[...]*

*(3) Zahtev podnet po ovom pravilu, između ostalog, mora da sadrži sledeće informacije:*

- (a) imena i potpise svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- (b) ustavne ili odredbe drugog akta ili zakona koje se tiču ovog zahteva; i*
- (c) dokaze na kojima se zasniva spor.*

*(4) Zahtevu se moraju priložiti kopija osporenog zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine, registar i lični potpisi poslanika koji podnose zahtev, kao i punomoćje osobe koja iz zastupa pred Sudom”.*

131. U kontekstu dve gore navedene odredbe, Sud primećuje da su podnosioci zahteva (i) naveli svoja imena i potpise u svojim zahtevima; (ii) precizirali osporeni zakon Skupštine od 9. februara 2023. godine; (iii) pozvali se na konkretne članove Ustava, sa kojima, kako tvrde, odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti; i (iv) dostavili dokaze i iskaze kojima potkrepljuju svoje navode.



132. Shodno tome, uzimajući u obzir ispunjenost ustavnih i zakonskih kriterijuma u pogledu prihvatljivosti zahteva, Sud proglašava zahtev podnosioca prihvatljivim i u nastavku će ispitati njegov meritum.

## Meritum zahteva

### I. Uvod

133. Sud na početku podseća da podnosioci zahteva, odnosno deset (10) poslanika Skupštine Republike Kosovo, na osnovu stava 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, osporavaju osporeni zakon u celini. Tačnije, oni tvrde da su članovi 2. (Delokrug primene), 4. (Osnivanje), 9. (Status i nezavisnost), 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 15. (Postupak izbora generalnog direktora), 19. (Prikupljanje informacija radi provere), 22. (Period provere imovine) i 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 7. [Vrednosti], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
134. Kao što je objašnjeno u odeljku ove presude koji se odnosi na relevantne navode i protivargumente, podnosioci zahteva, u suštini, tvrde da je osporeni zakon u suprotnosti sa (i) načelom vladavine prava i načelom pravne sigurnosti kao suštinskim vrednostima ustavnog poretka; i (ii) osnovnim pravima i slobodama zagaranovanim Ustavom, uključujući i primenljive međunarodne instrumente. Tačnije, podnosioci zahteva tvrde: (i) da u smislu njegovog delokruga primene, osporeni zakon, svojim članovima 2. (Delokrug primene) i 22. (Period provere imovine), narušava načelo vladavine prava sadržano u članovima 3. [Jednakost pred zakonom] i 7. [Vrednosti] Ustava, uključujući i načelo jednakosti pred zakonom, zagaranovano članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava, kao i povređuje pravo na imovinu, garantovano članom 46 [Zaštita imovine] Ustava; (ii) da su osnivanje i status Biroa, utvrđeni članovima 4. (Osnivanje), 9. (Status i nezavisnost) i 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona, takođe u suprotnosti sa članovima 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava, zbog toga što narušavaju nadzornu nadležnost Skupštine Kosova; (iii) da postupak izbora generalnog direktora Biroa, utvrđen članom 15. (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona *“predstavlja povredu načela pravne sigurnosti, vladavine prava i izbornog ovlašćenja Skupštine za ovaj položaj”*; (iv) da članovi 18. (Pokretanje postupka) i 19. (Prikupljanje informacija radi provere) u vezi sa članom 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona, na arbitraran način krše pravo na imovinu, zagaranovano članom 46. [Zaštita imovine] Ustava, kao i pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagaranovano članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, između ostalog, *“zbog toga što lišavaju subjekta provere od prava na blagovremeni uvid u relevantne dokumente i dosije, lišavaju ga prava na saslušanje”*.
135. U principu, Ombudsman podržava suštinske navode podnosioca zahteva i svojim komentarima dostavljenim Sudu, u suštini, traži da Sud oceni ustavnost osporenog zakona u smislu *“prava na imovinu, pravne sigurnosti, prava na pravni lek, kao i prava na pravično i nepristrasno suđenje, kao prava zajamčenih Ustavom”*. Na konkretan način, Ombudsman osporava imenovanje jednog zamenika Ombudsmana za člana Nadzorne komisije Biroa, na osnovu podstava 4. stava 1. člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona, koji je, po njegovom mišljenju, u suprotnosti sa nezavisnošću Ombudsmana, utvrđenom članom 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava.

136. Gore pomenutim navodima podnosilaca zahteva protive se Ministarstvo pravde i poslanik Skupštine Republike Kosovo, g. Adnan Rustemi, iz Parlamentarne grupe Pokreta VETEVENDOSJE, , ističući da (i) osporeni zakon sadrži dovoljne procesne garancije za zaštitu osnovnih prava i sloboda i sadržaj istog je pozitivno ocenjen i Mišljenjima Venecijanske komisije; (ii) razlika između službenih lica i drugih građana Republike Kosovo, sledi legitimni cilj borbe protiv korupcije u javnom sektoru, štaviše, retroaktivna primena zakona nije u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti; dok (iii) pojašnjavaju da se datum 17. februar 2008. godine takođe odnosi na „pravni promet imovine putem bankovnih transakcija“, i da za potrebe ovog zakona, predstavlja odlučujući dokaz u pogledu provere imovine; (iv) formiranje Nadzorne komisije ne utiče na nadzornu nadležnost Skupštine, s tim što prenošenje nadležnosti za izbor generalnog direktora sa Skupštine na Nadzornu komisiju, kao mehanizam za deblokadu u slučaju da se postupak izbora direktora ne uspe u Skupštini, predstavlja rešenje koje je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.
137. Sud, uzimajući u obzir gore pomenute navode podnosilaca zahteva, ali i relevantne protivargumente, ističe da se suština ocene ustavnosti osporenog zakona odnosi na: (i) delokrug primene osporenog zakona, utvrđen njegovim članom 2. (Delokrug primene) i povezan je sa članom 22. (Period provere imovine) ali i na teret dokazivanja preciziran kroz član 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona a koji se odnosi na (a) jednakost službenih lica i trećih lica; (b) standard procene verovatnoće; (c) proporcionalnost retroaktivne primene osporenog zakona; i (d) pravnu kolizije u osporenom zakonu; (ii) postupak koji vodi Biro, definisan članovima 18 (Pokretanje postupka), 19 (Prikupljanje informacija radi provere), 20 (Obaveza saradnje) i 23 (Postupak u Birou) osporenog Zakona a to se odnosi na (a) obavezu saradnje u vezi sa pravom ne biti inkriminisan; (b) jednakost oružja; (c) pravna sredstava/sudsku zaštitu i (d) pravnu sigurnost; (iii) status Biroa, utvrđen članovima 4. (Osnivanje), 9. (Status i nezavisnost) osporenog zakona, ali koji se takođe odnose na (a) sastav Nadzorne komisije definisan članom 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona; i (b) izbor generalnog direktora, definisan u članu 15 (Postupak izbora generalnog direktora); kao i (iv) funkcionalizaciju Biroa, utvrđenu stavom 7. člana 69. (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona.
138. Uzimajući u obzir argumente i protivargumente koji su izneti pred njim, Sud će, za potrebe ocene ustavnosti gore navedenih odredaba osporenog zakona, najpre rezimirati: (i) opšta načela koja se odnose na koncept građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine prema međunarodnoj praksi; (ii) sudsku praksu ESLJP-a koja se odnosi na oduzimanje imovine, mešanje u pravo na imovinu, jednakost pred zakonom i pravo na privatnost; (iii) relevantne dokumente, usvojene na nivou Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Saveta Evrope, uključujući i mišljenja Venecijanske komisije i odgovor *Amicus Curiae* u vezi sa građanskopravnim oduzimanjem imovine u slučajevima Bugarske i Jermenije, respektivno; (iv) dva (2) mišljenja Venecijanske komisije za Kosovo koja se odnose na osporeni zakon; (v) hitno mišljenje Venecijanske komisije za Crnu Goru na nacrt izmene i dopune Zakona o zapleni i oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim delom; (vi) cilj i delokrug primene osporenog zakona, uključujući i njegovu povezanost sa drugim važećim zakonima u Republici Kosovo; i na kraju (vi) podvrgnuti osporeni zakon oceni ustavnosti na osnovu navoda podnosilaca zahteva i argumenata i protivargumenata stranaka pred Sudom, primenivši prilikom ove ocene gore navedena opšta načela.

## II. Opšta načela

### 1. Opšta načela građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine prema međunarodnim instrumentima, preporukama i mišljenjima međunarodnih organizacija

139. U smislu opštih načela o građanskopravnom oduzimanju neopravdane imovine, Sud će se pozvati i na međunarodne instrumente, preporuke i mišljenja međunarodnih organizacija, koji će, u meri u kojoj se odnose na koncept građanskopravnog oduzimanja, prilikom razmatranja navoda podnosioca zahteva, poslužiti kao izvor tumačenja ustavnih odredbi. U tom smislu, Sud će se pozvati na: (i) međunarodne instrumente usvojene na nivou Ujedinjenih nacija; (ii) instrumente usvojene na nivou Evropske unije; (iii) instrumente i preporuke usvojene na nivou Saveta Evrope; (iv) sudsku praksu ESLJP-a; i (v) mišljenja i odgovore *Amicus Curiae* Venecijanske komisije.
140. Sud najpre napominje da je oduzimanje imovine uređeno kako na nivou Ujedinjenih nacija, tako i na nivou Saveta Evrope i Evropske unije, a isto je obrađeno i sudskom praksom ESLJP-a i Evropskog suda pravde (u daljem tekstu: SPEU). Na nivou Ujedinjenih nacija, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, koju je Generalna skupština usvojila 31. oktobra 2003. godine, jedini je univerzalni pravno obavezujući instrument protiv korupcije, koji pokriva pet (5) glavnih oblasti, odnosno (i) preventivne mere; (ii) inkriminisanje i sprovođenje zakona; (iii) međunarodnu saradnju; (iv) povraćaj dobara; i (v) tehničku pomoć i razmenu informacija.
141. Drugo, na nivou Evropske unije, Sud se poziva na Okvirnu odluku Saveta EU [2005/212/JHA] o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene krivičnim delom donetu 24. februara 2005. godine, koja utvrđuje međunarodne standarde za oduzimanje nezakonito stečene imovine. Sud napominje da prema ovoj odluci svaka država članica preduzima potrebne mere kako omogućila oduzimanje, u celosti ili delimično, sredstava i imovinske koristi od krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora u trajanju od više od jedne (1) godine, ili imovinu u vrednosti koja odgovara takvoj imovinskoj koristi. Pored toga, Direktiva [2014/42/EU] Evropskog parlamenta i saveta o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim delima, koja je usvojena 3. aprila 2014. godine, postavlja minimalne standarde za zamrzavanje i oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim delima u krivičnom postupku u Evropskoj uniji, uključujući i prošireno oduzimanje i oduzimanje od trećih strana i uvodi ograničeni oblik oduzimanja bez pravosnažne osude u krivičnim postupcima u slučajevima “kada je osumnjičeni trajno bolestan ili je u bekstvu”. Gore navedena Direktiva pokriva ‘evrokriminal’ definisan u članu 83. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU), ali međutim, oduzimanje ima širi obim za sva krivična dela za koja je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje jedne (1) godine. Tačnije, kada je u pitanju zamrzavanje i oduzimanje, ova Direktiva predviđa da nacionalne kancelarije za povraćaj imovine, osnovane po odluci Saveta 2007/845/JHA o nacionalnim kancelarijama za povraćaj imovine, mogu preduzeti privremene hitne mere zamrzavanja dok se ne izda nalog za zamrzavanje. Predlog predviđa standardno i vrednosno oduzimanje, nakon pravosnažne krivične osude, uključujući i oduzimanje od trećih strana, prošireno oduzimanje, i proširuje mogućnosti za oduzimanje bez pravosnažne osude, u situacijama kao što su smrt osumnjičenog ili optuženog lica, imunitet ili amnestija, ili vremenski rokovi koji su istekli u nacionalnom zakonodavstvu (za krivična dela sa kaznom zatvora u trajanju od najmanje četiri (4) godine). Gore navedena Direktiva takođe dozvoljava oduzimanje zamrznute imovine onda kada se sud uveri da ona proističe iz kriminalne aktivnosti, ocenjujući sve

okolnosti, uključujući i neopravdanu imovinu, za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora od 4 (četiri) godine (član 5. Direktive).

142. Treće, na nivou Saveta Evrope, Konvencija o pranju, traženju, zaplenu i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, usvojena 16. maja 2005. godine, pokriva kako sprečavanje, tako i kontrolu pranja novca i finansiranja terorizma. Tačka (d) člana 1. (Definicije pojmova) ove Konvencije, definiše da oduzimanje označava: *“kaznu ili meru koju izriče sud po sprovedenom postupku u vezi sa jednim ili više krivičnih dela, kojom se pravosnažno oduzima imovina”*. Takođe, na nivou Saveta Evrope, 1989. godine, ministri država članica Saveta Evrope osnovali su Radnu grupu za finansijsku akciju (u daljem tekstu: FATF), čiji mandat je da postavlja standarde i promoviše delotvorno sprovođenje pravnih, regulatornih i operativnih mera za borbu protiv pranja novca, finansiranja terorizma i finansiranja proliferacije, kao i drugih pretnji koje se odnose na integritet međunarodnog finansijskog sistema. Ova Radna grupa je 2012. godine usvojila 40 (četrdeset) preporuka koje su podeljene u 7 (sedam) oblasti, i to: (i) politike i koordinacija sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma; (ii) pranje novca i oduzimanje imovine; (iii) finansiranje terorizma i finansiranje proliferacije; (iv) preventivne mere; (v) transparentnost i stvarno vlasništvo nad pravnim licima i aranžmanima; (vi) ovlašćenja i odgovornosti nadležnih organa i druge institucionalne mere; i (vii) međunarodna saradnja. Sud napominje da poslednja verzija preporuka FATF-a, ažuriranih 2023. godine, u vezi sa oduzimanjem utvrđuje sledeće: *“Države treba da usvoje mere slične onima koje su definisane u Bečkoj konvenciji, Konvenciji iz Palerma i Konvenciji o finansiranju terorizma, uključujući i zakonodavne mere, kako bi svojim nadležnim organima omogućile da zamrznu ili oduzmu sledeće, ne dovodeći u pitanje “bona fide”, prava trećih lica: (a) opranu imovinu, (b) imovinu stečenu izvršenjem krivičnog dela, ili sredstva izvršenja korišćena, ili nameravana da budu iskorišćena za pranje novca ili predikatna krivična dela, (c) imovine koja je stečena, ili korišćena u, ili je nameravana ili opredeljena za korišćenje u finansiranju terorizma, terorističkih akata ili terorističkih organizacija; ili (d) imovinu odgovarajuće vrednosti.*
143. S druge strane, i u kontekstu modela građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine, Sud primećuje da je tradicionalno, u oblasti oduzimanja protivpravno stečene imovine, težište bilo na *“oduzimanju nakon pravosnažne osuđujuće presude za krivično delo”*, putem sudskog naloga, pošto je samo krivično delo dokazano na sudu po standardima krivičnog postupka. Međutim, tokom godina se u pojedinim državama počeo javljati sistem oduzimanja imovine koji nije povezan sa krivičnim postupkom, odnosno, kao (i) oduzimanje imovine, koje je povezano sa nekim krivičnim postupkom, ali ne zavisi od osuđujuće presude u tom postupku; i (ii) tužbe koje su pokrenute protiv same imovine, bez obzira na bilo kakav krivični postupak.
144. Sud podvlači da je prvi model građanskopravnog oduzimanja usmeren na imovinu poreklom iz nezakonite delatnosti, i ovaj model je u pravnoj terminologiji poznat kao *“in rem”* oduzimanje. Prema ovom modelu, u slučajevima kada tužilac ili drugi ovlašćeni organi sumnjaju da je imovina određenih lica stečena nezakonitim aktivnostima, onda oni mogu podneti zahtev za oduzimanje imovine i u slučajevima kada prema tim licima ne postoji osuđujuća presuda. Dakle, po ovom modelu je dozvoljeno oduzimanje imovine nezakonitog porekla, iako nije unapred dokazano da je izvršeno krivično delo kojim je predmetna imovina pribavljena. Delokrug primene ovog modela se, u principu, proteže na sve građane, bez ograničavanja na određene kategorije. Države koje su ovaj model oduzimanje inkorporirale u svoje pravne sisteme uključuju Italiju, Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Filipine, Australiju, Kanadu i Kolumbiju. S druge strane, Sud

naglašava i drugi model građanskopravnog oduzimanja, koji vrši upoređivanje trenutne imovine određenih lica/službenika sa prijavljenim prihodima u cilju identifikacije njihovog nepodudaranja. I za ovaj model oduzimanja, da bi se otvorio put građanskopravnom oduzimanju, nije potrebno dokazivati da je neopravdana imovina pribavljena izvršenjem krivičnog dela. Države koje su ovaj model oduzimanja inkorporirale u svoj pravni sistem uključuju Bugarsku i Gruziju.

145. Iako je, prema gore navedenim pojašnjenjima, broj pravnih sistema koji primenjuju koncept građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine ograničen i samim tim, standardi koji se primenjuju u ovom kontekstu nisu konsolidovani, sudska praksa ESLJP-a i relevantna mišljenja Venecijanske komisije, utvrđuju neka od načela koja su primenljiva u ovom kontekstu, sa akcentom na ravnoteži između mehanizama povezanih sa građanskopravnim oduzimanjem neopravdane imovine i osnovnih prava i sloboda. Kao rezultat toga i u nastavku, Sud će predstaviti: (i) relevantnu sudska praksu ESLJP-a; (ii) utvrđenja koja proističu iz analize Saveta Evrope u vezi sa građanskopravnim sistemom oduzimanja imovine; (iii) relevantna mišljenja Venecijanske komisije koja se odnose na građanskopravni sistem oduzimanja imovine; i (iv) mišljenja Venecijanske komisije za Kosovo koja se odnose na osporeni zakon.

*(i) Relevantna sudska praksa ESLJP-a*

146. Sud prvo naglašava da je na osnovu sudske prakse ESLJP-a, ovaj poslednje navedeni je u početku u smislu primenljivosti člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, naglasio da kada se mera oduzimanja uvede nezavisno od postojanja krivične kazne, kao rezultat posebnog „građanskog“ postupka, čiji je cilj povraćaj imovine za koju se smatra da je stečena protivzakonito, predstavlja „kontrolu korišćenja imovine“ u smislu drugog stava člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (vidi predmet [Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#), br. 36862/05, presuda od 12. avgusta 2015, stav 94). Nakon ovog nalaza, mora se proceniti da li je "mešanje" u pravo svojine (i) "propisano zakonom"; (ii) teži „legitimnom cilju“; i (iii) je "proporcionalan" cilju kome se teži. uključujući i u kontekstu člana 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava.
147. S obzirom na navedeno i tačnije u kontekstu ocene "mešanja" u imovinska prava kao rezultat oduzimanja imovine u građanskom postupku, Sud se u nastavku poziva na sudska praksu ESLJP-a u predmetima (i) [Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#); (ii) [Todorov i drugi protiv Bugarske](#); (iii) [Yordanov i drugi protiv Bugarske](#); i (iv) [Bozadzheva i drugi protiv Bugarske](#). U prva dva predmeta, ESLJP nije utvrdio povredu člana 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP, dok je u poslednja dva utvrdio odgovarajuću povredu.
148. Tačnije, predmet [Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#), tiče se podnosioca koji je 2004. godine, kao bivši ministar Vlade, optužen za zloupotrebu službene dužnosti. Kancelarija javnog tužioca Gruzije je pokrenula postupak za oduzimanje njegove imovine i imovine ostalih podnosilaca, koji su svi njegovi srodnici, zbog nezakonitog i neopravdanog sticanja imovine, na osnovu relevantnog Krivičnog zakonika i Zakonika o upravnom postupku, izmenjenog i dopunjenog 13. februara 2004. godine. U septembru 2004. godine, Vrhovni sud je u upravnom postupku i na osnovu Zakonika o upravnom postupku, izmenjenog i dopunjenog 13. februara 2004. godine, naložio oduzimanje šest (6) nekretnina. U januaru 2005. godine, nakon žalbe koju su izjavili podnosioci, Vrhovni sud Gruzije je izuzeo od oduzimanja jednu od nekretnina i ostavio na snazi naloge za oduzimanje za druge nekretnine. Prvi podnosilac je izjavio žalbu Ustavnom sudu Gruzije, osporavajući ustavnost odredbi kojima su uređeni upravni postupci za oduzimanje prema Zakoniku o upravnom postupku. Ustavni sud

Gruzije je potvrdio odluke nižestepenih sudova, utvrdivši da je važeće zakonodavstvo koje je doneto u februaru 2004. godine, a koje je predviđalo građanskopravno oduzimanje, služilo javnom interesu, odnosno intenzifikaciji borbe protiv korupcije. Podnosioci zahteva su pred ESLJP-om, između ostalog, tvrdili: (i) da oduzimanje njihove imovine predstavlja povredu člana 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1. EKLJP; (ii) da je oduzimanje njihovih nekretnina bilo proizvoljno i da su organi vlasti tvrdili da su nekretnine stečene kao rezultat kriminalne aktivnosti prvog podnosioca, bez njegove konačne osude; (iii) da je teret dokazivanja u postupku oduzimanja prešao na njih, argumentujući da na osnovu opštih načela krivičnog postupka, tužilac mora da snosi teret dokazivanja da je okrivljeni van razumne sumnje kriv; (iv) da oduzimanje njihovih nekretnina nije bilo privremena mera, već naprotiv, nepovratna radnja, koja se ne može okarakterisati kao kontrola korišćenja imovine u smislu drugog stava člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, već se mora tretirati kao *de facto* eksproprijacija njihove imovine; (v) da je Zakonik o upravnom postupku, koji je izmenjen i dopunjen 13. februara 2004. godine, retroaktivno primenjen u njihovom slučaju, pošto je njihova imovina stečena u periodu između novembra 1997. godine i maja 2004. godine.

149. Prilikom razmatranja ovog predmeta, ESLJP je najpre, u smislu primenljivosti člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, naglasio da kada je mera oduzimanja izrečena nezavisno od postojanja krivične osude, već kao rezultat odvojenog "*građanskog*" postupka, a koji ima za cilj povraćaj imovine za koju se smatra da je stečena nezakonito, predstavlja "*kontrolu korišćenja imovine*" u smislu drugog stava člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (stav 94 presude). Nakon svog utvrđenja da je oduzimanje imovine podnosioca zahteva predstavljalo "*mešanje*", ESLJP je nastavio sa ocenom toga da li je "*mešanje*" u pravo podnosioca (i) bilo "*predviđeno zakonom*"; (ii) težilo "*legitimnom cilju*"; i (iii) bilo "*srazmerno*" cilju čijem se ostvarenju težilo.
150. ESLJP je, (i) u smislu zakonitosti "*mešanja*" u pravo na imovinu, najpre naglasio da zakon koji je primenjen u konkretnom slučaju nije bio prvi zakon u zemlji koji je zahtevao da javni funkcioneri snose odgovornost za neopravdano poreklo svoje imovine i da je tako još 1997. godine, Zakon o sukobu interesa i korupciji u javnoj službi obradio pitanja kao što su krivična dela korupcije i obaveza javnih funkcionera da prijave i opravdaju poreklo svoje imovine i imovine svog najbližeg okruženja, čime bi oni postali podložni mogućoj krivičnoj, administrativnoj ili disciplinskoj odgovornosti, čija bi tačna priroda trebala biti uređena posebnim zakonima koji uređuju povrede ovih antikorupcijskih zahteva. S obzirom na navedeno, prema ESLJP-u, bilo je jasno da je amandman od 13. februara 2004. godine, samo iznova uredio monetarne aspekte postojećih zakonskih standarda protiv korupcije i da je stoga ESLJP smatrao da se zahtev "*zakonitosti*" sadržan u članu 1. Protokola br. 1 EKLJP, po pravilu, ne može tumačiti kao sprečavanje zakonodavne vlasti da kontroliše korišćenje imovine ili da se "*umeša*" u imovinska prava putem novih retroaktivnih odredbi koje su uređivale faktičke situacije ili pravne odnose. Kao rezultat toga, ESLJP je utvrdio: (i) da je oduzimanje imovine dotičnog podnosioca izvršena u skladu sa kriterijumom "*zakonitosti*" u smislu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (vidi, stavove 98-100 presude); (ii) u smislu "*legitimnog cilja*", ESLJP je, između ostalog, istakao da je oduzimanje suštinski deo velikog zakonodavnog paketa protiv korupcije i u javnoj službi i da je na osnovu domaćeg pravnog okvira očigledno da je obrazloženje da je cilj oduzimanja nezakonito stečene i neopravdane imovine lica optuženih za teška krivična dela počinjena tokom obavljanja javnih funkcija i od članova njihovih porodica i bliskih srodnika, bilo dvostruko, odnosno da je imalo kompenzacioni i preventivni cilj. U tom smislu, ESLJP je utvrdio da je mera oduzimanja sprovedena u skladu sa opštim interesom da se osigura da korišćenje predmetne imovine nije rezultiralo prednošću podnosioca zahteva na štetu zajednice (stavovi 102 i 103 presude); dok (iii) u smislu toga da li je "*mešanje*" bilo "*srazmerno*" "*legitimnom cilju*", ESLJP je,

između ostalog, zaključio da se *in rem* postupak ne može smatrati proizvoljnim zbog toga što je bilo razumno očekivati da će sva tri podnosioca predstavke, od kojih je jedan bio direktno optužen za korupciju u odvojenom skupu krivičnih postupaka, dok se za drugu dvojicu pretpostavljalo da su članovi porodice optuženog, neopravdano okoristili imovinskom koristi stečenom njegovim krivičnim delom. Prema tome, teret dokazivanja kojim bi se utvrdilo da je poreklo njihove imovine bilo nezakonito, prešao je na tužioca. Pored toga, parnični postupak vezan sa oduzimanje očigledno je činio deo politike koja ima za cilj sprečavanje i iskorenjivanje korupcije u javnoj službi. Stoga se u sprovođenju takvih politika, državama mora dati široko polje slobodne procene u pogledu toga šta predstavlja odgovarajuće sredstvo za sprovođenje mera za kontrolu korišćenja imovine, kao što je oduzimanje svih vrsta imovinske koristi stečene krivičnim delom (vidi stav 108 presude). Nakon toga, ESLJP je naglasio da *in rem* parnični postupak za oduzimanje imovine podnosilaca predstavke nije bio u suprotnosti sa potrebnom pravičnom ravnotežom i, shodno tome, utvrdio da nije došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (stavovi 111-115 presude).

151. Takođe, i u predmetu *Todorov i drugi protiv Bugarske* [br. 50705/11, presuda od 13. oktobra 2021. godine], svim podnosiocima predstavke je imovina oduzeta kao imovinska korist stečena krivičnim delom, na osnovu Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom iz 2005. godine. Sedam (7) predstavki koje su se odnosile na okolnosti oduzimanja imovine na osnovu gore navedenog zakona Bugarske, ESLJP je objedinio i svojom presudom od 13. oktobra 2021. godine, (i) u kojoj je u vezi sa četiri (4) predstavke, odnosno predstavku br. 50705/11 (*Todorov i drugi protiv Bugarske*); predstavku br. [11340/12](#) (*Gaich protiv Bugarske*); predstavku br. [26221/12](#) (*Barov protiv Bugarske*); predstavku br. [71694/12](#) (*Zhekovi protiv Bugarske*), utvrdio povredu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, (ii) dok je u odnosu na tri (3) preostale predstavke, odnosno predstavku br. [44845/15](#) (*Rusev protiv Bugarske*); predstavku br. [17238/16](#) (*Katsarov protiv Bugarske*); i predstavku br. [63214/16](#) (*Dimitrov protiv Bugarske*), utvrdio da oduzimanje imovine podnosilaca nije predstavljalo povredu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP.
152. Tačnije, predmet *Todorov i drugi* [br. 50705/11], odnosi se na to da je prvi podnosilac predstavke, 2004. godine, osuđen između ostalog, za pokušaj iznude izvršen 1993. godine i po tom osnovu, nadležna Komisija u Bugarskoj je 2007. godine, pokrenula postupak oduzimanja njegove imovine i imovine drugog podnosioca predstavke. Sprovedeni postupci su rezultirali oduzimanjem imovine četvorice (4) podnosilaca u vrednosti od 896.300 (osamsto devedeset šest hiljada i trista) evra, od kojih je velika većina kupljena između 2000. i 2005. godine. ESLJP je utvrdio da je “*mešanje*” u prava podnosilaca iz člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, bilo “*predviđeno zakonom*” i da je zakon iz 2005. godine, težio “*legitimnim ciljevima*” javnog interesa. Međutim, u smislu ocene toga da li je “*mešanje*” u imovinu bilo “*srazmerno*” legitimnom cilju, ESLJP je naglasio da je prvi podnosilac predstavke bio osuđen za pokušaj iznude izvršen 1993. godine. Dakle, prema ESLJP-u, nije bilo potpuno jasno kako je za krivično delo, koje je ostalo u pokušaju i koje je izvršeno 1993. godine, u okolnostima kada ovaj podnosilac predstavke nije bio umešan u bilo kakvu drugu kriminalnu aktivnost, istom oduzeta imovina značajne vrednosti, koja je, osim toga, stečena u periodu posle krivične osude iz 1993. godine. ESLJP je, između ostalog, naglasio: “*međutim, iako prema činjenicama u predmetu postojanje uzročne veze između krivičnog dela iz 1993. godine koje je počinio prvi podnosilac predstavke i imovine koju su podnosioci predstavke stekli, obično mnogo kasnije, nije nimalo očigledno, kao što je prethodno razjašnjeno, domaći sudovi koji su ispitivali zahtev za oduzimanje nisu učinili nikakav napor da opravdaju takvu vezu. Domaći sudovi su ukazali na nepodudaranje, kako su oni utvrdili, između prihoda i rashoda prvog i drugog podnosioca predstavke, bez navođenja*

bilo kakvih drugih razloga i odbacili prigovore prvog i drugog podnosioca predstavke u tom pogledu. Štaviše, oni su propustili da ukažu da li je vrednost imovine koja će biti oduzeta jednaka utvrđenom nepodudaranju između prihoda i rashoda podnosioca predstavke. Domaći sudovi, kao što je pomenuto, nisu ikada ni pokušali da obrazlože da je prvi podnosilac predstavke bio umešan u bilo koju drugu kriminalnu aktivnost” (vidi stav 221 presude). Shodno tome, ESLJP je ocenio da nije utvrđeno da je “mešanje” u prava podnosioca zahteva u smislu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP bilo “srazmerno” i da je kao rezultat toga, utvrdio da je došlo do povrede prava na imovinu iz člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (stavovi 222 i 223 presude).

153. Istom presudom o ovim spojenim predstavkama, pozivajući se na predstavku br. [63214/16 Dimitrov protiv Bugarske](#), ESLJP je utvrdio da “mešanje” u imovinska prava jednog od podnosioca nije bilo nesrazmerno legitimnim ciljevima Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom (vidi stavove 262-267 presude). U tom smislu, ESLJP je utvrdio da je “mešanje” u prava podnosioca predstavke bilo “predviđeno zakonom” i da je težilo “legitimnom cilju”, odnosno onom javnog interesa (vidi stavove 273-275 presude). Nadalje, ESLJP je ocenio da je domaći sud koji je naložio oduzimanje imovine podnosioca predstavke detaljno objasnio zašto je njegovu imovinu smatrao prihodima stečenim kriminalom, i došao do zaključka da je postojala uzročna veza između dela koja je izvršio podnosilac predstavke i oduzete imovine, koje nalaze ESLJP nije ocenio kao proizvoljne ili očigledno nerazumne. Kao rezultat toga, ESLJP je utvrdio da “mešanje” u imovinu podnosioca predstavke nije bilo nesrazmerno legitimnom cilju čijem ostvarenju se težilo i, shodno tome, došao do zaključka da nije došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (vidi stavove 273-280 presude).
154. Na kraju, predmet ESLJP-a *Yordanov i drugi protiv Bugarske* [br. 265/17 i br. 26473/18, presuda od 26. septembra 2023. godine, stav 132], odnosi se na primenu zakona koji je usvojen 2012. godine, kojim je utvrđeno oduzimanje “protivpravno stečene” imovine od strane države. Imovina svih podnosioca predstavke je oduzeta kao rezultat osude za krivična i upravna dela, iako nije utvrđena uzročna veza između predmetnog(ih) dela i imovine.
155. Tačnije, u predmetu *Yordanov i drugi protiv Bugarske*, prvi podnosilac je osuđen za krivično delo, odnosno utaju poreza, pri čemu mu samo delo nije donelo nikakvu materijalnu korist, pošto je porez platio sa zakašnjenjem. U ovom predmetu su domaći sudovi, iako su pred sobom imali podatke da je isti bio umešan u kriminalne aktivnosti, odlučili da iste ne koriste, smatrajući da prema njihovim saznanjima, podnosilac predstavke nije bio ni optužen, ni osuđen. Vlada je 2008. godine iznela argument o osudi podnosioca predstavke u Belgiji, tvrdeći da je bio umešan u kriminalne aktivnosti. Osim ove osude, domaći sudovi nisu imali više podataka o bilo kakvoj kriminalnoj aktivnosti. Međutim, isti su utvrdili da je podnosilac predstavke, u okolnostima konkretnog slučaja, propustio da dokaže postojanje bilo kakvog zakonitog prihoda koji bi opravdao kupovinu imovine za koju je traženo oduzimanje. ESLJP je, primenivši načela utvrđena u gore pomenutom predmetu *Todorov i drugi protiv Bugarske*, utvrdio da pravična ravnoteža koja se zahteva članom 1. Protokola br. 1 EKLJP nije postignuta i da “mešanje” u “imovinu” podnosioca predstavke nije bilo srazmerno bilo kom legitimnom cilju. Shodno tome, ESLJP je našao da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (vidi stav 132 presude u predmetu *Todorov i drugi protiv Bugarske*). Tačnije, ESLJP je ocenio da nije bilo nikakvih razloga za sumnju da je zaključak domaćih sudova bio proizvoljan ili neosnovan, pošto su isti dali dovoljno razloga kada su odbili navod da su podnosilac predstavke i njegova supruga ostvarili legitimne prihode iz različitih izvora. Međutim, ESLJP je utvrdio da je takav zaključak nedovoljan da opravda oduzimanje imovine podnosioca zahteva, pošto su na osnovu člana 1. Protokola br.



1 EKLJP, domaći organi morali da dostave i neke detalje u vezi sa krivičnim ili upravnim delima koja su navodno rezultirala sticanjem sporne imovine, kao i da ukažu na vezu između svake takve aktivnosti i predmetne imovine. Prema ESLJP-u, delo za koje je podnosilac predstavke bio osuđen, osim što je poslužilo kao osnova za pokretanje postupka oduzimanja od strane nadležne Komisije u Bugarskoj, nije imalo za rezultat sticanje materijalne koristi, pa stoga nije nimalo relevantno u pogledu odluka sudova o nalaganju oduzimanja (vidi stavove 126-130 presude). Shodno tome, Sud je utvrdio da je u predmetu podnosioca *Yordanova* došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP.

156. Nadalje, predmet *Bozadzhieva i drugi protiv Bugarske* [predstavka br. 26473/18], ESLJP je spojio sa gore navedenim predmetom, odnosno predmetom *Yordanov i drugi protiv Bugarske*, predmet koji se odnosio na to da je prvi podnosilac u ovom predmetu bio osuđen za utaju poreza i nezakonito primanje dečijeg dodatka. ESLJP je istom presudom, takođe, utvrdio da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP. ESLJP je, između ostalog, ocenio da nikada nije bilo tvrdnji da su dela koja je počinio prvi podnosilac predstavke – jedina zabranjena aktivnost utvrđena u domaćem sudu – bila izvor imovine koja će biti podvrgnuta oduzimanju. Prema ESLJP-u, domaći sudovi koji su naložili oduzimanje, nisu uspeali da uspostave vezu između imovine i glavnih krivičnih dela, našavši da to nije zahtev Zakona iz 2012. godine. Prema ESLJP-u, nije dokazano da li je “*mešanje*” u imovinu podnosioca predstavke, čak i ako je težilo legitimnom cilju u opštem interesu, bilo “*srazmerno*” cilju čijem se ostvarenju težilo (vidi stavove 136-139 presude) i kao rezultat toga je utvrdio da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP.

(ii) *Analiza Saveta Evrope u vezi sa građanskopravnim oduzimanjem*

157. Sud će se u nastavku pozvati na analizu koju je podržao Savet Evrope, a koja se odnosi na sistem oduzimanja imovine bez krivične osude, koje je inače poznato pod nazivom građanskopravno oduzimanje ili *in rem* oduzimanje (vidi, za više detalja, Studiju Saveta Evrope o građanskopravnom oduzimanju, Savet Evrope, 2013).
158. Prema ovoj analizi, građanskopravno oduzimanje *in rem* je radnja protiv imovine, a ne protiv lica, i predstavlja mehanizam kojim, kada se ne vodi krivični postupak, imovina stečena izvršenjem krivičnog dela može biti oduzeta kako bi se lice lišilo protivpravne koristi (vidi str. 13-15 Studije o građanskopravnom oduzimanju). Na osnovu ove analize, Sud primećuje da postoje dva osnovna razloga za preuzimanje javnih politika u vezi sa građanskopravnim oduzimanjem: (i) prvo, koristi od protivpravnih aktivnosti ne bi trebalo da padnu u ruke onih koji se bave protivpravnim aktivnostima; i (ii) drugo, država ima za cilj da oteža uslove koji dovode do protivpravnih aktivnosti. Primeri *in rem* zakonodavstva mogu da se nađu u veoma različitim pravnim sistemima, kao što su Italija, Holandija, Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Filipini, Australija, Kanada i Kolumbija. Mada većina gore pomenutih država ima tradiciju anglosaksonskog prava (“*common law*”), treba naglasiti da se građanskopravno oduzimanje imovine pokazalo podjednako efikasnim u sistemima kontinentalnog građanskog prava (vidi str. 15-16 Studije o građanskopravnom oduzimanju). Nezavisno od toga, Sud naglašava nalaze iz gore navedene analize, prema kojima se građanskopravno oduzimanje ne bi trebalo koristiti kao prioritetni mehanizam u slučajevima kada postoje jasni dokazi kriminalne aktivnosti i u kojima osumnjičeni mogu da budu krivično gonjeni (vidi str. 17-18 i 30 Studije).
159. U tom smislu i nadalje, Sud će, na osnovu gore navedenog izveštaja, izložiti neke od prednosti ove vrste oduzimanja, uključujući i činjenicu (i) da krivična osuda ne predstavlja prethodni uslov za oduzimanje imovine; (ii) da nije sprečeno postojanjem imuniteta; (iii) da

funkcionise i uz nemogućnost ekstradicije ili nedostupnost osumnjičenog i nedovoljnih dokaza po standardu dokazivanja u krivičnom postupku; (iv) da se oduzimanje imovine može izvršiti i u slučaju smrti ili odsustvu osumnjičenog; (v) da se primenjuje i onda kada je osumnjičeni oslobođen zbog nedostatka okrivljujućih dokaza u krivičnom postupku; kao i (vi) da funkcioniše i u državama u kojima postoji političko uplitanje ili visok nivo korupcije u sistemu krivičnog pravosuđa zbog toga što je teže sabotirati niži građanskopravni standard dokazivanja. Takođe, Sud će, s druge strane, u nastavku izložiti i neke od nedostataka ovog sistema, uključujući i činjenicu: (i) da može biti u suprotnosti sa načelom pretpostavke nevinosti; i (ii) da se lice čija se imovina oduzima, može doživljavati kao kriminalac i, kao posledica toga, mogu biti ugrožena njegova osnovna prava i slobode. Iz poslednje navedenog proizilazi da se kao ustavni izazov pojavljuju dileme oko pitanja da li je postupak građanskopravnog oduzimanja: (a) u stvari krivični postupak zbog svoje kaznene prirode; kao i da li (b) krši ustavno pravo na zaštitu imovine.

160. Kada je u pitanju dilema (a) odnosno, da li je postupak građanskopravnog oduzimanja u stvari krivični postupak, Sud ukazuje na predmetnu analizu, koja citira sudsku praksu pojedinih zemalja, kao što su Irska i Kanada. Iz ove sudske prakse proizilazi da bi, u slučaju da su zakoni koji uređuju ovu oblasti bili krivični i nametali kaznu, ta ovlašćenja bila *“ultra vires”* i takav postupak bi zaista morao da bude parnični i da ne predviđa kaznu. U tom kontekstu, pored toga, sudska praksa SAD-a je objasnila da postupak građanskopravnog oduzimanja nije u suprotnosti ni sa načelom *“ne bis in idem”*, zbog toga što isti ne podrazumeva krivično gonjenje po drugi put i da građanskopravno oduzimanje ne podrazumeva ni kaznu, zbog toga što lišava prava koje ti ne pripada. Međutim, u ovom aspektu, kao što je već pomenuto, nameće se i dilema načela pretpostavke nevinosti, kao načela koje je zagarantovano u stavu 2. člana 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP. Ovu dilemu je razjasnila sudska praksa ESLJP-a, između ostalog, u predmetu [Butler protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#) [br. 41661/98, odluka o prihvatljivosti od 27. juna 2002. godine], u kome je utvrdio da je u datom predmetu, oduzimanje bilo preventivne, a ne kaznene prirode i da ne predstavlja krivičnu sankciju. Shodno tome, ni ovo načelo krivičnog postupka se ne može primeniti u parničnom postupku. ESLJP je u svojoj praksi konkretnije objasnio da ako priroda postupka nije odlučujući činilac, a ne postoji ni bliska veza između krivičnog i parničnog postupka, ali gde odluka suda ima dejstvo *“pripisivanja krivične odgovornosti [podnosioca], to će samo po sebi biti dovoljno da stvori potrebnu vezu da bi član 6 (2) Konvencije bio primenljiv u takvom postupku”* (vidi Studiju o građanskopravnom oduzimanju, str. 30-31 i 35-41).
161. Što se tiče dileme (b) odnosno, da li građanskopravno oduzimanje predstavlja povredu prava na imovinu, zagarantovanog članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, gore navedena analiza navodi da je sudska praksa ESLJP-a, kao što je i prethodno izloženo, razjasnila da pravo na imovinu nije apsolutno pravo i da može da bude predmet ograničenja ako je mera *“mešanja”*: (i) *“predviđena zakonom”*; (ii) teži *“legitimnom cilju”*; kao i (iii) *“srazmerna”* gore navedenom cilju. Kao opšte pravilo, zakoni o oduzimanju se obično smatraju srazmernima, ali su sudovi, tamo gde je građaninu nametnut preteran teret ili gde je imovina visoke vrednosti predmet naloga i gde postoji slaba povezanost s kriminalnim ponašanjem, nalazili da je takvo oduzimanje nesrazmerno i kao rezultat toga predstavlja povredu predmetnih prava. U smislu retroaktivnog dejstva građanskopravnog oduzimanja, praksa ESLJP-a je u predmetu [Walsh protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#) [br. 43384/05, odluka o prihvatljivosti od 21. novembra 2006. godine], razjasnila da se načelo zabrane retroaktivnosti narušava kada dođe do građanskopravnog oduzimanja za dela koja u vreme kada je imovina pribavljena nisu predstavljala krivična dela. Međutim, ako se delo smatra krivičnim u vreme kada je imovina pribavljena, ali nije postojao izvršni organ za sprovođenje oduzimanja, onda kada

država formira takav organ ili ovlasti neki organ da preduzme takvu radnju, to je jednostavno proceduralna stvar i ne služi kao izgovor da se izvršenje ne može više dogoditi (vidi str. 32-34 i 41-44 Studije).

*(iii) Mišljenja Venecijanske komisije*

162. Venecijanska komisija je tokom godina donosila mišljenja po zahtevima svojih država članica za razmatranje zakonskih inicijativa u vezi sa građanskopravnim oduzimanjem neopravdane imovine, i tim povodom su objavljena 4 (četiri) mišljenja o različitim verzijama relevantnog nacrtu zakona Bugarske o oduzimanju protivpravno stečene imovine, i to: (i) Privremeno mišljenje br. 563/2009 o nacrtu akta o oduzimanju u korist države nezakonito stečene imovine Bugarske, usvojeno od strane Venecijanske komisije, 12-14. marta 2010. godine [CDL-AD[2010]010]; (ii) Drugo privremeno mišljenje br. 563/2009 o nacrtu akta o oduzimanju u korist države imovine stečene kriminalom Bugarske, usvojeno od strane Venecijanske komisije 4. juna 2010. godine [CDL-AD[2010]019]; (iii) Konačno mišljenje br. 563/2009 o trećem revidiranom nacrtu akta o oduzimanju u korist države imovine stečene nezakonitim aktivnostima Bugarske, usvojeno od strane Venecijanske komisije 15-16. oktobra 2010. godine [CDL-AD[2010]030]; i (iv) Mišljenje br. 563/2009 o šestom revidiranom nacrtu akta o oduzimanju imovine stečene kriminalnim aktivnostima ili administrativnim prekršajima Bugarske, usvojeno od strane Venecijanske komisije 17-18. juna 2011. godine [CDL-AD[2011]0123].
163. Pored toga, Venecijanska komisija je u vezi sa oduzimanjem neopravdane imovine u parničnom postupku, usvojila i: (i) Odgovor *Amicus Curiae* za Ustavni sud Jermenije o određenim pitanjima koja se odnose na Zakon o oduzimanju imovine nezakonitog porekla, usvojeno 16-17. decembra 2022. godine [CDL-AD(2022)048]; (ii) Zajednički podnesak *Amicus Curiae* sa Kancelarijom OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava u vezi sa delom protivpravnog bogaćenja u slučaju Moldavije, usvojen 21-22. oktobra 2022. godine [CDL-AD(2022)029]; kao i (iii) u slučaju Crne Gore, hitno Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Zakona o zapleni i oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim delom, doneto 22. maja 2024. godine, u skladu sa članom 14a izmenjenog Poslovnika o radu Venecijanske komisije, [CDL-AD(2024)024-e; i (iv) u slučaju Kosova, dva (2) uzastopna mišljenja u vezi sa ocenom Nacrta zakona o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.
164. Gore navedena mišljenja Venecijske komisije koja se odnose na druge države, uvek u okolnostima i specifičnostima dotičnih država i analiziranih zakona, tretirala su nekoliko aspekata koji su relevantni za okolnosti konkretnog slučaja. U nastavku će biti predstavljeni glavni i relevantni nalazi koji proizilaze iz mišljenja Venecijanske komisije, a koji se odnose na (i) institucionalne aranžmane i garancije za komisije/agencije odgovorne za građanskopravno oduzimanje neopravdane imovine; (ii) pitanja koja se tiču tereta dokazivanja; i (iii) retroaktivnost.
165. Prvo i u kontekstu strukture, odnosno uređenja **institucionalnih garancija**, uključujući i postupak izbora članova relevantne Komisije, u Četvrtom mišljenju za Bugarsku, Venecijanska komisija se, između ostalog, bavila pitanjima kao što su: (i) neophodna većina za izbor članova te Komisije; i (ii) nadzorni mehanizmi. U kontekstu prvog, Venecijanska komisija je, između ostalog, protivargumentovala tvrdnju bugarskih vlasti da se ne može zahtevati da se zamenik predsednika i druga dva člana biraju kvalifikovanom većinom, odnosno sa dve trećine (2/3) glasova Narodne skupštine, pošto je Ustav predviđao da je za odluke Narodne skupštine potrebna samo "većina od više od jedne polovine prisutnih poslanika, sa izuzetkom slučaja kada je po Ustavu potrebna kvalifikovana većina" i da je

kao posledica toga, postojala mogućnost da Ustavni sud kvalifikovanu većinu sa dve trećine (2/3) proglasi neustavnom. Venecijanska komisija je zapravo naglasila da nacionalni Ustavni sud u principu interveniše onda kada nedostaje garancija, a ne kada običan zakon predviđa strožiju garanciju kao što je ova u konkretnom slučaju, koja bi ojačala nezavisnost i reprezentativni karakter Komisije, pri čemu je traženo da se predvidi zahtev za glasanje kvalifikovanom većinom, dodavši da je važno da Komisija u obavljanju svoje delatnosti bude i da se vidi da je nepristrasna (vidi stavove 16-19 Mišljenja). S druge strane, u kontekstu drugog pitanja, Venecijanska komisija je ocenila da aktivnosti dotične Komisije mora da nadzire Narodna skupština (vidi stavove 21-22 Mišljenja).

166. Drugo i u kontekstu **tereta dokazivanja**, Venecijanska komisija je iznela relevantne stavove u svom zajedničkom odgovoru *Amicus Curiae* u vezi sa krivičnim delom nezakonitog bogaćenja [CDL-AD(2022)029] u slučaju Jermenije, ali i u Četvrtom mišljenju za Bugarsku kao i u Hitnom mišljenju za Crnu Goru [[CDL-AD(2024)024-e]. Gore navedenim mišljenjima, Venecijanska komisija je, između ostalog, zauzela stav da “*međunarodni i evropski standardi sugerišu da građanskopravno oduzimanje može biti delotvorno sredstvo za borbu protiv korupcije u javnom sektoru i sprečavanje nezakonitog pribavljanja imovine. Ovo predstavlja javni interes, koji može opravdati primenu pretpostavke nezakonitog porekla određene imovine. Takva pretpostavka prebacuje teret dokazivanja na vlasnika imovine: nadležni organ je dužan da dokaže da imovina može biti nezakonitog porekla, dok tuženi može da opovrgne te navode iznošenjem dokaza o suprotnom*” (vidi stav 60 Odgovora *Amicus Curiae* za Jermeniju i stav 25 Hitnog mišljenja za Crnu Goru).
167. U tom smislu, povodom pitanja standarda dokazivanja, Venecijanska komisija je takođe naglasila da su sistemi građanskopravnog oduzimanja koji nisu zasnovani na osuđujućim presudama, kreirani da obezbede da se centralno pitanje, odnosno da li imovina potiče od kriminalne aktivnosti ili administrativnog prekršaja, mora dokazati prema građanskopravnom standardu dokazivanja “*procene verovatnoće*” a ne krivičnopravnom standardu “*van razumne sumnje*”. To stoga što bi niži standard dokazivanja trebalo da omogući državi da lakše sprovodi oduzimanje odgovarajuće imovine i na taj način ograniči finansiranje kriminalnih aktivnosti (vidi Četvrto mišljenje [CDL-AD\[2011\]0123](#) Venecijanske komisije za Bugarsku o šestom revidiranom nacrtu akta o oduzimanju imovine stečene kriminalnim aktivnostima ili administrativnim prekršajima Bugarske, usvojeno od strane Venecijanske komisije).
168. Prema relevantnom Mišljenju, kako bi se jasno razlikovale dve različite faze u odnosu na teret dokazivanja, odnosno faza u kojoj teret pada na državnu agenciju/komisiju i subjekt koji se podvrgava kontroli, treba precizirati da nakon što Komisija iznese *prima facie* slučaj, teret dokazivanja prelazi na subjekat, koji može da odgovori sa verodostojnim objašnjenjem na to kako je on ili ona došao ili došla u posed ili kontrolu nad imovinom o kojoj je reč (vidi stav 56 Četvrtog mišljenja za Bugarsku). Prema Venecijanskoj komisiji, nivo na kojem se postavlja prag u pogledu dokaza je ključno pitanje, jer, ako je postavljen previsoko državna agencija/komisija može imati problema da dobije nalog za zabranu i oduzme imovinu, dok, ako je postavljen prenisko, može dovesti do “*mešanja*” u osnovna prava okrivljenog (vidi stav 57 Četvrtog mišljenja za Bugarsku).
169. U ovom Mišljenju je, takođe, u principu, razjašnjeno da (i) u slučajevima kada stranka nije u mogućnosti da pruži dokaz pomoću pismenog dokumenta koji se traži od nje zbog toga što je isti izgubljen ili uništen bez krivice stranke ili (ii) kada su vlasti obavestile da je obavezno vreme za čuvanje predmetnog dokumenta već isteklo i da se taj dokument više ne čuva,

stranka neće imati potrebe da pruži “*dokaz*” da je dokument izgubljen ili uništen, ukoliko može da argumentuje “*nepostojanje*” predmetnog dokumenta. Venecijanska komisija je ocenila ovo kao dobar primer, uzimajući u obzir potrebu da se sudovima dozvoli da na osnovu slobodnog ubeđenja ocene dokaze koje su mu dostavile stranke (vidi stav 58 Četvrtog mišljenja za Bugarsku).

170. U slučaju Jermenije, Venecijanska komisija je naglasila da: “*međutim, ovo sredstvo treba da se primenjuje u razumnim granicama i da bude praćeno delotvornim procesnim garancijama. Sve dok vlasnik imovine ima realnu šansu da opovrgne pretpostavku i može da prosledi “nedostupne dokaze” ili bona fide zaštitu vlasništva, rešenje se čini srazmernim*” (vidi stav 61 Odgovora *Amicus Curiae* za Jermeniju).
171. Dok je u slučaju Crne Gore Venecijanska komisija precizirala da nacrt izmene i dopune Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečenih iz krivičnih dela “*ne sadrže nikakvu odredbu o standardu dokazivanja kojim bi sudovi bili obavešteni o svojim konačnim odlukama o oduzimanju imovine. Budući da je ovo pitanje usko vezano za uslov utvrđivanja suštinske veze između imovine za koju se traži oduzimanje i krivičnog dela, Venecijanska komisija će svoje stavove i preporuke formulisati u narednom odeljku.*” (vidi stav 26 hitnog Mišljenja o Crnoj Gori). Ovaj zakon je sadržao dve kategorije oduzimanja, odnosno „*prošireno oduzimanje*“ protiv lica koje je osuđeno za krivično delo iz člana 2. ovog zakona, a koje ne uspeva da pokaže zakonito poreklo svoje imovine; i (ii) konfiskacija *in rem* ili bez kazne, odnosno konfiskacija u odsustvu osude i usmerena na imovinu osobe koja je nezakonitog porekla. Venecijanska komisija u balansiraju opšteg interesa sprečavanja nezakonitog sticanja imovine kriminalnim radnjama i iskorišćenja te imovine i zaštite imovine na osnovu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, ocenio je da postoje dva važna faktora koja se moraju uzeti u obzir, a to su: (i) postojanje suštinske veze između krivičnog dela i imovine za koju se traži oduzimanje; i (ii) vremenska ograničenja u smislu retroaktivne ocene zakonitosti obogaćenja (vidi stav 27. Mišljenja). U oceni prvog, Venecijanska komisija je utvrdila da relevantne odredbe ovog zakona: „[...] koje, odnosno regulišu izvođenje dokaza u sudskom postupku i konačnu odluku o oduzimanju imovine, ne govore o standardu dokazivanja koji služi kao informacija za sudove koji odlučuju o oduzimanju imovine. (vidi stav 31. Mišljenja) i shodno tome, Venecijanska komisija je preporučila da se relevantne odredbe zakona izmene tako da zakon jasno identifikuje „*standard dokazivanja*“.
172. Treće i u kontekstu **retroaktivnosti**, u Odgovoru *Amicus Curiae* za Jermeniju, Venecijanska komisija je, između ostalog, naglasila da “*što se tiče retroaktivnog dejstva Zakona, opšte je prihvaćeno da borba protiv korupcije čini neophodnim delovanje ne samo za ubuduće, već i sa ciljem nezakonitog sticanja imovine u prošlosti. Retroaktivna primena zakona se generalno može smatrati srazmernom i saglasnom sa Ustavom Jermenije koji pruža zaštitu imovine samo kada je stečena na zakonit način. Imajući to u vidu, obaveza davanja objašnjenja o poreklu imovine treba da ostane razumna. Štaviše, rok za oduzimanje imovine treba da bude razuman i da se primenjuje podjednako na sve slučajeve, a ne prepušten diskreciji vlasti* (vidi stav 48 Odgovora *Amicus Curiae* za Jermeniju).
173. Nadalje, u Odgovoru *Amicus Curiae* za Jermeniju, Venecijanska komisija je navela da treba: (i) “[...] napraviti razliku između različitih vrsta retroaktivnosti: zakona koji se mešaju u prošle događaje i zakona koji se mešaju u kontinuirane situacije koje su počele u prošlosti, ali su još uvek u toku. Dok je u prvom scenariju zabrana retroaktivnosti rigoroznija, u drugom scenariju bi trebalo da bude moguć fleksibilniji pristup sve dok mešanje nije

*prekomerno*” (stav 45); i (ii) “[...] *retroaktivno dejstvo Zakona nije nesaglasno sa međunarodnim standardima, pod uslovom da obaveza okrivljenih da daju objašnjenja o poreklu imovine ostane razumna, a da argumenti odbrane u tom pogledu budu detaljno razmotreni od strane sudova*” (stav 50).

174. Pored toga, u Četvrtom mišljenju za Bugarsku, Venecijanska komisija je takođe naglasila da *"period koji podleže ispitivanju"* treba da bude određen od strane Komisije u vezi sa imovinom pribavljenom kriminalnom aktivnošću i administrativnim prekršajima, ali, naglasivši da period koji podleže ispitivanju od petnaest (15) godina, *"ostaje prilično dug period za ovu vrstu retroaktivnog zakonodavstva"*. Kao rezultat toga, gore navedena Bugarska komisija mora da ograniči njeno razmatranje na kraći vremenski period, uzimajući u obzir potrebnu efikasnost i srazmernost (vidi stav 47 Četvrtog mišljenja za Bugarsku).
175. Gore navedena mišljenja Venecijanske komisije obrađuju i dva pitanja koja su relevantna za okolnosti konkretnog slučaja, uvek u kontekstu nacrtu zakona dotičnih zemalja, odnosno (i) prag vrednosti koja može biti predmet kontrole za neopravdanu imovinu; i (ii) obavezu saradnje subjekata kontrole.
176. U vezi sa pragom vrednosti, Venecijanska komisija je u Četvrtom mišljenju za Bugarsku, između ostalog, naglasila da je prag vrednosti od 150.000 (sto pedeset hiljada) BGN za iznos prihoda od administrativnog prekršaja, koja iznosi oko 75.000 (sedamdeset pet hiljada), bilo potrebno postići pre nego što se postupak može pokrenuti, i videla je ovaj prag kao veoma visok, posebno kada nije predviđen nikakav prag u vezi sa bilo kojom drugom kategorijom prekršaja po osnovu kojih se može pokrenuti postupak (vidi stav 32 Četvrtog mišljenja za Bugarsku). Što se pak tiče drugog pitanja, Venecijanska komisija je, između ostalog, naglasila da iako će državni organi *"pozvati"* zainteresovano lice da dostavi pismenu izjavu u cilju suprotstavljanja dokazima koji su izneti u zahtevu Komisije za izdavanje naloga, subjekat nije dužan da dostavi takvu izjavu i neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju da on ili ona odluči da je ne dostavi i nedostavljanje takve izjave od strane subjekta, *"ne može biti osnov za donošenje zaključaka protiv lica i članova njegove ili njene porodice"* (vidi stav 44 Četvrtog mišljenja za Bugarsku). Pored toga, Venecijanska komisija je preporučila da se precizira da se ova odredba primenjuje i na način da se zabrani korišćenje ovih datih izjava kao dokaza u toku vođenja krivičnog postupka protiv dotičnog lica, pošto se izjave mogu koristiti kao dokaz u drugim parničnim postupcima. Takvo pojašnjenje doprinelo bi boljoj zaštiti prava da se samog sebe ne inkriminiše, kao što je zagwarantovano sudskom praksom ESLJP-a. Po mišljenju Venecijanske komisije, ovo načelo bi trebalo da se primenjuje i u pogledu postupka *"protiv supružnika dotičnog lica"* (vidi stav 46 Četvrtog mišljenja za Bugarsku).
177. Nedavno je u slučaju Crne Gore Venecijanska komisija u svom hitnom Mišljenju o Crnoj Gori, između ostalog, istakla da: *„Član 8. Zakona ne utvrđuje vremenski rok, već domaćim sudovima daje zadatak da dokazuju „vremensku povezanost“. Omogućavanje slobode procene u ovom pogledu, za sudove, može biti prihvatljiva opcija, pod uslovom da sudovi uzmu u obzir kako realne mogućnosti dotičnog lica da dokaže poreklo imovine nakon prolaska dužeg vremena, tako i stabilnost ekonomskog poretka. Međutim, radi pravne jasnoće i sigurnosti, potrebni su specifičniji rokovi, koji bi dotičnom licu olakšali teret dokazivanja zakonitosti kupovine i sprečili nesrazmerno mešanje u nečija imovinska prava“*. (vidi stav 34 Mišljenja).

(iv) Mišljenja Venecijanske komisije za Kosovo

178. Sud podseća da je Venecijanska komisija, dana 20. juna 2022. godine, usvojila **Prvo mišljenje** [br. 1083/2022, CDL-AD(2022)014] o nacrtu zakona o Birou, kojim je, u principu, ocenila da nacrt zakona nije bio u saglasnosti sa primenljivim standardima, u kontekstu oduzimanja neopravdane imovine. Kao što je prethodno objašnjeno, datim Mišljenjem je, između ostalog, istaknuto (i) da Venecijanska komisija nije sigurna da li bi “osnivanje novog organa, kao što je Biro, učinilo borbu protiv korupcije zaista delotvornijom – ili bi još više zakomplikovalo ceo sistem koji već uključuje niz organa kao što su policija, tužilaštvo, carinski organi Kosova i Agencija za borbu protiv korupcije”. Prema Venecijanskoj komisiji: “u svakom slučaju, jasno se vidi da novi sistem provere i oduzimanja treba na neki način kombinovati sa već postojećim sistemom prijavljivanja imovine visokih javnih funkcionera koji je u rukama Agencije za borbu protiv korupcije” (vidi stav 72 Prvog mišljenja); i (ii) da je takvo zakonodavstvo koje je osjetljivo na ljudska prava, kako je predloženo u Nacrtu zakona, prihvatljivo samo “ako je izgrađeno na nezavisnom mehanizmu sa svim neophodnim ovlašćenjima i resursima za delotvornu borbu protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala”, naglašavajući takođe da su aktuelne odredbe ovog Nacrta zakona “nedovoljne u ovom pogledu” (vidi stav 73. Prvog mišljenja).
179. Pored toga, a u odnosu na Nadzornu komisiju, predloženu u Nacrtu zakona o Birou, za koju je prema verziji nacrta zakona koji je podvrgnut analizi od strane Venecijanske komisije u slučaju Prvog mišljenja, predloženo da bude Komisija same Skupštine, odnosno Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovník Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije, Venecijanska komisija je, između ostalog, istakla da (i) “Nacrt zakona predstavlja snažan stepen političke kontrole od strane političara nad Biroom”; (ii) “[...] Nije verovatno da će Biro moći da se bavi ozbiljnim slučajevima korupcije u koje su uključeni visoki političari koji uživaju - i mogu da koriste - snažan politički uticaj”; i (iii) “[...] upitno je da li je značajna uloga Nadzorne komisije u skladu sa definicijom Biroa kao “nezavisnog” organa”. Sledstveno tome, Venecijanska komisija je svojim Prvim mišljenjem preporučila da se “ova institucionalna struktura preispita”, uz preporuku da bi Biro ipak trebalo da odgovara Skupštini u izvesnoj meri. Dok je u vezi sa ocenom učinka generalnog direktora, Venecijanska komisija preporučila da se Komisija Skupštine mora isključiti iz njegove ocene i “ako se smatra neophodnim, takva ocena se mora poveriti nezavisnoj stručnoj komisiji” (vidi stav 42 Prvog mišljenja).
180. Pored toga, prema relevantnom Mišljenju Venecijanske komisije, između ostalog, treba (i) precizno i iscrpno formulisati opšte i javne interese, cilj i svrhu novog zakona; (ii) preispitati potrebu i korisnost osnivanja novog organa, odnosno Biroa, i u slučaju da se nastavi sa ovakvim pristupom, (a) uvesti jake garancije nezavisnosti Biroa; i (b) obezbediti Birou dovoljan broj osoblja koje je specijalizovano i ima adekvatna ovlašćenja; (iii) precizno definisati (a) pod kojim uslovima i na osnovu kojih kriterijuma Biro treba da prikuplja informacije po službenoj dužnosti pre nego što pokrene formalni postupak provere; (b) pod kojim uslovima se može i mora pokrenuti postupak provere; i (c) prioritete za rad Biroa, osiguravši da se Biro fokusira na predmete visokog profila; (iv) razjasniti da teret dokazivanja prelazi na stranku u postupku tek nakon što nadležni organ, odnosno Biro, podnese obrazloženi predlog i dokaze koji pokazuju da postoji barem verovatnoća nezakonitog sticanja imovine, na osnovu građanskopravnog standarda dokazivanja “procene verovatnoća” i preciznije definiše građanskopravni standard dokazivanja “procene verovatnoća”, koji, prema trenutnom Nacrtu zakona, takođe treba da primenjuje i sud; (v) uvesti jače garancije za ljudska prava stranke i drugih lica, između ostalog, (a)

preciziranjem da se odluka o pokretanju postupka provere u najmanju ruku saopštava stranci u postupku i da podleže pravnom leku; (b) obezbeđivanjem da se izjave i dokumenti koje je stranka u parničnom postupku prinudno dala ne mogu koristiti protiv njega ili nje u krivičnom postupku; (c) jasno stavljajući do znanja da su članovi porodice stranke na meti samo kao “treća lica”; (d) preispitivanjem odredbe da fizička i pravna lica mogu biti prinuđena sudskim putem da sarađuju sa Biroom; (e) regulisanjem načina na koji se identifikuju “treća lica koja imaju pravni interes” i koja su njihova prava u postupku provere i oduzimanja; (f) obezbeđivanjem da lica koja su obuhvaćena oduzimanjem ne budu lišena celokupne imovine; i (g) garantovanjem naknade štete koju je pretrpela stranka u slučaju krajnje neuspešnog postupka oduzimanja; i (vi) uvesti odgovarajući dokazni prag za izricanje privremenih mera obezbeđenja, stavljajući do znanja da se takve mere mogu preduzeti u parničnom postupku i ako je pokrenuta krivična istraga (vidi stav 74. Prvog mišljenja).

181. Naknadno mišljenje br. 1113/2022, CDL-AD (2022)052, odnosno **drugo mišljenje** je, u principu, ocenilo da su nakon preporuka iz Prvog mišljenja, “definicije sadržane u nacrtu zakona u velikoj meri preispitane”, i da se provera imovine definiše kao “procena vrednosti imovine naspram zakonitih prihoda”, a neopravdana imovina je definisana u skladu sa tim.
182. Što se tiče uloge i sastava Nadzorne komisije, izmenjene nakon preporuka datih Prvim mišljenjem, a koju čine *ex lege* članovi, Venecijanska komisija je ocenila kao “odgovarajuće rešenje”, ističući da ono pruža “bolju garanciju nezavisnosti jer svi članovi dolaze izvan političke sfere”. Tačnije i u kontekstu (i) učešća generalnog revizora u svojstvu člana u ovoj Komisiji, ocenjeno je da “ovo odgovara primedbi Venecijanske komisije da glavni revizor treba da bude uključen u kontrolu budžeta Biroa” (vidi stav 15. Mišljenja); (ii) predlog za imenovanje i razrešenje generalnog direktora biroa, mandat od sedam (7) godina bez prava na reizbor i zabrana obavljanja neke druge javne funkcije, Venecijanska komisija vidi kao veoma pozitivne korake, naglašavajući takođe da bi u pogledu izbora generalnog direktora, “bolje rešenje bi moglo biti da se obezbedi detaljniji mehanizam protiv blokiranja”, navodeći, takođe, da bi “moguće rešenje mogla da bude kvalifikovana većina, međutim, kao što je ukazano u prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije, broj slučajeva u kojima Skupština može da glasa kvalifikovanim većinom je veoma ograničen na osnovu člana 65. Ustava” (vidi stav 16. Mišljenja); i (iii) institucionalnog kapaciteta Biroa da na adekvatan način izvršava svoj zadatak, Venecijanska komisija napominje da “sada Biro sadrži najmanje četiri jedinice”, dodavši da je ovo odgovor na njihovu preporuku (vidi stav 19. Mišljenja).
183. Pored toga, Drugo mišljenje takođe naglašava (i) da nacrt zakona još uvek ne predviđa određeni prag, da li dokazi treba da dovedu do verovatnoće da je imovina neopravdana ili je dovoljan neki test, kao što je osnovana sumnja, dodavši da se ovo pitanje mora dodatno razmotriti prilikom pripreme konačne verzije Nacrta zakona (vidi stav 22. Mišljenja); (ii) da je pitanje tereta dokazivanja uređeno na zadovoljavajući način u novoj verziji Nacrta zakona (vidi stav 25. Mišljenja); (iii) da su prava trećih lica i njihovo učešće u postupku razjašnjena i da više ne predstavljaju veliku zabrinutost (vidi stav 27. Mišljenja); i (iv) da za produženje perioda provere do pet (5) godina po prestanku dužnosti, mora postojati razumna osnova za sumnju i da o takvom produženju mora da odluči sud (vidi stav 28. Mišljenja).
184. Na kraju, Drugo mišljenje takođe iznosi i dodatne preporuke, kao što su: (i) da se uvrsti u tekst da je “neopravdana imovina” ona imovina koja “nije u skladu sa zakonitim prihodima i čije poreklo nije dokazano kao zakonito”; (ii) da se razjasni da li “javne institucije ili preduzeća” obuhvataju i strane institucije i preduzeća ili samo ona kosovska; (iii) da se



osigura mehanizam protiv blokade za izbor generalnog direktora Biroa; (iv) da se obezbedi dokazni standard za opravdanje pokretanja postupka; (v) da se razjasni mehanizam koji garantuje da se izjave koje je dala stranka i dokumenti koje je strana prinudno dostavila u parničnom postupku, ne mogu koristiti protiv nje u krivičnom postupku; i (vi) da razmotri dodavanje odredbe koja bi pokrivala situacije kada se za postupke od strane Biroa ispostavi da su neosnovani, predvidevši mogućnost skraćanja postupka povlačenjem predmeta.

185. Sud podseća da je nakon Drugog mišljenja, dana 23. decembra 2022. godine, Komisija za zakonodavstvo Skupštine, usvojila svoj izveštaj u vezi sa nacrtom zakona o Birou, predloživši Skupštini i stalnim komisijama trideset pet (35) amandmana na Nacrt zakona o Državnom birou. Kao rezultat toga, nakon što je nacrt zakona prošao u nadležnim komisijama, Skupština je, dana 9. februara 2023. godine, u drugom čitanju, usvojila osporeni zakon. U nastavku, Sud podseća da je dana 14. marta 2023. godine, Venecijanska komisija objavila Prateću informaciju Naknadnog mišljenja br. 1113/2022, CDL-AD(2022)052, kojom je ocenila da je poslednja, izmenjena i dopunjena verzija, u principu, adresirala preporuke Komisije u njenom Drugom mišljenju: (i) utvrdivši da je *“neopravdana imovina”* ona imovina koja *“nije u skladu sa zakonitim приходima i čije poreklo nije dokazano kao zakonito”*; (ii) razjasnivši da *“javne institucije ili preduzeća”* obuhvataju samo kosovske institucije i preduzeća; (iii) predvidevši mehanizam protiv blokade za izbor generalnog direktora Biroa; (iv) utvrdivši uspostavljanje dokaznog standarda za opravdanje pokretanja postupka; (v) razjasnivši mehanizam koji osigurava da se izjave koje je dala stranka i dokumenti koje je stranka prinudno dostavila u parničnom postupku, ne mogu koristiti protiv nje u krivičnom postupku; i (vi) pruživši mogućnost Birou da skрати sudski postupak povlačenjem predmeta u određenim situacijama.

### III. Ocena ustavnosti osporenog zakona

186. Nakon gore navedenih pojašnjenja i uzimajući u obzir navode podnosilaca zahteva i odgovore i protivargumente stranaka dostavljene Sudu, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će oceniti ustavnost članova osporenog zakona koji se odnose na: (i) delokrug primene osporenog zakona, utvrđen njegovim članom 2. (Delokrug primene) koji je povezan i sa članom 22. (Period provere imovine) i članom 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona; (ii) postupak koji vodi Biro, definisan članovima 18 (Pokretanje postupka), 19 (Prikupljanje informacija radi provere), 20 (Obaveza saradnje) i 23 (Postupak u Birou) osporenog Zakona (iii) status Biroa, utvrđen članovima 4. (Osnivanje) i 9. (Status i nezavisnost), ali koji se takođe odnose na (a) sastav Nadzorne komisije definisan članom 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona; i (b) izbor generalnog direktora, definisan u članu 15 (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona; i (iv) funkcionalizaciju Biroa, utvrđenu stavom 7. člana 69. (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona.
187. Sud na početku podseća da osporeni zakon osniva Državni biro za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, uvrštavajući u pravni poredak Republike Kosovo i koncept građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine.
188. Ovaj Zakon je podeljen u četrnaest (14) poglavlja, odnosno (i) Poglavlje I (Opšte odredbe); (ii) Poglavlje II (Osnivanje, pravni status, nadležnosti i uređenje Državnog biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine); (iii) Poglavlje III (Nadzor Biroa); (iv) Poglavlje IV (Izbor, mandat i odgovornosti generalnog direktora Biroa); (v) Poglavlje V (Provera neopravdane imovine); (vi) Poglavlje VI (Privremena mera i mera obezbeđenja); (vii) Poglavlje VII (Predlog za oduzimanje); (viii) Poglavlje VIII (Glavna rasprava o predlogu za

oduzimanje); (ix) Poglavlje IX (Postupak po žalbi); (x) Poglavlje X (Postupak po vanrednim pravnim lekovima); (xi) Poglavlje XI (Odnos sa drugim postupcima i upravljanje); (xii) Poglavlje XII (Izvršenje odluka i prioritet izmirivanja potraživanja); (xiii) Poglavlje XIII (Međunarodna pravna saradnja); i (xiv) Poglavlje XIV (Prelazne i završne odredbe).

189. Prema njegovom članu 1. (Cilj), osporeni zakon ima za cilj (i) osnivanje, uređenje i utvrđivanje nadležnosti Biroa; i (ii) utvrđivanje postupka za proveru i oduzimanje neopravdano stečene imovine od strane službenih lica ili trećih lica u okviru parničnog postupka. Takođe, prema članu 2. (Delokrug primene) osporenog zakona, isti se primenjuje *“na neopravdano stečenu imovinu, bilo neposredno ili posredno, od strane službenih lica i trećih lica”*. Prethodno navedeni član utvrđuje vremenski delokrug primene Zakona, tako što propisuje da se isti primenjuje *“za vreme vršenja funkcije subjekata iz stava 1. ovog člana od 17. februara 2008. godine; i u periodu od deset (10) godina od trenutka kada subjekti iz stava 1. ovog člana prestanu vršiti svoje funkcije”*. Period provere imovine se dalje razjašnjava članom 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, prema kojem se, (i) provera imovine vrši za imovinu koju je službeno lice steklo tokom vršenja javne funkcije; ali ipak, (ii) provera se može proširiti i za period nakon što javni službenik više ne obavlja javnu funkciju, ako Biro oceni ili utvrdi da je imovina službenog lica koja je stečena nakon perioda vršenja javne funkcije u znatnoj meri veća od zakonitih prihoda ili imovine koju je dotično službeno lice steklo tokom perioda vršenja javne funkcije. Ova proširena provera *“ne može biti duž[a] od pet (5) godina od kada je službeno lice prestalo da vrši javne funkcije”*.
190. Član 3. (Definicije) osporenog zakona je relevantan jer, između ostalog, utvrđuje definiciju pojma (i) oduzimanja imovine, odnosno *“trajnog oduzimanja imovine naloženog pravosnažnom odlukom nadležnog suda u skladu sa važećim zakonodavstvom”*; (ii) procene verovatnoće, odnosno *“standarda dokazivanja kada sud po osnovu dokaza veruje da postoji veća verovatnoća da se nešto desi ili da se već desilo nego da do istog nije došlo; (iii) neopravdane imovine, odnosno “dela imovine lica u postupku, koji nije u skladu sa zakonskim prihodima i čije poreklo nije dokazano zakonitim”; i (iv) trećih lica, odnosno “svakog fizičkog ili pravnog lica na koje je preneti imovina službenog lica, ili koje ima ili može imati pravni interes u imovini stranaka u postupku”*.
191. U okviru Poglavlja II (Osnivanje, pravni status, nadležnosti i uređenje Državnog biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine) osporenog zakona, odnosno odredbama članova 4. (Osnivanje), 6. (Pravni status i organizaciona struktura), 8. (Nadležnosti i odgovornosti Biroa) i 9. (Status i nezavisnost) su, između ostalog, utvrđeni osnivanje, pravni status i organizaciona struktura i nadležnosti Biroa. Tačnije, (i) Biro se osniva kao *“nezavisan i specijalizovan organ za proveru neopravdane imovine”*; (ii) Biro je nezavisna javna institucija koja ima status pravnog lica; i (iii) Biro vrši nadležnosti koje, između ostalog, obuhvataju: (a) pokretanje i vođenje postupka provere imovine; (b) podnošenje predloga sudu za oduzimanje imovine; (c) traženje pomoći, informacija i relevantnih dokumenata od svih institucija Republike Kosovo i stranih institucija, fizičkih ili pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i od drugih domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica; (d) analiziranje i ocenjivanje primljene informacije i materijala; (e) objavljivanje na zvaničnom veb-sajtu Biroa svih presuda i rešenja u vezi sa sudskim postupcima u sprovođenju ovog zakona, ne ograničavajući se na njihovu pravosnažnost, u skladu sa pravilima njihovog objavljivanja; (f) objavljivanje statističkih ili drugih podataka u vezi sa oduzimanjem neopravdano stečene imovine; (g) njegovo izveštavanje Skupštini Republike Kosovo; i (h) saradnju sa domaćim i međunarodnim institucijama.

192. S druge strane, u okviru Poglavlja III (Nadzor Biroa) osporenog zakona se njegovim članom 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada), utvrđuje sastav Nadzorne komisije Biroa. Prema ovom članu, ova Komisija se sastoji od pet (5) članova u sledećem sastavu: (i) jedan (1) sudija Vrhovnog suda Kosova, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda, koji je ujedno i predsedavajući Komisije; (ii) generalni revizor; (iii) direktor Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) jedan zamenik Narodnog advokata, koga imenuje Narodni advokat; i (v) direktor Finansijske obaveštajne agencije. Prema odredbama člana 11. (Sednica, kvorum i odlučivanje u Komisiji) osporenog zakona, potreban kvorum je četiri (4) člana, a odluke se donose većinom glasova svih članova Komisije.
193. Prema odredbama člana 12. (Nadležnosti Komisije) osporenog zakona, Nadzorna komisija, (i) vrši nadzor nad radom i delatnostima Biroa; (ii) sprovodi postupak i predlaže Skupštini imenovanje i razrešenje generalnog direktora Biroa; (iii) vrednuje radnu uspešnost generalnog direktora; (iv) usvaja podzakonske akte; i (v) preispituje izveštaje o radu generalnog direktora. Takođe, na osnovu člana 6. (Pravni status i organizaciona struktura) osporenog zakona, odobrava organizacionu strukturu Biroa.
194. U okviru Poglavlja IV (Izbor, mandat i odgovornosti generalnog direktora Biroa) osporenog zakona su, između ostalog, utvrđeni: (i) mandat generalnog direktora; (ii) kriterijumi i postupak izbora generalnog direktora; (iii) nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora; i (iv) prestanak mandata generalnog direktora.
195. Postupak izbora generalnog direktora vodi Nadzorna komisija, koja predlaže Skupštini odgovarajuće kandidature. Skupština bira generalnog direktora tajnim glasanjem, većinom glasova svih poslanika koji su prisutni i koji glasaju. Ukoliko nijedan od predloženih kandidata ne dobije potrebne glasove u dva (2) kruga glasanja, konkurs se ponavlja i nadležnost za izbor generalnog direktora prelazi na samu Nadzornu komisiju. Generalnog direktora može da razreši Skupština nakon predloga Nadzorne komisije, pod uslovima utvrđenim u osporenom zakonu, većinom glasova svih poslanika koji su prisutni i koji glasaju.
196. Prema odredbama člana 16. (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora) osporenog zakona, generalni direktor, između ostalog, (i) rukovodi i organizuje rad Biroa; (ii) vrši nadzor nad radom službenika Biroa; (iii) predstavlja Biro u zemlji i inostranstvu; (iv) upravlja budžetom Biroa i odgovora za način njegovog trošenja, u skladu sa relevantnim zakonodavstvom; (v) donosi odluke u skladu sa mandatom i nadležnostima Biroa; (vi) izrađuje i usvaja godišnji plan rada u okviru mandata Biroa; (vii) sklapa sporazume o saradnji sa drugim domaćim i međunarodnim institucijama, u skladu sa važećim zakonodavstvom; i (viii) u posebnim slučajevima i kada nedostaje ekspertiza unutar Biroa, odlučuje o angažovanju spoljnih eksperata, u skladu sa važećim zakonodavstvom.
197. Postupak provere neopravdane imovine je preciziran u Poglavlju V (Provera neopravdane imovine) osporenog zakona. Ovo poglavlje, između ostalog, precizira (i) način pokretanja postupka za proveru imovine; (ii) način prikupljanja informacija za potrebe provere; (iii) obavezu saradnje i odgovarajuće posledice; i (iv) postupak koji se sprovodi u Državnom birou.
198. Dalje i kroz naredna poglavlja, odnosno poglavlja VI-XIV osporenog zakona se, između ostalog, utvrđuju (i) postupak u vezi sa privremenim merama i merama obezbeđenja, povezanim sa, između ostalog, zabranom otuđenja i korišćenja imovine; (ii) predlog za oduzimanje imovine; (iii) sprovođenje postupka za oduzimanje imovine i odgovarajuća

pravna sredstva; (iv) izvršenje odluka, uključujući i u odnosu na imovinu van teritorije Republike Kosovo, prema odredbama osporenog zakona; i (v) funkcionalizacija Državnog biroa. U kontekstu poslednje navedenog, član 69. (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona, između ostalog, utvrđuje (i) da tek nakon potpune funkcionalizacije Biroa, a najkasnije u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, Biro počinje da sprovodi odredbe ovog zakona u funkciji provere neopravdane imovine; te da (ii) do funkcionalizacije Biroa, upravnu funkciju obavlja Agencija za sprečavanje korupcije, kojoj se za obavljanje ove funkcije izdvajaju dodatna budžetska sredstva.

199. Sud, pored pojašnjenja koja su data u vezi sa glavnim odredbama osporenog zakona, takođe primećuje da su upravne istrage u vezi sa imovinom i oduzimanjem imovine, takođe uređene i nizom drugih važećih zakona u Republici Kosovo. U nastavku će na sažet način biti predstavljeni važeći zakoni u kontekstu (i) istražnih ovlašćenja javnih institucija u vezi sa imovinom; i (ii) postupka oduzimanja neopravdane imovine.

**(i) Istražna ovlašćenja javnih institucija u vezi sa imovinom**

200. Sud podseća da zakoni koji se odnose na istražna ovlašćenja odgovornih institucija u oblasti protivpravne imovine obuhvataju (i) Zakon br. 05/L-096 o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma (u daljem tekstu: Zakon o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma); (ii) Zakon br. 08/L-257 o upravljanju poreskim postupcima (u daljem tekstu: Zakon o upravljanju poreskim postupcima); (iii) Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Zakon o ASK); i (iv) Zakon br. 08/L-108 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sva službena lica (u daljem tekstu: Zakon o prijavljivanju imovine).
201. Sud dalje podseća da je Skupština, 2010. godine, usvojila Zakon br. 03/L-159 o Agenciji protiv korupcije (u daljem tekstu: Zakon o APK), kojim su, između ostalog, u njegovom članu 5. (Odgovornosti Agencije), utvrđena istražna ovlašćenja APK, dodelivši joj nadležnost da *“pokreće i sprovodi postupak prethodnog istraživanja korupcije i prosleđuje krivične prijave o sumnjivim slučajevima u nadležnom javnom tužilaštvu, ako se za isti slučaj ne vodi krivični postupak [...]”*. S druge strane, Skupština je, 2022. godine, usvojila Zakon o ASK-u, pri čemu je izmenila neke od nadležnosti Agencije, uključujući i promenu naziva iz *“Agencija protiv korupcije”* u *“Agencija za sprečavanje korupcije”*, kao i naziv *“prethodna istraga”* u *“upravna istraga”*. Ovaj zakon predviđa status i nadležnosti Agencije u vezi sa izricanjem mera i sankcija, u cilju sprečavanja korupcije, jačanja institucionalnog integriteta i transparentnosti, kao i nadzora nad sprovođenjem državne strategije za borbu protiv korupcije. Odredbe predmetnog zakona se primenjuju na javna i privatna lica, u sprečavanju korupcije i sukoba interesa, u zaštiti uzbunjivača, kao i u vezi sa poreklom i kontrolom imovine i poklona.
202. Pored toga, članom 5. (Odgovornosti Agencije) Zakona o ASK-u je utvrđeno da je ona odgovorna za primenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona i Zakona o zaštiti uzbunjivača koji, između ostalog, uključuju: (i) nagledanje i sprečavanje slučajeva sukoba interesa i preduzimanje mera predviđenih posebnim zakonom; (ii) nadzor nad prijavljivanjem imovine u skladu sa zakonom; (iii) nadgledanje primanja poklona u vezi sa obavljanjem službenih dužnosti i preduzimanje zakonom predviđenih mera; (iv) davanje mišljenja u vezi sa sukobom interesa i nadgledanje poklona u vezi sa vršenjem službenih dužnosti; i (v) nadzor i preduzimanje potrebnih mera za zaštitu uzbunjivača.

203. U vezi sa istražnom nadležnošću ove institucije, Zakon o ASK-u, u podstavu 3. stava 1. svog člana 5. (Odgovornosti Agencije), utvrđuje, između ostalog, da je: “1. Agencija odgovorna za: 1.3. sprovođenje upravnih istraga i preduzimanje radnji u slučajevima koji spadaju u nadležnosti Agencije [...]”. U ovom kontekstu, Zakon o ASK-u, za razliku od onog prethodnog, predviđa detaljnije odredbe o administrativnim istragama, pri čemu u svom Poglavlju IV [Administrativni postupak istrage] utvrđuje: (i) pokretanje ovog postupka; (ii) slučajeve istraga koji se odnose na druga tela; (iii) prijavljivanje slučajeva; (iv) obavezu slanja informacija i dokumenata ASK-u; (v) traženje informacija od pojedinaca; (vi) završetak upravne istrage; i (vii) mere i sankcije, za koje ASK, prema članu 23. (Mere i sankcije) važećeg zakona, ima nadležnost da ih izriče protiv fizičkih i pravnih lica i institucija u skladu sa relevantnim zakonodavstvom, kao što su: (a) novčana kazna; (b) nejavni ukor; (c) javni ukor; i (d) objavljivanje mišljenja. U ovom kontekstu, Sud se poziva i na stav 3. člana 22. (Završetak upravne istrage) Zakona o ASK-u, kojim je utvrđeno da: “3. Po završetku upravne istrage, agencija donosi odluku o zaključenju slučaja i izriče mere ili sankcije iz delokruga Agencije”.
204. Što se tiče pravnih posledica postupaka upravne istrage, Sud primećuje da zakonske odredbe ostaju suštinski iste u odnosu na (i) upućivanje predmeta tužiocu u slučaju sumnje da su lica koja su bila predmet upravne istrage izvršila krivično delo; i (ii) upućivanje upravnom organu u slučaju sumnje da su lica koja su bila predmet upravne istrage izvršila disciplinski prekršaj ili nedolično ponašanje; dok je novom zakonskom odredbom predviđeno (iii) da u slučaju da se tokom upravne istrage posumnja na prekršaj, ASK sam pokreće i vodi prekršajni postupak ili ga upućuje nadležnom sudu u skladu sa relevantnim zakonodavstvom na snazi.

***(ii) Važeće zakonodavstvo koje se odnosi na postupak oduzimanja neopravdane imovine***

205. Sud dalje podseća da su relevantne odredbe koje se odnose na oduzimanje neopravdane imovine precizirane u (i) Krivičnom zakoniku br. 06/L-074 Republike Kosovo (u daljem tekstu: Krivični zakonik); (ii) Zakoniku br. 08/L-032 o krivičnom postupku (u daljem tekstu: Zakonik o krivičnom postupku); (iii) Zakonu br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine; i (iv) Zakonu br. 03/L-141 o upravljanju zaplenjenom ili konfiskovanim imovinom.
206. U kontekstu gore navedenih zakona, Sud prvo primećuje da Krivični zakonik, u članu 92. (Oduzimanje sredstava i imovinske koristi stečene krivičnim delom), uređuje oduzimanje sredstava i imovinske koristi stečene krivičnim delima u svojoj Glavi VII (Oduzimanje instrumentalnosti i imovinske koristi stečene krivičnim delima). Konkretnije, prema ovoj odredbi, utvrđeno je da se sredstva i imovinska korist stečena krivičnim delom oduzima, i da se kada to nije moguće plaća ekvivalentan iznos ili oduzima bilo koja imovina okrivljenog jednake vrednosti. Nadalje i kao drugo, Zakonik o krivičnom postupku u svom Poglavlju XVIII (Zadržavanje imovine koja podleže oduzimanju), uređuje postupke oduzimanja imovine. Tačnije, na osnovu člana 269. (Oduzimanje) Zakonika o krivičnom postupku, (i) nakon osude okrivljenog za krivično delo, sud oduzima svu specifikovanu imovinu navedenu u optužnici ili obaveštenju iz stava 5. člana 278. (Istraga o oduzimanju) Zakonika; (ii) ako neka specifikovana imovina, u potpunosti ili delimično, iz bilo kog razloga nije dostupna za oduzimanje, sud određuje novčanu vrednost takve specifikovane imovine i postupa u skladu sa odredbama člana 273. (Zamena vrednosti imovine) Zakonika; i (iii) novčana vrednost specifikovane imovine je najveća vrednost koja je utvrđena ili u vreme kazne ili kada je prvi put pribavljeno od okrivljenog ili trećeg lica. U nastavku i prema članu 270. (Oduzimanje

sredstva) Zakonika o krivičnom postupku, (i) pre nego što sud može naložiti oduzimanje imovine koja je bila sredstvo krivičnog dela, državni tužilac na glavnom pretresu dokazuje da je imovina bila sredstvo krivičnog dela za koje je optuženi osuđen; i (ii) ako imovina koja je sredstvo krivičnog dela pripada trećem licu, imovina se oduzima ukoliko je: (a) imovina bila ukaljan poklon; ili (b) treće lice znalo ili je moglo razumno posumnjati da je ta imovina korišćena kao sredstvo.

207. S druge strane, Zakon o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine, u svom članu 1. (Svrha) precizira da ovaj “*zakon definiše proširene nadležnosti za konfiskaciju imovine kada procedure koje su detaljno opisane u Zakoniku o krivičnom postupku Republike Kosova nisu dovoljne*”. Ovaj Zakon kojim se sprovodi Direktiva 2014/42/EU Evropskog parlamenta i Saveta o zamrzavanju i konfiskaciji u Evropskoj uniji instrumenata i prihoda stečenih kriminalom od 3. aprila 2014. godine, usvojen je i stupio na snagu pre stupanja na snagu novog gore navedenog Zakonika o krivičnom postupku. Ovaj poslednje pomenuti, za razliku od prethodnog Zakonika o krivičnom postupku, takođe sprovodi gore navedenu Direktivu Evropske unije i sadrži odredbe koje su propisane i Zakonom o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine.
208. Zakon o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine uređuje kvazi-krivično oduzimanje imovine. Tačnije, prema njegovom članu 2. (Delokrug), (i) “*proširena konfiskacija kao što je predviđeno ovim zakonom primenjuje se na imovinu lica osuđenih za neko od krivičnih dela predviđenih Krivičnim zakonikom Republike Kosova i drugim zakonima [...]*”; i (ii) obuhvata i oduzimanje materijalne koristi ili sredstava za izvršenje krivičnog dela, kako je utvrđeno u Poglavlju IV (Odredbe u vezi sa konfiskacijom materijalne koristi ili sredstava za izvršenje krivičnog dela) ovog zakona. Nakon toga, na osnovu člana 4. (Zahtev za verifikaciju imovine osuđenog optuženika) ovog Zakona: “*državni tužilac, posebnim zahtevom u sudu, koji je izdao presudu može tražiti verifikaciju imovine u roku od pet (5) godina nakon što presuda postane pravosnažna, kako je određeno Krivičnim zakonom Republike Kosova*”. Prema poslednje pomenutom, preduslov za pokretanje oduzimanja imovine predstavlja pravosnažna osuđujuća presuda, dok zahtev za proveru imovine osuđenika, prema članu 3. (Definicije) gore navedenog zakona, obuhvata svaku vrstu imovine, (i) koju je okrivljeni stekao u roku od deset (10) godina pre dana kada je pokrenuta faza istrage za krivično delo; ili (ii) koja je u vlasništvu ili u posedu treće strane za račun ili u korist okrivljenog; ili (iii) koju je okrivljeni prebacio na treće lice koje nije bilo kupac *bona fide* ili je kasnije prebaciavao u kontinuitetu na ostale treće strane koje nisu bile kupci *bona fide*, u roku od deset (10) godina pre dana kada je pokrenuta istražna faza za krivično delo kao što je definisano u samom zakonu. Pored toga, državni tužilac posebnim zahtevom pred sudom koji je doneo presudu može da traži verifikaciju imovine u roku od pet (5) godina nakon što presuda postane pravosnažna, kako je određeno Krivičnim zakonikom.
209. Teret dokazivanja zatim pada na tuženog koji mora da dokaže zakonito poreklo imovine, a takođe i na treća lica u pogledu njihovih navoda. Sud može da izda nalog za oduzimanje ako okrivljeni nije uspeo da dokaže da je on/ona stekao/la imovinu iz zakonitih izvora koje je imao u vreme kada je stekao/la imovinu i/ili ako treće lice, koje se pojavljuje kao kupac, nije *bona fide*. Delokrug primene ovog zakona obuhvata i oduzimanje materijalne koristi ili sredstava za izvršenje krivičnog dela u slučajevima kada se krivični postupak ne može nastaviti pošto je okrivljeni umro, u slučaju odsustva i njegovog psihičkog poremećaja ili nesposobnosti, ali sud, na osnovu člana 20. (Uslovi pod kojima imovina podleže konfiskaciji u slučaju smrti, izostanka, poremećaja ili psihičke nesposobnosti optuženog) ovog zakona, treba da nastavi krivični postupak u cilju oduzimanja u slučajevima kada vrednost imovine

koja je predmet proširenog oduzimanja prelazi vrednost od 10.000 (deset hiljada) evra i kada je u interesu pravde da se nastavi sa postupcima, uz imenovanje advokata koji će zastupati interese stranke.

210. U kontekstu napred navedenih pojašnjenja, Sud primećuje da za razliku od (i) odredaba koje se odnose na Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine i koje, u principu, oduzimanje nezakonite imovine povezuju sa utvrđenjem krivičnog dela putem pravosnažne odluke; i (ii) odredaba koje se odnose na nadležnosti ASK-a, uključujući i njegovu mogućnost da upućuje predmete tužiocu u slučaju sumnje da su lica koja su bila predmet upravne istrage izvršila krivično delo, (iii) osporeni zakon omogućava oduzimanje neopravdane imovine nakon odluke nadležnog suda, ali bez sudske odluke kojom se utvrđuje izvršenje krivičnog dela, na osnovu standarda *“procene verovatnoće”* a ne *“osnovane sumnje”*, primenljivog u krivičnom postupku, odnosno *“standarda dokazivanja kada sud po osnovu dokaza veruje da postoji veća verovatnoća da se nešto desi ili se već desilo nego da do istog nije došlo”*, prema odredbama osporenog zakona.
211. S obzirom na ovo, Sud podseća da je s obzirom na veliki broj važećih zakona i/ili institucija koje imaju nadležnost da istražuju i/ili oduzimaju nezakonitu/neopravdanu imovinu, Venecijanska komisija, u Prvom mišljenju za Kosovo, pokrenula dilemu po pitanju potrebe za osnivanjem Biroa kao novog organa. Tačnije, prema Venecijanskoj komisiji, (i) *“[...] upitno je da li bi osnivanje novog organa - Biroa - kako je predviđeno u Nacrtu zakona, učinilo borbu protiv korupcije zaista delotvornijom - ili bi još više zakomplikovalo ceo sistem koji već uključuje niz organa, kao što su policija, tužilaštvo, poreski i carinski organi i Agencija za borbu protiv korupcije”*; i (ii) *“[...] jasno se vidi da novi sistem provere i oduzimanja treba na neki način kombinovati sa već postojećim sistemom prijavljivanja imovine visokih javnih funkcionera koji je u rukama Agencije za borbu protiv korupcije; bilo bi logičnije da se ova blisko povezana sredstva povere jednom jedinom organu. Ne može biti opravdanja za podvrgavanje službenika dvema različitim procedurama provere iste imovine, posebno u državi veličine Kosova. Ovako kako jeste, Nacrt zakona ne pominje Agenciju za borbu protiv korupcije iako će Agencija imati informacije od vitalnog značaja za rad Biroa. Biro će morati da duplira posao koji je Agencija već uradila ili će morati da koristi plodove rada za koje nije imao nikakvu odgovornost i nad kojima nije imao kontrolu. Ovo će stvoriti potencijal za zabunu, nepotrebnu pravnu složenost i nesumnjivo velike pravne izazove. Ako treba da postoje oba organa, funkcije oba organa će morati da budu usklađene kako bi se izbeglo dupliranje i moraju se jasno definisati precizni odnosi između dva organa”* (vidi stav 21. Prvog mišljenja Venecijanske komisije za Kosovo).
212. Međutim i pored gore navedenih pojašnjenja, suština osporavanja ustavnosti osporenog zakona pred Sudom, povezana je sa tri (3) njegova suštinska aspekta, i to: (i) pravnim statusom Biroa u ustavnom poretku Republike Kosovo, sa naglaskom na njegovo uzajamno delovanje sa Skupštinom u svojstvu nezavisne agencije prema odredbama člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava; (ii) podelom i uzajamnim delovanjem vlasti u Republici Kosovo, s obzirom na sastav Nadzorne komisije Biroa i zastupljenost u njemu nezavisnih ustavnih institucija definisanih Poglavljem XII [Nezavisne agencije] Ustava; i (iii) povredom osnovnih prava i sloboda, uključujući i u kontekstu jednakosti pred zakonom, pravičnog i nepristrasnog suđenja, prava na privatnost kao i prava na mirno uživanje imovine.
213. Tačnije, Sud podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost osporenog zakona u celini, ali sa naglaskom na članovima 2. (Delokrug primene), 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 15. (Postupak izbora generalnog direktora), 18 (Pokretanje postupka), 19.

(Prikupljanje informacija radi provere), 20 (Obaveza saradnje), 22. (Period provere imovine) i 34 (Rasprava u prvom stepenu) i 69 (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona. S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir navode podnosioca zahteva i argumente koje su podnosioci zahteva izneli pred Sudom i odgovore zainteresovanih strana, kao i međusobnu povezanost relevantnih članova, Sud će u okolnostima konkretnog slučaja oceniti ustavnost: (i) člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa članom 22. (Period provere imovine) i članom 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona; (ii) članova 18. (Pokretanje postupka), 19. (Prikupljanje informacija radi provere) i 20. (Obaveza saradnje) i 23. (Postupak u Birou) osporenog zakona; (iii) članova 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 15 (Postupak izbora generalnog direktora) i 69 (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona.

214. Sud će gore navedene članove osporenog zakona oceniti pojedinačno, tako što će (i) najpre rezimirati suštinske navode podnosioca zahteva i argumente i protivargumente stranaka pred Sudom; i (ii) primeniti prethodno izložena opšta načela, odnosno sudsku praksu Suda i ESLJP-a i relevantna načela koja proističu iz relevantnih izveštaja i mišljenja Venecijanske komisije.

### **1. Ocena ustavnosti člana 2. (Delokrug) u vezi sa članom 22. (Period provere imovine) i članom 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona**

#### **A. Suština navoda/argumenata i protivargumenata strana**

215. Kao što je razjašnjeno u delu ove presude koji se odnosi na navode podnosioca zahteva, ovi, u suštini, tvrde da su članovi 2 (Delokrug primene) i 22 (Period provere imovine) osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 3 [Jednakost pred zakonom], 7 [Vrednosti] i 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 14 (Zabrana diskriminacije) EKLJP i članom 1 (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP. Tačnije, podnosioci zahteva, između ostalog, navode (i) povredu principa jednakosti pred zakonom između javnih službenika i trećih lica u odnosu na druge građane Republike Kosovo, jer se samo prva kategorija podvrgava procesu provere imovine preko Kancelarije, uključujući kršenje ovog principa u vezi sa službenicima koji su obavljali funkcije pre i posle 17. februara 2008. godine; (ii) retroaktivnu primenu osporenog zakona, suprotno principu pravne sigurnosti, odnosno od 17. februara 2008. godine, precizirajući da, pored zabrane retroaktivnosti krivičnog zakonodavstva, i u oblasti građanskog i upravnog prava, retroaktivno dejstvo zakona negativno utiče na zakonska prava i interese subjekata u postupku; i (iii) da između rokova utvrđenih članovima 2. i 22. osporenog zakona, tokom kojih relevantni subjekti mogu biti podvrgnuti kontroli imovine, postoji protivrečnost sa posledicom kršenja principa pravne sigurnosti. Podnosioci zahteva takođe tvrde da standard dokazivanja na osnovu „*procene verovatnoće*” nije dovoljan da opravda pokretanje i sprovođenje postupka provere i oduzimanja imovine, ističući da postupak ne sadrži dovoljno procesnih garancija, uključujući i one vezano za princip jednakosti oružja.

216. Ministarstvo pravde, s druge strane, protivargumentuje ove tvrdnje, ističući, u suštini, da (i) se Osporeni zakon primenjuje na službena lica i treća lica jer službena lica, na osnovu odgovornosti koje snose, za razliku od drugih građana, imali su priliku da iskoriste svoj uticaj kako bi nezakonito imali korist od javnog budžeta države; i (ii) retroaktivnost u građanskoj i upravnoj oblasti je moguća ako je to u javnom interesu i u skladu sa principom proporcionalnosti, uz pojašnjenje da se datum 17. februar 2008. godine takođe odnosi na pravni promet imovine preko bankarskih transakcije, i to u smislu ovog zakona, predstavlja odlučujući dokaz u pogledu provere imovine; i (iii) razlika u rokovima utvrđenim u članovima 2 i 22 osporenog zakona, respektivno, se odnosi na razliku u prirodi provere



imovine, odnosno stečene tokom i nakon vršenja javne funkcije. U kontekstu standarda dokazivanja, Ministarstvo pravde, između ostalog, ističe da je ovaj standard potvrdila i Venecijanska komisija u svojim Mišljenjima kao standard dokazivanja u građanskom postupku, gde je ocenila regulisanje pitanja tereta dokazivanja kao zadovoljavajuće.

## **B. Ocena Suda**

217. Sud najpre podseća da je članom 2. osporenog zakona utvrđen njegov delokrug, gde je određeno da se (i) zakon primenjuje na imovinu stečenu neopravdano, direktno ili indirektno od strane službenih lica i trećih lica; i (ii) na neopravdanu imovinu stečenu tokom perioda vršenja funkcija relevantnih subjekata, počev od 17. februara 2008. godine i unutar deset (10) godina od trenutka kada relevantni subjekti prestanu da vrše svoje funkcije. S druge strane, član 22. osporenog zakona takođe precizira period provere imovine, određujući da se (i) provera imovine vrši za imovinu stečenu tokom vršenja javne funkcije od strane službenog lica; dok (ii) izuzetno, čak i za period nakon što javni službenik više ne obavlja javnu funkciju, ako Kancelarija proceni ili utvrdi da je imovina službenog lica, stečena nakon perioda obavljanja javne funkcije, u velikoj meri veća od zakonitih prihoda ili imovine stečene tokom vršenja javne funkcije od strane službenog lica, te da period koji je predmet provere imovine u ovom kontekstu ne može biti duži od pet (5) godina po prestanku javne funkcije službenog lica. S druge strane, Sud podseća da je članom 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona utvrđeno da (i) Biro predočava dokaze pred sud o ispunjavanju građanskog standarda procene verovatnoće, da je imovina koja je predmet razmatranja neopravdana; i (ii) nakon podnošenja predloga sudu, stranka u postupku na sednici rasprave mora dokazati da imovina koja je predmet predloga, ima opravdano poreklo. Sud takođe ističe da se navedeni članovi moraju tumačiti i u kontekstu člana 3. (Definicije) osporenog zakona koji se odnosi na definicije i koje, između ostalog, preciziraju definisanje (i) trećih lica, gde su uključena lica kojima je preneti imovina službenog lica ili koji imaju ili mogu imati interes u toj imovini; (ii) neopravdane imovine, odnosno dela imovina stranke u postupku, koja nije u skladu sa zakonitim приходima i čije poreklo nije dokazano kao zakonito; i (iii) procene verovatnoće, u skladu sa standardom dokazivanja kada sud, na osnovu dokaza, veruje da je veća verovatnoća da se nešto desi ili da se već desilo nego da do istog nije došlo.
218. Sud podseća da se navodi podnosilaca zahteva u kontekstu navedenih članova, u principu, odnose na (i) načelo jednakosti pred zakonom, odnosno nejednak tretman javnih službenika i trećih lica u odnosu na druge građane Republike u vezi sa verifikacijom neopravdane imovine, kao i javnih službenika koji su obavljali funkcije pre i posle 17. februara 2008. godine; (ii) kršenje principa pravne sigurnosti kao rezultat retroaktivne primene zakona, uključujući u kontekstu tereta dokazivanja; i (iii) kršenje principa pravne sigurnosti kao rezultat kolizije između relevantnih odredbi, navode, koje će Sud podvrgnuti svojoj oceni u nastavku.
- (i) (ne)jednak tretman javnih službenika i trećih lica u odnosu na druge građane Republike u pogledu provere neopravdane imovine, uključujući pre i posle 17. februara 2008. godine***
219. U navedenom kontekstu, Sud, kao što je utvrdio svojom sudskom praksom, najpre podseća da je članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava utvrđeno da su svi jednaki pred zakonom i da svako uživa pravo na jednaku pravnu zaštitu. Zaštita od diskriminacije utvrđena članom 14 (Zabrana diskriminacije) i članom 1 (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP zabranjuje diskriminaciju ne samo u odnosu na prava predviđena EKLJP, već i prava

koja su predviđena važećim zakonima. Štaviše, u smislu člana 24. Ustava, Sud takođe ističe da je delokrug ovog člana širok i da se proteže na garantovanje zabrane diskriminacije, ne samo u pogledu prava zagaranovanih Ustavom, već takođe i prava po zakonu. Shodno tome, ocena navoda o kršenju ovog člana treba da se vrši pored garancija člana 14. EKLJP i takođe treba da uključuje garancije utvrđene članom 1. Protokola br. 12 EKLJP (vidi, s tim u vezi, slučaj Suda, [KO93/21](#), podnosilac: *Blerta Deliu-Kodra i dvanaest (12) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 23. decembra 2021. godine, stavovi 283 - 293 i slučaj Suda [KO79/23](#), sa podnosiocem *Ombudsman*, presuda od 26. decembra 2023. godine, st. 353-354);

220. Sud dalje podseća da su principi u pogledu jednakosti pred zakonom i nediskriminacije elaborisani, između ostalog, u tri (3) slučaja Suda, odnosno, (i) Presuda [KO93/21](#), u vezi sa ocenom ustavnosti Preporuka Skupštine Republike Kosovo, br. 08-R-01, od 6. maja 2021. godine (vidi stavove 283-364 u vezi sa opštim principima); (ii) Presuda [KO190/19](#) u vezi sa ocenom ustavnosti člana 8, stav 2, Zakona [br. 04/L-131](#) o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članom 5 i 6 Administrativnog uputstva (MPMS) br. 09/2015 o kategorizaciji korisnika penzija platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i trajanju plaćanja doprinosa (vidi stavove 180-230 u vezi sa opštim principima); i (iii) presuda [KO79/23](#) u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru (vidi paragrafe 200-256 u vezi sa opštim principima).
221. Na osnovu principa iznetih u navedenim presudama, pojašnjeno je da član 24. [Jednakost pred Zakonom] Ustava nema autonomni karakter i da povreda njegovih garancija mora biti povezana sa jednim pravom zagaranovanim Ustavom i/ili važećim zakonima. U kontekstu navoda podnosioca zahteva o povredi jednakosti pred zakonom u pogledu subjekata koji se podvrgavaju proveri imovine, primenjiva su prava zagaranovana članom 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP.
222. Što se tiče prava zagaranovanih i zaštićenih gore navedenim članovima, Sud podseća da je ESLJP utvrdio da se imovinsko pravo sastoji od tri (3) različita pravila. Prvo pravilo, koje je utvrđeno u prvoj rečenici prvog stava i koje ima opštu prirodu, formuliše princip mirnog uživanja imovine; drugo pravilo, u drugoj rečenici istog stava, uključuje lišavanje imovine i podvrgava je određenim uslovima; trećim pravilom, koje je sadržano u drugom stavu ovog člana, državama se, između ostalog, priznaje pravo da kontrolišu korišćenje imovine u skladu sa opštim interesom, uz sprovođenje onih zakona koje smatraju neophodnim za tu svrhu (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP, [Sporrong i Lonnrot protiv Švedske](#), br. 7151/75, 7152/75, presuda od 23. septembra 1982, stav 61; slučaj Suda, KI86/18, podnositeljka *Slavica Đorđević*, presuda od 3. februara 2021, stav 140 i KI185/21, sa podnosiocem SHPK "Co Cocolina", presuda od 13. marta 2023. godine, stav 186);
223. Štaviše, i u kontekstu oduzimanja imovine, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP u pogledu oduzimanja imovine u kontekstu njene usklađenosti sa pravom na imovinu garantovanom članom 1. Protokola br. 1 EKLJP. Na osnovu ove sudske prakse, konfiskacija imovine se generalno smatra kontrolom korišćenja imovine prema drugom stavu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, uprkos jasnoj činjenici da to predstavlja povredu prava na imovinu (vidi predmete ESLJP [Agosi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), predstavka br. 91180/80, presuda, od 24. oktobra 1986. godine, stav 51; [Raimondo protiv Italije](#), predstavka br. 12954/87, presuda, 22. februar 1994. godine, stav 29; [Riela i drugi protiv Italije](#), br. 52439/99, presuda od 4. septembra 2001. i [Imeri protiv Hrvatske](#), br. 2021, stav 66). Međutim, kada se oduzimanje instrumenta krivičnog dela tiče imovine trećih lica i predstavlja trajnu meru, Sud primećuje da je ESLJP analizirao ove mere u kontekstu „mešanja“ u mirno uživanje imovine (videti,

između ostalog, predmeti [Andonoski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije](#), predstavka br. 16225/08, presuda, od 17. septembra 2015. godine, stav 36 u vezi sa trajnom konfiskacijom vozila koje je koristilo treće lice za krijumčarenje imigranata; [B.K.M. Lojistik Tasimacilik Ticaret Limited Sirketi protiv Slovenije](#), predstavka br. 42079/12, presuda od 17. januara 2017. godine, stav 48. o trajnom oduzimanju kamiona preduzeća koje je koristilo treće lice za trgovinu drogom; i [Yasar protiv Rumunske](#), zahtev br. 64863/13, presuda od 26. novembra 2019. godine, stav 49, u vezi sa trajnim oduzimanjem plovila podnosioca zahteva koje je koristilo treće lice za nezakonit ribolov).

224. Shodno navedenom, a kako je godinama elaborisano kroz navedenu sudsku praksu, prava zagarantovana članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, nisu apsolutna i na osnovu člana 55. [Ograničenje osnovnih prava i sloboda] Ustava i sudske prakse ESLJP, mogu biti predmet relevantnih ograničenja, pod uslovom da su ta ograničenja (i) „*propisana zakonom*“; (ii) težu „*legitimnom cilju*“; i (iii) i da su „*srazmeran*“ cilju kome se teži. S druge strane, da bi se pokrenulo pitanje nejednakog tretmana prema određivanju člana 24. Ustava, prvo se mora utvrditi da li je postojala „razlika u tretmanu“ između lica ili grupe lica koja su u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*“ (videti, između ostalog, slučajevi Suda, [KO93/21](#) podnosilac, *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Ocena ustavnosti Preporuka Skupštine Republike Kosovo br.08-R-01 od 6. maja 2021. godine, presuda, od 28. decembra 2021. godine, stavi 301-311; i [KO01/17](#), Podnosilac *Aida Derguti i 23 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Ocena ustavnosti Zakona o izmeni i dopuni Zakona br. 04/, presuda, od 28. marta 2017, godine, stav 74).
225. U okolnostima osporenih odredaba osporenog zakona i navoda podnosioca zahteva, sporno je da li postoji „*razlika u tretmanu*“ između (a) službenih lica i trećih lica, koja se podvrgavaju proveri i potencijalnom oduzimanju neopravdane imovine i drugih građana Republike, koji ne podležu takvoj proveri; i (b) službenim licima i trećim licima pre i posle 17. februara 2008. godine, pri čemu je samo poslednja kategorija obavezna da bude podvrgnuta proveri imovine od strane Biroa. Sud će u nastavku razmotriti razliku u tretmanu između gore navedenih kategorija.

#### ***(a) (ne)jednakost između službenih lica i trećih lica i drugih građana Republike***

226. U kontekstu prve kategorije, naime (i) službenih lica i trećih lica, odnosno lica na koja je imovina službenog lica preneti ili koja imaju ili mogu imati interes u toj imovini, koja se podvrgavaju proveri i potencijalnom oduzimanju neopravdane imovine; i (ii) drugih građana Republike, koji ne podležu takvoj proveri, Sud ističe da u vezi sa neopravdanom imovinom i pravom na imovinu prema odredbama člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 EKLJP-a, kategorija službenih lica je u „*sličnom i/ili analognom*“ položaju sa svim ostalim kategorijama, imajući u vidu da, u principu, i građani koji nisu obavljali službene funkcije mogu imati neopravdanu imovinu, sve dok je svrha zakona da se ista oduzme. S obzirom da samo jedna kategorija podleže kontroli Biroa, Sud ocenjuje da između ove dve kategorije postoji „*razlika u tretmanu*“ i stoga se, prema navedenim pojašnjenjima, mora dalje proceniti da li je „*razlika u tretmanu*“ (i) „*propisana zakonom*“; (ii) teži „*legitimnom cilju*“; i (iii) „*srazmerno*“ cilju kome se teži.
227. U kontekstu prvog kriterijuma, Sud naglašava da nije sporno da je „*razlika u tretmanu*“ „*propisana zakonom*“, odnosno članovima 2 i 22 i stavovima 1.14 i 1.15 člana 3 (Definicije) osporenog zakona, a koji isključuju iz delokruga lica koja nisu službena lica ili ne ispunjavaju uslove da se tretiraju kao treća lica za svrhe osporenog zakona.

228. U kontekstu drugog kriterijuma, odnosno „*legitimnog cilja*“, Sud podseća da Ministarstvo pravde argumentuje da se osporeni zakon primenjuje na službena lica i treća lica jer (i) službena lica, na osnovu odgovornosti koju snose, nasuprot drugim građanima Republike, imali su mogućnost da vrše svoj uticaj kako bi nezakonito stekli korist od javnog budžeta države; i (ii) osporeni zakon ima za cilj da zaštiti građane vraćanjem imovine otuđene iz državnog budžeta i vraćanjem te imovine opet u korist građana. Sud ocenjuje da je ovaj cilj legitiman, budući da su službena lica imala mogućnost da vrše svoj uticaj da nezakonito sticaju korist iz javnog budžeta države, odnosno poreskih obveznika Republike Kosovo, tako da, vraćanje imovine otuđene od državnog budžeta, može predstavljati „*legitiman cilj*“ koji se poklapa sa javnim interesom.
229. Na kraju i u pogledu trećeg kriterijuma, Sud takođe ocenjuje da je ova „*razlika u tretmanu*“ „*srazmerna*“ cilju kome se teži, između ostalog, i zbog toga što je (i) isključenje svih ostalih građana urađeno sa ciljem da osporeni zakon bude što manje restriktivan u odnosu na prava građana, koji nisu upravljali ili imali korist od državnog budžeta, samim tim i manje je verovatno da imaju neopravdanu imovinu koja može biti rezultat zloupotrebe državnog budžeta; i (ii) ovaj cilj, odnosno borba protiv korupcije kroz mehanizme verifikacije i/ili konfiskacije neopravdane imovine, koja može biti u vezi sa državnim budžetom Republike Kosovo, nije mogla biti postignuta sa odgovarajućom efikasnošću kroz druge mere, imajući u vidu da se Krivičnim zakonikom i Zakonom o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine zahteva prethodna osuda za krivična dela prema odredbama gore navedenih zakona pravosnažnom sudskom odlukom.
230. U gore navedenom kontekstu, Sud podseća da je Venecijanska komisija naglasila da stvaranje sistema građanskopravne konfiskacije bez pravosnažne krivične kazne, između ostalog, ima za cilj (i) da bude delotvorno sredstvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije; (ii) može poslužiti kao sredstvo za povraćaj prihoda stečenih kriminalom (vidi prvo mišljenje Venecijanske komisije o Kosovu, stav 15); i (iii) predstavlja javni interes, koji može opravdati primenu pretpostavke o nezakonitom poreklu određene imovine (vidi, Zajednički odgovor *Amicus Curiae* Venecijanske komisije sa Kancelarijom OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava u vezi sa krivičnim delo nezakonitog bogaćenja u slučaju Moldavije [CDL-AD(2022)029], stav 60).

***(b) (ne)jednakost između službenih lica i trećih lica pre i posle 17. februara 2008. godine***

231. U kontekstu druge kategorije, odnosno službenih lica koja su obavljala javne funkcije pre i posle 17. februara 2008. godine i trećih lica koja su sa njima povezana, gde je samo poslednje navedena kategorija obavezna da bude podvrgnuta proveri imovine od strane Biroa, Sud ističe da u odnosu na neopravdanu imovinu i mirno uživanje imovine prema odredbama člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, kategorija službenih lica koja su obavljala funkcije pre i posle 17. februara 2008. godine, nalazi se u „*analognoj ili sličnoj situaciji*“, s obzirom na to da, u principu, svako može imati neopravdanu imovinu koja potiče od vršenja javnih funkcija. S obzirom da samo jedna kategorija podleže kontroli Biroa, Sud ocenjuje da između ove dve kategorije postoji „*razlika u tretmanu*“ i stoga se, prema navedenim pojašnjenjima, mora dalje proceniti da li je „*razlika u tretmanu*“ (i) „*propisana zakonom*“; (ii) teži „*legitimnom cilju*“; i (iii) „*srazmerno*“ cilju kome se teži.
232. U kontekstu prvog kriterijuma, Sud ističe da nije sporno da je „*razlika u tretmanu*“ „*propisana zakonom*“, odnosno članom 2 (Delokrug) i članom 22 (Završetak upravne

istrage) osporenog zakona, a koji isključuju iz delokruga primene službena lica i treća lica koja su sa njima povezana i koja su obavljala javne funkcije do 17. februara 2008. godine.

233. U kontekstu drugog kriterijuma, odnosno „legitimnog cilja“, Sud podseća da Ministarstvo pravde ističe da je pored simbolične povezanosti formalizacije državljanstva Republike Kosovo, datum 17. februar 2008. godine je takođe povezan i sa činjenicom da se od tog vremena „materijalizovao zahtev da se svaki pravni promet imovine vrši bankovnim transakcijama, što se u smislu ovog zakona smatra odlučujućim dokazom za potrebe provere imovine“. Sud primećuje da je ovaj cilj legitiman za odgovarajuću razliku u tretmanu, budući da je formalizacija pravnog prometa imovine kroz bankovne transakcije, što u načelu služi kao odlučujući dokaz u svrhu provere imovine.
234. Na kraju i u pogledu trećeg kriterijuma, Sud ocenjuje da je „razlika u tretmanu“ između službenih lica koja su imovinu stekla pre 17. februara 2008. godine i onih posle 17. februara 2008. godine, takođe srazmerna, između ostalog i zbog toga što ( i) manje je restriktivan u odnosu na pravo svojine; i (ii) obaveza opravdanja imovine za službena lica koja su imovinu stekla „pre formalizacije obaveze za bankovne transakcije“ predstavljala bi nesrazmeran teret za službena lica koja su imovinu stekla pre 17. februara 2008. godine; utoliko više što (iii) period koji bi se retroaktivno produžio na tako dugo vreme, kao što će biti dalje elaborisano, uključujući i na osnovu relevantnih mišljenja Venecijanske komisije, ne može biti srazmeran cilju kome se teži. Međutim, Sud pojašnjava da se ova ocena vrši samo u kontekstu jednakosti pred zakonom i isključenja onih službenih lica koja su mogla sticati neopravdanu imovine pre 17. februara 2008. godine, a ne u kontekstu ocene primene principa retroaktivnosti u kontekstu oduzimanja neopravdane imovine a koji takođe pokreće pitanja prava na imovinu garantovanog članom 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a, koji će se odvojeno oceniti u nastavku ove presude.

### *Zaključak*

235. Kao posledica i na osnovu navedenih pojašnjenja, Sud utvrđuje da je ograničenje delokruga primene osporenog zakona (i) samo na službena lica i treća lica, za razliku od ostalih građana Republike, koji ne podležu takvoj proveri; i (ii) samo na službena lica i treća lica, odnosno na imovinu stečenu nakon 17. februara 2008. godine, uprkos činjenici da predstavlja „razliku u tretmanu“, „propisana je zakonom“, teži „legitimnom cilju“ i „srazmerna“ je cilju kome se teži, te stoga nije u suprotnosti sa stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 14 (Zabrana diskriminacije) EKLJP-a i članom 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP-a.

### ***(ii) povreda principa pravne sigurnosti kao rezultat retroaktivne primene osporenog zakona i tereta dokazivanja, utvrđene u tački 2.1 stava 2 člana 2 i članu 34 osporenog zakona***

236. Sud prvo ističe da, uzimajući u obzir povezanost između navoda podnosilaca zahteva i argumenata i protivargumenata strana pred Sudom, Sud će retroaktivnu primenu osporenog zakona počev od 17. februara 2008. godine, analizirati i u kontekstu tereta dokazivanja pojedinca i koncepta „razumnih i/ili objektivnih mogućnosti“ da isti ima mogućnost da pruži opravdanje relevantne imovine retroaktivno tokom vremenskog perioda više od petnaest (15) godina. U tu svrhu, u nastavku Sud će (a) analizirati aspekte koji se odnose na retroaktivnu primenu zakona; (b) teret dokazivanja prema odredbama osporenog zakona; i na kraju (c) će analizirati relevantnu proporcionalnost između retroaktivne primene zakona u kontekstu tereta dokazivanja.

**(a)retroaktivna primena zakona, utvrđena u tački 2.1 stava 2 člana 2. osporenog zakona**

237. Sud je u svojoj praksi istakao da je među osnovnim vrednostima sadržanim u Ustavu, na kojima se zasniva, između ostalih, i ustavni poredak Republike Kosovo, „vladavina prava“ (vidi članove 3. i 7. Ustava kao i presude Suda u slučaju KO219/19, citirano gore, stav 209). Kontrolna lista za vladavinu prava, koju je usvojila Venecijanska komisija 2016. godine, takođe precizira različite aspekte vladavine prava, i to kao što su: (a) zakonitost; (b) pravnu sigurnost; (c) sprečavanje zloupotrebe vlasti; (d) jednakost pred zakonom i nediskriminaciju, i (e) pristup pravdi (vidi Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije, [CDL-AD \(2016\)007-e](#), 18. mart 2016, stav 6). Štaviše, ovaj dokument takođe definiše elemente svake od gore navedenih kategorija, gde je, u vezi sa principom pravne sigurnosti, predviđeno da se isti sastoji od (i) dostupnosti zakonodavstvu i sudskim odlukama; (ii) predvidljivost zakona; (iii) stabilnost i doslednost zakona; (iv) legitimna očekivanja; (v) zabrana retroaktivnosti; (vi) princip *nullum crimen nulla poena sine lege*; i (vii) princip *res judicata*.
238. Tačnije, u kontekstu retroaktivnog dejstva zakona, Sud podseća da Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije, između ostalog, pojašnjava da: „62. *Ljude treba unapred obavestiti o posledicama njihovog ponašanja. Ovo podrazumeva predvidljivost (iznad II.B.3) i neretroaktivnost, posebno krivičnog zakonodavstva. U građanskom i upravnom pravu, retroaktivnost može negativno uticati na zakonska prava i interese. Međutim, van krivičnog domena, može se dozvoliti retroaktivno ograničavanje prava pojedinaca ili nametanje novih dužnosti, ali samo ako je to u javnom interesu i u skladu sa principom proporcionalnosti (uključujući i privremeno). Zakonodavac ne treba da se meša u primenu postojećeg zakonodavstva od strane sudova*”.
239. Sud takođe primećuje da se Venecijanska komisija posebno bavila pitanjima koja se odnose na retroaktivnu primenu zakona u građanskim i/ili upravnim predmetima u odgovoru *amicus curiae* za Ustavni sud Jermenije i konkretno u vezi sa Zakonom o konfiskaciji imovine nezakonitog porekla. Štaviše, Sud podseća da u jermenskom kontekstu, jermenski ustav u svom članu 73 takođe sadrži konkretnu zabranu retroaktivnih zakona koji pogoršavaju pravni položaj jedne osobe. Venecijanska komisija, (i) je kvalifikovala ovo ustavno pravilo kao: [...] *strožiju od uporedivih pravila u drugim pravnim sistemima*”; i (ii) između ostalog, preporučila je da „[...] *se pravi razlika između različitih vrsta retroaktivnosti: zakona koji se mešaju u prošle događaje i zakona koji se mešaju u tekuće situacije koje su počele u prošlosti, ali su još uvek u toku. Dok je u prvom scenariju zabrana retroaktivnosti rigoroznija, u drugom scenariju bi trebalo da bude moguć fleksibilniji pristup sve dok mešanje nije preterano.*” (vidi, *Amicus curiae* Venecijanske komisije za Ustavni sud Jermenije o određenim pitanjima u vezi sa Zakonom o konfiskaciji imovine nezakonitog porekla, [CDL-AD\(2022\)048](#), Mišljenje br. 1108/2022, usvojeno od strane Venecijanske komisije, 16-17. decembra 2022, stav 45).
240. Nadalje, Venecijanska komisija je u svom odgovoru za Ustavni sud Jermenije, takođe obradila i dva relevantna pitanja, odnosno (i) retroaktivnu primenu zakona u kontekstu neopravdane i/ili nezakonite imovine; i (ii) teret dokazivanja u tom kontekstu. U vezi sa prvim pitanjem, Venecijanska komisija je, između ostalog, navela da je, „*što se tiče oduzimanja, opšte prihvaćeno da borba protiv korupcije čini neophodnim delovanje ne samo za ubuduće, već i sa ciljem nezakonitog sticanja imovine u prošlosti. Predmetni zakon se ne meša isključivo u prošle događaje, već i sledeće činjenice: vlasništvo nad nezakonitom*

*imovinom je počela u prošlosti, ali i dalje traje. Očekivanje da se može zadržati nezakonito stečena imovina nema veliku težinu u poređenju sa interesom javnosti da se "ispravi" neosnovano bogaćenje. U tom kontekstu, retroaktivna primena zakona na imovinu stečenu u prošlosti može se smatrati srazmernom i saglasnom sa Ustavom Jermenije koji pruža zaštitu imovine samo onda kada je stečena na zakonit način (član 60. stav 1. Ustava). Može se raspravljati o tome da ne može postojati istinsko legitimno očekivanje da će nezakonito posedovanje dobiti ustavnu zaštitu. Predmetni zakon pojašnjava postupak za sprovođenje ovog ustavnog načela". Što se pak tiče drugog pitanja, odnosno tereta dokazivanja, Venecijanska komisija je, između ostalog, naglasila da (i) "ovo sredstvo treba da se primenjuje u razumnim granicama i da bude praćeno delotvornim procesnim garancijama. Sve dok vlasnik imovine ima realnu šansu da opovrgne pretpostavku i može da prosledi "nedostupne dokaze" ili bona fide zaštitu vlasništva, rešenje se čini srazmernim"; i da (ii) "[...] retroaktivno dejstvo zakona nije nesaglasno sa međunarodnim standardima, pod uslovom da obaveza okrivljenih da daju objašnjenja o poreklu imovine ostane razumna, a da argumenti odbrane u tom pogledu budu detaljno razmotreni od strane sudova" (vidi Amicus Curiae Venecijanske komisije za Ustavni sud Jermenije, citiran iznad, stavovi 48, 50 i 61).*

241. Dok je u slučaju Crne Gore Venecijanska komisija u smislu retroaktivnosti istakla da: „*bi omogućavanje slobode procene u ovom pogledu, za sudove, moglo biti prihvatljiva opcija, pod uslovom da sudovi uzmu u obzir kako stvarne mogućnosti dotičnog lica da dokaže poreklo imovine nakon prolaska dužeg vremena, tako i stabilnost ekonomskog poretka. Međutim, radi pravne jasnoće i sigurnosti, potrebni su specifičniji rokovi, koji bi dotičnom licu olakšali teret dokazivanja zakonitosti kupovine i sprečili nesrazmerno mešanje u nečija imovinska prava*“ . (vidi stav 34 Hitnog mišljenja o Crnoj Gori).
242. U nastavku, Sud, takođe, podseća da je pitanje retroaktivne primene zakona u kontekstu provere neopravdane/nezakonite imovine tretirano i kroz sudsku praksu ESLJP-a i sudsku praksu drugih ustavnih sudova.
243. Tačnije, a i u vezi sa sudskom praksom ESLJP-a u pogledu dozvoljenosti načela retroaktivnosti, Sud primećuje da je ovo načelo razmatrano od strane ESLJP-a u okviru testa srazmernosti za pravo na imovinu zagarantovano članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, odnosno njegovog prvog kriterijuma, "*propisanost zakonom*" ili "*zakonitost mešanja*". Konkretnije, u prethodno izloženom predmetu *Gogitidze i drugi protiv Gruzije*, povodom argumenta žalilaca da je arbitrarno da se na retroaktivan način proširuje predmet mehanizma oduzimanja na imovinu koju su stekli pre stupanja na snagu amandmana od 13. februara 2004. godine, ESLJP je, između ostalog, ocenio (i) da zakon koji je primenjen u konkretnom slučaju nije bilo prvo zakonodavstvo u zemlji koje je zahtevalo da javni funkcioneri snose odgovornost za neopravdano poreklo svoje imovine i da je tako još 1997. godine, Zakon o sukobu interesa i korupciji u javnoj službi, obradio pitanja kao što su krivična dela korupcije i obaveza javnih funkcionera da prijave i opravdaju poreklo svoje imovine i imovine svog najbližeg okruženja, čime bi oni postali podložni mogućoj krivičnoj, administrativnoj ili disciplinskoj odgovornosti, čija bi tačna priroda trebala biti uređena posebnim zakonima koji uređuju povrede ovih antikorupcijskih zahteva; i (ii) da je s obzirom na navedeno, jasno da je osporeni amandman od 13. februara 2004. godine, samo iznova uredio monetarne aspekte postojećih zakonskih standarda protiv korupcije. Kao rezultat toga, i kako je prethodno objašnjeno, ESLJP je utvrdio da je zahtev "zakonitosti" sadržan u članu 1. Protokola br. 1 EKLJP, da je oduzimanje imovine žalioaca u predmetnom slučaju izvršeno u

skladu sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP (vidi predmet ESLJP-a *Gogitidze i drugi protiv Gruzije*, br. [36862/05](#), presuda od 12. maja 2015. godine, stavovi 98-100).

244. Slična pitanja je razmatrao i Ustavni sud Republike Slovenije u predmetu U-I-64/22-21 i U-I-65/22-23 od 17. novembra 2022. godine (Službeni list RS, br. 38/2022 i br. 157/2022). Navedeni sud je u ovom predmetu, između ostalog, utvrdio da: (i) *“prvi stav člana 155. Ustava zabranjuje retroaktivno dejstvo pravnih akata, utvrdivši da zakoni, drugi propisi i opšti akti ne mogu imati retroaktivno dejstvo. Cilj ove ustavne zabrane jeste da osigura suštinski element vladavine prava, tj. pravnu sigurnost, i time očuva i ojača poverenje u zakon; ali ipak (ii) “zabrana koja je utvrđena prvim stavom člana 155. Ustava, nije apsolutna. Izuzeće od te zabrane je utvrđeno drugim stavom člana 155. Ustava, prema kojem se samo zakonom može propisati da neke od njegovih odredbi imaju retroaktivno dejstvo, ako to zahteva javni interes i pod uslovom da se time ne krši nijedno stečeno pravo”*.
245. U kontekstu izuzeća, Ustavni sud Slovenije je, između ostalog, naglasio: (i) da se retroaktivnost može utvrditi samo zakonom; i (ii) da samo neke od zakonskih odredbi mogu imati retroaktivno dejstvo, ali samo ako to zahteva javni interes i ako to ne rezultira povredom stečenih prava. Prema gore pomenutom sudu, ova dva kriterijuma se moraju ispuniti kumulativno (vidi odluku Ustavnog suda U-I-64/22-21 i U-I-65/22-23, stav 30). Ustavni sud Slovenije je, između ostalog, naglasio i da, *“osim toga, propisi ne smeju kumulativno povećavati obaveze ili ih preformulisati (na osnovu činjenica koje su se desile u prošlosti) ili, uopšteno, otežati korisnicima pravnih pravila da imaju pravni stav na osnovu činjenica koje su se desile u prošlosti, kada oni kojima su ova pravna pravila namenjena nisu mogli da znaju da će te činjenice (u određenom trenutku u budućnosti) proizvesti pravno dejstvo – na osnovu propisa koji nije postojao u vreme kada su se one desile”* (vidi odluku Ustavnog suda U-I-64/22-21 i U-I-65/22-23, stav 26).
246. Na osnovu prethodno izloženih načela, proizilazi da iako načelo zabrane retroaktivne primene zakona predstavlja veoma važno pravilo načela pravne sigurnosti i vladavine prava, u građanskoj i/ili administrativnoj oblasti mogu postojati izuzeci od ovog načela, pod uslovom da je takvo izuzeće u javnom interesu. Pored toga, u takvim okolnostima, ovakvo izuzeće mora da bude (i) *“propisano zakonom”*; (ii) težiti *“legitimnom cilju”*, i u okolnostima zakona koji utvrđuju postupke koji se odnose na proveru neopravdane imovine, kao mehanizam za borbu protiv korupcije, takvo izuzeće je, u principu, ocenjeno kao izuzeće koje teži legitimnom cilju javnog interesa; i (iii) mora biti *“srazmerno”*, odnosno mora uravnotežiti javni interes i mešanje u osnovna prava i slobode, uključujući i u kontekstu načela koja se odnose na *„predvidljivost“* i *„jasnoću“* zakona.
247. Prema gore navedenim pojašnjenjima, u principu, retroaktivna primena zakona je u kontekstu javnog interesa, uključujući i borbu protiv korupcije, kroz zakone kojima se proverava i/ili oduzima neopravdana imovina, moguća, pod uslovom da je javni interes uravnotežen sa osnovnim pravima i slobodama. U kontekstu provere/oduzimanja imovine, kada teret dokazivanja pređe na pojedinca/službenika, ovaj mora da ima mogućnost da predoči dokaze koji se odnose na imovinu za koju se sumnja da je neopravdana.
248. U ovom aspektu je takođe važno naglasiti da su lica na koja se zakon primenjuje retroaktivno, (i) morala znati ili je trebalo da znaju da njihova imovina mora biti opravdana; ili (ii) moraju imati odgovarajuće mehanizme da tako nešto dokažu na zakonit način, bez stavljanja prekomernog i/ili nesrazmernog tereta na njih. Ispunjenje ova dva uslova može biti dovoljno da se obaveza opravdanja imovine primenjuje retroaktivno, zato što su (i)



dotična lica znala ili su morala da znaju da moraju da prijave ili da na bilo koji način dokažu poreklo imovine; ili (ii) imaju pristup dovoljnim mehanizmima da dokažu svoju imovinu.

249. Kao rezultat toga, u okolnostima konkretnog slučaja, nije sporno da retroaktivna primena zakona od 17. februara 2008. godine, u kontekstu provere neopravdane imovine, predstavlja “mešanje” u pravo na imovinu zagaranovano članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP. S tim u vezi, takođe nije sporno ni da je takvo “mešanje”, (i) “predviđeno zakonom”, odnosno stavovima 2. (Delokrug primene) i 22. (Period provere imovine) osporenog zakona; i (ii) da teži “legitimnom cilju”, odnosno onom javnog interesa i borbe protiv korupcije u Republici Kosovo. Sledom navedenog, a prema prethodno iznetim pojašnjenjima, u kontekstu uravnoteženja između javnog interesa i osnovnih prava i sloboda pojedinaca koja potpadaju pod delokrug primene osporenog zakona, takođe se mora proceniti i da li je takvo “mešanje” srazmerno. U kontekstu ocene da li je retroaktivna primena osporenog zakona srazmerna legitimnom cilju kome se teži, Sud smatra da je relevantno prvo proceniti teret dokazivanja prema odredbama osporenog zakona, pitanje ovo koje će biti razmotreno u nastavku.

***(b) Teret dokazivanja i koncept “procene verovatnoće”, utvrđen u članu 34 osporenog zakona***

250. U ovom kontekstu, Sud se najpre poziva na različite odredbe Osporenog zakona kojima se reguliše standard dokazivanja u postupku provere neopravdane imovine. Prvobitno, Sud podseća da je Osporeni zakon u (i) podstavu 8 stava 1 svog člana 3. (Definicije) definisao pojam „*procena verovatnoće*” kao „*standard dokazivanja kada sud po osnovu dokaza veruje da postoji veća verovatnoća da se nešto desi ili da se već desilo nego da do istog nije došlo*”; (ii) podstav 7. stava 1. ovog istog člana, odredio je da "*procena imovine*" znači "*procena imovine naspram zakonitih prihoda*"; dok je (iii) u podstavu 10 definisano da je „*neopravdana imovina*“ „*deo imovine lica u postupku, koji nije u skladu sa zakonitim prihodima i čije poreklo nije dokazano zakonitim*“.
251. Sud primećuje da se ovaj standard dokazivanja primenjuje u celom postupku verifikacije imovine, uključujući i fazu pokretanja postupka, gde Biro, nakon dobijanja informacija od institucija Republike Kosovo koje poseduju informacije, dokumente, dokaze, svedočenja ili podatke koji se odnose na neopravdano bogatstvo, pokreće postupak provere ispunjavanjem verovatnoće iz stava 3. člana 18. (Pokretanje postupka) osporenog zakona. Po ovom zakonu, takođe, Biro ispituje navedene podatke kako bi utvrdio da li se odnose na službeno lice koje po njemu podleže i da li su pouzdane. Dalje, stavom 5. ovog člana definisano je da „[...] *verodostojna i pouzdana informacija podrazumeva svaku informaciju, dokument, dokaz, iskaz ili podatak koji sugerije da postoji nesklad između zakonitih prihoda i stečene imovine*“.
252. U kontekstu tereta dokazivanja, Sud se dalje poziva na stav 1. člana 34. (Rasprava na prvom stepenu) osporenog zakona, kojim je propisano da Biro predočava dokaze koje je izvodio u skladu sa članom 30. (Podnošenje predloga za oduzimanje) Osporenog zakona pred sudom u pogledu ispunjenosti građanskog standarda procene verovatnoće da je imovina koja je predmet ispitivanja neopravdana. Kako će u nastavku biti detaljnije razrađeno, na osnovu člana 23. (Postupak u Birou) osporenog zakona, postupak za predlaganje oduzimanja imovine počinje ako nadležni službenik Biroa proceni da postoji nesklad između prihoda i imovine koja prelazi vrednost od 25.000 (dvadeset pet hiljada) evra. Osporeni zakon u članu 30. (Podnošenje predloga za oduzimanje) definiše podatke o tome šta predlog za oduzimanje mora da sadrži, kao što su: (i) naziv suda; (ii) podatke Biroa; (iii) podatke o licu čija se

imovina predlaže za oduzimanje; (iv) podatke o trećem licu ako je proverena imovina prešla na to lice; (v) pravni osnov; (vi) spisak sa svakom imovinom koja se predlaže za oduzimanje, sa tačnom oznakom vrste i vrednosti imovine; (vii) svaki podatak koji je služio za proveru imovine prema članu 19 (Prikupljanje informacija radi provere) ovog zakona; i (viii) zahtev za meru obezbeđenja imovine, ako je potrebno, kao i uz predlog moraju biti priloženi svi dokazi koje je Biro razmatrao za imovinu koja je predmet predloga za oduzimanje.

253. Važno je, dakle, navesti, da na osnovu stava 2. člana 34. (Rasprava na prvom stepenu) Osporenog zakona, teret dokazivanja prebacuje se sa Biroa na stranku u postupku, odnosno na fizičko lice, gde je precizno utvrdio da : „2. *Nakon podnošenja predloga sudu, na glavnoj raspravi stranka u postupku mora dokazati da imovina koja je predmet predloga ima opravdano poreklo*“. Osporenim zakonom dalje u stavu 2. člana 35. (Glavna rasprava), predviđeno je da ako se službeno lice Biroa, ne pojavi na glavnoj raspravi bez razloga, smatra se da je povuklo predlog, dok je u stavu 3. ovog istog člana, utvrđuje da ako se lice čija se imovina predlaže za oduzimanje ne pojavi na glavnoj raspravi, iako je redovno pozvano, rasprava se održava bez njega. Dalje, ovim članom se reguliše otvaranje rasprave od strane suda ako su ispunjeni uslovi i da nakon njegovog otvaranja i postupka sudija prvo daje reč službeniku Biroa, koji čita predlog za oduzimanje i argumentuje zašto je imovina neopravdana, a zatim daje reč licu čija se imovina predlaže za oduzimanje ili njegovom punomoćniku, da se izjasni o predlogu za oduzimanje, u kom slučaju im se dozvoljava izvođenje dokaza.
254. Sud takođe naglašava odredbe osporenog zakona, odnosno člana 36. (Izvođenje dokaza) osporenog zakona, koje prvobitno regulišu izvođenje dokaza koje predlaže Biro, a kojima se prema stavu 2. ovog člana može suprotstaviti prema predmetu provere u pogledu (i) istinitosti dokaza; (ii) prihvatljivost dokaza; i (iii) verodostojnosti dokaza. Isto se dešava i kada subjekt provere predoči dokaze, koje po istom osnovu može osporiti suprotna stranka. Sud dalje i kako je gore elaborisano, ističe da je u stavu 2. člana 37. (Saslušanje stranke čija je imovina predložena za oduzimanje) osporenog zakona definisana mogućnost da subjekt provere ne mora odgovarati na postavljena pitanja. U ovom sudskom postupku, nakon izvođenja dokaza, svedočenja i ispitivanja subjekta provere, sledi konačna izjava, koja je regulisana članom 38. (Završna reč) osporenog zakona, a koju prvobitno iznosi (i) službeno lice Biroa koje obrazlaže da prema proceni verovatnoće imovina ima neopravdano poreklo, zatim, (ii) zastupnik subjekta provere, koga prati (iii) treće lice; i konačno, (iv) sam subjekat provere. Sud primećuje da se osporeni zakon u članu 41 (Vrste odluka) ponovo poziva na standard procene verovatnoće, kada presudom ocenjuje da li je predlog za oduzimanje (i) osnovan; (ii) delimično zasnovano; ili (iii) neosnovana, utvrđujući da li je imovina (a) neopravdana; (b) delimično neopravdana; ili (c) opravdana.
255. Na osnovu prethodno navedenih pojašnjenja i vraćajući se oceni navoda podnosilaca zahteva u vezi sa navedenim zakonskim odredbama koje regulišu standard dokazivanja, Sud će u nastavku podsetiti na opšta načela u ovoj oblasti koja proizilaze iz međunarodnog prava, sudske prakse ESLJP-a, kao i mišljenja i odgovora Venecijanske komisije.
256. Prvo, Sud naglašava posebno poglavlje za konfiskaciju sredstava Konvencije UN protiv korupcije, odnosno stav 8 njenog člana 31 (Zamrzavanje, zaplena i konfiskacija), gde je određeno da države ugovornice moraju “[...] razmotriti mogućnost da zahtevaju da počinitelj krivičnog dela pokaže zakonito poreklo sredstava navodno stečenih vršenjem krivičnog dela ili druge imovine koja podleže konfiskaciji u meri u kojoj je takav zahtev u skladu sa osnovnim načelima njihovog domaćeg zakonodavstva i sa prirodom sudskih i drugih postupaka“. U tom kontekstu, Sud takođe primećuje da Konvencija Saveta Evrope o

pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom u stavu 4. člana 3. (Mere konfiskacije) predviđa da: „*Svaka strana ugovornica treba da donese zakonske i druge mere koje mogu da budu potrebne da zahteva da, u slučaju teških krivičnih dela ili krivičnih dela definisanih unutrašnjim pravom, počinitelac mora da dokaže poreklo navodnih prihoda ili druge imovine koja podleže konfiskaciji, u meri u kojoj je takav zahtev konzistentan sa načelima njenog unutrašnjeg prava*“. Sud takođe ističe najnoviju verziju preporuka FATF-a, ažuriranu u februaru 2023. godine, u vezi sa konfiskacijom, gde ista, između ostalog, utvrđuje sledeće: „[...] *Države treba da razmotre preduzimanje mera koje omogućavaju oduzimanje takvih prihoda ili sredstava bez zahteva za krivičnu kaznu (oduzimanje bez kaznene osnove), ili zahteva od počinioca da dokaže zakonsko poreklo imovine koja podleže konfiskaciji, u meri u kojoj je takav zahtev u skladu sa načelima njihovog unutrašnjeg prava*“.

257. Drugo, Sud se takođe poziva na mišljenja i odgovore Venecijanske komisije u vezi sa ovim pitanjem, koji u suštini, kao što je gore navedeno u poglavlju o opštim načelima ove presude, naglašavaju da se standard dokazivanja u građanskoj konfiskaciji sastoji od „*procene verovatnoće*“ a ne na krivični standard „*van razumne sumnje*“ jer bi niži standard dokaza trebalo da omogući državi da lakše dobije oduzimanje relevantne imovine i na taj način ograniči finansiranje kriminalnih aktivnosti (vidi, Venecijanska komisija, Mišljenje br. 563/2009 o šestom revidiranom nacrtu Zakona o konfiskaciji imovine stečene krivičnim delom ili administrativnim prekršajima Bugarske, 17-18. jun 2011. godine, [CDL-AD \[2011\]0123](#), stav 50). Tačnije, Venecijanska komisija, oslanjajući se sudsku praksu ESLJP-a, smatra da je ovaj standard „*procene verovatnoće*“, u kombinaciji sa sposobnošću vlasnika da dokaže suprotno, dovoljan za potrebe testa proporcionalnosti prema članu 1. Protokola 1. EKLJP (vidi, Venecijanska komisija, Odgovor *amicus curia* Ustavnom sudu Jermenije o određenim pitanjima u vezi sa Zakonom o konfiskaciji imovine stečene na nezakonit način, Strazbur, 16-17. decembar 2022. godine, [CDL-AD\(2022\)048](#), stav 23 kao i slučaj ESLJP-a [Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#), citirano gore, stav 107).
258. Treće, Sud ponavlja predmet ESLJP-a, [Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#), gde je ESLJP ocenio da građanski postupak za konfiskaciju jasno čini deo politike koja ima za cilj sprečavanje i iskorenjivanje korupcije u javnom sektoru i da državama ugovornice EKLJP-a bi trebalo dati širu slobodu procene u pogledu toga šta predstavlja odgovarajuća sredstva za primenu mera za kontrolu imovine, kao što je konfiskacija svih vrsta prihoda stečenih krivičnim delom (vidi, gore citirani predmet ESLJP-a, [Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#), stavovi 107-108).
259. Četvrto i konačno, Sud još jednom podseća na ranije verzije Osporenog zakona, odnosno poziva se na preporuku Venecijanske komisije u Prvom mišljenju upućenom Republici Kosovo, gde je u principu zatraženo pojašnjenje da teret dokazivanja prelazi na stranku u postupku tek nakon što nadležni organ, odnosno Biro dostavi obrazložen predlog i dokaze iz kojih se vidi da postoji najmanje mogućnost nezakonitog sticanja imovine, na osnovu građanskog standarda dokazivanja procene verovatnoće (vidi Prvo mišljenje Venecije, [CDL-AD\(2022\)014](#), citirano gore, stav 74). U tom kontekstu, Venecijanska komisija je ocenila da u vezi sa prebacivanjem tereta dokazivanja na stranku u postupku, Biro, kao predstavnik države, da ne bi narušio garancije pravičnog suđenja, mora najmanje da dokaže verovatnoću nezakonitog sticanja imovine, na osnovu građanskog standarda dokazivanja procene verovatnoće, jer ako je teret dokazivanja previsok na licu koje mora da dokaže opravdanost svoje imovine, oduzimanje imovine može se smatrati kao nesrazmerno mešanje u pravo svojine. Dok što se tiče standarda „*procene verovatnoće*“, Venecijanska komisija je u svom Prvom mišljenju kritikovala relevantni nacrt zakona iz razloga što je koristio dva izraza, odnosno (i) „*verovatno*“; i (ii) „*kada je nešto moguće ili ima više šanse da bude moguće*“,

jer je prvi izraz mnogo niži prag od drugog i to je učinilo predlog zakona za Državni biro „*nejasnim*“, dajući preporuku da se ovo pitanje mora razjasniti (Prvo mišljenje Venecijanske komisije, CDL-AD(2022)014, citirano gore, stav 29). Sud, međutim, ponavlja nalaze Venecijanske komisije u Drugom mišljenju, gde je konstatovano da su odredbe u određivanju tereta dokazivanja, kao i definicija „*procene verovatnoće*“ pojašnjene u skladu sa preporukama Prvog mišljenja, tako što je utvrđeno da bi Državni biro trebalo da pred sudom iznese dokaze i na osnovu procene verovatnoće dokaže da se vlasništvo nad imovinom ne može opravdati i da stranka u postupku može onda na ročištu dokazati suprotno (vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije, CDL(202)053, citirano gore, stavovi 11 i 25).

260. Na osnovu gore navedenih načela i vraćajući se na okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća da je Osporenim zakonom teret dokazivanja prvo stavljen na Državni biro, koji je prema stavu 1. člana 34. (Rasprava na prvom stepenu) Osporenog zakona podnosi sudu predlog za oduzimanje zajedno sa dokazima koji potkrepljuju ovaj predlog na osnovu standarda procene verovatnoće da je imovina koja je predmet razmatranja neopravdana, dok nakon ovog koraka, prema stavu 2. ovog člana teret dokazivanja prelazi sa Biroa na stranku u postupku, koja u ročište mora dokazati da imovina koja je predmet predloga ima opravdano poreklo. Pored toga, Sud ponavlja i odredbe Osporenog zakona kao što su članovi 35. (Glavna rasprava), 36. (Izvođenje dokaza), 37. (Saslušanje stranke čija je imovina predložena za oduzimanje) i 38. (Završna reč), kojima se garantuje pravo stranaka u postupku da međusobno pobijaju dokaze i iskaze, kao i obaveza suda, o kojoj je član 41. (Vrste odluka) Osporenog zakona, da presudom odluči u vezi sa predlogom za konfiskaciju na osnovu procene verovatnoća, koji je standard dokazivanja Venecijanska komisija u svom Drugom mišljenju opisala kao „*jasnim*“. S tim u vezi, Sud ocenjuje da je zakonodavac kroz navedene odredbe Osporenog zakona dao razumne mogućnosti strankama u postupku da iznesu svoje argumente i da ovaj postupak ne karakteriše očigledna proizvoljnost, odnosno da je pomeranje tereta dokazivanja subjektu provere imovine pod gore navedenim uslovima, u principu, nije u suprotnosti sa procesnim garancijama za pravično suđenje.
261. Rekavši to, i prema gore navedenim pojašnjenjima, Sud ocenjuje da se teret dokazivanja mora ceniti u kontekstu retroaktivne primene Osporenog zakona, a ukoliko su osporenim zakonom utvrđene neophodne garancije da se predmeti provere, odnosno da pojedinci imaju „*razumnu priliku*“ da pred sudovima daju protivargumente na tvrdnje države, odnosno Državnog biroa u vezi ne/opravanosti relevantne imovine.

### ***(c) Proporcionalnost retroaktivne primene zakona u kontekstu tereta dokazivanja***

262. Sud prvo podseća da je već razjasnio da retroaktivna primena Osporenog zakona sledi legitimni cilj, odnosno cilj javnog interesa za borbu protiv korupcije u Republici Kosovo. Pritom, prema gore navedenim pojašnjenjima, ovaj legitimni cilj mora biti proporcionalan osnovnim pravima i slobodama predmeta provere. Kao što je gore objašnjeno, nije sporno da oduzimanje imovine predstavlja „*mešanje*“ u imovinska prava zagwarantovana članom 46. Ustava. Takvo „*mešanje*“ takođe mora biti proporcionalna cilju kojem se teži. U tom kontekstu, Sud ocenjuje da, iako je retroaktivna primena osporenog zakona moguća u legitimne svrhe borbe protiv korupcije u javnom sektoru, vremenski period u kome se zakon primenjuje retroaktivno takođe mora biti razuman, tako da subjekti provere, između ostalog, na osnovu garancija vezanih za teret dokazivanja, imaju „*razumnu priliku*“ da protivargumentuju tvrdnje Državnog biroa u vezi sa neopravdanošću imovine, odnosno

neusklađenosti prihoda i imovine u iznos od 25.000 (dvadeset pet hiljada) evra, prema odredbama Osporenog zakona.

263. U gore navedenom kontekstu, Sud najpre podseća da je na osnovu relevantnih mišljenja Venecijanske komisije za Bugarsku i Jermeniju, prema pojašnjenjima koja su data u ovoj presudi, Venecijanska komisija, između ostalog, zauzela stav da, ako stranka ne može da pruži dokaze pismenim dokumentom koji se traži od nje, zbog toga što je isti izgubljen ili uništen bez krivice stranke, ili ako su nadležni organi saopštili da je obavezan rok za čuvanje predmetnog dokumenta već istekao i da se taj dokument više ne čuva, stranka neće morati da pruži “*dokaz*” da je dokument izgubljen ili uništen, ukoliko može da argumentuje “*nepostojanje*” relevantnog dokumenta. Pored toga, kao što je prethodno izloženo, Venecijanska komisija se ukupno četiri (4) puta bavila relevantnim zakonom Bugarske kojim je uspostavljen sistem administrativno-građanskog oduzimanja imovine. Među proceduralnim pitanjima kojima je Venecijanska komisija posvetila više pažnje u tekstu ovih mišljenja, bilo je pitanje tereta dokazivanja, uključujući i u kontekstu standarda dokazivanja, praga dokazivanja i prenošenja tereta dokazivanja u toku postupka. U meri u kojoj je to relevantno, Sud podseća (i) da je prilikom analize člana 53. predmetnog bugarskog zakona, Venecijanska komisija ponovila značaj sudske diskrecije, primetivši da je predmetnom odredbom utvrđeno da ako subjekt istrage propusti da dokaže zakonito poreklo svoje imovine, onda sud mora da izda nalog za oduzimanje. Komisija je primetila da može postojati niz razloga zbog kojih subjekt nije u mogućnosti da pruži dokaze i kao rezultat toga, sud bi trebalo da ima neophodno ovlašćenje da odbije izdavanje naloga za oduzimanje ako je to u interesu pravde. Pozivajući se na odluku ESLJP-a u predmetu *Phillips protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, u Mišljenju je istaknuto da je ESLJP u tom predmetu naglasio ovlašćenje sudije da koristi diskreciono pravo da ne primenjuje pretpostavke za koje smatra da bi, ukoliko bi bile primenjene, povukle za sobom ozbiljan rizik od nepravdičnosti (Vidi mišljenje o Bugarskoj CDL-AD(2010)010, stav 76); (ii) Komisija je pozitivno ocenila novu formulaciju člana 70. ovog zakona, koja sada precizira standard dokazivanja za oduzimanje imovine stečene kriminalnom aktivnošću ili administrativnim prekršajima. Komisija je takođe primetila da će “*period ispitivanja*” biti utvrđen od strane Komisije za utvrđivanje imovine stečene kriminalnom aktivnošću ili administrativnim prekršajima, naznačivši da je rok zastarelosti promenjen sa 20 na 15 godina i naglasivši da ovo ostaje prilično dug period za zakon ovakve retroaktivne prirode. Venecijanska komisija je naglasila da bi nadležna komisija mogla biti uslovljena da ograniči svoje ispitivanje na kraće vremenske periode zbog efikasnosti i iz razloga proporcionalnosti (vidi Mišljenje za Bugarsku CDL-AD(2011)023, stav 47); i (iii) Venecijanska komisija je pozitivno ocenila i jednu novu odredbu predmetnog zakona koja je, za razliku od prethodnih verzija, uklonila zahtev za donošenje zaključaka u slučaju određenog subjekta, onda kada on ili ona nije mogao odnosno mogla da pruži pismeni dokument zbog toga što je istekao rok za čuvanje tog dokumenta. Novom formulacijom predmetne odredbe utvrđeno je da se u okolnostima u kojima je kao dokaz potreban pismeni dokument neće donositi zaključci u vezi sa fazom dokazivanja u slučaju kada je dokument izgubljen ili uništen bez krivice dotičnog subjekta. Bugarske vlasti su pojasnile da će se ova odredba primenjivati u okolnostima kada je obavezan period za čuvanje dokumenta istekao, a dokument nije sačuvan. Venecijanska komisija je primetila da ova formulacija nije utvrdila obavezu subjekta da dokaže gubitak ili uništenje dokumente i da je bilo dovoljno da subjekt pruži razumne argumente da dokument više ne postoji. Venecijanska komisija je ocenila ovakvu pravnu regulaciju kao pozitivan primer u kontekstu potrebe da se sudovima dozvoli da slobodno ocenjuju dokaze koje im stranke predoče.
264. Pored toga, Sud podseća da se pitanjem tereta dokazivanja u kontekstu građanskog postupka, ESLJP, između ostalog, bavio i u dva predmeta koja se odnose na postupak

prelazne evaluacije (vetinga) sudija i tužilaca u Albaniji, odnosno u predmetima [Xhoxhaj protiv Albanije](#) [br. 15227/19, presuda od 31. maja 2021. godine] i [Thanza protiv Albanije](#) [br. 41047/19, presuda od 4. jula 2023. godine]. U meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, u predmetu *Xhoxhaj protiv Albanije*, ESLJP nije utvrdio povredu člana 6. (Pravo na pravično suđenje) Konvencije u odnosu na navodne povrede načela pravne sigurnosti, ali je ESLJP razmotrio i navode koji su izneti u svetlu člana 32. Zakona br. 84/2016 o prelaznoj evaluaciji sudija i tužilaca u Republici Albaniji (u daljem tekstu: "Zakon o prelaznoj evaluaciji), kojim je utvrđeno: (i) *subjekat evaluacije i sa njim povezana lica, uz izjavu o imovini, predočavaju sve dokumente koji opravdavaju autentičnost izjava o zakonitosti izvora nastanka imovine*; i (ii) *ako subjekat procene objektivno nije u mogućnosti da raspoláže dokumentom koji opravdava zakonitost nastanka imovine, mora da dokaže instituciji za evaluaciju da je dokument nestao, da je izgubljen, da se ne može ponovo sačiniti ili da se ne može pribaviti drugim putem. Institucije za evaluaciju odlučuju o tome da li je nedostavljanje propratne dokumentacije iz razumnih razloga*. ESLJP je istakao da ova odredba stavlja podnositeljku predstavke u težak položaj da dokaže zakonito poreklo imovine zbog proteka vremena i potencijalnog odsustva propratne dokumentacije. ESLJP je međutim primetio da član 32. Zakona o prelaznoj evaluaciji pruža dovoljne proceduralne garancije i da u slučaju podnositeljke zahteva, ona nije dostavila propratnu dokumentaciju kojom bi dokazala objektivnu nemogućnost da raspoláže dokumentima koji opravdavaju zakonito poreklo imovine njenog vanbračnog partnera (vidi, predmet ESLJP-a, *Xhoxhaj protiv Albanije*, stavovi 351, 353). S druge strane, u predmetu *Thanza protiv Albanije*, ESLJP je utvrdio povredu stava 1. člana 6. (Pravo na pravično suđenje) Konvencije, između ostalog, u vezi sa tim da podnosiocu predstavke nije pružena odgovarajuća prilika da opovrgne nalaze institucija za ponovnu evaluaciju i da iznese odbranu u svom predmetu na delotvoran način (vidi predmet ESLJP-a *Thanza protiv Albanije*, stav 97). U meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, ESLJP je primetio (i) da rokovi zastarelosti omogućavaju pravnu sigurnost; (ii) da štite potencijalne okrivljene od zastarelih potraživanja koja se teško mogu opovrgnuti; i (iii) da sprečavaju svaku nepravdu koja bi mogla nastati ako bi sudovi morali da odlučuju o događajima koji su se odigrali u dalekoj prošlosti na osnovu dokaza koji su mogli postati nepouzdana i nepotpuni zbog proteka vremena (ibid, stav 103). U ovom kontekstu, ESLJP je ponovo stavio naglasak na član 32. Zakona o prelaznoj evaluaciji, koji je predviđao olakšavajuće okolnosti u slučaju da subjekt evaluacije objektivno nije u mogućnosti da dostavi propratnu dokumentaciju (ibid, stav 107).

265. Na osnovu prethodno navedenih pojašnjenja, kao i ocene srazmernosti retroaktivne primene osporenog zakona od 17. februara 2008. godine, Sud mora uzeti u obzir zakone koji se primenjuju u Republici Kosovo, a koji omogućavaju opravdanost ili ne imovine koja je predmet provere, predloga za oduzimanje i konfiskacije. U tom kontekstu, Sud ocenjuje da su relevantni, između ostalog, zakoni koji se odnose na (i) porez na lični dohodak; (ii) penzioni sistem; (iii) obaveza opticaja novca putem bankovnih transakcija; (iv) deklaracija o imovnom stanju; i (v) konfiskacija imovine. U nastavku, a u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud će elaborirati važeće zakone koji se odnose na svaku od navedenih kategorija, kako bi dodatno ocenio da li postoji odnos između retroaktivne primene zakona i tereta dokazivanja je proporcionalan i balansira pravo i obavezu države da se bori protiv korupcije, uključujući i oduzimanje neopravdane imovine, i osnovna prava i slobode subjekata provere.

- *Porez na lični dohodak*

266. Sud primećuje da obaveza da lični prihodi podlegnu poreskom sistemu u Republici Kosovo postoji od 2002. godine. Te godine je stupila na snagu Uredba br2002/4 o porezu na lični dohodak kao prvi korak ka sveobuhvatnom porezu na lični dohodak koji pokriva sve izvore prihoda. Ovom Uredbom, kroz njen član 2. (Oporezivi prihodi), utvrđeno je da je oporezivi prihod ukupan prihod poreskog obveznika tokom poreskog perioda izuzet od dozvoljenih odbitaka prema ovoj Uredbi. Navedeni propis je izmenjen i dopunjen Uredbom br. 2003/3, dok je 2004. godine objavljena Uredba 2004/52 o porezu na lični dohodak. Svojim članom 3. (Predmet oporezivanja) utvrđeno je da je predmet za rezidentnog poreskog obveznika oporezivi prihod iz izvora prihoda sa Kosova i izvor prihoda iz inostranstva, dok je za nerezidentnog poreskog obveznika oporezivi prihod od izvora prihoda sa Kosova.
267. Nadalje, 2008. godine, Zakon br. 03/L-115 o porezu na lični dohodak, dok je isti ukinut 2010. godine, usvajanjem Zakona br. 03/L-161 o porezu na lični dohodak. Koliko je relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, isti u (i) članu 4. (Predmet oporezivanja) precizira da je predmet oporezivanja za rezidentne poreske obaveznike su oporezivani prihodi iz izvora prihoda iz Kosova i izvor prihoda van Kosova, dok predmet oporezivanja za nerezidentne poreske obaveznike su oporezivani prihodi iz prihoda koji imaju izvor na Kosovu; (ii) član 5. (Oporezivani prihodi) navodi da oporezivani prihodi za jednu poresku periodu znači izmenu između bruto prihoda prihvaćene ili stvarane u poreskoj periodi i odobrenih sniženja prema ovom Zakonu u vezi takvih bruto prihoda; dok (iii) član 6. (Poreske stope) utvrđuje poreske stope počev od 1. januara 2009. godine. Nadalje, pomenuti zakon takođe, između ostalog, precizira (i) bruto prihod u članu 7. (Bruto prihodi); (ii) prihod koji su izuzeti u članu 8 (Izuzeti prihodi); (iii) prihod od plata iz člana 9. (Prihodi od plata); (iv) prihod od poslovnih aktivnosti iz člana 10. (Prihodi od ekonomskih aktivnosti); (v) prihod od zakupa članu 11. (Prihodi od zakupa); (vi) prihodi od nematerijalne imovine iz člana 12. (Prihodi od neopipljive imovine); (vii) prihodi od kamata iz člana 13. (Prihodi od kamata); (viii) prihodi od poklona iz člana 14. (Ostali prihodi ubuhvatajući i poklone); (ix) prihodi od kapitalnih dobitaka iz člana 31. (Prihodi od kapitalnih dobitaka), u skladu sa odredbama navedenog zakona. Sud primećuje da je ovaj zakon izmenjen i dopunjen kroz (i) Zakon br. 04/L-104 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-161 o porezu na lični dohodak; i (ii) Zakon br. 05/L -028 o porezu na lični dohodak. Potonji, (i) u svom članu 6. (Poreske stope), definiše relevantne poreske stope; dok (ii) u članu 7. (Bruto prihod) definiše sve kategorije, odnosno izvore prihoda koji podležu oporezivanju, uključujući, ali ne ograničavajući se na plate, kiriju, korišćenje nematerijalne imovine; kamata, osim kamate koja je dozvoljena ovim zakonom, zamenjive prihode, kapitalni prihodi koji proizilaze od prodaje kapitalne imovine, uključujući pokretnu i nepokretnu imovinu i hartije od vrednosti, penzije isplaćene u skladu sa relevantnim zakonima o penzijama na Kosovu, poslovna delatnost koja je predmet oporezivanju realnih prihoda i svaki drugi oporezivi prihod koji nije obuhvaćen ovim članom ili drugi prihod koji će biti utvrđen podzakonskim aktom nadležnog ministra.
268. Onoliko koliko je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da je Zakon br. 03/L-222 o Poreskoj administraciji i postupcima iz 2010. godine, tačnije, podstav 2.1 stava 2 člana 13 (Stvaranje i zadržavanje dokumentacije), između ostalog, utvrđuje da su poreski obveznici dužni da vode knjige i evidencije u skladu sa poreskim zakonodavstvom u periodu od najmanje šest (6) godina nakon završetka poreskog perioda kada je takva relevantna poreska obaveza nastala. Dok, Zakon br. 08/L-257 o upravljanju poreskim postupcima, u svom članu 6 (Kreiranje i vođenje registara), definiše različite rokove za čuvanje podataka, kako za organe tako i za pojedince, koji uključuju vremenski period od šest (6) do deset (10) godina.

- *Penzijski sistem*

269. Sud primećuje da je, dana 22. decembra 2001. godine, usvojena Uredba UNMIK-a br. 2001/35 o penzijama na Kosovu. Na osnovu iste i u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, prema njenom članu 7. (Prikupljanje doprinosa sa finansiranje individualnih štednih penzija), svaki poslodavac je obavezan da u ime svojih službenika daje doprinos za penzioni štedni fond, a obaveze poslodavca i službenika počinju od prvog dana zaposlenja kod poslodavca za službenike koji su navršili osamnaest (18) godina starosti. Pored toga, za finansiranje štednih penzija (a) svaki poslodavac uplaćuje iznos od pet procenata (5%) od ukupnih plata svih zaposlenih; i (b) svaki službenik uplaćuje iznos od pet procenata (5%) svoje ukupne plate. Sud primećuje da je gore navedena Uredba naknadno izmenjena i ukinuta (i) Zakonom br. 03/L-084 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a 2005/20 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a 2001/35 o penzijskom fondu Kosova; (ii) Zakonom br. 04/L-101 o penzijskim fondovima na Kosovu; (iii) Zakonom br. 04/L-115 o izmenama i dopunama zakona koji se odnose na zaključivanje međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova; (iv) Zakonom br. 04/L-168 o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-101 o penzijskim fondovima Kosova; i (v) Zakonom br. 05/L-116 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-101 o penzijskim fondovima Kosova. Sud, u meri u kojoj je to relevantno, primećuje da je na osnovu člana 6. (Prikupljanje doprinosa za finansiranje individualnih štednih penzija) Zakona br. 04/L-101 o penzijskim fondovima Kosova, izmenjen i dopunjen zakonima: br. 04/L-115, br. 04/L-168 i br. 05/L-116, svaki poslodavac obavezan da u ime svojih zaposlenih uplaćuje doprinos u penzioni štedni fond, dok su zaposleni obavezni da u svoje ime uplaćuju doprinos za penzijsku štednju i da obaveze poslodavca i zaposlenog počinju od prvog dana zaposlenja kod poslodavca za zaposlene koji su zasnovali radni odnos i završava se kada zaposleni navrši godine starosti za sticanje penzije. Pored toga, za finansiranje štednih penzija (a) svaki poslodavac uplaćuje iznos od pet odsto (5%) od ukupnih plata svih zaposlenih; a (b) svaki zaposleni uplaćuje iznos od pet odsto (5%) svoje ukupne plate.

- *Promet novca putem bankarskih transakcija*

270. Sud naglašava da su na osnovu Uredbe UNMIK-a br. 2004/2 o sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela od 4. februara 2004. godine, koja je načelno stupila na snagu 1. marta 2004. godine, sa izuzetkom pojedinih odredbi koje su stupile na snagu 1. jula 2004. godine, utvrđena, između ostalog, načela koja se odnose na (i) obaveze pojedinaca i finansijskih ustanova u vezi sa bankarskim transakcijama koje premašuju određene iznose; i (ii) obavezu organa da određeni vremenski period čuvaju odgovarajuće podatke. U meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, iako pojedinci nisu bili nužno obavezni da obavljaju sve transakcije preko banaka i/ili bankarskih ustanova, (i) za svaku transakciju u vrednosti od preko 10.000 (deset hiljada) evra, dotična banka je bila dužna da vodi potrebne podatke o dotičnom licu; dok je (ii) svaka transakcija koja je povezana sa nepokretnom imovinom i koja premašuje iznos od 10.000 (deset hiljada) evra, podlegala obavezi da bude izvršena preko banke. S druge strane, na osnovu gore navedene uredbe, banke i/ili finansijske ustanove su podlegale obavezi da relevantne podatke čuvaju u periodu od najmanje pet (5) godina.

271. S druge strane, Sud, takođe, podseća da je Zakon br. 03/L-196 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma stupio na snagu u novembru 2010. godine. U meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, na osnovu člana 16. gore navedenog zakona, izvestilački subjekti su, između ostalog, obuhvatali (i) banke; (ii) finansijske institucije; (iii) agente za nepokretnu imovinu i posrednike nepokretne imovine; (iv) fizička i pravna lica



koja trguju robom, kada prime novac u gotovini u iznosu od 10.000 (deset hiljada) evra ili više; (v) advokati i noteri (računovođe) kada se pripremaju za, obavljaju ili učestvuju u transakcijama za svoje klijente, prema odredbama zakona, uključujući i u vezi sa kupovinom i prodajom nepokretne imovine; i (vi) licencirane knjigovođe, revizore i poreske savetnike, prema odredbama zakona. Sud, takođe, naglašava da je članom 29. (Promet novčanih sredstava unutar i van Kosova - Obavezno izjavljivanje) gore navedenog zakona, između ostalog, bila utvrđena obaveza (i) da svako lice koje ulazi na ili izlazi sa Kosova i koje nosi novčana sredstva u vrednosti koja premašuje iznos od 10.000 (deset hiljada) evra ili više, treba pismenim putem da prijavi iznos novčanih sredstava i njihov izvor u formi koju određuju Kosovske carine; i (ii) svako lice koje sa Kosova šalje u zemlju van Kosova ili koje prima na Kosovu iz neke druge zemlje van Kosova, preko pošte ili komercijalnog kurira, novčana sredstva u vrednosti koja premašuje iznos od 10.000 (deset hiljada) evra ili više, treba pismenim putem da prijavi iznos novčanih sredstava i njihov izvor u formu koju određuju Carine Kosova. S druge strane, Sud takođe primećuje da će, na osnovu člana 40. (Prelazne odredbe iz EULEX na Kosovo), svi podaci prikupljeni od Financijsko-obaveštajnog centra, prema Uredbi UNMIK-a 2004/02, biti preneti kod JFIR-K.

272. Pored toga, Sud, takođe, primećuje da Zakon br. 05/L-096 o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma od 15. juna 2016. godine, koji je trenutno na snazi, isto tako utvrđuje obavezu da se transakcije u određenim novčanim iznosima obavljaju kao bankarske transakcije. Tačnije, na osnovu (i) stava 1. člana 32. (Dodatne obaveze transakcija za nepokretnu imovinu) ovog zakona, *“kada prenos prava nad nepokretnom imovinom uključuje transakciju ili transakcije u novčanoj vrednosti od deset hiljada (10.000) eura ili više ili ekvivalent vrednosti u stranoj valuti, osim ako nije drugačije regulisano zakonom, svaka transakcija mora biti izvršena preko bankovnog naloga za plaćanje ili bankovnog transfera”*; dok, na osnovu (ii) stava 2. člana 20. (Vođenje evidencije) ovog zakona, *“u slučaju elektronskih transakcija, banke i finansijske institucije koje sprovode takve aktivnosti vode evidenciju o svim relevantnim informacijama u vezi isplatioca i koji prate jednu transakciju, sve dobijene informacije o isplatiocu i sve informacije vezane za transfer kada oni deluju, odnosno kao pošiljalac, posrednik ili kao institucije korisnice za period od pet (5) godina od dana izvršenja transakcije”*.
273. Takođe je relevantno podsetiti da je proces fiskalizacije započeo Zakonom br. 2004/48 o poreskoj administraciji i procedurama, koji je 2007. godine odobren od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN na Kosovu. Ovaj zakon je u svom članu 15 (bez naslova) propisao obavezu za svako lice koje podleže bilo kojoj vrsti poreza da PAK-u ili njenom agentu podnese poresku prijavu, koja uključuje: (i) identifikacioni broj poreskog obveznika, (ii) obračun poreske obaveze, i (iii) sve ostale informacije u skladu sa važećim zakonodavstvom ili administrativnim uputstvima izdatim u skladu sa takvim zakonodavstvom. U meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, prihvatanje poreskih prijava od strane banaka, shodno članu 25 (bez naslova) ovog istog zakona, bilo je uslovljeno sporazumom PAK-a sa Bankom i drugim bankama licenciranim od strane Bankarskog autoriteta i plaćanja (sada CBK), koji je moralo da bude odobren od strane Departmana trezora u Ministarstvu finansija.
274. Ovaj zakon je 2008. godine izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L-071 o izmeni i dopuni Zakona br. 2004/48 o poreskoj administraciji i postupcima, pri čemu je, između ostalog, u članu 7 (Fiskalni broj i izdavanje fiskalnog sertifikata) kojim je izmenjen stav 1. osnovnog zakona, bilo utvrđeno da: *„PAK može izdati fiskalni broj za svako lice koje podleže bilo kojoj vrsti poreza koji se administrira u Republici Kosovo“*. Dalje, članom 9 (bez naslova) ovog istog zakona dodaju se sledeći stavovi u član 12. osnovnog zakona: *„12.4. Svaki poreski*

*obveznik, bez obzira na godišnji promet, pored vođenja knjiga i dokumentacije, predviđene zakonom, dužan je da vrši i vodi popis robe zaliha na kraju kalendarske godine. Registracija predviđene ovim stavom treba da se pripremaju istog ili pre 10. januara tekuće godine. [...] 12.7. Za svaku transakciju iznad petsto (500) €, izvršene među oporezivim osobama, posle 1. januara 2009 godine, naplata treba da se vrši preko bankarskog računa“.*

275. Međutim, 2010. godine pomenuti zakon je stavljen van snage stupanjem na snagu Zakona br. 03/L-222 o Poreskoj administraciji i procedurama iz 2010. godine i na osnovu člana 11 (Fiskalni broj i dobijanje fiskalnog sertifikata), na sličan način je definisano, između ostalog, da svako lice koje podleže bilo kojoj vrsti administriranog poreza od PAK-a će se registrovati u PAK-u i dobiti fiskalni broj pre bavljenja bilo kojom ekonomskom aktivnošću. Dalje, a na osnovu njegovog člana 13 (Izrada i vođenje evidencije), između ostalog, utvrđeno je da: (i) poreski obveznici su dužni da vode knjige i evidencije u skladu sa poreskim zakonodavstvom; i (ii) svaka transakcija iznad 500 (petsto) evra, izvršena između lica uključenih u privrednu aktivnost, nakon 1. januara 2009. godine, mora da se obavi preko bankovnog računa.
276. S druge strane, aktuelni važeći Zakon, odnosno Zakon br. 08/L-257 o upravljanje poreskim postupcima od 12. januara 2024. godine, u svom članu 4 (Fiskalni broj i izdavanje fiskalnog sertifikata), utvrđuje da svako lice koje podleže bilo kojoj vrsti poreza koji administrira PAK, je registrovano u PAK i dobija fiskalni broj pre bavljenja bilo kojom ekonomskom delatnošću. Štaviše, prema odredbama člana 6 (Kreiranje i vođenje evidencije) istog, između ostalog, precizirano je da (i) poreski obveznik mora voditi knjige i evidencije u skladu sa poreskim zakonodavstvom na snazi; (ii) evidencije koje se odnose na elektronske usluge moraju se čuvati u periodu od najmanje deset (10) godina nakon završetka poreskog perioda kada su elektronske usluge pružene; (iii) svaka transakcija iznad 300 (trista) evra između lica uključenih u privrednu aktivnost, mora da se izvrši preko bankovnog računa i/ili drugih oblika elektronskog plaćanja; i (iv) svaka transakcija iznad vrednosti utvrđene odlukom ministra, izvršena između lica koje se bavi privrednom delatnošću i fizičkog lica koje nije preduzetnik, je potrebno izvršiti putem bankovnog računa i/ili drugih oblika elektronskog plaćanja.
- *Prijavljivanje imovine*
277. Sud primećuje da je, dana 12. maja 2005. godine, Uredbom br. 2005/26 proglašen Zakon o suzbijanju korupcije br. 2004/34, kojim je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije. Ova Uredba je, u meri u kojoj je to relevantno, (i) u svom članu 2, definisala službena lica koja podležu njenim odredbama; (ii) u Poglavlju 4 je utvrdila zabranu primanja poklona čija vrednost premašuje vrednost koja je utvrđena zakonom i obavezu njihovog prijavljivanja u posebnom katalogu; i (iii) u svom članu 37. utvrdila nadležnost Agencije za vršenje nadzora nad imovinom viših funkcionera. Tokom 2010. godine, usvojen je Zakon br. 03/L-151 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona visokih javnih zvaničnika. U meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, on je (i) u svom članu 3. (Definicije), utvrdio listu javnih zvaničnika, uključujući i članove porodice, koji podležu obavezi prijavljivanja imovine; (ii) u svom članu 5. (Vrste prijavljivanja imovine) je utvrdio vrste prijavljivanja, uključujući redovno godišnje prijavljivanje, prijavljivanje prilikom preuzimanja funkcije višeg javnog zvaničnika, prijavljivanje na zahtev Agencije i prijavljivanje nakon odlaska sa funkcije; (iii) u svojim članovima 10. (Primanje poklona) i 11. (Popis poklona) precizirao je prijavljivanje i popisivanje poklona; dok je (iv) u svom članu 13. (Merodavna vlast), utvrdio rok od deset (10) godina za arhiviranje informacija i prijava

koje su podnete Agenciji od dana njihovog podnošenja i od završetka posla u javnoj službi. S druge strane, Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike iz 2011. godine, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja i mimo promena koje se odnose na proširenje liste javnih funkcionera koji su dužni da prijave imovinu, u svom članu 14. (Nadležni autoritet), precizira da Agencija arhivira podatke visokih javnih zvaničnika za prijavljivanje imovine u periodu od deset (10) godina od vremena završetka ili razrešenja sa funkcije, a da posle isteka tog roka, Agencija uništava te podatke.

278. Na kraju, Zakon br. 08/L-108 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona iz 2022. godine, između ostalog, (i) u svojim članovima 3. (Definicije), 4. (Visoki zvaničnici) i 5. (Javni službenici), utvrđuje listu službenika i njihovih članova porodice koji podležu obavezi prijavljivanja imovine; (ii) u svom članu 7. (Slučajevi kada se prijavljuje imovina), utvrđuje kategorije prijavljivanja imovine; (iii) u svom članu 25. (Registracija poklona), propisuje način registracije poklona prema odredbama zakona; dok (iv) u svom članu 11. (Elektronsko prijavljivanje), propisuje elektronsko prijavljivanje imovine. Važno je napomenuti da, za razliku od ranijih zakona, gore navedeni zakon (i) u svom članu 12. (Objava prijave imovine subjekata prijavljivanja), precizira da će podaci subjekata prijavljivanja koji su objavljeni na onlajn platformi ostati objavljeni još tri (3) godine nakon prestanka zakonske obaveze za prijavljivanje, a posle toga se uklanjaju sa onlajn platforme; (ii) u članu 25. (Registracija poklona), propisuje da institucije imaju zakonsku obavezu da vode registre poklona deset (10) godina; a (iii) u svom članu 15. (Registar prijava), utvrđuje da se arhiviranje podataka subjekata prijavljivanja vrši u skladu sa relevantnim zakonodavstvom na snazi o arhivama.

- *Oduzimanje imovine stečene vršenjem krivičnih dela*

279. Sud primećuje da Zakon br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela iz 2013. godine, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, u svojim članovima 1. (Svrha) i 2. (Delokrug), precizira da ovaj zakon utvrđuje proširene nadležnosti za konfiskaciju imovine lica koja su tu imovinu stekla vršenjem krivičnih dela, onda kada postupci propisani u Zakoniku o krivičnom postupku nisu dovoljni i da se odredbe ovog zakona primenjuju za imovinu lica koja su izvršila krivična dela predviđena Krivičnim zakonikom Republike Kosovo. S druge strane, u svom članu 3. (Definicije), između ostalog, precizira da imovinu koja podleže delokrugu primene proširenih nadležnosti za konfiskaciju predstavlja ona imovina koja je u svojini optuženog ili se vodi na ime optuženog, koja podleže zabrani iz člana 265. (Nalog za zaplenu) Zakonika br. 04/L-123 o krivičnom postupku Kosova, odnosno koja podleže privremenoj konfiskaciji iz člana 267. (Privremeno sekvstriranje) istog izmenjenog Zakonika. S druge strane, Zakon br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine iz 2018. godine, (i) u svom članu 1. (Svrha), precizira da ovaj zakon definiše proširene nadležnosti za konfiskaciju imovine onda kada procedure koje su detaljno opisane u Zakoniku o krivičnom postupku Republike Kosovo nisu dovoljne; dok (ii) u svom članu 3. (Definicije), između ostalog, precizira da imovinu koja može biti predmet konfiskacije predstavlja imovina okrivljenog, odnosno svaka vrsta imovine, suštinska ili nesuštinska, pokretna ili nepokretna, materijalna ili nematerijalna, kao i pravni dokumenti ili instrumenti prema odredbama gore navedenog zakona, ali koju je *“okrivljeni stekao u roku od deset (10) godina pre dana kada je pokrenuta istraga”* za predmetno krivično delo.

280. Na osnovu prethodno navedenih pojašnjenja, koja se odnose na relevantne važeće zakone o opravdavanju imovine, odnosno na odnos između zakonitih prihoda i vrednosti imovine, Sud najpre primećuje da uređenje penzijskog sistema i poreza na lični dohodak, uprkos

izmenama tokom godina, datira iz 2001. i 2002. godine, respektivno, prvo kroz uredbe UNMIK-a, a zatim kroz zakone koji su usvojeni u Skupštini Kosova. Na osnovu gore navedenih važećih propisa/zakona, lično dohoci se mogu dokumentovati putem penzijskog doprinosa i poreza na lične dohotke tokom godina. Pored toga, počev od 2005. godine, i pored izmena koje su izvršene tokom godina, sa naglaskom na kategorije koje su obavezne da prijavljuju imovinu, određene kategorije javnih funkcionera, obavezne su da prijavljuju imovinu najmanje na godišnjem nivou prema utvrđenjima Agencije protiv/za suzbijanje korupcije. S druge strane, obaveza za bankarske transakcije koje premašuju iznos od deset 10.000 (hiljada) evra i/ili za prijavljivanje svakog prometa novčanih sredstava u ovom iznosu, postoji još od 2004. godine, kada je usvojena Uredba UNMIK-a o sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, koja je naknadno zamenjena zakonima Republike Kosovo. Vredi napomenuti da je od 2009. godine, na osnovu važećeg Zakona o poreskoj administraciji i postupke, svaka transakcija iznad 500 (petsto) evra, izvršena između lica koja se bave privrednom delatnošću, obavezno se obavlja preko bankovnog računa. Na kraju, i što je važno, još 2013. godine je usvajanjem Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela, omogućena proširena konfiskacija imovine, mimo odredbi Zakonika o krivičnom postupku onda kada iste nisu bile dovoljne.

281. Imajući u vidu da, u kontekstu tereta dokazivanja pojedinca da dokaže opravdanost imovine čije oduzimanje predlaže Biro, odnosno obaveze da se retroaktivno dokaže zakonitost ove imovine od 17. februara 2008. godine, Sud smatra da je relevantno i analizirati relevantne zakonske odredbe koje omogućavaju obezbeđivanje potrebne dokumentacije za pojedinca kako bi imao „razumne/objektivne mogućnosti“ da opravda relevantnu imovinu. U tom kontekstu i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud prvo primećuje da u kontekstu poreza na lični dohodak, (i) relevantnim zakonom iz 2010. godine, utvrdio obavezu čuvanja ovih podataka u periodu od najmanje šest (6) godina nakon isteka poreskog perioda; dok (ii) relevantni zakon iz 2024. godine precizira obavezu čuvanja podataka na period od šest (6) do deset (10) godina, u zavisnosti od odredbi zakona. Drugo, u kontekstu bankarskih transakcija, prema gore navedenim pojašnjenjima, zakonski rok na osnovu kojeg su nadležni organi dužni da čuvaju podatke je pet (5) godina. Treće, Sud primećuje da se podaci koji se odnose na prijavu imovine, na osnovu (i) relevantnog zakona iz 2010. godine, čuvaju u periodu od deset (10) godina od njihovog prijavljivanja i od završetka rada u javnoj službi; (ii) u relevantnom zakonu iz 2011. godine, čuvaju se u periodu od deset (10) godina od trenutka prestanka ili razrešenja funkcije i, gore pomenuti zakon izričito određuje da nakon isteka ovog roka, Agencija uništava ove podatke; dok (iii) tek uz odobrenje relevantnog zakona iz 2022. godine, utvrđeno je da sačuvanje ovih podataka podleže relevantnom zakonodavstvu na snazi za arhive. Četvrto i konačno, Sud primećuje da u kontekstu oduzimanja imovine stečene krivičnim delom, Zakon br. 06/L-087 o proširenim ovlašćenjima za konfiskaciju imovine, ograničava mogućnost konfiskacije iste na retroaktivni period od deset (10) godina, odnosno deset (10) godina pre dana kada je pokrenuta istražna faza za relevantno krivično delo.
282. U kontekstu povezanosti retroaktivne primene zakona od 17. februara 2008. godine i tereta dokazivanja a koji se zasniva na proceni verovatnoće, odnosno prema definiciji zakona, na uverenju da „je nešto moguće ili ima više šanse da bude moguće“, Sud podseća da pokretanje postupka vrši Biro, ako relevantan službenik istog smatra da postoji nesklad između prihoda i imovine koja prelazi vrednost od 25.000 (dvadeset pet hiljada) evra. Informacije za potrebe ove provere prema članu 19. (Prikupljanje informacija radi provere) Osporenog zakona, uključuju, ali nisu ograničene na (i) imovinu, lokaciju imovine i vrednost; (ii) vrednost imovine u vreme sticanja; (iii) vrednost stečeno od imovine prilikom

prenosa; (iv) preobračaj imovine; (v) redovne i neredovne prihode stranke u postupku; (vi) troškove izdržavanja fizičkog lica i članova porodice stranke u postupku; (vii) ostale troškove; (viii) novčane obaveze; (ix) prenos imovine na fizička ili pravna lica; (x) prenos imovine na stranku u postupku; (xi) troškove putovanja u inostranstvo od imovine stranke u postupku; i (xii) privremene mere i terete na imovinu kao i obaveze građansko-pravne prirode koje je preuzela stranka u postupku.

283. Sud dalje ističe da u davanju navedenih informacija Biro podržava celokupna državna administracija na osnovu člana 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona. S obzirom na to da u momentu kada na fizičkom licu, odnosno subjektu provere pada teret da dokaže opravdanost predmetne imovine, to nije slučaj, a na osnovu stava 2. člana 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona, pojedinac je taj koji mora protivargumentovati na osnovu dokumenata i dokaza kategorije podataka prema članu 19. (Prikupljanje informacija radi provere) osporenog zakona, uključujući, ali ne ograničavajući se na (i) troškovi izdržavanja fizičkog lica i članova porodice stranke u postupku; (ii) ostale troškove; i (iii) troškove za putovanja u inostranstvo od imovine stranke u postupku, podaci ovi, za koje je razumno moguće da ih nije lako obezbediti/argumentovati u vidu dokaza i/ili dokumentacije. Dok, u svrhu tereta dokazivanja pojedinca da retroaktivno opravda relevantnu imovinu, pružanje podataka/dokaza i/ili dokumentacije koji se odnose na druge kategorije podataka navedene u članu 19 (Prikupljanje informacija radi provere) osporenog zakona, uključujući (i) imovinu, lokaciju imovine i vrednost; (ii) vrednost imovine u vreme sticanja; (iii) vrednost stečenu od imovine u slučaju transakcije; (iv) preobračaj imovine; (v) redovne i neredovne prihode stranke u postupku; (vi) novčane obaveze; (vii) prenos imovine na fizička i pravna lica; (viii) prenos imovine na stranku u postupku; i (ix) privremene mere i terete na imovini kao i građansko-pravne obaveze koje je na sebe preuzela stranke u postupku, mogu biti uslovljene zakonskim rokovima u važećim zakonima koji su gore objašnjeni koji se odnose na obaveze čuvanja registra i/ili relevantnih podataka.
284. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, u principu, važeći zakoni ne definišu obaveze očuvanja podataka za period duži od deset (10) godina. S druge strane, Osporeni zakon, u kontekstu tereta dokazivanja, ne sadrži nikakvu procesnu garanciju na osnovu koje bi „objektivna nemogućnost“ da se predoče dokumenti i/ili dokazi mogla da posluži kao razlog za opravdanje imovine koja je predmet provere. Kako je gore objašnjeno, na osnovu mišljenja Venecijanske komisije i sudske prakse ESLJP-a, teret dokazivanja bi bio razuman, kada bi subjekt verifikacije imao mogućnost da pred nadležnim sudom argumentuje objektivnu nemogućnost da dostavi sudu dokument u prilog opravdanosti relevantne imovine, uključujući i okolnosti u kojima su istekli zakonski rokovi za očuvanje iste.
285. S obzirom da (i) osporeni zakon ne sadrži takvu procesnu garanciju u kontekstu tereta dokazivanja; i (ii) retroaktivna primena Osporenog zakona od 17. februara 2008. godine, odnosno u vremenskom periodu koji u principu prevazilazi zakonske rokove koji se odnose na obaveze organa, uključujući pojedince, da sačuvaju podatke koji su relevantni za dokazivanje i opravdanosti ili neopravdanosti imovine, i pored činjenice da se retroaktivnom primenom zakona sledi legitiman cilj, odnosno od javnog interesa, Sud ocenjuje da se Osporenim zakonom ovaj cilj ne ostvaruje kroz mehanizme srazmerne osnovnim pravima i slobodama.
286. Tačnije, u takvim okolnostima ne postoji razumna ravnoteža između države i pojedinca, jer (i) period retroaktivne primene zakona, u principu, prevaziđe zakonske rokove u relevantnim zakonima koji se primenjuju u datom kontekstu održavanja/čuvanja registara i/ili podataka, (ii) u okolnostima u kojima je cela državna administracija dužna da saraduje

sa Zavodom, a teret dokazivanja o opravdanosti sporne imovine pada na pojedinca, i (iii) koji nema koristi od razumne procesne garancije, na osnovu koje bi pred nadležnim sudom mogao da argumentuje objektivnu nemogućnost pružanja i/ili izvođenja dokaza koji idu u prilog opravdanosti imovine koja je predmet provere.

287. Znači, na osnovu gore navedenih pojašnjenja, dok Sud naglašava da retroaktivna primena zakona u kontekstu Osporenog zakona, sledi „*legitimni cilj*“ javnog interesa, (i) određivanje vremenskog perioda u kontekstu retroaktivne primene Zakona da je od 17. februara 2008. godine, odnosno za period duži od petnaest (15) godina, što u principu prevazilazi obaveze utvrđene važećim zakonima za čuvanje/pristup podataka putem kojih bi se retroaktivno moglo dokazati opravdano poreklo imovine; i (ii) uključujući u odsustvo procesne garancije u kontekstu tereta dokazivanja koji bi omogućio subjektima provere da raspravljaju pred relevantnim sudovima u vezi sa „*objektivnom nemogućnošću*“ obezbeđivanja takvih podataka, po oceni Suda, ne balansira na odgovarajući način (i) legitiman cilj javnog interesa; i (ii) osnovna prava i slobode pogođenih pojedinaca.

### *Zaključak*

288. Shodno tome, Sud nalazi da tačka 2.1 stava 2. člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa članom 34. (Rasprava u prvom stepenu) Osporenog zakona krši načelo pravne sigurnosti zajemčeno kroz stav 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava i pravo na imovinu garantovano stavovima 1. i 2. člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola 1. EKLJP.
289. Prema pojašnjenjima datim u ovoj presudi, u rešavanju sporne povrede kao što je gore navedeno kroz izmene i/ili dopunu gore navedene odredbe, Skupština mora da obezbedi da retroaktivna primena zakona bude uravnotežena i/ili proporcionalna teretu dokazano, ili (i) određivanjem razumnih retroaktivnih rokova na osnovu analize i procene važećih zakona Republike Kosovo, uključujući u kontekstu pristupa podacima koji su relevantni za dokazivanje ne/opravanosti imovine; i/ili (ii) kroz razjašnjenje proceduralnih garancija u kontekstu tereta dokazivanja pojedinca, što bi omogućilo ovom drugom da argumentuje pred relevantnim sudovima u vezi sa objektivnom nemogućnošću pružanja relevantnih dokaza.

### ***(iii) Povreda principa pravne sigurnosti kao rezultat kolizije zakonskih odredbi u kontekstu trajanja primene zakona nakon prestanka funkcije službenog lica***

290. Sud se najpre poziva na vremenski okvir osporenog zakona, odnosno na stav 2. člana 2. (Delokrug primene) osporenog zakona, koji utvrđuje da se isti primenjuje na neopravdanu imovinu stečenu od strane službenih lica i trećih lica (i) tokom vršenja njegove/njene funkciju, ali ne i za imovinu stečenu pre 17. februara 2008. godine; i (ii) unutar deset (10) godina od trenutka kada isti prestanu da obavljaju svoje funkcije. S druge strane, član 22 (Period provere imovine) osporenog zakona određuje period provere imovine, precizirajući da se provera vrši nad imovinom stečenom tokom (i) perioda vršenja javne funkcije, a može se i proširiti i na (ii) period nakon što javni službenik više ne obavlja javnu funkciju, pod uslovom da vremenski period verifikacije ne može biti duži od pet (5) godina nakon što je javni funkcioner prestao da vrši javnu funkciju.
291. Tačnije, Sud primećuje da se, na osnovu člana 2. (Delokrug primene) osporenog zakona, ovaj zakon primenjuje na neopravdanu imovinu stečenu za period vršenja funkcije službenih lica, od datuma 17. februara 2008. godine i unutar deset (10) godina od trenutka

kada relevantni subjekti prestaju da vrše svoju funkciju. Dok se, na osnovu člana 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, uprkos činjenici da se provera imovine vrši za imovinu stečenu tokom perioda vršenja javne funkcije od strane službenog lica, izuzetno, kada Biro proceni ili utvrdi da je imovina službenog lica, stečena nakon vršenja javne funkcije, u velikoj meri veća od zakonitih prihoda ili imovine stečene tokom vršenja javne funkcije od strane službenog lica, Biro može da produži verifikaciju i za period nakon što javni službenik više ne obavlja javnu funkciju, period koji ne može biti duži od pet (5) godina od prestanka javne funkcije službenog lica.

292. U kontekstu navoda podnosioca zahteva u pogledu pravne kolizije između dva navedena člana, Sud najpre podseća da oduzimanje imovine predstavlja „mešanje“ u pravo na zaštitu imovine zagarantovano članom 46. Ustava i članom 1. Protokol br. 1 EKLJP. Pravne norme koje imaju za posledicu „mešanje“ u imovinsko pravo, kao ustavno pravo, prema napred navedenim principima, moraju biti „jasne“ i „predvidive“. U tom kontekstu, Sud ponavlja opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a, sopstvene sudske prakse i kontrolne liste za vladavinu prava Venecijanske komisije, prema kojima je princip pravne sigurnosti, koji je oličen u konceptu vladavine prava, zagarantovan članovima 3 i 7 Ustava, i u svim članovima EKLJP, zahteva da prava i obaveze budu „propisane zakonom“, kao i da relevantne odredbe zakona budu „jasne, dostupne i predvidive“ (vidi, u ovom kontekstu, slučajeve ESLJP, [Beyeler protiv Italije](#), br. 33202/96, presuda od 5. januara 2000. godine, stav 109; [Hentrich protiv Francuske](#), br. 1361/88, presuda od 22. septembra 1994. godine, stav 42; i [Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; [9405/81](#), presuda od 8. jula 1986. godine, stav 110; i, između ostalog, slučaj Suda [KO100/22 i KO101/22](#), podnosioci: *Abelard Tahiri i deset (10) drugih poslanika*, kao i *Arben Gashi i deset (10) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi sa ocenom 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, stav 347; i [KO216/22 i KO220/22](#), podnosioci zahteva: *KO216/22, Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*; *KO220/22, Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Ocena ustavnosti članova 9, 12, 46. i 99. Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, presuda od 2. avgusta 2023. godine, stav 227).
293. Na osnovu dve osporene odredbe i u vezi sa kojima se tvrdi sukob, Sud primećuje da (i) Osporeni zakon se primenjuje na imovinu koju su neopravdano, direktno ili indirektno, stekla službena lica i treća lica; dok (ii) provera imovine se vrši za imovinu stečenu tokom vršenja javne funkcije od strane funkcionera, a izuzetno i za period nakon što javni funkcioner više ne obavlja javnu funkciju. Dok je članom 2. Osporenog zakona definisan vremenski period u kome Biro može da proveri imovinu stečenu tokom vršenja funkcije, odnosno u periodu od deset (10) godina nakon njenog prestanka, član 22. Osporenog zakona definiše izuzeće od ovog načela, što omogućava da se, izuzetno, proveri i imovina stečena nakon prestanka funkcije dotičnog funkcionera. Izuzeće je pod uslovom da je imovina službenog lica, stečena nakon vršenja javne funkcije, u velikoj meri veća od zakonitih prihoda ili imovine stečene tokom vršenja javne funkcije službenog lica. Sud primećuje da je ovaj izuzetak, odnosno „mešanje“ u imovinska prava relevantnog subjekta, „definisano zakonom“ i da sledi „legitiman cilj“ od javnog interesa. Svrha borbe protiv korupcije u javnom sektoru opravdava podvrgavanje kontroli Državnog biroa i javnih funkcionera nakon prestanka vršenja javne funkcije, prema kriterijumima definisanim zakonom. Rekavši to, u balansiranju između legitimnog cilja i proporcionalnosti neophodne za zaštitu osnovnih prava i sloboda, Sud naglašava principe koji se odnose na pravnu sigurnost, uključujući i u kontekstu neophodne „jasnoće i predvidljivosti“ važećeg zakona.

294. U gore navedenom kontekstu, Sud primećuje da stav 2. člana 2. Osporenog zakona precizira da se provera primenjuje na imovinu stečenu tokom vršenja funkcije i u roku od 10 (deset) godina od trenutka kada dotični službenici prestanu da obavljaju funkciju. S druge strane, stavom 3. člana 22. Osporenog zakona određeno da rok iz stava 2. ovog člana, odnosno rok u kome se provera imovine može produžiti i za period nakon što službeno lice više ne vrši javnu funkciju, „*ne može biti duže od pet (5) godina od prestanka javne funkcije službenog lica*”. Rekavši to, gore navedene odredbe ne preciziraju ni „*jasno*“, niti uz dovoljnu „*predvidljivost*“, jedno od najbitnijih pitanja osporenog zakona, odnosno rok u kome stečena imovina može biti predmet provere. Tačnije, zajedničko čitanje dviju navedenih odredbi ne pojašnjava (i) da li samo imovina stečena tokom vršenja funkcije podleže proveru i ova provera se može vršiti dok ne prođe rok od deset (10) godina od završetka funkcije; ili (ii) ako imovina stečena tokom funkcije i ona stečena još deset (10) godina nakon završetka funkcije podleže proveru. Štaviše, gore navedene odredbe ne pojašnjavaju da li produženje provere imovine relevantnog službenika nakon završetka obavljanja funkcije, (i) može uključivati samo imovinu stečenu u periodu od pet (5) godina nakon prestanka funkcije; (ii) može uključiti samo gore navedenu imovinu i postupak može biti pokrenut samo u periodu od pet (5) godina nakon završetka funkcije; ili (iii) može uključiti samo imovinu stečenu u periodu od pet (5) godina nakon prestanka funkcije, ali se postupak može pokrenuti u periodu od deset (10) godina u skladu sa odredbama stava 2 člana 2. Osporenog zakona.
295. U svojoj sudskoj praksi, Sud je takođe kontinuirano naglašavao da uzimajući u obzir prethodno navedene principe koji se odnose na „*predvidljivost*” i „*jasnoću*” zakona i značaj ovog koncepta za princip pravne sigurnosti, na osnovu i relevantnih mišljenja Venecijanske komisije, u principu, „*prava i obaveze*” moraju biti „*propisane zakonom*“, čije odredbe moraju biti „*jasne, pristupačne i predvidive*“, kako bi se omogućilo izvršnoj vlasti/javnim organima da vrše diskreciono pravo samo u oblastima gde je takva nadležnost delegirana, a ne samo zato što je zakon nesiguran ili nejasan, ali i da omogući pravnim subjektima da na odgovarajući način prilagode relevantno ponašanje i očekivanja (vidi slučaj Suda KO216/22 i KO220/22, podnosioci zahteva: KO216 /22, *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*; KO220/22, *Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citirano, stav 227).
296. U slučaju osporenog zakona, nedostatak takve jasnoće omogućava državnim organima, uključujući i Državni biro, da imaju potpunu diskreciju pri tumačenju rokova definisanih u stavu 2 člana 2 i stavu 3. člana 22. Osporenog zakona, kršeći načelo pravne sigurnosti i povređujući prava i osnovne slobode pojedinca, uključujući tako što im onemogućava da na odgovarajući način prilagode svoje relevantno ponašanje i očekivanja.
297. „*Nejasnoća*“ sadržana u stavu 2 člana 2 i stavu 3. člana 22. Osporenog zakona, (i) sa jedne strane, povećava punu diskrecionu slobodu organa vlasti u donošenju odluka u vezi sa važećim rokovima za produženje perioda provere imovinskog stanja funkcionera nakon završetka funkcije; dok (ii) s druge strane, narušava „*jasnoću*“ i „*predvidljivost*“ neophodne u kontekstu sigurnosti osnovnih prava i sloboda.

### *Zaključak*

298. Shodno tome, Sud nalazi da tačka 2.2 stava 2 člana 2 (Delokrug primene) u vezi sa stavom 3 člana 32. (Period provere imovine) Osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava.



299. Prema pojašnjenjima datim u ovoj presudi, pri adresiranju gore navedene sporne povrede, Skupština izmenama i/ili dopunama navedene odredbe, mora osigurati da norme kojima se utvrđuju rokovi u kojima Biro može proveravati imovinu stečenu tokom i nakon obavljanja funkcije, uključujući i one u kojima se mogu pokrenuti istrage i relevantni postupci, moraju biti potpuno „jasne“ i „predvidive“.

## **2. Ocena ustavnosti članova 18, 19, 20. i 23. osporenog zakona**

### **A. Suština navoda/argumenata i protivargumenata strana**

300. Kao što je elaborirano u delu ove presude koji se odnosi na navode podnosilaca zahteva, poslednje navedeni, u suštini, tvrde da su članovi 18. (Pokretanje postupka), 19. (Prikupljanje informacija radi provere), 20. (Obaveza saradnje), 23 (Postupak u Birou) i 34 (Razmatranje u prvom stepenu) osporenog zakona, u suprotnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP kao i članom 32 [Pravo na pravno sredstvo] Ustava. Podnosioci zahteva, u suštini, tvrde da je (i) obaveza državnih institucija, pravnih i fizičkih lica, uključujući i subjekta provere, da saraduju sa Birom, pod pretnjom krivične prijave državnom tužiocu za krivično delo „neizvršenje sudskih odluka“ prema odredbama Krivičnog zakonika, u suprotnosti sa pravom na ćutanje i pravu da ne inkrimiše sebe i članove porodice; dok (ii) standard dokazivanja na osnovu „procene verovatnoće“ nije dovoljan za opravdanje pokretanja i sprovođenja postupka verifikacije i oduzimanja imovine. Štaviše, oni tvrde da postupak ne uključuje dovoljne procesne garancije, uključujući i one koje se odnose na princip jednakosti oružja, odnosno pravo na pristup dokumentima i pravo na saslušanje i pravo na delotvorno pravno sredstvo.
301. S druge strane, Ministarstvo pravde, između ostalog, protivargumentuje da Biro ima pravo samo da prikuplja i proverava podatke o imovini subjekta verifikacije, a da konačnu odluku o oduzimanju donosi sud, takođe ističući da osporeni zakon sadrži sve neophodne procesne garancije, uključujući i činjenicu da će sve informacije biti dostupne stranci koja je predmet postupka provere, osim u slučajevima kada bi ti podaci „narušili postupak verifikacije, oštetili dokaze, kao i bi mogli ugroziti javni interes“. U kontekstu standarda dokazivanja, Ministarstvo pravde, između ostalog, ističe da je standard potvrdila i Venecijanska komisija kao standard dokazivanja u građanskom postupku, kako u prvom, tako i u drugom mišljenju Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o državnom birou gde je ocenila regulisanje pitanja tereta dokazivanja na zadovoljavajući način.

### **B. Ocena Suda**

302. Sud najpre ističe da poglavlje V (Provera neopravdane imovine) osporenog zakona, reguliše postupak provere neopravdane imovine u okviru Biroa. Tačnije, ovo poglavlje sadrži sledeće članove: 18. (Pokretanje postupka), 19. (Prikupljanje informacija radi provere), 20. (Obaveza saradnje), 21 (Pravo na zastupanje), 22 (Period provere imovine) i 23 (Postupak u Birou). S druge strane, član 34. (Razmatranje u prvom stepenu) je deo Poglavlja VIII (Sednica razmatranje predloga za oduzimanje) osporenog zakona, a koji se uglavnom odnosi na teret dokazivanja, odnosno građanskopravni standard procene verovatnoće, koji je Sud već elaborisao i ocenio u prethodnom delu ove presude.
303. U kontekstu ovih odredaba, Sud najpre primećuje da na osnovu stava 1. člana 18. osporenog zakona, Biro pokreće postupak verifikacije na osnovu „verodostojnih i pouzdanih“ informacija koje se odnose na neopravdanu imovinu, odnosno „svaku informaciju,

dokument, dokaz, svetočenje ili podatak koji sugeriše da postoji nesklad između legalnog prihoda i stvorenog bogatstva“, u slučajevima kada: (i) primi informacije, dokumente, dokaze, svetočenje ili podatke iz različitih izvora, uključujući fizička i pravna lica; (ii) primi informacije, dokumenta, dokaze, svetočenje ili podatke od institucija Republike Kosovo ili inostranih; kao i (iii) ima pristup informacijama, dokumentima, dokazima, svetočenjima ili podacima, ali koje ne primi zvanično a isti su javni ili dostupni u bilo kom obliku. Takođe, ovaj član, u svojim stavovima 2 i 3, obavezuje institucije Republike Kosovo, uključujući ali ne ograničavajući se na (i) Agenciju za sprečavanje korupcije; (ii) Poresku upravu Kosova; (iii) Carinu Kosova; (iv) Centralnu banku Kosova; (v) Finansijsko obaveštajnu jedinicu; i (vi) javne beležnike i privatne izvršitelje, da, na zahtev Biroa, „aktivno bez odlaganja dostave tražene informacije“, kao i kad god poseduju ili dođu u posed bilo koje informacije, dokumenta, dokaze, svetočenja ili podatke koji sadrže verodostojne i pouzdane informacije o neopravdanj imovini, iste bez odlaganja proslede Državnom birou.

304. Sud takođe podvlači da Biro ispituje da li se prikupljeni podaci odnose na službeno lice koje je subjekat osporenog zakona, kao i da li su isti pouzdani. U skladu sa stavovima 6, 7 i 8 člana 18. osporenog zakona, generalni direktor Biroa na prvi pogled procenjuje visinu nesklada između imovine i zakonitih prihoda, dajući prednost predmetima sa najvećom vrednošću neusklađenosti sve do praga utvrđenog ovim zakonom, i donosi obrazloženu odluku o pokretanju postupka verifikacije ili odlučuje da se postupak ne pokrene kada nisu ispunjeni zakonski uslovi. Zakonodavac je u stavu 10. ovog člana utvrdio i pravo stranke koja je predmet provere da ima pristup svim informacijama koje je Biroa primio i obradio, osim u slučajevima kada bi te informacije „ugrozile postupak provere, oštetile dokaze, kao i mogle bi štetiti javnom interesu“, ograničenje za koje sud donosi pismenu odluku. Sud ističe da član 19. osporenog zakona sadrži neiscrpnu listu informacija koje Državni biro prikuplja u postupku verifikacije i utvrđuje da će se sa ličnim podacima postupati i obrađivati u skladu sa važećim zakonima.
305. S druge strane, član 20. osporenog zakona dalje reguliše obavezu saradnje (i) institucija Republike Kosovo; (ii) domaćih fizičkih ili pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja; kao i (iii) drugih domaćih fizičkih i pravnih lica, saradnja koja se proteže do te mere da se „pravo na privatnost i pravo na neinkriminisanje“ ne povređuje i da traženu pomoć, informacije i dokumente moraju obezbediti Birou najkasnije u roku od 30 (trideset) dana od dana podnošenja zahteva, osim informacije koja se pribavlja po posebnom postupku. Sud takođe primećuje da su stavovi 3. do 7. člana 20. osporenog zakona utvrđuju postupak i posledice u slučaju nesaradnje. Ukoliko gore navedeni subjekti ne odgovore na zahtev Državnog biroa, isti može da traži od nadležnog suda da prema ovom subjektu donese rešenje o nedostavljanju informacija i dokumenata po zahtevu Biroa. U slučaju da navedeni subjekat ne sprovede ovo rešenje u roku ne dužem od 5 (pet) dana, onda Državni biro protiv subjekta koji nije saradivao podnosi krivičnu prijavu Državnom tužiocu za krivično delo „neizvršenje sudske odluke“, prema odredbama Krivičnog zakonika. Na kraju, Sud takođe ističe da je članom 61. (Primena odredaba drugih zakona) osporenog zakona utvrđeno da se, za procesna sudska pitanja koja nisu uređena ovim zakonom, primenjuju na odgovarajući način odredbe relevantnog zakona o parničnom postupku.
306. Nadalje, Sud podseća da član 23 (Postupak u Birou) osporenog zakona reguliše postupak provere neopravdane imovine unutar Biroa, odnosno pre slanja predloga za oduzimanje nadležnom sudu. Tačnije, ovim članom u stavu 1. utvrđeno je da generalni direktor odlučuje o pokretanju postupka u skladu sa članom 18. (Pokretanje postupka) ovog zakona, a prvo (i) traži, prikuplja informacije i analizira druge relevantne informacije o slučaju u skladu sa članom 19 (Prikupljanje informacija radi provere) osporenog zakona i traži pomoć od

institucija Republike Kosovo u skladu sa zakonodavstvom na snazi; (ii) traži informacije od stranke u postupku i subjekata utvrđenih u članu 20 (Obaveza saradnje) ovog zakona; (iii) ispituje okolnosti koje su povezani sa slučajem; i (iv) može pozvati stranku u postupku da pruži dokaze, radi identifikovanja druge imovine ili razjašnjenja sumnji u vezi sa imovinom na verifikaciji. Postupak sprovodi službenik Biroa, kome se predmet dodeljuje odlukom generalnog direktora, a sve informacije i dokumenti se prikupljaju u skladu sa važećim zakonodavstvom. Dalje, službenik Državnog biroa može zahtevati od generalnog direktora da se odluka o verifikaciji proširi i na treće lice kada se primeti da je imovina prenet na to lice. Dalje i nakon pripreme spiska imovine, Sud primećuje da na osnovu navedenog člana, Biro poziva stranku u postupku da dostavi dokaze i podatke kojima bi se opravdalo poreklo listirane imovine u roku od 60 (šezdeset) dana, i (i) ako službenik Biroa primeti da nema neslaganja između prihoda i imovine, ili da vrednost neslaganja ne prelazi vrednost od 25.000 (dvadeset pet hiljada) evra, onda predlaže da se slučaj zatvori a obrazloženi predlog se dostavlja generalnom direktoru, koji potom odlukom zatvara predmet; a (ii) ako se, na osnovu procene verovatnoće, postigne gore navedeno neslaganje, službenik Državnog biroa predlaže generalnom direktoru oduzimanje imovine, koji zatim podnosi sudu predlog za oduzimanje imovine, zajedno sa spisima predmeta i dokaze koje je pružila stranka u postupku, ukoliko ih ima. Dalje i prema stavu 9 člana 23. (Postupak u Birou) osporenog zakona, u slučaju da se stranka u postupku ne odazove pozivu Biroa, a vrednost neslaganja iznosi preko 25.000 (dvadeset pet hiljada) evra i ispunjen je standard „procene verovatnoće“, tada se pretpostavlja da je imovina stečena neopravdano i sledi predlog za njeno oduzimanje kao u gore navedenom postupku. Takođe, stavom 11. ovog člana predviđeno je da, u svako vreme tokom postupka verifikacije, Biro može da podnese pred sudom zahtev za uvođenje privremene mere obezbeđenja imovine na verifikaciji u skladu sa članom 24 (Privremena mera obezbeđenja imovine) ovog zakona. Dalje, osporenim zakonom je utvrđeno da Državni biro mora da završi postupak verifikacije u roku od devedeset (90) dana, a kada je slučaj komplikovan, službenik Državnog biro može tražiti dodatni rok ne duži od četrdeset pet ( 45) dana. Izuzetno, postupak verifikacije imovine u Biro može trajati do 1 (jedne) godine kada je postupak zavisn od zahteva za međunarodnu pravnu saradnju.

307. Na kraju, a na osnovu člana 34. osporenog zakona, (i) prvo Biro pred nadležnim sudom iznosi dokaze o ispunjavanju građanskog standarda procene verovatnoće, da je imovina koja je predmet ispitivanja, neopravdana; dok (ii) stranka u postupku, odnosno lice za čiju imovinu Biro tvrdi da je neopravdana, mora dokazati suprotno pred relevantnim sudom.
308. U kontekstu gore navedenih pojašnjenja, Sud podseća da su navodi podnosioca zahteva, u principu, povezani sa (i) obavezom saradnje sa Birom povodom prava dane inkriminiše samog sebe; i (ii) pravom stranke da bude obavestena o svim postupcima sprovedenim u kontekstu provere imovine, uključujući i u vezi sa uvođenjem mera bezbednosti u spornoj imovini, kao i pravo na pravno sredstvo, kao i (iii) principom pravne sigurnosti, navode koje će Sud oceniti u nastavku.

### ***(i) obaveza saradnje u odnosu na pravo da ne inkriminiše samog sebe***

309. U ovom kontekstu, Sud se prvo poziva još jednom na članove 18. i 20. osporenog zakona, ove odredbe koje sadrže obavezu saradnje sa Birom za (i) državne institucije; (ii) fizička i pravna lica sa javnim ovlašćenjima; i (iii) druga fizička i pravna lica, a koja su u roku od 30 (trideset) dana, dužna da Birou dostave podatke po zahtevu. Kao što je gore elaborisano, u slučaju odbijanja saradnje, na zahtev Biroa, nadležni sud donosi rešenje o obavezi pružanja informacija, u slučaju nesprovođenja koje, u roku od 5 (pet) dana, Biro podnosi krivičnu

prijavu državnom tužiocu protiv nadležnog subjekta za krivično delo „neizvršenje sudske odluke“, prema odredbama Krivičnog zakonika.

310. Od ove obaveze saradnje pod pretnjom krivičnog gonjenja, osporenim zakonom su predviđeni i izuzeci, čija je primena prepuštena relevantnom sudu. Tačnije, (i) na osnovu stava 8. člana 20. osporenog zakona, rešenje o dostavljanju dokumenta i informacija protiv subjekata provere, donosi sud ako oceni da je „*zahtev Biroa osnovan i obrazložen*“; (ii) na osnovu stava 6. člana 20. osporenog zakona, sud neće doneti odluku o izdavanju informacija i dokumenata prema zahtevu Biroa, kada je taj zahtev upućen državnom tužiocu i kada državni tužilac obaveštava da bi pružanje takvih informacija i dokumenata uticalo na istragu krivičnih predmeta koji su u postupku; i (iii) u slučaju da sud procenjuje iz odgovora subjekta da tražene informacije ili dokumenti nisu dostupni nijednoj drugoj instituciji, tada će doneti rešenje o izdavanju informacija i dokumenata „*u meri u kojoj oni ne ugrožavaju bezbednost zemlje ili direktno ne povređuju neko ustavno ljudsko pravo, kako bi se omogućila provera imovine*“, dok se bilo koja informacija ili dokument izvučen ovim postupkom, ne objavljuje i niko ne može imati pristup u isti, osim u sudskom postupku.
311. Važno je naglasiti da svaka ocena nadležnog suda u vezi sa donošenjem rešenja kojim se relevantni subjekat obavezuje da saraduje sa Državnim birom, mora biti u skladu sa odredbama stava 1. člana 20. osporenog zakona, a prema kome se „*obaveza saradnje za lokalna fizička i pravna lica proteže u meri u kojoj se ne krše pravo na privatnost i pravo na neinkriminisanje*“.
312. Sud dalje pojašnjava da je navedeno krivično delo, odnosno „*neizvršenje sudskih odluka*“, sankcionisano članom 394. (Neizvršenje sudskih odluka) Krivičnog zakonika br. 06/074 Republike Kosovo, koji u svom stavu 1. utvrđuje da: „*1. Službeno ili odgovorno lice koje odbije da izvrši pravosnažni nalog, odluku ili presudu suda u Republici Kosovo ili koje ne izvrši odluku u roku koji je utvrđen zakonom ili sudskom odlukom, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora u trajanju do dve (2) godine.*“ Na osnovu definicija iz stava 2. i 5. člana 113. (Definicije) navedenog Krivičnog zakonika, ovo krivično delo može izvršiti (i) službeno lice; ili (ii) odgovorno lice. Prvo, odnosno „*službeno lice*“, prema gore navedenom Zakoniku, podrazumeva: (i) lice koje u državnom organu obavlja službene poslove; (ii) lice koje je izabrano, imenovano ili postavljeno u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili privremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima; (iii) lice u instituciji, preduzeću ili u nekim drugom subjektu nadležnom za obavljanje javnih ovlašćenja koja odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili za javni interes; (iv) službenim lice se smatra i lice kome je povereno stvarno obavljanje određenih službenih dužnosti ili radova; (v) vojno lice, osim kada se radi o odredbama glave XXXIII (krivična dela protiv službenih dužnosti) ovog Zakonika. Dok se drugo, odnosno „*odgovorno lice*“, definiše kao fizičko lice u okviru pravnog lica, kome su povereni određeni zadaci, odnosno koje je ovlašćeno da deluje u ime pravnog lica i postoji velika verovatnoća da je to lice ovlašćeno da deluje u ime tog pravnog lica.
313. Na osnovu gore navedenih objašnjenja, Sud ističe da se obaveza saradnje, predviđena članom 20. osporenog zakona, a koja u slučaju odbijanja rezultira sa mogućnošću krivičnog gonjenja za navedeno krivično delo, ne važi za subjekta provere, već za (i) državne institucije; (ii) fizička i pravna lica sa javnim ovlašćenjima; i (iii) druga fizička i pravna lica, subjekti koji se po definiciji podudaraju sa „*službenim licem*“ i „*odgovornim licem*“ iz stava 3. i 5. člana 113. (Definicije) Krivičnog zakonika. Štaviše, svaka obaveza saradnje je u proceni relevantnog suda, koji, svaki zahtev Biroa za donošenje rešenja kojim se obavezuju relevantni subjekti da saraduju, odnosno fizička i pravna lica, mora da proceni u svetlu (i)

prava na privatnost; i (ii) prava na neinkriminisanje, a koja se, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, mora tumačiti u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

314. Sud takođe ističe da je zaštita prava na privatnost, kao što je zagarantovano članom 36. [Pravo na privatnost] Ustava u vezi sa članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) EKLJP, izuzetno važna u kontekstu građanskopravne konfiskacije imovine, uključujući obavezu saradnje sa Birom. Osnovni principi koji proističu iz pomenutih članova Ustava i EKLJP razrađeni su u slučajevima Suda i koji uključuju, ali nisu ograničeni na slučajevima [KO55/23](#), podnosilac *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, presuda, od 22. decembra 2023. godine, stavi 415-440); [KI56/18](#) (podnosilac *Ahmet Frangu*, presuda od 22. jula 2020. godine, stav 83) i [KI113/21](#) (podnosilac *Bukurije Xhonbalaj*, presuda od 20. decembra 2021. godine, stav 71). U tom kontekstu, Sud najpre podseća da je stavom 1. člana 20. osporenog zakona uslovljena obaveza saradnje relevantnih subjekata zaštitom prava na privatnost, ocena koja pripada relevantnom sudu, u skladu sa obavezama koje proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a.
315. Štaviše a pored gore navedene garancije, Sud primećuje da osporeni zakon sadrži još nekoliko posebnih odredbi u vezi sa obezbeđenjem ovog prava. Tačnije, (i) prema članu 19. osporenog zakona, kojim se uređuje prikupljanje informacija radi provere, određeno je da će se „sa ličnim podacima postupati i obrađivati u skladu sa važećim zakonima“; dok (ii) se prema stavu 11 člana 20 osporenog zakona, koji reguliše obavezu saradnje za institucije Republike Kosovo, za fizička i pravna lica sa javnim ovlašćenjima i druga pravna i fizička lica, naglašava i primena „relevantnog zakona za zaštitu podataka“.
316. U navedenom kontekstu, a tačnije u kontekstu obaveze subjekata koji su precizirani u osporenom zakonu da saraduju sa Državnim biroom, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP-a. Isti je u nekim slučajevima ocenjivao obavezu operatera mobilne telefonije, dobavljača internet usluga, banaka, elitnih sportista i bolnica da vlastima daju lične podatke kojima raspolažu, prema zahtevu zakona ili bilo kog naloga koji su izdale vlasti. Na primer, i između ostalog, u predmetu ESLJP *Breyer protiv Nemačke*, zakonska obaveza operatera mobilne telefonije da registruju lične podatke korisnika pripejd SIM kartica i da ih stavi na raspolaganju vlastima, u skladu sa Zakonom o telekomunikacijama, koji je ovlastio različite organe vlasti da zahtevaju dobijanje i saopštavanje takvih podataka bez ikakve potrebe za sudskom odlukom ili obaveštavanjem zainteresovanih lica, nije smatrano suprotnim članu 8 (Pravo na privatnost) EKLJP. Dok je u drugom slučaju, *Sommer protiv Nemačke*, inspekcija bankarskog računa jednog advokata dovela do kršenja člana 8 (Pravo na privatnost) EKLJP, s obzirom na nizak prag za inspekciju bankarskog računa podnosioca predstavke, odnosno advokatu, širok opseg zahteva za informacijama, naknadno obelodanjivanje i kontinuirano čuvanje ličnih podataka podnosioca predstavke i neadekvatnost proceduralnih zaštitnih mera (vidi predmete ESLJP, [Breyer protiv Nemačke](#), br. 50001/12, presuda od 30. januara 2020, i [Sommer protiv Nemačke](#), br. 73607/13, presuda od 27. aprila 2017). Navedeni slučajevi, između ostalog i u principu, preciziraju da obaveza saradnje, na osnovu važećih zakona, nije u suprotnosti sa relevantnim odredbama EKLJP, sve dok postoji odgovarajuća ravnoteža/srazmernosti između javnog interesa i osnovnih prava i sloboda, uključujući pravo na privatnost.
317. S druge strane, a vezano za pravo da se čuti i da se ne inkriminiše, Sud ponavlja da se opšta načela u pogledu procesne garancije neinkriminisanja sebe i članova porodice, primenjuju

(i) u krivičnom postupku, kao ustavno pravo optuženog, predviđeno u stavu 6 člana 30 [Prava optuženog] Ustava; kao i (ii) u građanskom postupku, kao pravo svedoka, predviđeno u stavu 1 člana 343 (bez naslova) Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP). Preciznije, Sud podseća da pravo na pravično i nepristrasno suđenje, uključujući i prava optuženog, zagarantovana članovima 30. i 31. Ustava i članom 6. EKLJP, pruža određene minimalne garancije za svaku osobu optuženu za krivično delo, a na osnovu stava 6. člana 30. Ustava, obuhvata i pravo da ne inkriminiše samog sebe (vidi, između ostalog, slučaj Suda, KI110/19, podnosilac *Fisnik Bahtijari*, rešenje o neprihvatljivosti od 8. oktobra 2019. godine, st. 47 i predmeti ESLJP, *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 19187/91, stavovi 68 i 69, presuda od 17. decembra 1996. i *John Murray protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 18731 /91, stav 45, presuda od 8. februara 1996). Na osnovu sudske prakse ESLJP, iako nije specifično pomenuto u članu 6. EKLJP, pravo na ćutanje i privilegija protiv samoinkriminisanja su opštepriznati međunarodni standardi koji leže u centru pojma pravičnog postupka prema članu 6 EKLJP (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP, *John Murray protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], citirano gore, stav 45; [VV], *Bykov protiv Rusije* br. 4378/02, presuda od 10. marta 2009, stav 92). Sud, dalje, takođe podseća da pravo ne inkriminiše samog sebe ima ne samo optuženi u krivičnom postupku, kao što se utvrđuje u stavu 6. člana 30. Ustava, već ova procesna garancija važi i za svedoke u građanskom postupku. U ovom kontekstu, Sud primećuje stav 1. člana 343. (bez naslova) ZPP, prema kojem, „*svedok može da odbije da odgovara na određena pitanja ukoliko za to postoje važni razlozi, a naročito ukoliko bi odgovaranjem na ova pitanja izložio krivičnoj odgovornosti sebe ili svog bližnjeg srodnika po vertikalnoj liniji do bilo kog stepena a po horizontalnoj liniji do trećeg stepena zaključno, svog supružnika ili srodnika po majčinoj liniji do drugog stepena zaključno, i ako je raskinut brak, lice sa kojim živi u vanbračnoj zajednici ili svog staratelja ili lice pod njegovim starateljstvom, svog usvojenika ili usvojenog*“, o kom pravu, relevantni sud je dužan da obaveštava svedoka.

318. Pored toga, Sud se poziva i na stav 5. člana 62. (Dejstvo drugih postupaka u sprovođenju odredaba ovog zakona) osporenog zakona, kojim je propisano da „*Date izjave kao i dokumenti koje je bilo ko dostavio u okviru postupka proveriti i oduzimanja po ovom zakonu, isti se ne mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku*“. Isto tako, Sud se poziva i na stav 1. člana 20. osporenog zakona, koji sadrži posebnu procesnu garanciju za kategoriju drugih fizičkih i pravnih lica, za koja se obaveza saradnje proteže u meri u kojoj se njihovo pravo na privatnost i neinkriminisanje ne povređuje. S druge strane, (i) stavom 7. člana 36. (Izvođenje dokaza) osporenog zakona, svedoku je u toku sudskog postupka dato i pravo da odbije da svedoči u skladu sa relevantnim zakonom o parničnom postupku, odnosno, kao što je gore pomenuto, trenutno članom 343 ZPK; dok prema (ii) stavu 2 člana 37 (Saslušanje stranke čija se imovina predlaže za oduzimanje) osporenog zakona, prilikom saslušanja stranke čija se imovina predlaže da se oduzme, stranka ima pravo da ne odgovori na postavljena pitanja.
319. U kontekstu principa nesamoinkriminisanja, Sud ističe i nalaze iz prvog mišljenja Venecijanske komisije, gde se ističe da „[...] što se tiče obaveze saradnje sa drugim državnim subjektima, to nije problematično. S druge strane, kada je reč o „domaćim fizičkim i pravnim licima“, njihova ljudska prava, posebno pravo na privatnost i pravo da ne budu prinuđeni da sami sebe inkriminišu, su bitna u ovom kontekstu. Čini se da ova ljudska prava nisu adekvatno obrađena. Kao i u krivičnom postupku, može postojati i pravo nesvedočenja, npr. protiv članova porodice. Uređenje iz stava 7. prema kojem u slučajevima nesaradnje fizičkih ili pravnih lica, Biro može da se obrati sudu da ih prinudi, možda nije u skladu sa ovim zahtevima, pa ga treba preispitati.“ (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, CDL-AD(2022)014, citirano gore, stav 48). Dalje, Venecijanska komisija u svom drugom

Mišljenju pominjajući izmene na novi nacrt Zakona o Državnom birou, između ostalog i obavezu drugih lica, uključujući i fizičkih lica, da pružaju relevantne informacije i dokumente, ali bez povrede prava na privatnost i pravo na ne samoinkriminisanje i odredbu da sud može izdati nalog za pružanje takvih informacija i dokumenata, ali ne u meri u kojoj bi to narušilo nacionalnu bezbednost ili ustavna ljudska prava, ili bi uticalo na neku krivično istragu, ista Venecijanska komisija ocenjuje kao „veoma pozitivne” promene (vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije, CDL(2022)053, gore citirano, stav 23). Dok, u pratećoj informaciji Venecijanske komisije, saopštenoj 14. marta 2023. godine u vezi sa najnovijom verzijom Nacrta zakona o Državnom birou, ista ocenjuje da „[...] većina najozbiljnijih problema identifikovanih u mišljenju Venecijanske komisije iz juna 2022. godine, adresirana je, između ostalog, u vezi sa preciznijim definisanjem preduslova za pokretanje postupka verifikacije i unapređenjem garancija ljudskih prava onih koji su uključeni u postupak“.

### *Zaključak*

320. Na osnovu navedenih pojašnjenja, Sud ocenjuje da osporeni Zakon (i) sadrži garanciju na osnovu koje se za fizička lica, uključujući i subjekat provere, obaveza saradnje proteže u meri u kojoj „se ne krše pravo na privatnost i pravo na nesamooptuživanje“ i da je ocenjivanje takve proporcionalnosti u nadležnosti nadležnog suda; s tim što se (ii) posledica odbijanja saradnje, odnosno mogućnost krivične prijave za krivično delo „neizvršenje sudske odluke“, prema odredbama Krivičnog zakonika, ne proteže na fizičko lice, već samo na državne organe i/ili fizička i pravna lica sa javnim ovlašćenjima.

### ***(ii) Prava stranke da bude obavještena o svim postupcima koji se sprovode u kontekstu provere imovine, uključujući i u vezi sa uvođenjem mera obezbeđenja na spornoj imovini, kao i pravo na pravno sredstvo***

321. U vezi sa navodima o povredi procesnih garancija člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a u pogledu obavještenja stranke o postupcima koji se vode protiv njega/njoj i prava na delotvorno pravno sredstvo predviđeno kroz član 32. [Pravo na pravna sredstva] Ustava, Sud podseća da se navodi u vezi sa prvim uglavnom odnose na pravo na pristup dokumentima i spisima predmeta, odnosno načelo jednakosti stranaka i kontradiktornosti, dok se povodom drugog, uglavnom se odnose na pravo na pravno sredstvo, odnosno na pravo na protivljenje pokretanju postupka provere imovine, a koja pitanja će Sud obraditi u nastavku.

### ***(a) Jednakost oružja i princip kontradiktornosti***

322. Sud prvo podseća da na osnovu sudske prakse ESLJP i samog Suda, postoji obaveza upravnih organa da dozvole žaliocima pristup relevantnim dokumentima koji su u posedu upravnih organa, ako je potrebno kroz proceduru za obelodanjivanje dokumenata (vidi, između ostalog, predmet ESLJP, *McGinley i Egan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 10/1997/794/995-996, presuda od 1. juna 1998, stavovi 86 i 90). Štaviše, prema navedenoj sudskoj praksi, uskraćivanje ovog prava, bez ikakvog valjanog razloga, rezultiralo bi uskraćivanjem prava na pravično suđenje, odnosno kršenjem stava 1. člana 6. EKLJP-a. Međutim, prema EKLJP, pravo na obelodanjivanje relevantnih dokaza nije apsolutno. U određenim slučajevima, preovlađujući nacionalni interesi su predstavljeni kako bi se stranci uskratilo pravo na potpun pristup dokazima, uključujući u vezi sa pitanjima nacionalne bezbednosti (vidi predmete ESLJP, [VV] *Regner protiv Češke Republike*, br. 35289/11, presuda od 19. septembra 2017. – u poređenju sa *Corneschi protiv Rumunije*, br. 21609/16,

presuda od 11. januara 2022. godine, Miryana Petrova protiv Bugarske, br. 27148/08, presuda od 21. jula 2016. godine, stavovi 39-40), ili potreba da se određene metode policijske istrage/nadzora drže u tajnosti (Adomaitis protiv Litvanije, br. 14833/18, presuda od 18. januara 2022, stav 68).

323. U kontekstu gore rezimiranih principa, Sud prvo ističe stav 10. člana 18. osporenog zakona, kojim je utvrđeno da: „*Sve informacije koje Biro dobije i obradi biće dostupne strani koja je predmet postupka provere, osim u slučajevima kada bi ova informacija ugrozila postupak provere, oštetila dokaze, kao i mogla bi štetiti javnom interesu. Biro mora službeno zatražiti ograničenje dokumentacije od Suda, o čemu Sud donosi pismenu odluku*“.
324. Tačnije, na osnovu navedene odredbe, stranka koja je subjekt postupka verifikacije će imati pristup svim dokumentima i informacijama koje se nalaze u posedu Biroa, osim ako je takav pristup ograničen od strane relevantnog suda, sa obrazloženjem (i) ugrožavanja postupka verifikacije; (ii) oštećenja dokaza; ili (iii) javnog interesa.
325. Štaviše, takva sudska odluka podleže pravu na pravno sredstvo. Ovo mora se desiti zbog toga što, uprkos činjenici da osporeni zakon nije utvrdio sredstvo žalbe, i isti takođe ne isključuje specifično pravo na žalbu. Tačnije, na osnovu stava 1. člana 53. (Žalba protiv rešenja) osporenog zakona, „protiv rešenja prvostepenog suda dozvoljava se žalba, ako ovim zakonom nije propisano da žalba nije dozvoljena“. U odnosu na rešenje koje se odnosi na ograničenje pristupa relevantnim informacijama/dokumentaciji, nije isključena žalba putem osporenog zakona, a samim tim i na rešenje prvostepenog suda da se subjektu provere ograniči pristup informacijama koje prima i obrađuje Biro, žalba je dozvoljena, odnosno subjekt provere u konkretnom slučaju, ima pristup pravnom sredstvu.

### *Zaključak*

326. Kao posledica i na osnovu prethodno navedenih pojašnjenja, Sud smatra da stav 10 člana 18. osporenog zakona, u načelu, pruža dovoljnu garanciju u okviru principa jednakosti oružja i kontradiktornosti, jer omogućava subjektu provere pristup primljenim i obrađenim informacijama, dok ograničenje u njihovom pristupu može utvrditi samo nadležni sud, odluku protiv koje dotični subjekat može podneti žalbu. Štaviše, a kako je gore naglašeno, u donošenju ovakve odluke, relevantni sud je dužan da postupi u skladu sa sudskom praksom ESLJP, shodno odredbi člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava.

### **(b) Pravo na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava**

327. Sud prvo podseća da je, na osnovu sudske prakse ESLJP i samog Suda, pravo na delotvoran pravni lek protiv bilo kog akta javne vlasti koji je možda povredio osnovna prava i slobode pojedinca propisane zakonom i/ili Ustavom, u principu, ne može biti ograničeno osim ako ograničenje/mešanje je (i) „*propisano zakonom*“; (ii) teži „*legitimnom cilju*“; i (iii) preduzeta mera je bila „*srazmerna*“ cilju koji se nameravalo ostvariti (vidi, između ostalog, slučajeve Suda, KO100/22 i KO101/22, citirani gore, stav 337; KI214/21, sa podnosiocem *Avni Kastrati*, gore citiran, stav 124, KO216/22 i KO220/22, citiran gore, stavovi 385-387).
328. Shodno navedenom i kao što je gore razrađeno, na osnovu odredaba osporenog zakona, u postupku provere imovine subjekta postoji pristup pravnim sredstvima i to se primenjuje u sledećim situacijama: (i) kada subjekat verifikacije traži pristup informacijama i dokumentima koje Biro prima i kojima upravlja, ograničenje koje može doneti samo



prvostepeni sud pismenom odlukom u sudskom postupku protiv čije odluke, na osnovu stav 1. člana 53. (Žalba protiv rešenja) osporenog zakona, subjekt provere može izjaviti žalbu; kao i (ii) kada subjekti koji su dužni da sarađuju, odnosno da daju informacije iz stava 1. člana 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona, odbiju saradnju, za čiju ocenu obavezu razmene informacija odlučuje prvostepeni sud odlukom u meri u kojoj (a) ne krši osnovna prava i slobode; (b) oštećuje dokaze u krivičnom postupku; ili (c) narušava bezbednost zemlje na osnovu stava 4. i 6. člana 20. (Obaveza saradnje) osporenog zakona, sudske postupke protiv kojih takođe na osnovu stava 1. člana 53. (Žalba protiv rešenja) osporenog zakona postoji pravo žalbe.

329. Štaviše, Sud takođe primećuje da je stavom 7. člana 18. (Pokretanje postupka) osporenog zakona, generalni direktor Državnog biroa ovlašćen da donese obrazloženo rešenje za pokretanje postupka verifikacije. S tim u vezi, Sud ističe i konstataciju Venecijanske komisije, koja u svom prvom Mišljenju navodi da generalni direktor donosi obrazloženu odluku da li će pokrenuti ili ne postupak verifikacije, ali da predloženim zakonskim odredbama nije utvrđeno da li navedena odluka mora biti saopštena dotičnom licu i podložna mogućim pravnim sredstvima, za šta Venecijanska komisija zauzima stav da mora biti javna ili barem saopštena dotičnom licu, osim ako postoje opravdani razlozi za bojazan da bi postupak bio ometen ako se tako postupa (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, CDL(2022)014, citirano gore, stav 47). S druge strane, Sud primećuje da čak i u svom drugom mišljenju Venecijanska komisija ponavlja da „[...] *ne postoji posebno pravno sredstvo protiv pokretanja postupka*“ (vidi Drugo mišljenje Venecijanska komisija, CDL(2022)053, citirano gore, stav 26). U tom kontekstu, Sud nalazi da ni sadašnja verzija osporenog zakona ne sadrži odredbe prema kojima se ova odluka saopštava stranci ili da je upućuje na pravno sredstvo, osim odredaba prema kojima se zahtevaju informacije od nje kroz podstav 1.2. stava 1. člana 23. (Postupak u Birou) osporenog zakona.
330. Međutim, imajući u vidu ovlašćenja Biroa utvrđena članom 8. (Nadležnosti i odgovornosti Biroa) osporenog zakona, a posebno ona opisana u podstavovima 1.1, 1.2, 1.3. i 1.4. navedenog člana, Sud ocenjuje da Državni biro do faze podnošenja predloga za oduzimanje prima informacije od strana u postupku, uključujući i one subjekte koji su prema osporenom zakonu dužni da sarađuju, ali ne obavezujući njih da te podatke podele ili preduzimaju određene radnje, i da u slučaju da postoje zakonom propisane obaveze, kao što je gore navedeno, u takvim situacijama redovni sud je taj koji odlučuje o dostavljanju informacija i dokumenata po zahtevu Državnog biroa, pa čak i o izricanju privremene mere obezbeđenja imovine u postupku provere u skladu sa članom 24. (Privremena mera obezbeđenja imovine) osporenog zakona, budući da je stavom 11. člana 23. (Postupak u Birou) osporenog zakona određeno da Biro može zahtevati od suda izricanje ove mere u svako vreme u toku postupka verifikacije.
331. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da stav 1. člana 24. (Privremena mera obezbeđenja imovine) osporenog zakona propisuje da: „1. *U svakom trenutku pre ili posle podnošenja predloga za oduzimanje, na predlog službenika Biroa, sud može odrediti privremenu meru obezbeđenja imovine, bez prethodnog obaveštenja i saslušanja stranke u postupku, ako Biro učini verovatnim navod da je privremena mera zasnovana na dokazima prikupljenim u postupku i da je hitna, te i da se drugim radnjama imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu*“. Pored ovakvog utvrđenja kroz osporeni zakon, Sud podseća i na prvo Mišljenje Venecijanske komisije o Kosovu, u kome se navodi „*U poglavlju VI koje se odnosi na privremene mere obezbeđenja, članom 22. propisano je da će sud izreći predlog privremene mere obezbeđenja na imovini kada utvrdi da je privremena mera obezbeđenja na imovini „osnovana i hitna i da se drugačijim postupanjem imovina može*

biti otuđena, uništena, ili na drugi način neće biti dostupna tom licu“ (stav 1.1). Štaviše, sud može odbiti predlog samo ako nije učinio „verodostojnim tvrdnju da se imovina može otuđiti, uništiti ili na drugi način neće biti dostupna tom licu“ (stav 1.2). Čini se da ovo sugerije da se predložene privremene mere moraju uvesti čak i ako ne postoje dokazi ili osnovana sumnja o neopravdanoj imovini. Takav propis bi mogao predstavljati neopravdano mešanje u pravo na mirno uživanje imovine (član 1. Protokola 1. uz EKLJP) i trebalo bi da bude izmenjen uvođenjem odgovarajućeg dokaznog praga. “ (stav 53. prvog mišljenja Venecijanske komisije). Kao rezultat dopune ove odredbe na osnovu nalaza Venecijanske komisije, ova potonja je u svom drugom Mišljenju naglasila da: „U skladu sa preporukama Mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa privremenim merama, poboljšani su neki veoma kratki rokovi (npr. žalba u roku od 48 umesto 24 časa prigovor protiv izricanja privremene mere u roku od 15 umesto 5 dana); Preduslovi za privremene mere obezbeđenja sada su jasno navedeni u članu 23: „Kada god pre ili posle podnošenja predloga za oduzimanje, na predlog službenika Biroa, sud može odrediti privremenu meru obezbeđenja stvari, bez prethodno obaveštenje i saslušanje stranke u postupku, ako Biro kredibilno tvrdi [za] postojanje neopravdane imovine i da je privremena mera zasnovana na dokazima prikupljenim u postupku verifikacije i da je hitna i da ako postupi drugačije, imovina može biti otuđena, uništena ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu“ (vidi stav 31. drugog mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu).

332. Nakon ovoga, a na osnovu stava 1. člana 24. Osporenog zakona, proizilazi da je izricanje mere bezbednosti *ex parte* bez obaveštenja i saslušanja stranaka, je moguće, i to sa ciljem sprečavanja „da se imovina može otuđiti, uništiti ili u bilo kom obliku neće biti dostupna tom licu“. S tim u vezi, Sud primećuje da je ovo opredeljenje regulisano i Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim delima u Evropskoj uniji (Direktiva 2014/42/EU). Sličan postupak je definisan i u Zakonu Bugarske o oduzimanju imovine stečene kriminalnom delatnošću i administrativnim prekršajima, u kom slučaju slično njenim Mišljenjima o Kosovu, Venecijanska komisija i njena mišljenja u vezi istog zakona Bugarske prihvata to kao standard. Rekavši ovo, ovaj poslednji je u svom Mišljenju o šestom izmenjenom nacrtu zakona Bugarske naglasio da: „Kao što je gore navedeno, ispitni postupci pred CEACAV-om i zahtevi sudu za meru obezbeđenja se sprovode *ex parte*. Nakon što je izrečena mera obezbeđenja organi CEACAV-a će „pozvati“ dotičnu osobu da podnese pismenu izjavu u cilju suprotstavljanja dokazima koje je CEACAV izneo u svom zahtevu za izdavanje mere obezbeđenja (član 65. stav 1.). Tuženi nije dužan da podnese takvu izjavu i neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju da odluči da je ne podnese. Štaviše, član 67 izričito predviđa da nepodnošenje izjave od strane tuženog „ne može biti osnov za donošenje zaključaka protiv lica i članova njegove ili njene porodice“. Po mišljenju Venecijanske komisije, ova odredba je namenjena i CEACAV-u i Sudu; bilo bi korisno ako bi to bilo jasno navedeno u navedenom članu“ (vidi stav 44 Mišljenja CDL-AD(2011)023, od 17. - 18. juna 2011. godine).
333. Štaviše, u smislu parničnog postupka utvrđenog odredbama ZPP, Sud se poziva na članove 305, odnosno 306 ZPP. Članom 305 ZPP utvrđuje se da (i) "Osim u slučajevima propisanih ovom zakonom, bezbednosna mera ne može se odrediti, ukoliko protivnik obezbeđenja nije bio u mogućnosti da se izjasni o predlogu njenog određivanja"; i (ii) "Predlog o određivanju bezbednosnih mera sud, zajedno sa spisima koji su priloženi njemu dostavlja protivniku obezbeđenja uz obaveštenje da može podneti pismeni odgovor u roku od sedam (7) dana." Ipak, Sud primećuje da član 306 ZPP u kontekstu izuzetka utvrđenog stavom 1 člana 305 ZPP da "osim u slučajevima propisanim ovim zakonom [...]" utvrđuje da: (i) "Predlogom predlagača obezbeđenja podnesenog uz predlog o određivanju bezbednosne mere sud može odrediti privremenu meru bezbednosti, ukoliko predlagač obezbeđenja čini

*verodostojnom nameru da je bezbednosna mera osnovana i hitna i da bi drugačijim postupanjem mogao izgubiti cilj bezbednosne mere; (ii) "odluku iz stava 1 ovog člana sud dostavlja protivniku obezbeđenja odmah. Protivnik obezbeđenja u roku od tri (3) dana u njegovom odgovoru može osporiti razloge za određivanje privremene mere bezbednosti a zatim sud treba da zakaže sednicu u naredna tri (3) dana. Odgovor protivnika obezbeđenja treba da sadrži deo obrazloženja"; i (iii) "nakon održavanja sednice iz stava 2 ovog člana sud će, posebnim rešenjem poništiti rešenje kojim je odredio privremenu meru bezbednosti ili zameniti istu sa nekim drugim rešenjem o određivanju bezbednosne mere u skladu sa članom 307 ovog zakona. Protiv novog rešenja o određivanju bezbednosne mere dozvoljena je žalba."*

334. Na osnovu navedenih pojašnjenja, Sud ističe da je izricanje privremene mere/mere bezbednosti i bez obaveštavanja stranke moguće na osnovu zakona koji se primenjuje u parničnom postupku, ali i standarda koji potiču iz prava EU i Venecijanske komisije. Stoga shodno datim pojašnjenjima, takva mogućnost utvrđena osporenim zakonom se koristi samo izuzetno i uz striktno ispunjavanje kriterijuma propisanih zakonom i standarda koji potiču iz sudske prakse EKLJP u kontekstu ispunjavanja neophodnih kriterijuma koji omogućavaju opravdano i srazmerno mešanje u imovinska prava pojedinca.
335. Sud, takođe, ponavlja da je sudski postupak provere imovine građanski, a ne upravni, između ostalog i na osnovu člana 61. (Sprovođenje odredaba drugih zakona) osporenog zakona, kojim je utvrđeno da se za sudsko procesne stvari koje nisu uređeno ovim zakonom, primenjuju se na odgovarajući način odredbe relevantnog zakona o parničnom postupku. Takođe, iz odredaba osporenog zakona ne proizilazi da Biro može prinuditi subjekte verifikacije na saradnju nakon donošenja odluke o pokretanju postupka verifikacije, odnosno, osim zahteva za informacijama, čije je dostavljanje u nahodjenju subjekta provere kao stranke u postupku, dakle, ne povređuju se njegova/njena prava ili interesi na zakonom utvrđen način.
336. Štaviše, Sud podseća da (i) Poglavlje VI (Privremena mera i mera obezbeđenja); (ii) Poglavlje VII (Predlog za oduzimanje); (iii) Poglavlje VIII (Glavna rasprava o predlogu za oduzimanje); (iv) Poglavlje IX (Postupak po žalbi); i (v) Poglavlje X (Postupak po vanrednim pravnim lekovima) osporenog zakona, definiše detaljne procedure koje se odnose, između ostalog, na (i) mogućnost izricanja privremene mere i obezbeđenja na spornu imovinu; (ii) predlog za oduzimanje imovine i donošenje sudske odluke u vezi sa istim; i (iii) relevantne pravna sredstva, uz utvrđivanje neophodnih garancija za ravnopravnost strana u postupku.

### *Zaključak*

337. Tačnije i u kontekstu pravnog sredstva, Sud ističe da osporeni Zakon predviđa ili ne isključuje pravo na pravno sredstvo u svim fazama provere neopravdane imovine, uključujući (i) prigovor privremenoj meri obezbeđenja imovine prema odredbi člana 26. osporenog zakona; (ii) žalbu protiv rešenja u vezi sa merom obezbeđenja prema odredbi člana 28. osporenog zakona; (iii) prigovor predlogu za konfiskaciju u skladu sa odredbama člana 31. osporenog zakona; (iv) žalbu protiv presude prema odredbama člana 45. osporenog zakona; (v) žalbu protiv rešenja u skladu sa odredbama člana 53. osporenog zakona; kao i (vi) vanredne pravne lekove prema odredbama člana 55. osporenog zakona. Kao posledica i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud smatra da, u principu, subjekti koji se podvrgavaju proveru imovine imaju pristup u pravna sredstva tokom čitavog postupka. Na osnovu principa koji proizilaze iz sudske prakse ESLJP, stranka mora biti obaveštena tokom celog procesa, uključujući i u kontekstu postupaka sprovedenih u vezi sa uvođenjem mera

bezbednosti na spornu imovinu, kao i da je uvođenje mere bezbednosti bez prethodnog obaveštenja stranke, moguće samo izuzetno pod strogim garancijama koje proističu iz sudske prakse ESLJP

### **(c) U vezi sa načelom pravne sigurnosti**

338. Sud na kraju primećuje da je zakonodavac u stavu 17 člana 23 (Postupak u Birou) osporenog zakona, predvideo da se postupak provere neopravdane imovine utvrđuje podzakonskim aktom. Takva formulacija, kojom se propisuje mogućnost utvrđivanja postupka provere imovine na nivou podzakonskog akta, pokreće pitanja usklađenosti sa kriterijumima jasnoće i predvidivosti norme, koja potiču iz načela vladavine prava, odnosno pravne sigurnosti, oličenog stavom 1 člana 3 [Jednakost pred Zakonom] i člana 7 [Vrednosti] Ustava.
339. Što se tiče principa pravne sigurnosti, Sud podseća na opšte principe pomenute u ovoj presudi i koji potiču iz sudske prakse ESLJP, sopstvene sudske prakse i Kontrolne liste vladavine prava Venecijanske komisije, odnosno u vezi sa kriterijumom „*propisan zakonom*”, „*jasnoće*” i „*predvidljivosti*” pravne norme.
340. Slično, Sud primećuje da stav 17 člana 23. osporenog zakona ne propisuje tačno šta će biti predmet utvrđivanja podzakonskim aktom, već se samo uopšteno poziva na uređenje podzakonskim aktom postupka provere neopravdane imovine.
341. Sud takođe podseća na prvo mišljenje Venecijanske komisije, gde je u vezi sa ovom odredbom naglašeno sledeće: „*Nije jasno o kojim se daljim proceduralnim pitanjima nepreciziranim u nacrtu zakona radi; potrebno je razjasniti delokrug ove odredbe. Ovo bi trebalo da se odnosi samo na pitanja unutrašnjeg postupka, jer takvi podzakonski akti ne mogu stvarati obaveze za privatna lica*“ (vidi stav 51. Prvog mišljenja Venecijanske komisije).
342. Sledstveno, uzimajući u obzir princip pravne sigurnosti, uključujući i obavezu da primenjive norme budu „*jasne*” i „*predvidive*”, kao što je utvrđeno u gore navedenim principima i utvrđeno u Kontrolnoj listi Venecijanske komisije za vladavinu prava, prava i obaveze stranaka u postupku moraju biti utvrđene zakonom a ne podzakonskim aktima.

## **3. Ocena ustavnosti članova 10, 15. i 69. osporenog zakona**

### **A. Suština navoda/argumenata i protivargumenata strana**

343. Kao što je elaborisano u delu ove presude koji se odnosi na navode podnosilaca zahteva, oni, u suštini, tvrde da članovi 4 (Osnivanje), 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 15 (Postupak izbora generalnog direktora ) i 69 (Funkcionalizacija Biroa) osporenog zakona, suprotni su članovima 4 [Oblik vladanja i podela vlasti], 7 [Vrednosti], 65 [Nadležnosti Skupštine], 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana] i 142 [Nezavisne agencije] Ustava. Tačnije, podnosioci zahteva, između ostalog, tvrde da je osporenim zakonom Biro ustanovljen kao „*nezavisan i specijalizovan javni organ*“ suprotno kriterijumima iz člana 142. Ustava i Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i radu državne uprave i nezavisnih agencija, argumentujući u suštini, da (i) Biro nije institucija koja služi Skupštini za vršenje parlamentarnog nadzora/kontrole, jer u pogledu nadležnosti ima tužilačku funkciju i, shodno tome, ne može se regulisati van poglavlja VII [Pravosudni sistem] Ustava; (ii) prenos skupštinske nadležnosti za nadzor na Nadzornu komisiju, u suprotnosti je sa članom 142. Ustava, u vezi sa načinom funkcionisanja nezavisnih agencija u ustavnom poretku

Republike Kosovo i krši nadzornu nadležnost Skupštine, suprotno stavu 9. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava i shodno tome, krši i član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, u vezi sa podelom i balansiranjem vlasti; (iii) učešće zamenika Ombudsmana u Nadzornoj komisiji je u suprotnosti sa nadležnostima Ombudsmana, shodno odredbama člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava i nezavisnošću ustavnom nezavisnih institucija; (iv) procedura za izbor generalnog direktora Biroa krši nadležnosti Skupštine Republike Kosovo, odnosno „predstavlja kršenje principa pravne sigurnosti, vladavine prava i izbornu nadležnost Skupštine za ovu poziciju“ ; i (v) utvrđivanje administrativnih ovlašćenja za Agenciju za sprečavanje korupcije u podršci Državnog biroa do njene funkcionalizacije je u suprotnosti sa nezavisnošću nezavisnih agencija u skladu sa odredbama člana 142. Ustava. Navodi podnosilaca zahteva, u suštini, podržava i Ombudsman, sa akcentom na sastav Nadzorne komisije, odnosno uključivanje jednog zamenika Ombudsmana, što on smatra suprotnim članu 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava i Zakonu br. 05/L-019 o narodnom advokatu.

344. S druge strane, Ministarstvo pravde protivargumentuje, između ostalog, da (i) Državni biro u pogledu nadležnosti ima tužilačku funkciju, „zbog činjenice da institucija državnog tužioca ima ustavna ovlašćenja da istražuje krivična dela i izvršioce krivičnih dela, kao što se utvrđuje članom 109. Ustava, dok Biro vrši proveru imovine u građanskopravnom pogledu, ne mešajući se u aspekt krivične istrage“; (ii) Biro, kao organ osnovan od strane Skupštine, ne krši član 142 [Nezavisne agencije] Ustava, jer su ispunjeni osnovni elementi ovog člana, odnosno (a) osnivanje zakonom od strane Skupštine; (b) obavljanje funkcije nezavisno i bez uticaja; (c) garancije nezavisnosti kroz poseban budžet; i (d) ustavne garancije da drugi državni organi saraduju i odgovaraju na zahteve Biroa; (ii) imenovanje u sastav Nadzorne komisije jednog zamenika ombudsmana treba shvatiti kao „obavljanje delatnosti institucije ombudsmana jer će zamenik obavljati funkciju u ovoj Nadzornoj komisiji po službenoj dužnosti“, te stoga, u skladu je sa stavom 2 člana 132 [Uloga i nadležnosti ombudsmana] Ustava; i (iii) prenos nadležnosti za izbor generalnog direktora sa Skupštine na Nadzornu komisiju, kao mehanizam za deblokadu u slučaju da postupak izbora direktora dva puta zaredom ne uspeva u Skupštini, predstavlja rešenje u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Argumente Ministarstva pravde podržava i parlamentarna grupa Pokreta Vetevendosje!

## **B. Ocena Suda**

345. Sud prvo podseća da su osnivanje, status, nadležnosti, nadzor, pitanja u vezi sa generalnim direktorom Biroa i funkcionalizacija istog, precizirani u poglavljima II (Osnivanje, pravni status, nadležnosti i uređenje državnog biroa za proveru i oduzimanje neopravdane imovine), III (Nadzor Biroa), IV (Izbor, mandat i odgovornosti generalnog direktora Biroa) i XIII (Međunarodna pravna saradnja) osporenog zakona. Tri su suštinska pitanja koja proizilaze iz odredbi navedenih poglavlja, a to su (i) status i nezavisnost Biroa; (ii) nadzor Biroa i nadležnosti Nadzorne komisije; i (iii) pitanja u vezi sa generalnim direktorom i njegovim/njenim nadležnostima.
346. U vezi sa prvim pitanjem, odnosno statusom Biroa, Sud podseća da je na osnovu članova 4 (Osnivanje), 6 (Pravni status i uređenje) i 9 (Status i nezavisnost) osporenog zakona, Biro osnovan kao „nezavisan i specijalizovan organ za proveru neopravdane imovine“ i „javna nezavisna institucija koja ima status pravnog lica“, (i) čija je organizaciona struktura utvrđena Poslovníkom o unutrašnjoj organizaciji, koji usvaja Nadzorna komisija; i (ii) čiji se službenici smatraju javnim službenicima, u skladu sa relevantnim Zakonom o javnim službenicima i tokom vršenja službene dužnosti, „uživaju punu nezavisnost i zaštitu“.

347. U vezi sa drugim pitanjem, odnosno nadzorom Biroa, relevantni su članovi 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 11 (Sednica, kvorum i odlučivanje u Komisiji) i 12 (Nadležnosti Komisije) osporenog Zakona. Tačnije i na osnovu ovih odredbi, osporenim Zakonom se uspostavlja Nadzorna komisija sastavljena od pet (5) članova koji uključuju (i) jednog sudiju Vrhovnog suda Kosova, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda, koji je i predsedavajući Komisije; (ii) Generalni revizor Republike Kosovo; (iii) direktor Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) jednog zamenika ombudsmana koga imenuje ombudsman; i (v) direktor finansijske obaveštajne jedinice. Ova Komisija odlučuje većinom svih svojih članova, pod uslovom da postoji potreban kvorum za odlučivanje, koji čine četiri (4) člana Komisije. Potonji je odgovoran za (i) nadzor rada i aktivnosti Biroa; (ii) sprovođenje procedure za prijem generalnog direktora i predlaganje Skupštini imenovanje i razrešenje generalnog direktora; (iii) vrednovanje radnog učinka generalnog direktora; (iv) usvajanje podzakonskih akata predviđenih ovim zakonom, na predlog generalnog direktora; (v) razmatranje izveštaja o radu generalnog direktora; kao i (vi) obavljanje drugih poslova predviđenih zakonodavstvom na snazi.
348. Uzimajući u obzir prethodno navedena ovlašćenja Nadzorne komisije, uključujući i činjenicu da je ista nadležna i za (i) nadzor nad radom i aktivnostima Biroa; i (ii) nadzor rada i vrednovanje radnog učinka generalnog direktora, u kontekstu nadležnosti Nadzorne komisije, člana 8 (Nadležnosti i odgovornosti Biroa) i 16 (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora) osporenog Zakona, koji se odnosi na (i) nadležnosti i odgovornosti Biroa; i (ii) nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora. Tačnije, na osnovu člana 8. osporenog zakona, Biro, između ostalih, ima sledeće nadležnosti: (i) pokretanje i sprovođenje postupka verifikacije imovine; (ii) podnošenje predloga za oduzimanje imovine; (iii) traženje pomoći, informacija i relevantnih dokumenata od svih relevantnih institucija i fizičkih i pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja i analiziranje ove dokumentacije/informacija; i (iv) izveštavanje Skupštine Kosova jednom (1) godišnje. Dok, na osnovu člana 16. osporenog zakona, generalni direktor (i) rukovodi i organizuje rad Biroa; (ii) vrši nadzor nad radom službenika Biroa; (iii) predstavlja Biro u zemlji i inostranstvu; (iv) upravlja budžetom Biroa i odgovoran je za način na koji se troši, u skladu sa relevantnim zakonodavstvom; (v) donosi odluke u skladu sa mandatom i nadležnostima Biroa; (vi) izrađuje i odobrava godišnji plan rada u okviru mandata Biroa; (vii) zaključuje sporazume o saradnji sa drugim domaćim i međunarodnim institucijama, u skladu sa zakonima na snazi; (viii) za posebne slučajeve i kada postoji nedostatak stručnosti unutar Biroa, odlučuje o angažovanju spoljnih stručnjaka, u skladu sa važećim zakonodavstvom; i (ix) obavlja druge dužnosti predviđene zakonima na snazi.
349. Sud ističe i dve nadležnosti Nadzorne komisije, utvrđene članovima 15. (Postupak izbora generalnog direktora) i 17. (Prestanak mandata generalnog direktora) osporenog zakona, odnosno: (i) upravljanje konkursom za izbor generalnog direktora, relevantni predlog Skupštini Kosova, a u određenim okolnostima, kada Skupština ne izabere generalnog direktora, nadležnost da bira samog generalnog direktora; i (ii) predlog za razrešenje generalnog direktora, uključujući i zbog (a) neispunjavanja radnih obaveza i odgovornosti; (b) loša ocena radnog učinka; (c) teška povreda radnih obaveza; ili (d) kršenje ličnog ili institucionalnog integriteta. Sud na kraju konstatuje da na osnovu stava 2. člana 12. (Nadležnosti Komisije) osporenog zakona, Komisija nema pravo da se meša u predmete koji su u postupku verifikacije kod Biroa.
350. Konačno i vezano za treće pitanje, odnosno generalnog direktora i njegove/njene nadležnosti, relevantni članovi su članovi 13 (Generalni direktor), 14 (Kriterijumi za izbor

generalnog direktora), 15 (Postupak izbora generalnog direktora) i 17. (Prestanak mandata generalnog direktora) osporenog zakona, prema kojima i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, (i) Biroom rukovodi generalni direktor, koji se bira na period od sedam (7) godinu dana, bez prava na reizbor; i (ii) Generalni direktor se bira i razrešava većinom glasova poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju. Tačnije i u kontekstu potonjeg, članovi 15. i 17. osporenog zakona, između ostalog, utvrđuju da Nadzorna komisija raspisuje konkurs za izbor generalnog direktora i rukovodi svim aspektima konkursa, shodno odredbama osporenog zakona, uključujući i predlog dostavljen Skupštini, koji ne može da sadrži manje od dva (2) ili više od pet (5) kandidata predloženih za poziciju generalnog direktora. Skupština zatim, tajnim glasanjem, većinom glasova svih prisutnih poslanika koji glasaju, bira generalnog direktora. Ako se dotični direktor ne bira u dva (2) kruga glasanja u Skupštini, konkurs se ponavlja po istom postupku, a ako se i nakon ponavljanja konkursa i nakon dva (2) kruga glasanja u Skupštini, relevantni direktor ne bira, onda se ponovo ponavlja konkurs, ali ovaj put nadležnost za izbor generalnog direktora sa Skupštine prelazi u nadležnost Nadzorne komisije. Nadležnost za razrešenje direktora, uvek ostaje na Skupštini, koja postupa samo na osnovu predloga Nadzorne komisije i odlučuje većinom glasova poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju.

351. Na osnovu prethodno navedenih pojašnjenja i tvrdnji podnosilaca zahteva i argumenata i protivargumenata stranaka, Sud primećuje da su četiri suštinska pitanja koja se moraju obraditi u kontekstu ustavnosti osporenih odredaba, a to su: (i) saglasnost statusa Biroa sa odredbama članova 65, odnosno 142. Ustava; (ii) saglasnost sastava Nadzorne komisije sa članom 142. i principom podele i ravnoteže vlasti; (iii) saglasnost izbora generalnog direktora sa članom 142. Ustava; ali i (iv) saglasnost funkcionalizacije Biroa sa odredbama člana 142. Ustava, pitanja kojima će se Sud baviti u nastavku.

***(i) saglasnost statusa Biroa sa odredbama članova 65. i 142. Ustava***

352. Sud prvo podseća da je na osnovu člana 4 [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, Kosovo demokratska republika, zasnovana na principu podele vlasti i kontrole i ravnoteže između njih, kako je utvrđeno Ustavom. Principe koji proizilaze iz gore navedenog člana Ustava, odnosno podele i interakcije vlasti, kao osnovne vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo, Sud je godinama razrađivao kroz presude koje uključuju, ali nisu ograničeno na (i) presudu Suda u predmetu [KO73/16](#), sa podnosiocem *Ombudsman*, u kojoj je Sud ocenio ustavnost Administrativnog cirkulara br. 01/2016, izdat od strane Ministarstva javne uprave Republike Kosovo (u daljem tekstu: presuda u predmetu KO73/16); (ii) presuda Suda u predmetu KO171/18, sa podnosiocem *Ombudsman*, u kojoj je Sud ocenio ustavnost Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: presuda u predmetu KO171/18); (iii) presuda Suda u predmetu KO203/19, sa podnosiocem *Ombudsman*, u kojoj je Sud ocenio ustavnost Zakona br. 06/L-114 o civilnim službenicima (u daljem tekstu: presuda u predmetu KO203/19); (iii) presuda Suda u predmetu KO219/19, sa podnosiocem *Ombudsman*, u kojoj je Sud ocenio ustavnost Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: Presuda u predmetu KO219/19); (v) Presuda u predmetu KO127/21, sa podnosiocem *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti Odluke br. 08-V-29 Skupštine Republike Kosovo od 30. juna 2021. godine, o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora o civilnoj službi Kosova (u daljem tekstu: Presuda u predmetu KO127/21); (vi) Presuda u predmetu Suda KO100/22 i KO101/22, sa podnosiocem zahteva KO100/22, *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*; i zahtev KO101/22, *Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, je izvršio ocenu ustavnosti Zakon br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova (u daljem

tekstu: Presuda u predmetu KO100/22 i KO101/22); (vii) Presuda u predmetu Suda KO216/22 i KO220/22, sa podnosiocem zahteva KO216/22, *Isak Shabani i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*; i zahteva KO220/22, *Arben Gashi i 9 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, je izvršio ocenu ustavnosti članova 9, 12, 46 i 99 Zakona o8/L-197 o javnim službenicima (u daljem tekstu: presuda u predmetu KO216/19 i KO220/22); (viii) presuda Suda u predmetu KO79/23, povodom ocene ustavnosti Zakona br. o8/L-196 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: Presuda Suda u slučaju KO79/23).

353. U okolnostima konkretnog slučaja, relevantni su principi koji se odnose na (i) nadzornu nadležnost Skupštine; i (ii) nezavisne agencije.
354. U gore navedenom kontekstu, Sud podseća da na osnovu člana 4. Ustava, Skupština Republike Kosovo vrši zakonodavnu vlast, dok na osnovu člana 65. Ustava, između ostalog, Skupština Republike Kosovo, (i) usvaja zakone, odluke i druga opšta akta; (ii) vrši nadzor nad radom Vlade i drugih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, izveštavaju Skupštinu; i (iii) odlučuje o pitanjima od opšteg interesa, predviđenim zakonom. Štaviše, na osnovu člana 142. Ustava, Skupština osniva Nezavisne agencije Republike Kosovo, na osnovu relevantnih zakona usvojenih prema stavu 1. člana 65. Ustava.
355. Tačnije, na osnovu člana 142. Ustava, Nezavisne agencije Republike Kosovo (i) su institucije koje osniva Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu njihovo osnivanje, rad i nadležnosti; (ii) obavljaju svoje funkcije nezavisno od bilo kog drugog organa ili vlasti u Republici Kosovo; (iii) imaju sopstveni budžet, kojim se upravlja nezavisno, u skladu sa zakonom; i (iv) svaki organ, institucija ili drugi autoritet, koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo, dužan je da saraduje i odgovara na zahteve nezavisnih agencija tokom vršenja svojih zakonskih nadležnosti, u skladu sa zakonom.
356. Sud podseća da je član 142. deo Poglavlja XII [Nezavisne institucije] Ustava, ali za razliku od drugih ustavnih institucija predviđenih u pomenutom poglavlju i koje su ustanovljene Ustavom, nezavisne agencije predviđene članom 142 Ustava osnivaju se kroz zakone koje je usvojila Skupština. Tačnije, poglavlje XII Ustava utvrđuje (i) Ombudsmana; (ii) generalnog revizora; (iii) Centralnu izbornu komisiju; (iv) Centralnu banku Kosova; i (v) Nezavisnu komisiju za medije, kao nezavisne ustavne institucije, uz delegiranje na Skupštinu ovlašćenja da osniva ustavom nezavisne agencije kroz član 142. Ustava, prema kriterijumima definisanim u njemu. Različitost i/ili odnos između nezavisnih institucija i nezavisnih agencija, Sud je obradio i kroz svoju sudsku praksu, uključujući i kroz presudu u predmetu KO203/19, kojom je razjasnio da Nezavisne agencije, iako su osnovane na osnovu člana 142 Ustava, koji je uključen u Poglavlju XII Ustava, nemaju isti status kao ustavom nezavisne institucije izričito navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo iz razloga što je osnivanje, uloga i status ustavom nezavisnih institucija jasno regulisan Poglavljem XII Ustava, dok su nezavisne agencije „*institucije koje osniva Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, rad i njihova ovlašćenja*“. Dakle, za razliku od činjenice da Skupština može da uspostavi i ugasi nezavisne agencije „*po zakonu*“, Skupština ne može nikada ugaziti „*po zakonu*“ nijednu od pet gore navedenih nezavisnih institucija (vidi presudu Suda u predmetu KO203/19, stav 117).
357. Štaviše, i u kontekstu odnosa između člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava, odnosno nadzorne nadležnosti Skupštine, Sud naglašava da stav 9. člana 65. Ustava utvrđuje da Skupština nadgleda (i) rad Vlade; i (ii) drugih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, izveštavaju Skupštinu. U kontekstu javnih



institucija, dakle, Skupština vrši nadležnost nadzora nad onim institucijama koje izveštavaju Skupštinu na osnovu Ustava i zakona. Članom 142. Ustava, s druge strane, u kontekstu Nezavisnih agencija, nije utvrđeno da one izveštavaju Skupštinu i, shodno tome, niti utvrđuje nadzornu nadležnost Skupštine u odnosu na njih, određujući samo da je u nadležnosti Skupštine da kroz zakone usvojene na osnovu stava 1. člana 65. Ustava utvrđuje njihovo osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti. Dakle, na osnovu stava 9. člana 65. Ustava, ukoliko obaveza izveštavanja Skupštini nije predviđena Ustavom, Skupština ima nadležnost da utvrdi samu obavezu izveštavanja relevantne institucije, a samim tim i nadzornu nadležnost Skupštine, kroz zakone koje usvaja sama Skupština.

358. U kontekstu Biroa, Sud podseća da je isti osnovan kao nezavisna institucija, odnosno nezavisna agencija u kontekstu člana 142. Ustava. Isti (i) osnovan je usvojenim zakonom Skupštine u skladu sa odredbama stava 1. člana 142. Ustava; (ii) ima nezavisnost u kontekstu administriranja svog budžeta, u skladu sa odredbama stava 2. člana 142. Ustava; i (iii) ima ovlašćenje prema kojem je svaki organ, institucija ili drugi autoritet, koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo, dužan da saraduje i odgovara na njegove zahteve tokom vršenja svojih zakonskih nadležnosti, u skladu sa zakonom, prema odredbi stava 3. člana 142. Ustava. S obzirom da član 142. Ustava ne utvrđuje obavezu izveštavanja nezavisnih agencija pred Skupštinom niti nadzornu nadležnost Skupštine prema njima, ostavljajući ovo pitanje da se reguliše na nivou zakona, kroz osporeni zakon, Skupština je utvrdila nadzornu nadležnost nad Biroom Nadzornoj komisiji kroz član 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona.
359. U ovom kontekstu, Sud se takođe poziva na Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, koji u svom članu 38. (Osnivanje nezavisnih agencija), utvrđuje da (i) Nezavisne agencije se osnivaju zakonom na osnovu člana 142. Ustava; (ii) nezavisna agencija može se osnovati, u skladu sa stavom 1. ovog člana, radi vršenja ovlašćenja koja zajedno ispunjavaju sledeće uslove: (a) nisu deo nadležnosti izvršne vlasti Vlade prema Ustavu i (b) služe Skupštini za vršenje specijalizovanog parlamentarnog nadzora/kontrole zakonitosti i integriteta u određenim oblastima administrativne delatnosti; i (iii) zakon kojim se osniva nezavisna agencija reguliše organizaciju, funkcionisanje i nadležnosti nezavisne agencije.
360. Sud primećuje da član 38. Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, u principu, obuhvata specijalizovani parlamentarni nadzor i kontrolu zakonitosti i integriteta u određenim oblastima upravne delatnosti, u duhu stava 9. člana 65. Ustava. Međutim, stavom 1. člana 43. (Nadzor i učinak nezavisnih agencija) Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, propisano je da: "*Osim kada je drugačije propisano zakonom, nezavisne agencije odgovaraju samo Skupštini Kosova.*" Shodno tome, i uzimajući u obzir interakciju ustavnih odredbi, uključujući i pomenute odredbe Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, proizilazi da Skupština može isključiti parlamentarni nadzor i kontrolu, putem zakona koji ona usvaja. Ovo je slučaj u vezi sa osporenim Zakonom, kojim je Skupština, (i) nadzor jedne nezavisne institucije/agencije, odredila u nadležnost jedne Nadzorne komisije, ustanovljene prema odredbama člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona; međutim, (ii) utvrdila je obavezu Biroa da podnosi izveštaje Skupštini jednom (1) godišnje, uključujući i pravo ove poslednje navedene da zahteva češće izveštaje; i (iii) utvrdila nadležnost Skupštine da bira i razrešava generalnog direktora Biroa, na osnovu predloga Nadzorne komisije.

## Zaključak

361. Kao posledica i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud zaključuje da je (i) Biro nezavisna institucija/agencija osnovana zakonom, kako je definisano članom 142 [Nezavisne agencije] Ustava; i (ii) stav 9 člana 65 [Nadležnosti Skupštine] Ustava u vezi sa članom 142 [Nezavisne agencije] Ustava, utvrđuje nadležnost Skupštine da kroz donošenje odgovarajućeg zakona reguliše pitanje izveštavanja i/ili nadzora Skupštine u odnosu na odgovarajuću Nezavisnu agenciju, uključujući mogućnost isključenja nadzorne nadležnosti Skupštine ako sama Skupština tako odluči po usvajanju relevantnog zakona na osnovu stava 1. člana 65. Ustava.

### ***(i) saglasnost sastava Nadzorne komisije sa članom 142. i sa podelom i međusobnim delovanjem vlasti***

362. Sud podseća da je osporenim zakonom nadzorna funkcija nad Biroom utvrđena jednoj Nadzornoj komisiji preciziranoj u članu 10. osporenog zakona. Kao što je gore objašnjeno, uprkos činjenici da nadzornu funkciju nezavisne institucije/agencije, u principu, vrši Skupština Republike Kosovo, stav 9. člana 65. Ustava, član 142. Ustava i Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, izuzetno, omogućavaju da se nadzorna funkcija vrši od strane drugog mehanizma prema opredeljenju same Skupštine, a na osnovu zakona usvojenih shodno stavu 1 člana 65. Ustav.

363. U kontekstu Biroa, ova funkcija je utvrđena jednoj Komisiji sastavljenoj od (i) jednog sudije Vrhovnog suda Kosova, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda, koji je i predsedavajući Komisije; (ii) Generalni revizor Republike Kosovo; (iii) direktor Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) jednog zamenika ombudsmana koga imenuje ombudsman; i (v) direktor finansijske obaveštajne jedinice. Njene nadzorne nadležnosti, kako je gore elaborisano, precizirane su u članu 12. (Nadležnosti komisije) osporenog zakona, a odnose se i na nadležnosti samog Biroa, precizirane u članu 8. (Nadležnosti i odgovornosti Biroa) i nadležnosti generalnog direktora, precizirane u članu 16. (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora) osporenog zakona.

364. Sud takođe treba da podseti da je, kao što je elaborisano u delu ove presude koji se odnosi na činjenice i postupak usvajanja osporenog zakona, Venecijanska komisija usvojila dva (2) mišljenja u vezi sa sadržajem odgovarajućih nacрта osporenog zakona, kojima je obradio način i mehanizam nadzora nad Biroom.

365. U prvom Mišljenju, Venecijanska komisija je razmotrila nacrt zakona u kojem je bila predviđeno da nadzornu funkciju nad Biroom vrši jedan skupštinski odbor. U tom pravcu i između ostalog, Venecijanska komisija je pokrenula pitanje nadležnosti generalnog direktora u odnosu na suštinsku ulogu nadležnosti Nadzornog odbora Skupštine u izboru generalnog direktora (stav 38. Prvog mišljenja). S tim u vezi i između ostalog, Komisija je istakla da (i) ove procedure predviđaju veoma politizovan sistem izbora, bez predstavljanja potrebe za bilo kakvim spoljnim tehničkim doprinosom; i takođe je naglasila da (ii) "*će biti neophodne snažne garancije o nezavisnosti kako bi se omogućilo Birou da izdrži svaki mogući politički pritisak*". U tom smislu a u vezi sa izborom generalnog direktora, Venecijanska komisija je preporučila uključivanje obaveznih konsultacija nezavisnih stručnjaka u ovaj proces, uz napomenu da bi „*bilo preporučljivo da generalnog direktora ili bira spoljna komisija sastavljena od nezavisnih institucija i stručnjaka, ili da kandidate odabere takva nezavisna komisija i da isti budu predloženi Skupštini na glasanje*“ (stav 39. Prvog mišljenja). Slična preporuka je data i u vezi sa procedurom razrešenja generalnog

direktora (stav 40. Prvog mišljenja). Konačno, napomenuto je i da bi „*druga alternativa mogla biti formiranje kolegijalnog i pluralističkog organa upravljanja Biroa, čiji članovi mogu biti delegirani iz nezavisnih institucija*“. (paragraf 39 Prvog mišljenja).

366. Takođe, u istom Mišljenju je istaknuto da „*iako je očigledno neophodan odgovarajući nadzor Biroa, s obzirom na to da je Nadzorna komisija organ same Skupštine, predlog zakona predstavlja snažan stepen političke kontrole političara nad Biroom*“, te da „*takođe je diskutabilno da li je značajna uloga Nadzorne komisije u skladu sa definicijom Biroa kao „nezavisnog“ organa (član 4)*“, stoga je Venecijanska komisija preporučila da se ova institucionalna struktura preispita. S tim u vezi, u Mišljenju se napominje da iako „*Biro treba donekle da odgovara Skupštini*“, ali „*treba jasno utvrditi da je to ograničeno u pogledu izveštavanja*“, takođe preporučuje da se „*vređovanje učinka, sa mogućim posledicama po karijeru generalnog direktora, treba isključiti; ako se smatra neophodnim, takvo vrednovanje treba poveriti nezavisnoj komisiji stručnjaka*“. (paragraf 42 Prvog mišljenja).
367. S druge strane, u drugom Mišljenju, Venecijanska komisija je razmotrila novi nacrt zakona u kojem je bila predviđeno da nadzornu funkciju nad Biroom vrši jedna Nadzorna komisija. U Drugom mišljenju je istaknuto da što se tiče novog sastava Nadzorne komisije „*ovo izgleda da je odgovarajuće rešenje*“. (paragraf 15 Drugog mišljenja). Takođe, je dodato da (i) „*sastav novog organa predloženog u nacrtu zakona pruža bolju garanciju nezavisnosti, jer svi članovi Komisije dolaze izvan političke sfere*“ (stav 15. drugog Mišljenja); i (ii) „*sastav Nadzorne komisije i njena uloga u izboru generalnog direktora, između ostalog, predstavljaju značajno poboljšanje u odnosu na prethodni nacrt* (stav 18. Drugog mišljenja).
368. Na osnovu ocena Venecijanske komisije u dva gore navedena mišljenja, Sud primećuje da je, u principu, nadzorna funkcija Skupštine razmatrana u kontekstu izbora generalnog direktora i njegovih ovlašćenja u rukovođenju Biroa, preporučujući uključivanje nezavisnih stručnjaka u relevantni izbor. Uz to, ističući da bi nadzorna uloga Skupštine mogla biti neophodna, Venecijanska komisija je kao alternativu preporučila i formiranje nezavisnog mehanizma čije bi članove delegirale nezavisne institucije.
369. Venecijanska komisija, pitanje vršenja nadzorne funkcije, takođe je obradila u svom Mišljenju u vezi sa nacrt zakonom o verifikaciji i konfiskaciji neopravdane imovine Bugarske. Kontinuirano, Venecijanska komisija je naglašavala dva pitanja, odnosno (i) da bi nadležnu komisiju morao da nadgleda Narodna skupština, u smislu opšteg nadzora nad funkcionisanjem relevantne Komisije; i (ii) da izbor relevantnih članova Komisije vrši dve trećine (2/3) poslanika Narodne skupštine i bez obzira na to što je Ustavom propisano da se odluke u dotičnoj skupštini donose prostom većinom, uključujući, ako je potrebno, uslovom ustavnih promena (vidi stavove 16, 17, 18, 19, 21 i 62 Mišljenja CDL-AD(2011)023 i za mišljenja CDL(2011)036, CDL(2010)103, CDL- AD (2010) 019, CDL(2010)041, CDL-AD(2010)010 i CDL(2010)027).
370. Na osnovu navedenih pojašnjenja, Sud ponavlja da sve dok na osnovu člana 142. Ustava, Skupština ima punu nadležnost da reguliše osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja nezavisnih agencija, uključujući način njihovog nadzora i, shodno tome, i Biroa, njegovo osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti moraju biti u skladu i sa drugim ustavnim odredbama. U kontekstu navoda podnosilaca zahteva i argumenata i protivargumenata stranaka pred Sudom u ovom predmetu, sporno pred Sudom je to da li je sastav Nadzorne komisije u skladu sa principom podele i balansiranja vlasti utvrđenim članom 4. Ustava.

Imajući u vidu sastav Nadzorne komisije, odnosno učešće (i) sudije Vrhovnog suda Kosova, kojeg imenuje predsednik Vrhovnog suda, koji je i predsedavajući Komisije; (ii) Generalni Revizor Republike Kosovo; (iii) direktor Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) zamenik ombudsmana koga imenuje ombudsman; i (v) direktora Finansijsko-obaveštajne jedinice, rezultira da je sporno učešće (i) zamenika ombudsmana; (ii) Generalnog revizora; i (iii) Vrhovnog suda, čija su ovlašćenja, funkcije, uključujući i nekompatibilnost dotičnih funkcija, utvrđene Ustavom Republike Kosovo.

371. U takvim okolnostima, a uzimajući u obzir gore navedeni konstataciju da na osnovu člana 142. Ustava, Skupština putem relevantnih zakona može odrediti/delegirati nadzor i kroz mehanizme predviđene zakonom, ali uzimajući u obzir sastav Nadzorne komisije prema odredbi člana 10. osporenog zakona, mora se oceniti da li je isti u skladu sa (i) ustavnom funkcijom i ovlašćenjima Ombudsmana, kako je navedeno u članu 132 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava; (ii) ustavnom funkcijom i ovlašćenjima glavnog revizora, kako je precizirano u članovima 136 [Stalni Revizor Kosova] i 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova] Ustava; i (iii) nespojivost funkcije sudije, kako je precizirano u članu 106 [Nespojivost funkcije] Ustava. Ocenu kompatibilnosti/spojivosti njihovih funkcija kao članova Nadzorne komisije i ustavnih funkcija i ovlašćenja utvrđenih u navedenim članovima Ustava, takođe treba vršiti uzimajući u obzir ovlašćenja Nadzorne komisije definisana članom 12 (Nadležnosti Komisije) osporenog zakona, ali koji se povezuju i sa ovlašćenjima Biroa preciziranih u članu 8. (Nadležnosti i odgovornosti Biroa) i ovlašćenja generalnog direktora iz člana 16. (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora) osporenog zakona.
372. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, i ponavljajući da (i) na osnovu člana 16. [Premoć Ustava] Ustava, ovaj poslednji je najviši pravni akt Republike Kosovo, sa kojim zakoni i drugi pravni akti moraju biti u skladu i iz kojeg potiče vlast vladanja; i (ii) Ustav se sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih principa i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše Republika Kosovo i da se norme predviđene Ustavom treba čitati i tumačiti u povezanost sa svakim drugom i na osnovu ustavnih vrednosti Republike Kosovo, uključujući podelu i balansiranje vlasti, Sud će, takođe ističući činjenicu da sastav Nadzorne komisije mora da obezbedi nezavisnost Biroa u vršenju nadležnosti utvrđenih zakonom, istovremeno uz poštovanje i nenarušavanje spojivosti ustavnih funkcija njenih članova, u nastavku oceniti (a) spojivost funkcije ombudsmana, odnosno zamenika ombudsmana, kao člana Nadzorne komisije sa svojom ulogom i ovlašćenjima definisanim članom 132. Ustava; (b) spojivost funkcije glavnog revizora kao člana Nadzorne komisije sa njegovom/njenom ulogom i ovlašćenjima definisanim u članovima 136. odnosno 137. Ustava; i (c) spojivost funkcije sudije kao člana Nadzorne komisije sa ulogom u odnosu na ograničenja definisana članom 106. Ustava, koji precizira nespojivost funkcije sudije.

#### **(a) Zamenik Ombudsmana**

373. U kontekstu uključivanja zamenika ombudsmana u Nadzornu komisiju Državnog biroa, Sud podseća da je u drugom Mišljenju Venecijanske komisije predloženi sastav navedene Komisije ocenjen kao „odgovarajuće“ rešenje i „bolja garancija za nezavisnost Komisije s obzirom da svi njeni članovi dolaze izvan političkog polja“ (vidi stavove 15. i 16. drugog mišljenja), uprkos tome što nije bilo posebno tretirano ni učešće zamenika ombudsmana u Nadzornoj komisiji a niti nespojivost ustavnih funkcija Institucije ombudsmana, odnosno zamenika ombudsmana u odnosu na nadležnosti Državnog biroa utvrđene osporenim zakonom. Sud takođe podseća da je u prvom Mišljenju Venecijanske komisije u vezi sa ocenjivanjem nacрта zakona o Tužilačkom savetu Kosova, Venecijanska komisija takođe

uzela ombudsmana kao primer institucije koja može biti zastupljena u Tužilačkom savetu (vidi, Mišljenje Br. 1063/2021, [CDL-AD\(2021\)051](#) o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkom savetu Kosova, usvojenom na 129. plenarnoj sednici Venecijanske komisije, 10-11.decembra 2021. godine, stav 32), međutim u drugom Mišljenju Venecijanske komisije u vezi sa navedenim nacrtom zakona, Komisija je takođe skrenula pažnju da je „važno da učešće Ombudsmana ne naruši njegovu-njenu sposobnost ili da donosi nezavisne odluke u vezi sa pitanjima vezanim za TSK“ (vidi, Mišljenje CDL-AD(2022)006, stav 12).

374. Osim toga, Venecijanska komisija se u najmanje dva mišljenja osvrnula na nespojivost funkcije ombudsmana sa obavljanjem drugih određenih javnih funkcija, kako je izneto u Sažetku mišljenja Venecijanske komisije o ulozi Institucije ombudsmana. U tom kontekstu, Venecijanska komisija je, između ostalog, istakla da je „*funkcija javnog advokata nespojiva sa obavljanjem druge javne funkcije i profesije ili sa članstvom u političkoj partiji. Funkcija javnog advokata ne sme biti kompatibilna sa drugom funkcijom ili profesijom, javnom ili privatnom, niti sa pripadnošću političkim partijama ili sindikatima. To može konačno biti kompatibilno sa predavanjima, ali čak i u tom slučaju aktivnost se mora obavljati bez naknade*“. (vidi Sažetak CDL-PI(2022)22, str. 13). Takođe, Venecijanska komisija je naglasila da „[...] *sastavljači nacarta mogu razmotriti da dozvole Ombudsmanu [i] njegovim ili njenim zamenicima da prisustvuju nastavnim aktivnostima. Međutim, bilo bi poželjno da se spisak javnih funkcija, koje ne može obavljati ombudsman, zameni opsežnijom odredbom da ombudsman ne može obavljati nijednu funkciju koja je nespojiva sa obavljanjem njegove službene dužnosti ili svojom nepristrasnošću i poverenjem javnosti u njih*“ (vidi, *ibid*).
375. Pored gore navedenih pojašnjenja, Sud podseća da je ulogu ombudsmana u pravnom poretku Republike Kosovo tokom godina razmatrao u brojnim presudama, uključujući, ali ne ograničavajući se na presude Suda, u predmetima [KO29/12](#) i [KO48/12](#), [KO73/16](#), [KO171/18](#), [KO203/19](#), [KO219/19](#) i [KO 79/23](#)). Dok, konkretno, pitanje uključivanja Ombudsmana u drugim institucijama Republike Kosovo, Sud je adresirao u oceni ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, kroz presudu Suda u predmetima KO100/22 i KO101/22 (vidi presudu u predmetima KO100/22 i KO101/22, st. 239-267). Tačnije i u kontekstu uloge Ombudsmana da „imenuje/bira“ netužilačkog člana Tužilačkog saveta Kosova, Sud je utvrdio povredu stava 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stav 10. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava i član 132. [Uloga i nadležnosti ombudsmana] Ustava. U toj presudi, Sud je, između ostalog, istakao da ustavnost osporenog zakona, u kontekstu utvrđivanja nadležnosti ombudsmana, da „imenuje/bira“ netužilačkog člana Tužilačkog saveta Kosova, treba oceniti u kontekstu (i) stava 10. člana 65. Ustava, prema kojem, između ostalog, Skupština bira članove Tužilačkog saveta; (ii) ustavna ovlašćenja Skupštine da bira nosioce funkcija nezavisnih ustavnih institucija definisanih u Poglavljima VII i XII Ustava, respektivno; i (iii) član 132. Ustava, prema kome, između ostalog, Ombudsman ima ovlašćenja da vrši nadzor nad svim državnim organima, uključujući i Tužilački savet, u kontekstu nezakonitih radnji i nečinjenja u vezi sa osnovnim pravima i slobodama. Dok, (i) prva dva pitanja nisu vezana za okolnosti konkretnog slučaja, jer dok je Tužilački savet Kosova potpuno nezavisna ustavna institucija i uređena na ustavnom nivou, odnosno svojim Poglavljem VII, a sam Ustav je precizirao nadležnost Skupštine da bira članove Tužilačkog saveta, Državni biro se osniva kroz zakon usvojen od strane Skupštine kao nezavisna agencija, (ii) treće pitanje, odnosno nadzorna nadležnost Ombudsmana u kontekstu svih institucija Republike Kosovo kao što je definisana u članu 132. Ustava, relevantna je i za okolnosti konkretnog slučaja.

376. U napred navedenom kontekstu, Sud prvo podseća da su uloga i nadležnosti ombudsmana precizirana članovima 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana], 133 [Kancelarija Ombudsmana], 134 [Kvalifikacija, izbor i razrešenje ombudsmana] i 135 [Izveštaj ombudsmana] Ustava. Na osnovu gore navedenih odredbi i koliko je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Ombudsman, u ustavnom poretku Republike Kosovo, ima četiri (4) ključne karakteristike. Prvo, nadgleda i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji ili nečinjenja javnih organa. Drugo, nezavisan je u vršenju svojih dužnosti i ne prihvata uputstva ili mešanje drugih organa, institucija ili organa koji vrše vlast u Republici Kosovo. Treće, svaki organ, institucija ili drugi organ koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo, dužan je da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu dostavi sva dokumenta i informacije potrebne u skladu sa zakonom. I, četvrto, Ombudsman (i) podnosi godišnji izveštaj Skupštini Republike Kosovo; (ii) ima pravo da daje preporuke i predlaže mere ako primećuje povrede ljudskih prava i sloboda od strane organa državne uprave i drugih državnih organa; i (iii) ima pravo da upućuje pitanja Ustavnom sudu, u skladu sa odredbama ovog Ustava.
377. Sud primećuje da je u okolnostima konkretnog slučaja, sporna nekompatibilnost funkcije zamenika Ombudsmana sa funkcijom u drugoj državnoj instituciji, naime sa funkcijom člana Nadzorne komisije Državnog biroa. U pomenutom kontekstu, važno je utvrditi (i) ulogu zamenika Ombudsmana u Instituciji Ombudsmana; i (ii) kompatibilnost paralelnih državnih funkcija, odnosno funkcije Ombudsmana i člana Nadzorne komisije Državnog biroa, ocenu koju treba dati u kontekstu ovlašćenja i funkcija Ombudsmana, odnosno ovlašćenja i funkcija člana Nadzorne komisije Državnog biroa.
378. U kontekstu uloge zamenika Ombudsmana u Instituciji Ombudsmana, Sud ističe da je zamenik Ombudsmana ustavna kategorija navedena u (i) članu 133. [Kancelarija Ombudsmana] Ustava, u kontekstu Kancelarije Ombudsmana; i (ii) član 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje ombudsmana] Ustava, u kontekstu kvalifikacije, izbora i razrešenja Ombudsmana. Dalje, u skladu sa članom 133. [Kancelarija Ombudsmana] Ustava, broj, način izbora i mandat zamenika Ombudsmana, uređuje se Zakonom o narodnom advokatu. Ovaj potonji članom 5 (Sastav Institucije narodnog advokata) utvrđuje da se Institucija Narodnog Advokata sastoji od: (i) Narodnog Advokata; (2) Pet (5) zamenika Narodnog Advokata; i (3) Osoblja Institucije Narodnog Advokata. Članom 10 (Postupak za izbor zamenika Narodnog Advokata) Zakona o Narodnom Advokatu, utvrđuje se da zamenike Narodnog advokata bira Skupština Kosova sa većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju, na predlog Narodnog advokata na osnovu otvorene i transparentne konkurencije. Sa druge strane, članom 13 (Razrešenje iz funkcije Narodnog Advokata i njegovih/njenih zamenika), utvrđuje da Narodni Advokat i njegovi zamenici mogu se razrešiti iz sledećih razloga: (i) fizičke ili mentalne nesposobnosti koja onemogućuje obavljanje njegovih funkcija; (ii) ako je počinio krivično delo koje je kažnjivo prema zakonodavstvu Republike Kosovo, sa šest (6) meseci ili više zatvora, na osnovu pravosnažne sudske odluke; i (iii) ako vrši radnje u suprotnosti sa podstavom 5. stava 1 člana 6. i stavom 2. člana 7. ovog zakona, odnosno (a) da ne obavlja funkciju u političku partiju, da ne bude poslanik legislature Skupštine Republike Kosovo koja ga bira ili član vladinog kabineta i (b) da ne učestvuje u upravnim organizmima civilnih, ekonomskih i trgovačkih organizacija. Shodno odredbama gore navedenog člana, zamenika Narodnog advokata razrešava Skupština, sa glasovima većine svih poslanika Skupštine, na zahtev Narodnog Advokata. Sud takođe primećuje da shodno članu 14 (Završetak funkcije Narodnog Advokata i njegovih/njenih zamenika) Zakona o Narodnom Advokatu, u slučaju izostanka, smrti, trajne ili privremene

nesposobnosti, ostavke ili razrešenja, Narodnog advokata zamenjuje njegov glavni zamenik ili drugi zamenici.

379. Sud primećuje da Ustav i Zakon o Narodnom Advokatu ne preciziraju podelu dužnosti i odgovornosti između Narodnog advokata i njegovih zamenika. S tim u vezi, Sud ističe da u kontekstu nekompatibilnosti funkcija, Ustav ne pravi razliku između Narodnog advokata i njegovih zamenika. Tačnije, dok se ustavni članovi koji regulišu status i nadležnosti Narodnog advokata, ne mora obavezno da se odnose i na zamenika advokata, jedina ustavna odredba koja tretira identično Narodnog advokata i njegove/njene zamenike, jeste odredba koja se odnosi na nekompatibilnost funkcije. To je stav 3 člana 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje ombudsmana] Ustava, koji izjednačuje i/ili identično tretira Ombudsmana i njene/njegove zamenike, utvrđujući da isti ne mogu biti (i) članovi niti jedne političke partije; (ii) niti sprovoditi političke, državne ili privatne aktivnosti; kao (iii) ni učestvovati u upravnim organima civilnih, ekonomskih ili trgovačkih organizacija. Dalje, Zakon o Narodnom advokatu takođe tretira Narodnog advokata i njene/njegove zamenike na identičan način u smislu nekompatibilnosti funkcija. Tačnije, član 7 (Nekompatibilnost) Zakona o Narodnom Advokatu utvrđuje da (i) Narodni Advokat i njegovi/njeni zamenici ne mogu da budu članovi neke političke partije a niti da vrše političku, državnu i privatno profesionalnu delatnost; (ii) ne učestvuju u upravnim organizmima civilnih, ekonomskih i trgovačkih organizacija; (iii) nemaju pravo da vrše neku drugu javnu ili profesionalnu dužnost, za koju primaju platu, osim predavača u institucijama visokog obrazovanja; dok (iv) mogu se baviti naučnom, kulturnom, akademskom i drugim delatnostima, koje nisu u suprotnosti sa njihovom funkcijom i sa zakonodavstvom na snazi. Štaviše, važno je napomenuti da odredbe Zakona o Narodnom advokatu, koje preciziraju osnov za razrešenje Narodnog advokata i/ili njegovih zamenika, takođe definišu i nekompatibilnost funkcije kao jedan od osnova po kojima može se pokrenuti i razrešenje Narodnog advokata i/ili njegovih zamenika.
380. U navedenom kontekstu, a imajući u vidu da u kontekstu nekompatibilnosti funkcije, Ustav i Zakon o Narodnom advokatu tretiraju identično Narodnog advokata i njegove zamenike, Sud ne može da pravi razliku kompatibilnosti funkcije između Narodnog advokata i/ili njenih/njegovih zamenika. Ustavom je utvrđeno da se ista pravila primenjuju i za narodnog advokata i za njene/njegove zamenike koja se odnose na nekompatibilnost funkcija, pa će sledstveno tome, Sud će, u nastavku, oceniti kompatibilnost funkcije zamenika Narodnog advokata i paralelne funkcije člana Nadzorne komisije Državnog biroa, uzimajući u obzir ustavna ovlašćenja Narodnog advokata utvrđenih navedenim ustavnim odredbama.
381. U tom kontekstu, Sud ponavlja ustavnu odredbu kojom se utvrđuje nekompatibilnost funkcije Narodnog advokata prema kojoj, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Narodni advokat i njeni/njegovi zamenici ne mogu obavljati drugu državnu delatnost. Na osnovu ove ustavne odredbe, Sud mora oceniti (i) da li se vršenje funkcije u drugim državnim institucijama može kvalifikovati kao obavljanje druge državne delatnosti u svrhe nekompatibilnosti funkcije shodno odredbama člana 134. Ustava; i (ii) ukoliko se obavljanjem takve delatnosti narušava nadležnost Narodnog advokata da nadzire i zaštiti prava i sloboda pojedinaca od nezakonitih i nepropisnih postupanja ili nepostupanja javnih organa, shodno odredbama člana 132. Ustava.
382. U navedenom kontekstu, Sud primećuje da vršenje funkcije u državnoj instituciji, koja je puna funkcija, uključujući bez ograničenja u kontekstu vremenskog perioda tokom kojeg se obavlja, sa izuzetkom činjenice da je to vezano za sam mandat zamenika Narodnog advokata, ne može se ne okvalifikovati kao obavljanje državne delatnosti. Međutim, Sud

primećuje da je obavljanje takve delatnosti definisano osporenim zakonom, dok prema stavu 5. člana 7. Zakona o Narodnom advokatu, Narodni advokat može vršiti i druge funkcije po ovlašćenju Skupštine Republike Kosovo. Na osnovu navedene odredbe, nije sporno da Skupština zakonom može zadužiti Narodnog advokata i/ili njenog/njegovog zamenika sa dodatnim funkcijama i ovlašćenjima. Ovo, u meri u kojoj, kao što je naglašeno u gore navedenim mišljenjima Venecijanske komisije, koje funkcije i/ili ovlašćenja ne narušavaju i/ili ograničavaju nezavisnost Narodnog advokata u vršenju njegovih ustavnih ovlašćenja. U okolnostima konkretnog slučaja, shodno tome, mora se oceniti da li je, vršenje paralelnih funkcija od strane Narodnog advokata, u kontekstu njegovih ovlašćenja, kompatibilno sa obavljanjem funkcije člana Nadzorne komisije Državnog biroa, u kontekstu ovlašćenja tog člana.

383. Sud ponovo naglašava suštinsku ustavnu nadležnost Narodnog advokata da nadgleda i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih ili nepropisnih postupanja ili nepostupanja javnih organa. Javni organ u Republici Kosovo je i Državni biro, te stoga Ombudsman ima ustavnu nadležnost da nadgleda rad Državnog biroa, odnosno njegova nezakonita i nepravilna postupanja ili nepostupanja kojima se mogu ugrožavati prava i slobode pojedinca.
384. Nadzorne nadležnosti Narodnog advokata dalje su precizirana u Zakonu o Narodnom advokatu i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, na osnovu članova 16 (Nadležnosti) i 18 (Odgovornosti) Zakona o Narodnom advokatu, uključuju nadležnosti/odgovornosti (i) da istražuje žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, obuhvatajući radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta; (ii) da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima; (iii) da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva; i (iv) da preuzima sve mere i potrebne radnje radi razmatranja podnetih žalbi prema stavu 1. člana 16. Zakona o Narodnom advokatu, obuhvatajući i direktno intervenisanje kod nadležnih autoriteta od kojih će se zahtevati da odgovore u opravdanom vremenu određenom od Narodnog advokata.
385. Sud napominje da uporedo sa vršenjem gore navedenih nadležnosti, shodno tome i nadležnosti za nadzor Državnog biroa, između ostalog, u kontekstu zaštite prava i sloboda pojedinaca, odnosno subjekata provere od njegovih nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji, zamenik narodnog advokata je takođe određen i kao član Nadzorne komisije Državnog biroa, i u toj ulozi, na osnovu osporenog zakona, između ostalog, odgovoran je za donošenje odluka u vezi sa (i) nadzorom rada i delovanja Biroa; (ii) vođenjem postupka zapošljavanja i predlaganja Skupštini u vezi sa imenovanjem i razrešavanjem Generalnog direktora; (iii) vrednovanjem radnog učinka Generalnog direktora; (iv) usvajanjem podzakonskih akata utvrđenih ovim zakonom, na predlog Generalnog direktora; i (v) razmatranjem izveštaja o radu Generalnog direktora. Štaviše, ove nadležnosti članova Nadzorne komisije, uključujući zamenika ombudsmana, takođe treba posmatrati i u kontekstu nadležnosti i odgovornosti Državnog biroa, a koje, između ostalog, uključuju (i) pokretanje i vođenje postupka provere imovine, da bi se utvrdilo da li je imovina službenog



lica neopravdano stečena imovina; i (ii) podnošenje predloga za oduzimanje imovine nadležnom sudu.

386. Ova funkcija, odnosno uloga odlučivanja i nadzora u državnoj instituciji koja će, između ostalog, biti nadležna za proveru neopravdano stečene imovine i predlaganje njegovog oduzimanja u građanskom postupku, što, između ostalog, prema sudskoj praksi ESLJP-a, obrađenoj u ovoj presudi, ali i u Izveštaju Saveta Evrope o građanskoj pravnoj konfiskaciji, pokreće suštinska ustavna pitanja, uključujući balansiranje između javnog interesa i osnovnih prava i sloboda, pokreće ozbiljna pitanja spojivosti sa ustavnim mandatom Ombudsmana da nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji javnih organa, uključujući i sam Državni biro. Naime, vršenje nadzorne nadležnosti Ombudsmana prema odredbi člana 132 Ustava obuhvatilo bi javni organ u čije odlučivanje učestvuje i Ombudsman, odnosno njen/njegov zamenik.
387. U tom kontekstu, Sud naglašava da bi, donošenje odluka od strane zamenika ombudsmana, odnosno Kancelarije Ombudsmana, prilikom vršenja nadležnosti Državnog biroa, predstavljalo povredu ustavnih dužnosti Ombudsmana, da (i) nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji javnih organa, uključujući radnje ili neradnje Biroa, kako je propisano stavom 1. člana 132. Ustava; (ii) vrši preporuke i predlaže mere onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa, uključujući i Biro, kao što je propisano stavom 3. člana 135. [Izveštaj Ombudsmana] Ustava; i (iii) da vrši nadležnosti i odgovornosti propisane Zakonom o Narodnom advokatu, uključujući i u kontekstu istrage primljene žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima za ljudska prava, obuhvatajući radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta, uključujući i od strane Biroa.
388. Sud podseća da je upravo ustavna „*nadzorna*” nadležnost Ombudsmana u kontekstu osnovnih prava i sloboda i obaveza svakog organa, institucije ili drugog autoriteta, koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo, da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predoči sva dokumenta i informacije propisane zakonom, kao što se utvrđuje članom 132. Ustava, što je rezultiralo i narednom ustavnom odredbom koja se odnosi na nekompatibilnost njene/njegove funkcije sa, između ostalog, obavljanjem bilo koje druge državne delatnosti, shodno odredbama člana 134. Ustava.
389. Na osnovu navedene razrade, odnosno odredaba osporenog zakona koje se odnose na nadležnosti Nadzorne komisije i na osnovu ustavnih normi koje definišu ulogu i nadležnosti, uključujući i nadzornu vlast Ombudsmana nad svim javnim organima u kontekstu osnovnih prava i slobode i međunarodnih standarda koji se odnose na nezavisnost funkcije Ombudsmana, proizilazi da odredba osporenog zakona da se u Nadzornu komisiju Ombudsmana uključi jedan od zamenika Ombudsmana, koga sam imenuje, onemogućava istom da samostalno vrši ustavnu ulogu nadzora nad osnovnim pravima i slobodama u odnosu na funkciju i nadležnosti Državnog biroa.

### *Zaključak*

390. Sledstveno, uzimajući u obzir (i) član 16. Ustava, na osnovu kojeg je Ustav najviši pravni akt u Republici Kosovo i prema kojem zakoni i drugi pravni akti moraju biti u skladu sa Ustavom; (ii) član 134. Ustava i koji ombudsmana i njegove zamenike tretira identično u kontekstu kriterijuma o nekompatibilnosti njihovih funkcija; (iii) članove 132, 134 i 135

Ustava, koji se odnose na ustavne nadležnosti Ombudsmana, uključujući i njegovu nadzornu funkciju nad javnim organima, odnosno i nad samom Državnom birou, Sud konstatuje da je uloga zamenika Ombudsmana, odnosno Kancelarije ombudsmana, u svojstvu člana Nadzorne komisije Zavoda, utvrđena članom 10. tačka 1.4 (Sastav nadzorne komisije i naknade) osporenog zakona, nije u skladu sa stavom 1 člana 132 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i sa stavom 3 člana 134 [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] Ustava.

### **(b) Generalni revizor**

391. U kontekstu uključivanja generalnog revizora u Nadzornu komisiju Državnog biroa, Sud podseća da je u drugom mišljenju Venecijanske komisije, predloženi sastav navedene Komisije ocenjen kao „odgovarajuće“ rešenje i „bolja garancija za nezavisnost Komisije s obzirom da svi njeni članovi dolaze izvan političkog polja“ (vidi stavove 15. i 16. drugog mišljenja), uprkos činjenici da nije bilo posebno tretirano ni učešće glavnog revizora u Nadzornoj komisiji, a niti nespojivost ustavnih funkcija glavnog revizora u odnosu na nadležnosti Državnog biroa, utvrđene u osporenom zakonu. Međutim, u vezi sa *ex lege* imenovanjem članova Nadzorne komisije, uključujući i generalnog revizora, precizirano je da: „*Budući da je i generalni revizor član, ovo je odgovor na primedbu Venecijanske komisije da generalnog revizora treba uključiti u kontrolu budžeta Biroa.*“ (vidi stav 15 drugog mišljenja).
392. Imajući to u vidu, nije sporno da svaka institucija Republike Kosovo, uključujući i Državni biro, podleže kontroli glavnog revizora. Ovakvo pitanje je utvrđeno Ustavom, odnosno kroz član 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova] Ustava, kojim je, između ostalog, precizirano da Generalni revizor Republike Kosovo kontroliše (i) privrednu delatnost javnih institucija i drugih državnih pravnih lica; i (ii) korišćenje i zaštitu javnih sredstava od strane organa centralnih i lokalnih vlasti. Shodno tome, nadležnost generalnog revizora da kontroliše rad organa javne vlasti i korišćenje javnih sredstava ne zavisi ni od odredaba zakona niti od sastava organa odlučivanja, jer je to pitanje koje je regulisano na nivoa Ustava i koje se primenjuje na sve javne organe u Republici Kosovo, bez izuzetka.
393. Pored toga, Sud podseća da je uloga glavnog revizora u pravnom poretku Republike Kosovo tokom godina razmatrana brojnim presudama Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na presude Suda, u slučajevima KO29/12 i KO48/12, KO73/16, KO171/18, KO203/19, KO219/19 i [KO79/23](#).
394. Pored principa utvrđenih u gore navedenim presudama, Sud takođe podseća da su uloga i nadležnosti glavnog revizora precizirane članom 136 [Stalni revizor Kosova], 137 [Nadležnosti stalnog revizora Kosova] i 138 [Izveštaj stalnog revizora Kosova] Ustava.
395. Na osnovu gore navedenih odredbi i koliko je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Generalni revizor, u ustavnom poretku Republike Kosovo, ima tri (3) ključne karakteristike. Prvo, to je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole u Republici Kosovo. Drugo, kontroliše (i) privrednu aktivnost javnih institucija i drugih državnih pravnih lica; i (ii) korišćenje i zaštitu javnih sredstava od strane organa centralne i lokalne vlasti. A, treće, podnosi Skupštini (i) izveštaj o izvršenju državnog budžeta; (ii) mišljenje o izveštaju Vlade o troškovima prethodne finansijske godine, pre nego što ga usvoji Skupština; i (iii) informacije o rezultatima kontrola, kad god to zatraži Skupština.

396. S druge strane, ovlašćenja generalnog revizora su dalje specificirana u Zakonu br. 05/L-055 o generalnom revizoru. Koliko je relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, na osnovu člana 4 (Generalni revizor) Zakona o generalnom revizoru, (i) Generalni revizor je funkcionalno, finansijski i operativno nezavisan i ne podleže nalogima ili uticaju bilo koje druge osobe ili institucije; i (ii) pozicija generalnog revizora je posao sa punim radnim vremenom i isti ne može biti zaposlen sa platom na bilo kom drugom radnom mestu dok služi kao generalni revizor. Štaviše, na osnovu stava 5. člana 9. (Menadžment) Zakona o generalnom revizoru, generalni revizor i zamenik generalnog revizora ne mogu učestvovati, niti donositi bilo kakvu odluku o reviziji institucije u kojoj su bili članovi menadžmenta tokom prethodne tri (3) godine. Na kraju, a za potrebe nezavisnog obavljanja navedenih poslova, članom 17. (Neusaglašenosti) Zakona o generalnom revizoru, između ostalog, utvrđeno je da zaposleni u generalnom revizoru ne obavljaju funkcije ili poslove, odnosno održavaju pozicije, koje predstavljaju sukob interesa sa službenim dužnostima i ne obavljaju nikakvu drugu funkciju ni bilo kom nivou javnog sektora.
397. Štaviše, na osnovu člana 18 (Mandat revizije) Zakona o generalnom revizoru, Nacionalna kancelarija za reviziju (i) ima pravo da vrši reviziju svih finansijskih, administrativnih i drugih aktivnosti, programa i projekata kojima upravlja jedna ili više institucija; i (ii) dužna je da na godišnjem nivou izvrši obaveznu reviziju regularnosti svih budžetskih organizacija koje su direktno dobile budžet kroz godišnji Zakon o budžetu i dužne su da sastavljaju godišnje finansijske izveštaje. Nadalje i na osnovu člana 25 (Pravo na prikupljanje informacija) Zakona o generalnom revizoru, generalni revizor (i) može ući i ostati u bilo kom razumnom trenutku u instituciji ili subjektu koji je predmet revizije; (ii) ima slobodan i pun pristup reviziji, u bilo koje razumno vreme, imovini ili dokumentima bilo u papirnoj ili elektronskoj formi; i (iii) može pregledati, napraviti kopije ili dobiti izvode iz bilo kojeg dokumenta.
398. U kontekstu gore navedenih pojašnjenja u vezi sa ustavnim i zakonskim nadležnostima generalnog revizora, Sud primećuje da je ono što je sporno u okolnostima ovog konkretnog slučaja to da li je uloga generalnog revizora u Nadzornoj komisiji Biroa, koju osnuje Skupština u skladu sa odredbama člana 142. Ustava, u skladu sa svojom funkcijom i nadležnostima propisanim članom 136. Ustava. Sud ističe da se spojivost ustavnih nadležnosti i funkcija generalnog revizora i njegove uloge u Nadzornoj komisiji Biroa, mora ocenjivati u kontekstu nadležnosti pomenute Komisije.
399. U tom kontekstu, Sud podseća da je na osnovu člana 12. (Nadležnosti Komisije) osporenog zakona, Nadzorna komisija, čiji je član ujedno i glavni revizor, između ostalog, odgovorna za (i) sprovođenje postupka i predlog Skupštini za imenovanje i razrešenje generalnog direktora; (ii) vrednovanje radnog učinka generalnog direktora; i (iii) razmatranje izveštaja o radu generalnog direktora. Sud podseća da na osnovu člana 16. (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora) osporenog zakona, generalni direktor, čiji rad nadzire i ocenjuje Nadzorna komisija, uključujući generalnog revizora, između ostalog, upravlja budžetom Biroa i odgovoran je za način njegovog trošenja, u skladu sa relevantnim zakonodavstvom.
400. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud primećuje da uloga generalnog revizora u nadzoru i donošenju odluka u vezi sa funkcijama Državnog biroa, uključujući i u kontekstu vrednovanja generalnog direktora u vezi sa upravljanjem i načinom trošenja budžeta Biroa, pokreće suštinska ustavna pitanja vezana za vršenje nezavisne ustavne funkcije generalnog revizora u kontekstu ekonomske i finansijske kontrole svih javnih institucija u Republici Kosovo, uključujući i sam Državni biro.

401. U tom kontekstu, Sud naglašava da bi odluka generalnog revizora u svojstvu člana Nadzorne komisije u vezi sa budžetskim pitanjima Biroa, predstavljala povredu ustavne dužnosti generalnog revizora da kontroliše ekonomsku aktivnost javnih institucija i drugih državnih pravnih lica, uključujući i Biro, kao što je predviđeno u stavu 1. člana 137. Ustava. Sud podseća da je upravo uloga generalnog revizora kao najviše institucije ekonomske i finansijske kontrole u Republici Kosovo, kao što je predviđena u članu 136. Ustava, što je takođe rezultiralo preciznim odredbama Zakona o generalnom revizoru, a prema kome zaposleni u glavnom revizoru ne mogu obavljati nijednu drugu funkciju ni bilo kom drugom nivou javnog sektora.
402. Na osnovu navedenog elaborisanja, odnosno odredaba osporenog zakona koje se odnose na nadležnosti Nadzorne komisije i na osnovu ustavnih normi koje definišu ulogu i ovlašćenja glavnog revizora, proizilazi da je utvrđivanje osporenog Zakon o uključivanju generalnog revizora u Nadzornu komisiju, onemogućava istom da nezavisno vrši ustavnu ulogu nezavisne ekonomske i finansijske kontrole institucija Republike Kosovo, uključujući i Državni biro.

### *Zaključak*

403. Stoga, uzimajući u obzir (i) član 16. Ustava, na osnovu kojeg je Ustav najviši pravni akt u Republici Kosovo i prema kojem zakoni i drugi pravni akti moraju biti u skladu sa Ustavom; i (ii) članove 136 i 137 Ustava, koji se odnose na ustavna ovlašćenja generalnog revizora, uključujući njegovu finansijsku nadzornu funkciju prema javnim organima, odnosno i prema samom Državnom birou, Sud nalazi da je uloga generalnog revizora, kao člana Nadzorne komisije Državnog biroa, utvrđena tačkom 1.2 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknade) osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 136. [Stalni Revizor Kosova] Ustava.

### ***(c) Sudija Vrhovnog suda***

404. U kontekstu uključivanja jednog sudije Vrhovnog suda Kosova, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda, u svojstvu predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa, Sud podseća da je u drugom Mišljenju Venecijanske komisije predloženi sastav navedene Komisije ocenjen kao „*prikladno*“ rešenje i „*bolja garancija za nezavisnost Komisije s obzirom da svi njeni članovi dolaze van političkog domena*“ (vidi paragrafe 15 i 16 drugog Mišljenja), uprkos činjenice da ni učešće sudije Vrhovnog suda u svojstvu predsedavajućeg Nadzorne komisije, a niti nespojivost ustavnih funkcija sudije u odnosu na nadležnosti Državnog biroa, utvrđene osporenim zakonom, nije bilo obrađeno posebno.
405. Shodno tome, Sud podseća da je ulogu i nezavisnost sudske vlasti u pravnom poretku Republike Kosovo, Sud tretirao tokom niz godina u svojim brojnim presudama, uključujući, ali ne ograničavajući se na presude Suda, u predmetima KO29/12 i KO48/12, KO73/16, KO171/18, KO203/19, KO219/19, KO100/22 i KO101/22, KO55/23 kao i [KO 79/23](#). U kontekstu ustavnih normi, kao i načela koja proističu iz navedene sudske prakse, sporno, u okolnostima konkretnog slučaja, jeste da li je uloga i učešće sudije Vrhovnog suda u Nadzornoj komisiji Državnog biroa koju formira sama Skupština u skladu sa odredbama člana 142. [Nezavisne Agencije] Ustava, kompatibilna sa funkcijom i nadležnostima sudije shodno odredbama člana 106. [Nespojivost funkcija] Ustava.

406. U tom smislu, Sud na početku podseća da shodno članu 4 [Oblik Vladanja i Podela Vlasti] Ustava, sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi, dok, prema članu 102 [Opšta Načela Sudskog Sistema] Ustava, između ostalog, (i) sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi; (ii) sudska vlast je jedinstvena, nezavisna, pravična, apolitična i nepristrasna, i obezbeđuje jednak pristup sudovima; i (iii) sudije trebaju biti nezavisne i nepristrasne pri obavljanju svojih dužnosti. Štaviše, shodno (i) članu 103 [Organizacija i Jurisdikcija Sudova] Ustava, precizira se da Vrhovni sud Kosova je najviša sudska vlast; dok (ii) članom 108 [Sudski Savet Kosova], Sudski savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, koji obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskog sistema. Na kraju, Sud podseća na član 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava, na osnovu kojeg, (i) sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima, ne smije biti uključen u političku ili neku drugu, zakonom zabranjenu, aktivnost; i (ii) sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nisu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije.
407. Sud takođe ističe da se sadržaj stava 1. člana 106. [Nespojivost funkcija] Ustava u verziji na srpskom jeziku razlikuje od sadržaja verzije na albanskom jeziku, jer u verziji na srpskom jeziku nedostaje izraz „van sudstva“ posle rečenice „*Sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima [...]*“. U tom kontekstu, Sud pojašnjava da je u sljedećoj analizi uzeo kao osnovu sadržaj ove odredbe Ustava u albanskoj verziji, s obzirom da je sadržaj stava 1. člana 106. [Nespojivost funkcija] Ustava na albanskom jeziku identičan verziji istog na engleskom jeziku Ustava.
408. Sud naglašava da shodno članu 106 [Nespojivost funkcija] Ustava, utvrđena je nespojivost funkcija sudije i u svom prvom stavu je specifično pojašnjeno da sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima van sudstva; (ii) ne smije biti uključen u političku; ili (iii) neku drugu, zakonom zabranjenu, aktivnost. No, svojim drugim stavom je pojašnjeno da sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nisu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije.
409. U nastavku Sud ističe da nespojivost funkcije sudije sa drugim funkcijama je dalje precizirano Zakonom br. 06/L – 054 o Sudovima, kojim je detaljno utvrđeno u koje sve delatnosti/aktivnosti mogu se uključiti sudije. U tom smislu, član 38 (Profesionalne delatnosti) Zakona o sudovima utvrđuje da (i) sudije, uz prethodnu saglasnost Saveta, imaju pravo da učestvuju u profesionalnim organizacijama, naučnim sastancima, koji promovišu nezavisnost i zaštitu profesionalnih interesa sudija; (ii) sudije, uz saglasnost predsednika sudova i predsednici uz saglasnost Saveta, samo van radnog vremena mogu da učestvuju u delatnosti, koje su u skladu sa Etičkim kodeksom i profesionalnim ponašanje sudija; (iii) u skladu sa odredbama kodeksa etike i profesionalnog ponašanja sudija, sudije mogu da se angažuju u profesionalnim i naučnim radovima, ali ne mogu da objavljuju relevantne sudske spise, tokom ili nakon završetka sudijske funkcije, osim ako je to izričito dozvoljeno Zakonom ili podzakonskim aktom, izdat od Saveta; i (iv) sudije, za aktivnosti predviđene ovim članom, primaju nagradu, koja ne može da prekorači vrednost od dvadeset pet (25)% osnovne plate i o ovoj nagradi sudije obaveštavaju predstavnika suda, dok predsednici suda obaveštavaju Savet.
410. Sud takođe primećuje da Zakon o sudovima upućuje na Kodeks profesionalne etike sudija (br. 01/238 od 17. avgusta 2013. godine), koji, između ostalog, utvrđuje: "*Sudija, samo uz odluku Saveta i nakon radnog vremena može da učestvuje u aktivnostima koje se ne povezuju sa njegovom sudskom funkcijom ako ove ne-sudske aktivnosti ne postavljaju na*

*znak pitanja efikasnost, performansu kao i redovno i pravedno vršenje funkcije sudije. Takve obaveze u toku radnog vremena nisu dozvoljeni, osim ako posebnim zakonima sa ciljem funkcionisanja sistema, predviđaju se i angažovanja u toku radnog vremena, npr. održavanje predavanja u KIP za obuku sudija i tužilaca, zatim učestvovanje u komisijama za izradu nacrt zakona. Za potrebe ovog pravila ne-sudska aktivnost podrazumeva aktivnosti gde sudija može da govori, piše, drži nastavu, podučava i učestvuje u naučnim, kulturnim i stručnim aktivnostima vezanim za pravo, pravni sistem, te sprovođenje pravde."*

411. U gore pomenutom kontekstu, jasno je da na osnovu važećih zakona Republike Kosovo, sudijama je u principu dozvoljeno da učestvuju u naučnim, akademskim aktivnostima, uključujući učešće u profesionalnim organizacijama, naučnim skupovima, koji promovisu nezavisnost i zaštitu profesionalnih interesa sudija, uz uslov prethodnog odobrenja Saveta ili predsednika sudova i da za ove aktivnosti mogu primiti nagradu, koja ne može da prekorači vrednost od dvadeset pet (25)% osnovne plate, pod uslovom da su obavestili Savet i predsednike sudova. Imajući to u vidu, u okolnostima konkretnog slučaja, sporno je da li je funkcija sudije kompatibilna sa predsedavanjem druge nezavisne državne institucije, odnosno Državnog biroa.
412. U tom kontekstu, Sud podseća da postoje dve specifičnosti člana 106 [Nespojivost funkcija] Ustava i koje se moraju oceniti u kontekstu nespojivosti funkcija sudije Vrhovnog suda i paralelne funkcije istog u svojstvu predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa. Prva se odnosi na stav 1 člana 106 Ustava i prema kojem sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim institucijama „*van sudstva*“ (napomena prevodioca: ovaj izraz fali na srpskoj verziji Ustava) i kao posledica, sadrži obavezu procene da li je Državni zavod državna institucija „*van sudstva*“ ili u okviru svog delokruga. A ovo drugo se nadovezuje sa drugim stavom člana 106 [Nespojivost funkcija] Ustava, prema kojem, sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nijesu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije, što sledstveno tome, sadrži obavezu ocene da li vršenje funkcije u Nadzornoj komisiji Državnog biroa, uzimajući u obzir prirodu i nadležnosti Biroa utvrđene osporenim zakonom, može biti u suprotnosti sa načelima nezavisnosti i nepristrasnosti uloge sudije.
413. U tu svrhu i u nastavku, u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će se pozvati na (i) međunarodna načela i standarde koji se odnose na nezavisnost i nepristrasnost sudijske funkcije i nespojivost vršenja drugih funkcija van pravosudnog sistema, uključujući, ali ne ograničavajući se na Bangalorska načela usvojena na nivou Ujedinjenih nacija, preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope, mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i relevantna mišljenja Venecijanske komisije; (ii) komparativnu analizu ustava u kontekstu uređenja nespojivosti sudijske funkcije sa drugim državnim funkcijama; i (iii) sudsku praksu drugih ustavnih sudova u vezi sa tumačenjem nespojivosti sudijske funkcije.
- *Načela koja se odnose na nespojivost funkcije na nivou Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope*
414. U meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud se poziva na *Bangalorska načela* u vezi sa ponašanjem sudija, usvojena na nivou Ujedinjenih nacija, koja, između ostalog, preciziraju (i) da je “*načelo sudijske nezavisnosti preduslov vladavine prava i fundamentalna garancija pravednog suđenja. Sudija će, stoga, podržavati i davati primer sudske nezavisnosti kako na individualnom tako i na institucionalnom planu*”

(Vrednost 1 (Nezavisnost) Načela); (ii) da je “*nepristrasnost suštinski pojam za pravilno obavljanje sudijske dužnosti*” (Vrednost 2 (Nepristrasnost) Načela); i da će (iii) “*sudija posvetiti svoju profesionalnu aktivnost sudskim obavezama, koje uključuju ne samo obavljanje sudijskih dužnosti i obaveza u sudu i donošenje odluka, već i druge zadatke bitne za sudijsku funkciju ili funkcionisanje suda*” Vrednost 6 (Sposobnost i revnost).

415. Nadalje, Sud primećuje da je Preporukom [CM/REC \(2010\)12](#) o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, koju je Komitet ministara Saveta Evrope usvojio 17. novembra 2010. godine, utvrđeno da: “*sudije mogu učestvovati u aktivnostima izvan svojih službenih funkcija. Da bi se izbegao stvarni ili pretpostavljeni sukob interesa, njihovo učešće bi trebalo da bude ograničeno na aktivnosti koje su u skladu s njihovom nepristrasnošću i nezavisnošću*” (vidi tačku 21 Preporuke). Takođe, Eksplanatorni memorandum ove preporuke precizira da: “[...] *Svaka država članica treba da odredi koje su aktivnosti nespojive sa nezavisnošću i nepristrasnošću sudija. U nekim državama članicama, na primer, sledeće aktivnosti se smatraju nespojivim sa sudijskom funkcijom, kao što su: izborni mandat, profesija advokata, izvršitelja i javnog beležnika, crkvene ili vojne funkcije ili višestruke sudijske funkciji itd. Imajući na umu neophodnost da se izbegne stvarni ili pretpostavljeni sukob interesa, države članice mogu razmotriti mogućnost da informacija o dopunskim aktivnostima sudije bude dostupna javnosti, u obliku registra interesa, na primer. Dalje, kako bi se obezbedilo da sudije imaju vremena da vrše svoju primarnu funkciju, da sude i presuđuju, broj njihovih mandata u različitim komisijama treba ograničiti, kao što treba da postoje i ograničenja u pogledu okolnosti u kojima zakon predviđa da sudije budu članovi komisija, saveta, itd.*” (vidi stav 29 Memoranduma). S druge strane, Mišljenje br. 3 Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) (2002) o “*Nezavisnosti i drugim profesionalnim aktivnostima sudija*” od 19. novembra 2002. godine, preciziralo je da “*posebna priroda sudijskog posla i potreba očuvanja ugleda funkcije i zaštite sudija od svih vrsta pritisaka podrazumevaju da sudije treba da se ponašaju na način da izbegavaju sukobe interesa i zloupotrebu službenog položaja. Ovim se od sudija zahteva da se uzdrže od bilo koje profesionalne aktivnosti koja bi ih mogla odvratiti od njihovih sudijskih dužnosti i navesti ih da te dužnosti izvršavaju na pristrastan način. U nekim državama, aktivnosti nespojive sa sudijskom funkcijom su jasno definisane zakonom o sudijama i pripadnicima pravosuđa je zabranjeno da obavljaju bilo kakvu profesionalnu ili plaćenu aktivnost. Izuzeci su napravljeni kada je reč o obrazovnim, istraživačkim, naučnim, književnim ili umetničkim aktivnostima*” (vidi tačku 27 Mišljenja).
416. Sud se takođe poziva i na Izveštaj [[CDL-AD \(2010\)004](#)] Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosudnog sistema, Prvi deo: nezavisnost sudija, koji je usvojen 12-13. marta 2010. godine, a koji, pored načela koja se odnose na imenovanje sudija, kriterijume za njihovo imenovanje i naknadu, uključuje i njihovo pravo na vršenje ili nevršenje druge funkcije van pravosudnog sistema. Naime, ovaj Izveštaj se, između ostalog, poziva i na [Mišljenje br. 1 \(2001\)](#) Konsultativnog saveta evropskih sudija, usvojeno 23. novembra 2001. godine, a koje u svom stavu 161, kao rezultat preporuka iz [Evropske povelje](#) o statusu za sudije (Saveta Evrope od 8-10. jula 2010. godine), precizira da se “*osnovna načela statuta za sudije utvrđuju unutrašnjim propisima na najvišem nivou, a njegove odredbe najmanje na nivou zakona*”. Ovaj pristup iz ovog izveštaja je usvojen i od strane Venecijanske komisije (stav 22 Izveštaja [CDL-AD \(2010\)004](#)), kojim je precizirano da osnovna načela koja obezbeđuju nezavisnost sudstva treba da budu sadržana u ustavu ili odgovarajućem zakonskom tekstu. Sledom navedenog, u tom istom izveštaju, Venecijanska komisija naglašava: “*Pored toga, sudije ne treba sebe da dovode u položaj u kome njihova nezavisnost ili nepristrasnost može biti dovedena u pitanje. To opravdava domaće pravne norme o nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama i jedan je od razloga što*

*mnoge države ograničavaju političko delovanje sudija*” (stav 62 Izveštaja [CDL-AD \(2010\)004](#)).

417. Na osnovu gore navedenih načela, u principu, proizilazi (i) da nezavisnost i nepristrasnost funkcije sudije i sudova, zahteva da se definišu ograničenja u smislu nespojivosti funkcije sudije sa drugim funkcijama i aktivnostima; (ii) sudije mogu da se angažuju u aktivnostima izvan svojih službenih funkcija, ali se radi izbegavanja stvarnih ili pretpostavljenih sukoba interesa, njihovo učešće mora ograničiti na aktivnosti koje su u skladu sa njihovom nepristrasnošću i nezavisnošću; i (iii) da bi se obezbedilo da sudije imaju vremena da vrše svoju primarnu funkciju, odnosno da sude i presuđuju, mora se ograničiti broj njihovih mandata u različitim komisijama i u slučajevima u kojima sud predviđa da sudije učestvuju u komisiji, savetu itd., mora biti ograničen.

- *Nespojivost sudijske funkcije prema ustavima drugih zemalja*

418. Sud naglašava da pitanje nespojivosti funkcije sa drugim funkcijama i/ili aktivnostima predstavlja suštinsko pitanje koje se odnosi na načelo podele i ravnoteže vlasti, kao i nezavisnost i nepristrasnost sudije i sudske vlasti. Kao rezultat toga, većina ustava drugih zemalja uređuje ovo pitanje na nivou ustava, ponekad precizirajući dodatne detalje kroz važeće zakone. Primeri ustava koji uređuju nespojivost funkcije sudije sa drugim funkcijama i/ili aktivnostima, uključuju, između ostalog, sledeće (i) Ustav Republike Albanije, u svom članu 143, utvrđuje da biti sudija ne slaže se ni sa jednom drugom političkom ili državnom delatnošću, kao ni sa profesionalnom delatnošću koja se obavlja uz naknadu, izuzev obrazovne, akademske, naučne delatnosti, kao i delegiranja u institucije pravosudnog sistema, prema zakonu; (ii) Ustav Severne Makedonije, u svom članu 111. i amandmanima XXVII i XXVIII, između ostalog, utvrđuje da je sudijska funkcija nespojiva sa članstvom u političkoj partiji ili bilo kojom javnom funkcijom ili profesijom prema odredbama zakona; (iii) Ustav Crne Gore, u svom članu 123, utvrđuje da sudija ne može vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu delatnost; (iv) Ustav Slovenije, u svom članu 133, utvrđuje da sudijska funkcija nije spojiva sa funkcijama u drugim državnim organima, u organima lokalne samouprave i organima političkih partija, kao ni sa drugim funkcijama i delatnostima za koje je to zakonom određeno; (v) Ustav Hrvatske, u svom članu 120, između ostalog, utvrđuje da sudija ne može da obavlja službu ili posao koje je zakon odredio kao nespojive sa sudijskom dužnošću; (vi) Ustav Republike Rumunije, u svom članu 125, utvrđuje da je sudijska funkcija nespojiva sa bilo kojom drugom javnom ili privatnom funkcijom, osim nastavnčkih mesta u visokom obrazovanju; (vii) Ustav Poljske, u svom članu 178, između ostalog, utvrđuje da sudije ne mogu biti deo političkih partija, sindikata ili da obavljaju aktivnosti koje su nespojive sa načelima nezavisnosti sudija i sudova; (viii) Ustav Češke, u svom članu 82, između ostalog, utvrđuje da je funkcija sudije nespojiva sa funkcijom predsednika Republike, člana Skupštine i bilo kojom drugom funkcijom u javnoj upravi; zakonom će se precizirati i druge aktivnosti koje su nespojive sa funkcijom sudije; (ix) Ustav Ukrajine, u svom članu 127, između ostalog, utvrđuje da sudije ne mogu biti deo političkih partija, organizacija, ne mogu učestvovati u bilo kojoj političkoj aktivnosti, imati predstavničke mandate, obavljati bilo koju drugu plaćenu funkciju i biti uključeni u bilo koji drugi plaćeni posao, osim akademskih, nastavnih i kreativnih aktivnosti; (x) Ustav Portugala, u svom članu 216, između ostalog, utvrđuje, (a) da sudije ne mogu obavljati nijednu drugu privatnu ili javnu funkciju, osim nastave i istraživanja za koja se ne isplaćuje naknada kada je to utvrđeno u zakonu; (b) da aktuelne sudije ne mogu biti imenovane na sudijske funkcije koje nisu povezane sa funkcijom sudova bez prethodnog odobrenja Visokog saveta; i (c) da se zakonom mogu utvrditi i druge nespojivosti u vezi sa vršenjem sudijske funkcije; dok (xi) Ustav Belgije, u svom članu 155, između ostalog, utvrđuje da



sudija ne može prihvatiti funkciju od Vlade za koju se isplaćuje naknada, osim ako se ta funkcija obavlja bez naknade, pa čak i tada takva funkcija ne sme biti nespojiva sa funkcijom sudije po odredbama zakona.

419. Sud primećuje da na osnovu gore navedenih ustavnih uređenja proizilazi (i) da jedan broj ustava ima utvrđenja nespojivosti funkcije koja su kategorisana na nivou Ustava, dok pojedini ustavi delegiraju utvrđivanje specifičnosti nespojivosti funkcije i na nivo zakona; (ii) u principu, dozvoljene su aktivnosti koje su povezane sa nastavom i naučnom i akademskom delatnošću; (iii) jedan deo ustava utvrđuje zabranu vršenja svake druge funkcije u drugim državnim organima, ali pozivajući se na odredbe važećih zakona; dok (iv) drugi deo njih, uključujući ustave Albanije i Portugala, omogućavaju vršenje funkcija na osnovu delegiranja u pravosudne institucije prema odredbama zakona ili imenovanja na sudijske funkcije koje nisu povezane sa funkcijom sudova, samo uz prethodno odobrenje Visokog saveta.

- *Sudska praksa drugih ustavnih sudova*

420. Pitanje nespojivosti sudijske funkcije sa drugim dužnostima u državnim institucijama ocenjivalo je više ustavnih sudova, uključujući i (i) Ustavni sud Republike Albanije; (ii) Ustavni sud Severne Makedonije; (iii) Ustavni sud Jermenije; i (iv) Ustavni sud Češke Republike.

421. Na početku, Sud se poziva na odluku [br. 14] Ustavnog suda Republike Albanije od 22. maja 2006. godine. Ustavni sud je u toj odluci ocenio ustavnost odredbi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o organizovanju i funkcionisanju Visokog saveta pravosuđa, kojim je, između ostalog, predloženo da sudije koje su imenovane iz reda sudija Vrhovnog suda u Visoki savet pravosuđa (sada pod novim nazivom: Visoki savet sudstva), koji osigurava nezavisnost, odgovornost i nesmetano funkcionisanje sudske vlasti u Republici Albaniji, moraju da izaberu jednu od dužnosti kao (i) vršilac dužnosti sudije; ili (ii) član sa punim radnim vremenom u ovoj instituciji, kao i da u slučaju izbora poslednje pomenutog, po isteku svog mandata, ne bi mogli da se vrate kao članovi Vrhovnog suda, za razliku od sudija imenovanih iz drugih sudova u Albaniji. U gore navedenoj odluci, taj Sud je utvrdio da je obaveza člana Vrhovnog suda da izabere jednu od dužnosti, odnosno funkciju vršioca dužnosti sudije ili člana Visokog saveta pravosuđa sa punim radnim vremenom, kao i njihovo izuzimanje od prava da se vrate kao član Vrhovnog suda, bilo u suprotnosti sa sadržajem pojedinih ustavnih odredbi. Tačnije, Ustavni sud je u gore navedenoj odluci, između ostalog, naveo (i) da je sastav Visokog saveta utvrđen Ustavom, a koji je u svom sastavu imao i sudije svih nivoa koje bira Nacionalna sudska konferencija i da za članove Visokog saveta, uključujući i članove sudije, Ustav nije propisao ograničenja u kontekstu nespojivosti funkcije; i (ii) da je sam Ustav napravio izuzetak u pogledu nestalne delatnosti sudija u Visokom savetu pravosuđa, u kome oni predstavljaju telo sudija koje ih je izabralo u ovaj ustavni organ, i kao rezultat toga, zakon ne može da ograniči pravo koje je utvrđeno na nivou ustava (vidi odluku [br. 14](#) Ustavnog suda Republike Albanije od 22. maja 2006. godine).

422. Nadalje, Sud primećuje da je i Ustavni sud Severne Makedonije u svojoj odluci [br. U.216/96] od 23. oktobra 1996. godine, ocenio ustavnost stava 3. člana 9. Zakona o lokalnim izborima, u kome je, između ostalog, utvrđeno da se predsednik Izborne komisije imenuje iz reda sudija opštinskih sudova, odnosno prvostepenih sudova. U ovom slučaju, Ustavni sud je cenio da li je funkcija sudije nespojiva sa funkcijom u Izornoj komisiji, a nespojivost funkcije je ograničio uglavnom na kontekst sudskog odlučivanja, odnosno nemogućnost

sudije da odlučuje o istoj stvari u prvom i drugom stepenu, utvrdivši da nije postojala nespojivost funkcije između vršenja funkcije sudije sa imenovanjem u drugi državni organ, kao što je Izborna komisija. Ustavni sud Severne Makedonije je takođe naglasio da se ustavna odredba koja utvrđuje nespojivost funkcije, odnosi i na zakonske propise i da je u suštini, vršenje funkcije predsednika Izborne komisije utvrđeno u osporenom zakonu (vidi odluku [br. U. 216/96](#), Ustavnog suda Severne Makedonije od 23. oktobra 1996. godine).

423. S druge strane, pitanjem učešća sudija u Centralnoj izbornoj komisiji bavio se i Ustavni sud Jermenije, ali je došao do suprotnog zaključka. Tačnije, odlukom [DCC-664] Ustavnog suda Jermenije od 7. novembra 2006. godine, ocenjena je ustavnost pojedinih odredaba Izbornog zakonika, kojima je utvrđeno da će se nakon parlamentarnih izbora, nadležnost za imenovanje članova Centralne izborne komisije dodeliti Veću predsednika jermenskih sudova, koje veće bi se sastojalo od sudija sudova opšte nadležnosti i jednog sudije Kasacionog suda koga imenuje Kasacioni sud. Ovaj sud je, pozivajući se na odredbe Ustava Jermenije, odlučio da je funkcija sudije nespojiva sa funkcijom u drugom državnom organu, odnosno Centralnoj izbornoj komisiji. U ovom kontekstu, Ustavni sud je, između ostalog, naglasio (i) da rešenja koja su utvrđena zakonima ne mogu prekoračiti ustavna ograničenja precizirana Ustavom u kontekstu nespojivosti sudijske funkcije; i (ii) da uzimajući u obzir specifičnosti važećeg jermenskog zakona, nije prikladno uključivanje sudija u izborne komisije, jer bi to bilo u suprotnosti sa sprovođenjem pravde i nezavisnošću pravosuđa, a takođe može rezultirati i sukobom interesa između sudija i otežati sudijama i sudovima da ostanu nepristrasni prilikom rešavanja izbornih sporova (vidi odluku [DCC-664](#) Ustavnog suda Jermenije od 7. novembra 2006. godine).
424. Na kraju, Sud se takođe poziva i na odluku [Pl. ÚS 39/08] Ustavnog suda Češke Republike od 6. oktobra 2010. godine, koji je u ovoj odluci, između ostalog, razmotrio ustavnost zakonske regulative o privremenom imenovanju sudija u Ministarstvo pravde i Pravosudnu akademiju u skladu sa članom 68. Zakona o sudovima i sudijama. U kontekstu nespojivosti sudijske funkcije, nadležni sud je, između ostalog, stavio naglasak na činjenicu (i) da vršenje sudijske funkcije u drugim državnim organima nije u skladu sa načelom podele i ravnoteže vlasti, kao i sa sudijskom nezavisnošću; (ii) da se ne može konstruisati dvojnost u funkciji sudije i istovremeno funkcionera državne uprave; i (iii) da u vršenju drugih državnih funkcija, lični i vansudski kontakti koji se dešavaju u obavljanju takvih aktivnosti, nesumnjivo povećavaju verovatnoću mogućeg sukoba interesa, a samim tim dovode u sumnju i nezavisnost sudije (vidi odluku [Pl. ÚS 39/08](#), Ustavnog suda Češke Republike od 6. oktobra 2010. godine).
425. Iz gore navedene sudske prakse i u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, Sud najpre primećuje da Ustavni sud Albanije nije ocenio da su paralelne funkcije sudije i člana Visokog saveta nespojive. Međutim, gore navedeni nalazi se moraju analizirati u kontekstu ustavnih uređenja Republike Albanije. Sud primećuje da je u slučaju Albanije bilo sporno da li je funkcija sudije spojiva sa funkcijom člana Visokog saveta, odnosno ustavne institucije koja je odgovorna za osiguranje organizovanja i nezavisnosti sudske vlasti. Shodno tome, mimo činjenice da je učešće sudija u Visokom savetu utvrđeno samim Ustavom Albanije, obe funkcije, odnosno funkcija sudije i člana Visokog saveta, bile su u delokrugu sudske vlasti. Pored toga, treba ponoviti da Ustav Albanije, u kontekstu nespojivosti sudijske funkcije, konkretno predviđa mogućnost delegiranja sudija na funkcije pri institucijama pravosudnog sistema prema zakonskim odredbama.
426. S druge strane, ustavni sudovi Severne Makedonije i Jermenije su, uvek u kontekstu relevantnih ustavnih uređenja, došli do suprotnih zaključaka po pitanju učešća sudija u

izbornim komisijama. Dok je Ustavni sud Severne Makedonije ograničio spojivost sudijske funkcije sa drugim državnim funkcijama samo na kontekst sudijskog odlučivanja, odnosno i između ostalog, na činjenicu da sudije koje obavljaju funkcije u izbornim komisijama takođe nisu odgovorne za odlučivanje o izbornim sporovima pred sudovima, Ustavni sud Jermenije je ocenio vršenje ove dve funkcije kao nespojivo sa Ustavom i konceptom nezavisnosti i nepristrasnosti sudova. Inače, Ustavni sud Češke je takođe cenio nespojivost sudijske funkcije od primarnog značaja za načelo podele i ravnoteže vlasti, ocenivši da vršenje sudijske funkcije paralelno sa drugim funkcijama u državnoj upravi, narušava gore navedena načela.

427. U okolnostima osporenog zakona, kako je elaborirano ranije, sporno ostaje da li je vršenje funkcije sudije Vrhovnog suda kompatibilno sa vršenjem funkcije predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa. U tom pogledu, Sud naglašava da u smislu nespojivosti funkcija sudije, član 106 Ustava je specifičan i utvrđuje tačno da (i) sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima, ne smije biti uključen u političku ili neku drugu, zakonom zabranjenu, aktivnost; i da (ii) sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nijesu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije. Sud takođe ističe da na osnovu navedene analize drugih ustava u kontekstu nespojivosti sudijske funkcije, dok većina njih imaju zabrane u kontekstu vršenja drugih funkcija u državnim institucijama za sudije, Ustav Kosova izričito sadrži zabranu vršenja bilo koje funkcije u državnim institucijama van sudstva.
428. Kao posledica toga i u smislu gore navedenog, važno je da se utvrdi da li vršenje funkcije predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa predstavlja vršenje funkcije *"van sudstva"*, specifična zabrana u stavu 1 člana 106 Ustava. Radi procene da li se Državni biro može kvalifikovati kao institucija ili vršenje funkcije *"unutar sudstva"* za potrebe utvrđivanja kompatibilnosti dotične funkcije, relevantni su (i) institucionalna priroda Državnog biroa i odnos Biroa sa sudovima, odnosno sudskim vlastima; i (ii) priroda nadležnosti koje vrši predsedavajući Nadzorne komisije Biroa, odnosno sudija Vrhovnog suda.
429. U kontekstu prvog pitanja, Sud podseća da je Državni biro osnovan kao nezavisna agencija na osnovu člana 142 Poglavlja XII Ustava koje se odnosi na nezavisne institucije. Donošenje odluka nezavisnih agencija, u načelu, podleže kontroli sudske vlasti, dok odlučivanje Državnog biroa specifično podleže kontroli sudova, shodno odredbama osporenog zakona. Sledstveno tome, i mimo činjenice da je Državni biro osnovan kao nezavisna agencija u kontekstu Poglavlja XII Ustava i samim tim nije institucija koja se može kvalifikovati kao institucija i/ili organ u okviru sudstva prema odredbama Poglavlja VII Ustava, odnos Državnog biroa i sudske vlasti, prema osporenom zakonu, je nadzornog karaktera, odnosno odlučivanje Biroa u kontekstu provere i predloga za oduzimanje imovine uvek podleže kontroli i odlučivanju sudske vlasti. Kao posledica toga, nije sporno da se vršenje funkcije sudije u Nadzornoj komisiji u Državnom birou ne može kvalifikovati kao vršenje funkcije u državnim institucijama u okviru delokruga sudstva, shodno odredbama stava 1 člana 106 Ustava, već vršenje funkcije u državnim institucijama *"van sudstva"*, a što je, kako je napred objašnjeno, izričito zabranjeno članom 106 Ustava.
430. Sud podseća da mimo zabrane definisane stavom 1 člana 106 Ustava, u pogledu nemogućnosti sudije da vrši neku funkciju u državnim institucijama van sudstva, stav 2 člana 106 Ustava dalje precizira da sudijama nije dozvoljeno da preuzmu odgovornost ili da budu nosioci funkcija, koje bi bile na bilo koji način u suprotnosti sa načelima nezavisnosti

i nepristrasnosti sudijske uloge. Ocenu nespojivosti funkcija sudije u kontekstu člana 106 Ustava treba oceniti u kontekstu nadležnosti koje sadrži odgovarajuća funkcija sudije u svojstvu predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa.

431. U tom kontekstu, Sud podseća na prirodu nadležnosti Nadzorne komisije, kojom predsedava sudija Vrhovnog suda. Tačnije i kako je pojašnjeno ranije, Sud podseća da na osnovu člana 12 (Nadležnosti Komisije) Osporenog zakon, komisija je nadležna da (i) vrši nadzor nad radom i delatnostima Biroa; (ii) da sprovodi postupak i predlaže Skupštini imenovanje i razrešavanje generalnog direktora; (iii) da vrednuje radnu uspešnost generalnog direktora; (iv) da na predlog generalnog direktora usvaja podzakonske akte utvrđene ovim zakonom; (v) da preispituje izveštaje rada generalnog direktora; i (vi) da obavlja i druge poslove utvrđene važećim zakonodavstvom. Uzimajući u obzir da Nadzorna komisija nadzire, vrednuje i može da predlaže i razrešenje generalnog direktora, relevantne su i njegove/njene nadležnosti shodno odredbama člana 16 (Nadležnosti i odgovornosti generalnog direktora), odnosno da (i) rukovodi i organizuje rad Biroa; (ii) vrši nadzor nad radom službenika Biroa; (iii) predstavlja Biro u zemlji i inostranstvu; (iv) upravlja budžetom Biroa i odgovora za način trošenja istog; (v) izrađuje i usvaja godišnji plan rada u okviru mandata Biroa; i (vi) sklapa sporazume o saradnji sa drugim domaćim i međunarodnim institucijama, u skladu sa važećim zakonodavstvom. Štaviše, takođe je relevantno naglasiti da shodno članu 8 (Ovlašćenja i odgovornosti Biroa) Osporenog zakona, Biro, između ostalog, je nadležno da (i) pokreće i razvija postupak za proveru imovine i za utvrđivanje da li je imovina službenog lica neopravdana imovina; i da (ii) podnosi Sudu predlog za oduzimanje imovine.
432. Sud ističe da je priroda ovlašćenja Nadzorne komisije prema odredbama člana 8, 12 i 16 Osporenog zakona, izvršna i suštinski povezana sa celokupnom funkcijom Državnog biroa i kojom će, na osnovu člana 10 Osporenog zakona, predsedavati sudija Vrhovnog suda u svojstvu predsedavajućeg Nadzorne komisije. Uprkos činjenici da bi dotični sudija bio izuzet od odlučivanja na osnovu člana 67 ZPP-a, onda kada bi Vrhovni sud odlučivao po vanrednim pravnim sredstvima navedenim u poglavlju X (Postupak po vanrednim pravnim sredstvima) osporenog zakona, činjenica da će predsednik Vrhovnog suda, odnosno najvišeg sudskog organa u Republici Kosovo prema članu 103 [Organizacija i Jurisdikcija Sudova] Ustava, imenovati predsedavajućeg Nadzorne komisije jedne druge državne institucije van sudstva, odnosno Državnog biroa, čije odlučivanje, konačno podleže kontroli sudske vlasti, takođe je povezano sa ograničenjima navedenim u stavu 2 člana 106 Ustava i prema kojim sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nijesu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije. Sud naglašava izraz „na bilo koji način“ iz ovog stava i koji odražava svrhu zabrane vršenja bilo koje funkcije sudija i koja bi moglo izgledati kao povreda načela nezavisnosti i nepristrasnosti sudske vlasti kao osnovne vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo.
433. Sud naglašava da sam Ustav propisuje dodatne funkcije za sudije, kroz član 108 [Sudski savet Kosova] Ustava, u smislu sastava Sudskog saveta Kosova i kroz član 139 [Centralna izborna komisija] Ustava, u kontekstu predsedavanja Centralnom izbornom komisijom. Mimo tih ustavnih odredaba, član 106 [Nespojivost funkcija] Ustava takođe omogućava i dodatne funkcije za sudije, u meri u kojoj su iste kompatibilne sa uslovima utvrđenim ovim članom. Stavom 2 člana 106 Ustava, potonji omogućava preuzimanje odgovornosti i delegiranje funkcija, koje ni na koji način ne bi bile u suprotnosti sa načelima nezavisne i nepristrasne uloge sudije. Kompatibilnost ovih funkcija sa načelima nezavisne i nepristrasne uloge sudije, uvek se mora oceniti u kontekstu relevantne funkcije, uključujući prirodu nadležnosti koje ista sadrži. Međutim, član 106 Ustava, sadrži tri specifične zabrane

u smislu kompatibilnosti dodatnih funkcija za sudije. Prvo, na jasan način zabranjuje uključivanje u neku politiku aktivnost. Drugo, zakonu delegira mogućnost zabrane dodatnih aktivnosti sudijama. I treće, specifično zabranjuje vršenje neke funkcije u državnim institucijama "van sudstva". S obzirom da se određivanje funkcija u jednoj državnoj instituciji može kvalifikovati kao unutar ili van sudstva, predstavlja pitanje koje se mora tumačiti zavisno od prirode institucije i dotične funkcije, u okolnostima Državnog biroa, kao i uzimajući u obzir, (i) nadležnosti predsedavajućeg Biroa, naime sudije Vrhovnog suda na osnovu obrađenih odredbi osporenog zakona; (ii) funkcije i nadležnosti Biroa; i (iii) interakciju između Biroa i sudske vlasti na osnovu odredbi samog osporenog zakona, Sud ocenjuje da nije sporno da je Državni biro državna institucija „van sudstva“ u cilju nespojivosti funkcije shodno odredbama stava 1 člana 106 Ustava.

### *Zaključak*

434. Shodno tome i na osnovu gore navedene razrade, i uzimajući u obzir (i) činjenicu da na osnovu člana 106 Ustava, sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim institucijama „van sudstva“, dok vršenje funkcije u instituciji koja podleže kontroli sudske vlasti po sopstvenim odredbama samog osporenog zakona u kontekstu odlučivanja o predlogu za oduzimanje imovine, ne može se smatrati kao vršenje funkcije u okviru delokruga sudstva; i (ii) činjenica da bi sudija Vrhovnog suda, koga je imenovao predsednik Vrhovnog suda kao najviše sudske institucije u Republici Kosovo, predsedavao Nadzornom komisijom jedne državne institucije "van sudstva", sa suštinskim i izvršnim nadležnostima u odnosu na Državni biro za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, takođe pokreće pitanja koja se odnose na vršenje funkcija koje bi bile u suprotnosti sa principima nezavisnosti i nepristrasnosti uloge sudije, Sud nalazi da je uloga sudije u nadležnosti Sudija Vrhovnog suda koga je predsednik Vrhovnog suda odredio za predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa, utvrđena tačkom 1.1 člana 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknade) Osporenog zakona, nije u saglasnosti sa ograničenjima utvrđenim članom 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava.
435. Na kraju i u navedenom kontekstu, Sud primećuje značaj nezavisnosti sastava Nadzorne komisije Državnog biroa, uključujući i značaj nezavisnosti njenih članova, kao što je naglašeno i u relevantnim Mišljenjima Venecijanske komisije o Kosovu. Sledstveno tome, Sud takođe ističe da se takvim sastavom ne mogu povrediti druge ustavne norme, koje se u konkretnom slučaju odnose na (i) konkretno ustavno uređenje koje se odnosi na nespojivost funkcija sudije, naime na ustavnu zabranu da sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima van sudstva; i/ili (ii) nadzorne nadležnosti nezavisnih ustavnih institucija u odnosu na sve javne vlasti u Republici Kosovo, uključujući Državni biro, kao što je Ombudsman u kontekstu nadzora zaštite osnovnih prava i sloboda ili Stalni revizor u kontekstu finansijske kontrole. Sud ističe da je dužnost svih javnih organa u Republici Kosovo da sprovode ustavne norme i da je na Skupštini, sve dok ne vrši svoju nadzornu funkciju, da utvrdi sastav Nadzorne komisije Državnog biroa, na taj način koji ispoštuje sve neophodne garancije za nezavisnost ove institucije, a da se pri tom istovremeno ne ugrožavaju ustavne odredbe koje se odnose na nespojivost funkcija i/ili nadzornih nadležnosti nezavisnih ustavnih institucija.

### ***(ii) Izbor generalnog direktora Biroa i mehanizam protiv blokada***

436. Sud prvo podseća da na osnovu stava 13 člana 15. (Postupak izbora generalnog direktora) osporenog zakona, Skupština ima ovlašćenje da bira generalnog direktora, tajnim

glasanjem, većinom glasova svih prisutnih poslanika i koji glasaju. Na osnovu narednih stavova, odnosno stava 14 i 15 navedenog člana, ako Skupština ne izabere direktora u dva kruga glasanja, konkurs se ponovo raspisuje u roku od sedam (7) dana. Dalje i na osnovu stava 16 člana 15. Osporenog zakona, u slučaju da Skupština ni u ponovljenom konkursu ne izabere direktora u dva kruga, onda ovlašćenje za izbor generalnog direktora prelazi na Nadzornu komisiju, koja bira na ovoj poziciji kandidat sa najviše bodova.

437. Dalje, Sud podseća da je Venecijanska komisija u prvom Mišljenju o Osporenom zakonu navela da je mandat Biroa za borbu protiv korupcije na visokom nivou politički osetljivo pitanje, naglašavajući da su garancije nezavisnosti Biroa neophodne za potonju da izdrži politički pritisak. S obzirom da je verzija Osporenog zakona koja je bila predmet ocene Venecijanske komisije u slučaju prvog Mišljenja, predvidela izbor direktora od strane parlamentarne Komisije sastavljene samo od članova Skupštine, Venecijanska komisija je ocenila da je ovo predstavljalo veoma politizovan proces izbora i shodno tome, između ostalog, predloženo (i) izbor direktora kvalifikovanom većinom od dve trećine (2/3) u Skupštini, uključujući mehanizam za deblokadu; (ii) izbor direktora kroz uključivanje nezavisne komisije eksperata, koja bi ili direktno birala direktora, ili delegirala/nominirala kandidate za poziciju direktora; ili (iii) osnivanje kolegijalnog titularnog tela Biroa, sa pluralističkim sastavom i sa članovima delegiranim od strane nezavisnih institucija (vidi stav 39 Prvog mišljenja).
438. Sud takođe primećujem da je stav 16 člana 15. Osporenog zakona, kojim je utvrđen prenos nadležnosti za izbor direktora na Nadzornu komisiju u slučaju neuspeha poslanika Skupštine da izaberu direktora u drugom krugu, raspisanog konkursa po drugi put, dodat je nakon što je nacrt zakona o Državnom birou bio podvrgnut analizi Venecijanske komisije, što je rezultiralo Drugim mišljenjem. Zapravo, nacrt zakona o Državnom birou, dostavljen na Drugo mišljenje Venecijanskoj komisiji, u stavovima 14 i 15 njegovog člana 14. (Postupak izbora generalnog direktora), propisao da: (i) ako u prvom krugu, Skupština ne bira generalnog direktora, onda se odvija drugi krug glasanja između dva kandidata koja su dobila najviše glasova; i (ii) ako generalni direktor ne bude izabran ni u drugom krugu glasanja od strane Skupštine, konkurs za generalnog direktora se ponavlja. Kao rezultat ove izmene u drugom nacrtu zakona, Venecijanska komisija je u svom drugom Mišljenju naglasila da: *„Kriterijumi za imenovanje generalnog direktora su definisani članom 13. Nacrta zakona i preporučuju se najmanje dva, a ne više od pet kandidata. Da bi bio preporučen, kandidat mora da se kvalifikuje u tri naslova: integritet, kompetentnost i menadžerske sposobnosti. Iako nije izričito navedeno da rezultati ocene moraju biti objavljeni, moraju se ipak navesti razlozi za prioritet koji Komisija daje svakom kandidatu, što izgleda da ima sličan efekat. Skupština zatim bira kandidata sa većinom glasova na tajnom glasanju. Međutim, bolje rešenje bi moglo biti da se obezbedi detaljniji mehanizam protiv blokiranja koji bi bio prva opcija Komisije u smislu imenovanja ako se ne dostigne prag. Moguće rešenje bi mogla biti kvalifikovana većina, međutim, kao što je pokazano u prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije, broj slučajeva u kojima Skupština može da glasa kvalifikovanom većinom je veoma ograničen na osnovu člana 65. Ustava“.*
439. U nastavku, nakon usvajanja Drugog mišljenja Venecijanske komisije, Skupština je u sledećoj verziji, koja je rezultirala usvajanjem Osporenog zakona, u svoj član 15. (Postupak izbora generalnog direktora) dodala stav 16 koji uključuje i mehanizam za deblokadu, i to: *„U slučaju da i nakon ponovljenog konkursa Skupština ne izabere generalnog direktora u dva kruga glasanja, Komisija raspisuje konkurs i sprovodi postupke u skladu sa ovim članom, izuzev što u ovom slučaju na kraju postupka Komisija za generalnog direktora*

*bira kandidata sa najvišim brojem bodova*“. Kao takva, ova odredba, koja u suštini predstavlja mehanizam za deblokadu u slučaju da Skupština ne izabere direktora, nije bila predmet ocene Venecijanske komisije. Međutim, kao rezultat usvajanja Osporenog zakona u Skupštini, Venecijanska komisija je u svojoj naknadnoj Informaciji u vezi sa Osporenim zakonom, od 14. marta 2023. godine, objavila da je poslednja verzija, dopunjena i izmenjena, adresirala preporuke Komisije u Drugom mišljenju, koje među njima uključuju i „*utvrđivanje mehanizma protiv blokade za izbor generalnog direktora*“.

440. Na osnovu navedenih pojašnjenja, a uzimajući u obzir tvrdnje podnosilaca i argumenata i protivargumenata zainteresovanih strana, Sud ocenjuje da je u kontekstu ocene ustavnosti člana 15. Osporenog zakona, i posebno mehanizma deblokade po kome se nadležnost Skupštine da bira generalnog direktora nezavisne institucije/agencije prenosi na Nadzornu komisiju, relevantna je veza između članova 65. [Nadležnosti Skupštine], 80. [Usvajanje zakona] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
441. U navedenom kontekstu i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća da na osnovu stava 1 člana 65. Ustava, Skupština Republike Kosovo usvaja zakone, rezolucije i druge opšte akte, dok na osnovu člana 80. Ustava, zakone, odluke i druge akte usvaja Skupština većinom glasova poslanika prisutnih i koji glasaju, osim u slučajevima kada je ovim Ustavom drugačije određeno. S druge strane, na osnovu stava 1 člana 142. Ustava, Nezavisne agencije Republike Kosovo su institucije koje osniva Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu njihovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja.
442. Iz gore navedenih odredbi proizilaze dva relevantna pitanja koja se odnose na ocenu ustavnosti člana 15. Osporenog zakona, a koja se odnose na izbor generalnog direktora Biroa, i to (i) da li je delegiranje izbora generalnog direktora od strane Skupštine Nadzornoj komisiji povredi nadležnost Skupštine da bira direktora Nezavisne agencije osnivane članom 142. Ustava; i (ii) izbor generalnog direktora većinom glasova poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju.
443. U vezi sa prvim pitanjem, Sud ističe da ni članom 65. ni članom 142. Ustava nije utvrđena nadležnost Skupštine da bira nosioce i/ili članove upravnih organa nezavisnih agencija. U stvari i kao što je gore razrađeno, prema članu 142. Ustava, nezavisne agencije Republike Kosovo su institucije koje osniva Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu njihovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja. S druge strane, nadležnost Skupštine da bira navedene funkcionere nije precizirana čak ni Zakonom o uređenju i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih organa. Ovaj poslednji, (i) u svom članu 38. (Osnivanje nezavisnih agencija), definiše da je zakon za osnivanje nezavisne agencije taj koji reguliše organizaciju, funkcionisanje i nadležnosti nezavisne agencije; dok (ii) u članu 46. (Uslovi i procedura za imenovanje rukovodioca ili člana upravnog tela) utvrđeno je da (a) uslovi za imenovanje rukovodioca ili člana upravnog organa nezavisne agencije određeni su zakonom osnivanja agencije; i (b) Procedura izbora, usvajanja ili davanja saglasnosti za rukovodioca ili člana upravnog organa određuje se zakonom osnivanja i Pravilnikom Skupštine. Na osnovu gore razrađenih odredaba proizilazi da je u kontekstu člana 142. Ustava u diskreciji Skupštine, na osnovu relevantnih zakona, da utvrdi osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja kao i način imenovanja/izbora/razrešenja rukovodioca i/ili članova njihovih upravnih organa.
444. U navedenom kontekstu, Sud podseća i na analizu i nalaze iz svoje presude u predmetima KO100/22 i KO101/22. Onoliko koliko je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, u kontekstu nadležnosti Ombudsmana da „*imenuje/izabere*“ člana Tužilačkog saveta Kosova, što je, između ostalog, razmatrano u navedenoj presudi, Sud je stavio akcenat na (i)

nadležnost Skupštine da bira članove Tužilačkog saveta u skladu sa odredbama stava 10 člana 65. Ustava, ističući da se takva Ustavom utvrđena nadležnost ne može preneti na nivo zakona; i (ii) ustavne nadležnosti Skupštine da bira nosioce funkcija nezavisnih ustavnih institucija definisanih u Poglavljima VII i XII Ustava, respektivno. U kontekstu nezavisnih ustavnih institucija navedenih u poglavlju XII Ustava, Sud je, između ostalog, istakao činjenicu da „*sa izuzetkom Centralne izborne komisije, čiji je sastav određen Ustavom, i nezavisne agencija, koje su institucije osnivane od strane Skupštine, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu njihovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja*“, u slučaju ostale četiri (4) nezavisnih institucije, Ustav ili utvrđuje nadležnost Skupštine da bira njihove nosioce/rukovodioce ili delegira ovo pitanje na nivou zakonskog uređenja, ali da i kada je Ustavom delegiran izbor nosilaca/rukovodilaca nezavisnih ustavnih institucija definisanih u poglavlju XII na nivou zakona, svi relevantni zakoni koji uređuju samostalne ustavne institucije preciziraju nadležnost Skupštine da bira nosioce/rukovodioce tih funkcija.

445. Međutim, kako se navodi u gore navedenoj presudi, ustavne nezavisne agencije nisu ekvivalentne ustavnim nezavisnim institucijama definisanim u Poglavlju XII Ustava i na osnovu člana 142. Ustava, osnivanje, funkcionisanje, uključujući i način izbora titulara/nosilaca Nezavisnih agencija se definišu kroz odgovarajuće zakone koje usvaja sama Skupština. Potonja, u kontekstu uspostavljanja ustavnih nezavisnih agencija, ima diskreciono pravo, u meri u kojoj se poštuju ustavne odredbe, uključujući i garancije člana 142. Ustava, koje se odnose na (i) nezavisno vršenje funkcija nezavisne agencije; (ii) nezavisna administracija budžeta; i (iii) obavezu svakog organa, institucije ili druge vlasti, koja vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo, da saraduje i odgovara na zahteve nezavisnih agencija tokom vršenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom.
446. Shodno tome, i na osnovu gore navedenih pojašnjenja i uzimajući u obzir da način izbora nosilaca/članova nezavisnih agencija nije preciziran ustavnim odredbama, Sud ocenjuje da je utvrđivanje načina izbora generalnog direktora Državnog biroa, na osnovu stava 1 člana 142. Ustava, je u nadležnostima Skupštine Republike Kosovo. Međutim, u vezi sa ovim nalazom, Sud podseća na svoju konsolidovanu sudsku praksu, na osnovu koje je, u svim slučajevima kada se Zakon o Skupštini osporava pred Sudom od strane ovlašćenih lica, u fokusu ocene je uvek poštovanje ustavnih normi i ljudskih prava i sloboda – a nikada ocena izbora javne politike koja je dovela do donošenja određenog Zakona (vidi, predmet Suda KO73/16, podnosilac Ombudsman, presuda od 16. novembra 2016. godine, stav 52; predmet KO72/ 20, gore citiran, stav 357; KO12/18, podnosilac *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 29. maja 2018. godine, st. 117 i 259; i KO216/22\_KO220/22, podnosilac za zahtev KO216/22 - *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika*, a za KO220/22 *Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 2. avgusta 2023. godine, stav 312).
447. U pogledu drugog pitanja, odnosno izbora generalnog direktora većinom glasova prisutnih poslanika Skupštine i koji glasaju, Sud podseća na stav 1 člana 80. Ustava, na osnovu kojeg zakone, odluke i ostale akte usvaja Skupština većinom glasova prisutnih poslanika i koji glasaju, osim u slučajevima kada je ovim Ustavom drugačije određeno. Ustav definiše ove izuzetke posebno, deleći ih u 2 (dve) kategorije: (i) slučajeve u kojima je potrebna većina koja se razlikuje od proste; i (ii) slučajeve u kojima je donošenje odluka uslovljeno određenom većinom nevećinskih zajednica zastupljenih u Skupštini Republike Kosovo, a koji su detaljno razrađeni u presudi Suda u predmetu KO100/22 i KO101/22 (vidi, Presudu Suda u predmetima KO100/22 i KO101/22, st. 275-277). S obzirom da Ustavom nije drugačije određeno, izbor generalnog direktora Državnog biroa spada u okvir člana 80. Ustava, odnosno izbor većinom prisutnih poslanika koji glasaju. Kao posledica i uzimajući



u obzir (i) stav 1 člana 80. Ustava, prema kome Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju, osim u slučajevima kada je drugačije određeno ovim Ustavom; i (ii) činjenica da to nije slučaj u pogledu osnivanja i funkcionisanja nezavisnih agencija prema članu 142. Ustava, izbor generalnog direktora većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju u prva dva kruga glasanja i pre delegiranja ove nadležnosti na Nadzornu komisiju u slučaju neuspeha izbora od strane Skupštine, nije u suprotnosti sa gore navedenim članovima.

448. Rekavši to, i uzimajući u obzir značaj nezavisnosti Državnog biroa, Sud podseća na svoje nalaze u presudi KO100/22 i KO101/22, kojom je naglasio da bez obzira na član 80. Ustava, zakonodavna vlast utvrdila i više većine za izbor članova nezavisnih institucija kroz zakone koji su doneti tokom godina. Kao što je objašnjeno u gore pomenutoj presudi, ovaj slučaj se odnosio na (i) izbor i razrešenje netužilačkih članova Tužilačkog saveta od strane Skupštine u skladu sa odredbama Zakona Br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova; (ii) izbor i razrešenje članova Sudskog saveta od strane Skupštine u skladu sa odredbama Zakona Br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova; i (iii) razrešenje zamenika Ombudsmana u skladu sa odredbama Zakona Nr. 05/L-019 o Ombudsmanu (članovi 13 i 14). Štaviše, i u istom kontekstu, Sud takođe podseća na stav Venecijanske komisije u slučaju Bugarske u ovom aspektu, uključujući i u kontekstu izbora članova relevantne Komisije odgovornih za verifikaciju neopravdane imovine, preko kojih je iznosio protivargumente na tvrdnje bugarskih vlasti da se ne može zahtevati da potpredsednik i još dva člana budu birani kvalifikovanom većinom, odnosno sa dve trećine (2/3) Narodne skupštine, pošto je Ustavom bilo predviđeno da za odluke Narodne skupštine je potrebna samo „*većina od više od polovine prisutnih poslanika, osim ako je prema Ustavu potrebna kvalifikovanu većinu*“, ističući, između ostalog, da postoji mogućnost da Bugarski Ustavni sud dvotrećinsku većinu proglasi neustavnom. Venecijanska komisija je, naime, naglasila da nacionalni Ustavni sud generalno interveniše kada garancija izostane, a ne kada obični zakon predstavlja višu garanciju kao što je ova u ovom slučaju, što bi ojačalo nezavisnost i reprezentativni karakter Komisije, gde zatraženo je da se predvidi uslov za glasanje kvalifikovanom većinom, dodajući da je važno da Komisija u obavljanju svoje delatnosti bude i da se posmatra kao nepristrasna (vidi stavove 16-19 četvrtog mišljenja u slučaju Bugarske).

### *Zaključak*

449. Rekavši ovo i na osnovu navedenih pojašnjenja, Sud nalazi da stav 16 člana 15. (Postupak za izbor generalnog direktora) Osporenog zakona, nije u suprotnosti sa stavom 1 člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i 142. [Nezavisne Agencije] Ustava.

### ***(iii) Funkcionalizacija Državnog biroa***

450. Sud prvo pojašnjava da na osnovu člana 71 (Stupanje na snagu) Osporenog zakona, ovaj potonji stupa na snagu šest meseci od dana objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo, dok na osnovu člana 70. (Podzakonski akti) Osporenog zakona, precizirano je da se njime utvrđeni podzakonski akti donose u roku od šest (6) meseci, nakon njegovog stupanja na snagu.
451. S druge strane, članom 69. (Funkcionalizacija Biroa) Osporenog zakona definisane su faze funkcionisanja Biroa, precizirajući da (i) predsednik Vrhovnog suda imenuje sudiju iz reda Vrhovnog suda za člana komisije Biroa, najkasnije u roku od petnaest (15) dana od stupanja na snagu ovog zakona; (ii) konstituisanje Komisije se vrši najkasnije u roku od trideset (30) dana od stupanja na snagu ovog zakona; (iii) Komisija otpočinje postupak izbora generalnog

direktora najkasnije u roku od petnaest (15) dana od dana konstituisanja; (iv) nakon osnivanja i do potpune funkcionalizacije Biroa, Komisija se redovno sastaje i usvaja potrebne podzakonske akte u pravcu pune funkcionalizacije Biroa; (v) tek nakon potpune funkcionalizacije Biroa, a najkasnije u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, Biro počinje da sprovodi odredbe ovog zakona u funkciji verifikacije neopravdane imovine; (vi) funkcionalizacija Biroa, podrazumeva imenovanje generalnog direktora, prijem osoblja i opremanje kancelarije potrebnim resursima za rad; (vii) do funkcionalizacije Biroa upravnu funkciju obavlja Agencija za sprečavanje korupcije, kojoj se za obavljanje ove funkcije izdvajaju dodatna budžetska sredstva; i (viii) Generalni direktor je dužan da u roku od šest (6) meseci od njegovog imenovanja kompletira osoblje i funkcionalizaciju Biroa.

452. U kontekstu gornjeg pojašnjenja, Sud prvo podseća da na osnovu stava 1. člana 142. Ustava, nezavisne agencije obavljaju svoje funkcije nezavisno od bilo kog drugog organa ili vlasti u Republici Kosovo. Shodno tome, u okolnostima konkretnog slučaja, sporno je da li Agencija za sprečavanje korupcije može obavljati upravne funkcije podrške Državnom birou do njegove funkcionalizacije. Rekavši to, navedeni član u svom stavu 6 definiše pojam/značenje funkcionalizacije Biroa, ističući da funkcionalizacija Biroa podrazumeva imenovanje generalnog direktora, prijem osoblja i opremanje kancelarije potrebnim resursima za rad, dok na osnovu stava 5. navedenog člana, Biro počinje da sprovodi odredbe ovog zakona u funkciji verifikacije neopravdanog imovinskog stanja, tek nakon njegove potpune funkcionalizacije. Shodno tome, i pored toga što je stavom 7 člana 69. Osporenog zakona određeno da do funkcionisanja Biroa njegove upravne funkcije obavlja Agencija za sprečavanje korupcije, primena odredaba osporenog zakona koje se odnose na verifikaciju imovine uslovljena je funkcionalizacijom samog Državnog biroa, čijim funkcionisanjem prestaje svaka upravna podrška od strane Agencije za sprečavanje korupcije

#### *Zaključak*

453. Shodno navedenom, na osnovu razrade i gore navedene ocene, proizilazi da obavljanje administrativne funkcije Agencije za sprečavanje korupcije u navedenom prelaznom periodu do punog funkcionisanja Državnog biroa nije u suprotnosti sa stavom 1 člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava.

#### **IV. Dejstvo presude**

454. Na osnovu razrade ove presude, Sud je zaključio da (i) da tačka 2.1 stava 2 člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa stavom 2 člana 34. (Rasprava u prvom stepenu) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti] Ustava i stavovima 1 i 2 člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (ii) tačka 2.2 stava 2 člana 2 (Delokrug primene) u vezi sa stavom 3. člana 22. (Period provere imovine) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava; (iii) tačka 1.1 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine nije u saglasnosti sa članom 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava; (iv) tačka 1.2 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 136. [Stalni revizor Kosova] i stavovima 1 i 2 člana 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova] Ustava; (v) tačka 1.4 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i

oduzimanje neopravdane imovine nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i stavom 3 člana 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] Ustava; (vi) da proglasi nevažećim u celosti Zakon br. 08/L-121 o Državnom biuro za proveru i oduzimanje neopravdane imovine; kao i (vii) da odbije zahtev za privremenu meru...

455. Prema navedenim pojašnjenjima, u suštini, Sud je utvrdio da Osporeni zakon krši ustavna načela u tri aspekta, i to (i) u odnosu na delokrug Osporenog zakona preciziran njegovim članom 2. (Delokrug primene) u vezi sa članom 34 (Rasprava u prvom stepenu), i tačnije u kontekstu retroaktivne primene Zakona od 17. februara 2008. godine u odnosu na neophodne garancije vezane za teret dokazivanja pojedinca, odnosno subjekta provere, prema pojašnjenjima datim u presudi; (ii) u vezi sa periodom provere imovine koji je određen članom 2 (Delokrug primene) u vezi sa članom 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, u kontekstu „jasnoće“ i „predvidljivosti“ norme koja utvrđuje nadležnost Državnog biroa za verifikaciju imovine javnog službenika stečene tokom i nakon prestanka vršenja državnih funkcija; i (iii) u vezi sa sastavom Nadzorne komisije Državnog biroa utvrđenim članom 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Osporenog zakona, tačnije u pogledu nespojivosti ustavnih funkcija sudije Vrhovnog suda, stalnog revizora i zamenika ombudsmana sa vršenjem funkcija i ovlašćenja nadzora nad Državnim biroom, uključujući u kontekstu prirode nadležnosti ovog poslednje navedenog.
456. Prema pojašnjenjima datim ovom presudom, prilikom adresiranja ustavnih povreda gore osporenih izmenama i/ili dopunama gore navedenih odredbi, Skupština mora da obezbedi da (i) retroaktivno sprovođenje zakona bude uravnoteženo i srazmerno teretu dokazivanja, ili (a) kroz određivanje razumnih retroaktivnih rokova na osnovu analize i procene primenljivih zakona Republike Kosovo, uključujući u kontekstu pristupa podacima koji su relevantni za proveru ne/opravanosti imovine koja podleže proveru; i/ili (b) kroz utvrđivanje procesnih garancija u kontekstu tereta dokazivanja individue, odnosno subjekta provere, što bi omogućilo ovom drugom da argumentuje pred relevantnim sudovima objektivnu nemogućnost da obezbedi relevantne dokaze; (ii) norme koje utvrđuju vremenske periode u okviru kojih Biro može da proveru imovinu stečenu tokom i nakon vršenja funkcije, uključujući rokove u okviru kojih se može pokrenuti istraga i dotične procedure, moraju biti potpuno "jasne" i „predvidive“, u skladu sa načelom pravne sigurnosti i vladavine prava; i (iii) sve dok ne vrši svoju nadzornu funkciju, da utvrdi sastav Nadzorne komisije na takav način da ista ima nezavisnost zagaranovanu članom 142 Ustava, istovremeno obezbeđujući da eventualno određivanje članova nezavisnih institucija u ovoj komisiji bude u skladu i/ili u kompatibilnosti sa njihovim ustavnim funkcijama i/ili nadzornim nadležnostima nezavisnih ustavnih institucija.
457. Sud dalje ističe da i pored toga što je u ocenjivanju ustavnosti Osporenog zakona, on ocenio kao suprotnim Ustavu samo precizirane delove navedenih članova Osporenog zakona, uzimajući u obzir njihovu prirodu i značaj i činjenicu da bez izmene i dopune istog, Osporeni zakon je neprimenljiv, Sud ne može proslediti osporeni zakon Predsedniku/ci Republike Kosovo na proglašenje u skladu sa odredbama člana 43. (Rok) Zakona o Ustavnom sudu, već isti mora da vrati Skupštini Republike Kosovo, kako bi Skupština dopunila i/ili izmenila članove 2 (Delokrug primene), 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 22 (Period provere imovine) i 34 (Rasprava u prvom stepenu) Osporenog zakona u skladu sa Ustavom i nalazima ove presude.

458. U prilog gore navedenom nalazu, Sud podseća da su zahtevi podnosioca podneti Sudu na osnovu stava 5. člana 113. [Jurisdikcija i Ovlašćene Strane] Ustava. Ova kategorija zahteva ima suspenzivno dejstvo jer na osnovu člana 43 (Rok) Zakona o Ustavnom sudu, takav zakon se može uputiti predsedniku Republike Kosovo na proglašenje tek nakon odluke Suda i u skladu sa modalitetima definisanim u konačnoj odluci Suda u spornom predmetu. Sud podseća da uzimajući u obzir načelo pravne sigurnosti, na osnovu svoje sudske prakse vezane za kategoriju zahteva sa suspenzivnim karakterom koji su podneti prema odredbama stava 5. člana 113. Ustava, utvrđivanje da li se osporeni zakon proglašava nevažećim u celini ili pak se proglašavaju nevažećim samo precizirane odredbe osporenog zakona a ostatak osporenog zakona upućuje se Predsedniku/ci Republike na dekretiranje, zavisi od prirode utvrđenih povreda, odnosno da li se osporeni zakon može primeniti bez odredaba koje su proglašene kao suprotne Ustavu. U okolnostima u kojima priroda odredaba koje su proglašene suprotnim Ustavu čini nesprovodljivim ostatak osporenog zakona, Sud ne može uputiti na dekretiranje, odnosno stupanje na snagu, zakon koji je nesprovodljiv.
459. Prema gore navedenim pojašnjenjima, na osnovu sudske prakse Suda, u slučaju da on utvrdi da određene odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom i da se ostatak relevantnog zakona može primeniti i bez tih odredbi, Sud je proglasio nevažećim samo odredbe zakona ocenjene suprotnim Ustavu, dok se ostatak zakona prosleđuje predsedniku na proglašenje u skladu sa modalitetima presude Suda, kao što je slučaj sa presudama Suda u predmetima (i) KO01/17 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova; (ii) KO108/13, u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 04/L-209 o Amnestiji; (iii) KO216/22 i KO220/22 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima i (iv) [KO79/23](#) u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru. Dok u slučaju procene da su odredbe proglašene kao suprotne Ustavu, od suštinskog značaja za predmetni zakon i bez obzira na njegovo objavljivanje ili stupanje na snagu, predmetni zakon bi bio neprimenljiv, Sud je stavio van snage relevantni zakon u celini, kao što je slučaj sa presudom Suda u predmetima (i) KO43/19 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona o zadacima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom; (ii) [KO100/22](#) i [KO101/22](#), u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova; i (iii) KO173/22, u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu.
460. U okolnostima osporenog zakona, a kao što je gore objašnjeno, Sud je utvrdio da su suštinske odredbe osporenog zakona u suprotnosti sa Ustavom, odnosno (i) one koje se odnose na delokrug primene samog osporenog zakona, uključujući u smislu njegove retroaktivne primene u odnosu na teret dokazivanja vezan za ne/opravanost imovine; (ii) period provere nepokretne imovine tokom obavljanja i nakon prestanka funkcija dotičnih službenika; i (iii) one koje utvrđuju sastav Nadzorne komisije, a koja, prema datim pojašnjenjima, pored nadzorne nadležnosti, takođe ima i suštinske nadležnosti i koje se odnose na samo osnivanje Državnog biroa, uključujući izbor njegovog generalnog direktora. Prema datim pojašnjenjima, nijedna druga odredba osporenog zakona ne može se sprovesti bez utvrđivanja sastava Nadzorne komisije od čije funkcije zavisi formiranje Državnog biroa, a štaviše, ne može se pokrenuti nijedan postupak provere imovine, bez precizno utvrđenog delokruga primene osporenog zakona i vremenskih perioda u okviru kojih imovina može biti predmet provere. Shodno tome, a imajući u vidu da osporeni zakon, bez odredaba koje su proglašene suprotnim Ustavu, ne može biti primenljiv i samim tim ne može se uputiti Predsedniku/ci Republike na dekretiranje i stupanje na snagu, a uzimajući

u obzir načelo pravne sigurnosti i svoju konsolidovanu sudsku praksu u ovom kontekstu, Sud je utvrdio da osporeni zakon treba u celosti proglašiti nevažećim.

## V. Zahtev za privremenu meru

461. Sud podseća da su podnosioci zahteva tražili od Suda da uvede privremenu meru, da obustavi stupanje na snagu i sprovođenje Osporenog zakona, do konačne odluke o predmetnim zahtevima.
462. Sud, u ovom kontekstu, ističe da stav 2. člana 43. (Rok) Zakona utvrđuje suspenzivno dejstvo stupanja na snagu zakona koji se osporavaju prema stavu 5. člana 113. Ustava, ističući da „*ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113. stav 5. Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora*”.
463. Na osnovu gore navedene odredbe, Sud je, dana 21. februara 2023. godine, tražio od predsednice Republike, predsednika i sekretara Skupštine da uzmu u obzir uslove iz stava 2. člana 43. Zakona.
464. Stoga, imajući u vidu da se na osnovu stava 2. člana 43. Zakona, Osporeni zakon shodno stava 5. člana 113. Ustava ne može se dekretirati, stupiti na snagu, niti proizvoditi pravno dejstvo bez donošenja odluke od strane Suda, kao i ču skladu sa članom 27 (Privremene mere) Zakona i pravilom 57 [Odluka o privremenoj meri] Poslovnika o radu, zahtev za privremenu meru je bespredmetan za razmatranje, i kao takav se odbija (vidi, između ostalog, presudu Suda u predmetu KO100/22 i KO101/22, gore citiran, stav 411).

## IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113 (5) i 116 (2) Ustava, članovima 20, 27 i 42 Zakona i shodno pravilima 45, 48 (1) (a) i 72 Poslovnika o radu, dana 20. juna 2024. godine:

## ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da tačka 2.1 stava 2 člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa stavom 2 člana 34. (Rasprava u prvom stepenu) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti] Ustava i stavovima 1 i 2 člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- III. DA UTVRDI, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da tačka 2.2 stava 2 člana 2 (Delokrug primene) u vezi sa stavom 3. člana 22. (Period provere imovine) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava.
- IV. DA UTVRDI, sa šest (6) glasova za i tri (3) protiv, da tačka 1.1 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za

proveru i oduzimanje neopravdane imovine nije u saglasnosti sa članom 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava;

- V. DA UTVRDI, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da tačka 1.2 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 136. [Stalni revizor Kosova] i stavovima 1 i 2 člana 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova] Ustava;
- VI. DA UTVRDI, sa šest (6) glasova za i tri (3) protiv, da tačka 1.4 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i stavom 3 člana 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] Ustava;
- VII. DA PROGLASI, sa pet (5) glasova za i četiri (4) protiv, nevažećim u celosti Zakon br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine;
- VIII. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za privremenu meru;
- IX. DA DOSTAVI ovu presudu strankama;
- X. DA UTVRDI da ova presuda stupa na snagu na dan objavljivanja u Službenom listu, u skladu sa članom 20. (5) Zakona;

**Sudija izvestilac**



Nexhmi Rexhepi

**Predsednica Ustavnog suda**



Gresa Caka-Nimani