

IZVEŠTAJI ZAPISNIČARA

Ovde izražena gledišta predstavljaju mišljenja govornika a ne organizacija koje oni predstavljaju niti OEBS misije na Kosovu.

1. Zasedanje : Opšti uvod u ustavna pitanja

Moderator: Per Ojvind Semb (Per Oeyvind Semb), OEBS misija na Kosovu

Uvodne napomene: Ambasador Verner Vnent (Werner Wnendt), šef OEBS misije na Kosovu

Glavni predavač: Pol Vilijams (Paul Williams), Američki univerzitet, Vašingtonski koledž prava i škola međunarodnih službi

Panelisti:

Vernon Bogdanor, Univerzitet Oksford (Oxford), Brasenoz koledž

Rik Lorenc (Rick Lorenz), Džekson (Jackson) škola međunarodnih studija, univerzitet u Vašingtonu
Emilija Drumeva, Ustavni sud Bugarske

Govornici: Hidajet Hiseni, predsedavajući odbora Skupštine Kosova o pravnim, sudskim i pitanjima ustavnog okvira



Cilj

Ovo z []
specifičnost ustavnog procesa takođe su bili tema rasprave.

Uvodne napomene

Amba []

lokalnih aktera i međunarodnih stručnjaka. Podvukao je složenost ovog zadatka i pozvao učesnike da se uzdržavaju od politiziranja debate da bi omogućili interakciju i plodnosnu razmenu ideja.

Glavni predavač

Glavni govornik je podvukao važnost ustavnog procesa kao takvog a naročito u post-konfliktnoj situaciji sa podeljenim društvom kao što je Kosovo []
vlasništvo i uključenost kako bi se obezbedila legitimnost rezultata.

Proces će []

bi se izgradio politički konsenzus o zajedničkoj viziji.



Predavač je zatim šire govorio o različitim fazama procesa. (1) Pripremna faza konsultacija sa ciljem dogovaranja o jasnom nizu pravila i vremenskim okvirima. (2) Faza pisanja da bi se pronašla ravnoteža između širih političkih uputstava i tehničkog rada. Ovo je opisano kao najteža faza koja se mora pažljivo voditi. (3) Faza javnih konsultacija kako bi se javnost uputila o ustavu i kako bi se obezbedio opšti osećaj vlasništva. Za ovo je potrebno razviti neki mehanizam za kanalisanje javnog mnjenja. (4) Konačna rasprava treba da omogući da se obrade komentari i predlozi do kojih se bude došlo na javnim konsultacijama. Tokom ove faze ovaj dokument takođe mogu da pregledaju relevantne institucije da bi obezbedile doslednost sa, na primer, međunarodnim zakonima i normama. (5) Nakon usvajanja treba predvideti da faza sprovođenja nastavi da gradi poverenje i obezbeđuje legitimnost.

Za sve ovo vreme, govornik je podvlačio neka osnovna pravila koja treba poštovati:

- ograničiti izgled nametanja kontrole koji bi mogao da stvori nepoverenje i da dovede do izostanka legitimnosti
- obezbediti višestruke mogućnosti za učešće. Time takođe mogu da se prikupe korisne ideje i da bude model za buduće demokratsko delovanje;
- stvaranje adekvatnih struktura kako bi se obezbedio i omogućio kompromis;
- planirati unapred
- pažljivo organizovati učešće međunarodne zajednice, posebno na Kosovu gde je međunarodna zajednica istovremeno dosta uključena u pregovore o statusu.



Prvi panelista

Prvi panelista je rekao da iako je ustav stvarno suštinska potreba, ipak nije ni početak ni kraj demokratskog procesa, jer će institucije koje su stvorene pod ustavnim okvirom funkcionisati jedino u slučaju da postoji opšte slaganje. Stoga treba raditi na izgradnji političkog sporazuma. Ovo je posebno slučaj u podeljenim društvima kao što je Kosovo, gde tenzije između davanja posebnog statusa raznim grupama i institucionalne efikasnosti treba da se pažljivo izbalansiraju. Drugim rečima, što više poverenja budu zajednice imale u sistem, manje će biti potrebnih garancija i institucije bi bile efikasnije. On je dalje predložio da za uvećanje poverenja prilikom usvajanja ustava u podeljenom društvu može da se koristi višestruki referendum, po jedan u svakoj grupi.

Drugi panelista

Drugi panelista je uporedio situaciju na Kosovu i u Gruziji. On je istakao da dok je kontekst u srži različit, postoje sličnosti sa drugim post-konfliktnim regionima u svetu. U tom pogledu, bilo je važno da se uporede iskustva i izvuku lekcije iz drugih zemalja. On je takođe istakao da jedan važan element predstavlja uloga koju ustavni proces može da igra u olakšavanju izmirenja.

Treći panelista

Na osnovu svog iskustva kao pisca bugarskog ustava, praktičara i sada ustavnog sudije, podvukla je glavnu ulogu stručnjaka u ovom procesu. Zajedno sa političarima oni treba da budu fleksibilni i originalni u pronalaženju rešenja koja mogu biti prihvatljiva prilikom izgradnje političkog konsenzusa.

Govoreći o minimalnom sadržaju koji ustav treba da obuhvati, pomenula je prvo, osnovna prava i fundamentalne slobode i drugo, njegovu funkciju kao okvirnog zakona kojim se uspostavljaju standardi i principi. Ustav ne treba sve da pokrije nego treba da može da da odgovor na svako pitanje putem postupka sudskog tumačenja.

Govoreći o usvajanju ustava, objasnila je da iako demokratiju čini narod, radi praktičnih razloga treba utvrditi ustavotvorno telo, kao što je kvalifikovana skupština, a modalitet za usvajanje jasno definisati. Ona je zaključila svoje izlaganje o određenim odredbama za omogućavanje primene ustava tako da se ne stvori vakuum nakon stupanja na snagu. To može da bude neki paket zakona za prvi korak ustava.



Odgovaratelac

Odgovarajući glavnom govorniku, podvukao je da se svi slažu oko potrebe za međunarodnom podrškom u ustavnom procesu i potrebe da se uči iz iskustava drugih krajeva u svetu. Istovremeno je naglasio specifičnost situacije na Kosovu po pitanju nalaženja odgovarajućih rešenja. Takođe je rekao da je Kosovo već imalo iskustva sa ustavom i ima domaće stručnjake, koji treba da imaju najvažniju ulogu u procesu da bi se obezbedilo da učešće svih interesnih strana na kraju krajeva ima pozitivan uticaj na stabilnost u regionu.

Govoreći dalje o opštim principima, rekao je da postoji opšta saglasnost o funkcionalnom, modernom i operativnom evropskom ustavu, koji uključuje principe ljudskih prava kao i naprednije rešenje za prava manjina, koje daje umerenu prednost manjinskim zajednicama. Što se toga tiče, takođe je podvukao potrebu za usaglašavanjem ovih prava sa željom većine. U ovom pogledu postoji opšta saglasnost o razvijanju parlamentarnog sistema sa ciljem veće funkcionalnosti od one koja postoji prema sadašnjem ustavnom okviru.

Konačno, on smatra da Skupština, na primer preko uspostavljanja takozvanih ustavnih konferencija, treba da aktivno učestvuje u ustavnom procesu.

Rasprava

Ustavni proces – uloga Skupštine

Tokom ove prve sednice, diskusija se uglavnom vodila o samom procesu a ne o sadržaju. Rečeno je da je za proces potreban osećaj vlasništva preko širih konsultacija na osnovu demokratskih principa transparentnosti i uključenja. Sa istim obrazloženjem je većina govornika podvukla vodeću ulogu koju Skupština treba da ima, uz priznanje uloge koju u ovoj fazi može da ima radna grupa za ustav pregovaračkog tima. Učesnici su takođe rekli da je ispravno sprovođenje ustava sigurno još važnije od usvajanja dobrog teksta.

Kratak ili dug ustavni proces

Dati su brojni komentari o vezama između ustavnog i procesu statusa. Sa jedne strane, neki su bili mišljenja da ustav treba da bude spreman za dan statusa, pošto bi se tako izbeglo da ga međunarodna zajednica nametne. Sa druge strane, rečeno je da bi bila greška požurivati sa procesom jer bi to sigurno sprečilo usaglašavanje stavova naročito sa manjinskim zajednicama. Pošto na Kosovu postoji ustavni okvir, nema opasnosti od pravnog vakuuma pa nema razloga da se žuri naročito ako je cilj procesa da se pronađu dugoročna rešenja imajući na umu da etničke podele predstavljaju veoma upornu pojavu. U isto vreme, to bi omogućilo da se izbegne preklapanje ili uticanje na statusni proces.

Brige manjinskih zajednica

Takođe je istaknuto da bi proces nacрта trebalo da omogući učešće eksperata iz svih zajednica da rade na zajedničkim pristupima i da komentare koje je priložila manjinska zajednica treba uzeti u obzir tokom nacрта, a ne samo da oni budu saslušani. Drugim rečima, većina bi trebala da pokuša da ima što više koristi od ustavnog procesa ali bi trebalo da rade za sve.



Izlaganja koja su se odnosila na sadržinu ustava uglavnom su podvlačila potrebu da se napravi ravnoteža između prava pojedinaca i prava manjina (ili zajednica) kao i između efikasnosti institucija i zaštite određenih grupa. Još jedno pitanje koje se moglo uočiti između različitih komentara jeste koliko ustav treba da bude vizionarski i da li zato akcenat treba da bude na integraciji a ne na zaštiti.

Izveštač: Patris Kesada, OEBS misija na Kosovu

2. Zasedanje: Institucije

Moderator: Franklin De Vriz (Franklin De Vrieze), OEBS misija na Kosovu

Glavni predavači:

Vernon Bogdanor, Univerzitet oksford (Oxford), Brasnoz koledž

Amjad Atalah (Amjad Atallah), Inicijativa strateške procene
Arsim Bajrami, radna grupa o ustavu, pregovarački tima Kosova

Govornik: Đilnaze Sulja, šef parlamentarne grupe AAK

Cilj

Planirano je da se na ovoj sednici govori o institucionalnim aranžmanima koji su potrebni za obezbeđivanje funkcionisanja Vlade na Kosovu, uključujući razdvajanje vlasti i proveru i kontrolu.

Prvi predavač

Prvi predavač počeo je raspravu o različitim modelima organizovanja izvršnog ogranka. Postavivši pitanje kome vlada treba da odgovara, da li parlamentu ili nekoj drugoj instituciji, istakao je da ako vlada odgovara parlamentu, onda ona odgovara "većini". Alternativa bi bila vlada "sa zajednicama", gde bi manjinske stranke po pravilu učestvovala u vladi.



Prvi predavač je istakao niz uloga koje može da igra šef države u izmirenju različitih zajednica ili on može pak da ima simboličnu funkciju. U svakom slučaju predsednik treba, kao u slučaju Kosova, da predstavlja sve građane.

Zatim je govornik izlagao o različitim zakonodavnim praksama za zaštitu manjina, kao što je manjinski veto ili otežano glasanje većine. Pomenio je da je fundamentalni problem kako zaštititi manjine a ne uvoditi rigidnost u zakonodavni sistem. Jedan predlog je da se uspostavi sistem odbora u parlamentu koji bi ispitivao sve oblasti vlade. Zakoni mogu da se ispituju u fazi pre donošenja, kada se predlozi prvo predstavljaju parlamentu; u zakonodavnoj fazi, kada mogu da se pozivaju svedoci da informišu parlament; i u fazi posle donošenja da bi se utvrdilo koliko se efikasno zakoni sprovede.

Prvi predavač je takođe ukazao na moguće zloupotrebe koje se mogu javiti kada vlada može da raspusti parlament bez ograničenja. Sa druge strane, on je izričito napomenuo da utvrđeni vremenski okvir za parlament može dovesti do nefleksibilnosti i ćorsokaka. I onda se takođe mora obezbediti ravnoteža.

Koristeći razne modele koji su u praksi širom Evrope, on je napomenuo da kontrola i provera predstavljaju neophodnost za svaku vlast ali da ne postoji idealan sistem. Same institucije nisu ključ, ključ za uspešnu vladu predstavlja duh i spremnost da se omogući rad institucija. Ako ne postoji volja, čak i savršeni ustav neće funkcionisati. Ovo je ponavljano tokom čitavog okruglog stola.

Drugi predavač

Ustav i proces statusa

Drugi predavač je napomenuo da istovremeno pregovaranje oko nezavisnosti i ustava predstavlja poteškoće. Uzeo je primer Palestine da ukaže da u nekim slučajevima zemlje u razvoju ne dobiju ni nezavisnost ni ustav i upozorio je učesnike da proces pisanja ustava traje dugo, ponekad godinama. Istakao je da je savršeni aranžman onaj u kome ustav upotpunjuje proces konačnog statusa i obratno.

Kako ustav oblikuje državu

Napominjući da ustav određuje vrstu vladavine, podvukao je da oblik vlade koji se izabere ima dugotrajne posledice po državu. Nedavna državna praksa pokazuje da ustav određuje kako će međunarodna zajednica gledati na novu državu i, kao posledica toga, koliko će vas podržavati. Ustav može da odredi da li nova država predstavlja moralni uzor za region ili samo ponavlja greške svojih suseda. Govornik je podvukao da pisci ustava treba da postavljaju standard; misle kreativno a ne tehnokratski.

Ključna pitanja koja ustav treba da reši

Prvo, struktura države. To može biti konfederacija, federacija ili unitarna država. Bez obzira na izabrani model, moraće da se obezbedi očuvanje ljudskih prava i uspostavljanje funkcionalne ekonomije. Oni koji pišu ustav ne treba da se ograničavaju na ova tri uspostavljena modela; dok se nova država razvija, verovatno je da će se doći do novih oblika državne strukture.



Drugo, struktura izvršne vlasti. Predsednički sistem može da bude objedinjujuća sila i da obezbedi razdvajanje vlasti. Postoji stepen odgovornosti biračima ali ovaj sistem može da dovede do autoritarizma. Parlamentarni model uključuje sve grupe i fleksibilan je pošto je često potrebno uspostavljati koalicije između stranaka. Parlamentarni sistemi su odgovorniji kontroli javnosti i transparentniji su. Govornik je naveo da su parlamentarni sistemi često najodrživiji za nove demokratije; u stvari, sve stalno demokratske države koje su nastale posle drugog svetskog rata imaju parlamentarni sistem. Govornik je takođe rekao da mešoviti sistem može sam po sebi da bude nestabilan.

Treće, struktura zakonodavstva. U ustavu se mora definisati da li će zakonodavno telo biti jednodomno ili dvodomno, te kako i pod kojim uslovima se parlament može raspustiti.

Predavač je zaključio ističući važnost uloge manjina u nacrtu ustavnog procesa, uključujući i polnu jednakost odnosno predstavljanje žena. On je istakao da nova država može štiti manjine od gubitka njihovih prava, time što će obezbediti da ove grupe postanu deo procesa pisanja ustava.



Treći predavač

Treći predavač je istakao da je ustav ugovor između građana i države, i da za Kosovo novi ustav će imati za cilj da podrži novu državu i obezbedi maksimalna prava za sve zajednice na lokalnom i centralnom nivou. Glavni ciljevi su, prema tome, nacionalna kohezija, jedinstvo građana i funkcionisanje kosovskih institucija.

Predavač je utvrdio da iako nekoliko pitanja predstavljaju deo pregovora o statusu, kao što je reforma lokalne vlasti i manjinska prava, ustav se mora razviti pod okriljem Skupštine, kao najviše predstavničke institucije na Kosovu. On je istakao da će biti potrebno neko vreme kako bi se svi narodi Kosova uključili u pisanje Ustava.

Govoreći o podeli vlasti, on je napomenuo da svaki ustav ograničava vlast države na sličan način, kao što je zakonodavni nadzor nadležnosti predsednika o specifičnim pitanjima. Usredsređujući se na ulogu predsednika, on je pomenuo pet instrumenata vlasti: (1) proglašavanje zakona; (2) predlaganje zakona; (3) pravo veta; (4) imenovanje premijera; i (5) raspuštanje parlamenta.

Govornik

Govornik je istakao da ustav u post statusnom kontekstu mora biti održiv; shodno oni koji pripremaju nacrt ustava moraju obezbediti doslednost ustava sa budućim statusom. Podrška za parlamentarni sistem je izražen od govornika zbog onoga što on zove fleksibilnost, je visok nivo odgovornosti i održivost. Opisujući trenutni sistem kao neefikasan, on je istakao da je potreba za novim ustavom da definiše suverene institucije Kosova, uključujući nove ministre kao što je ministar inostranih poslova, odbrane i evropskih integracija. Premijer bi trebao da se bira od parlamenta, i bio bi odgovoran za vladine politike i sprovođenje zakona.

Rasprava

Otvorena rasprava se skoncentrisala na zaštitu manjina preko zakonodavnog procesa kao i kako učiniti da zakonodavni proces bude sveobuhvatan. Zasedanje je završeno uz raspravu o političkim realnostima u nacrtu ustava.

O zaštiti manjina

Učesnici su se složili da je zaštita manjina važno pitanje koja će se odrediti i u ustavu. Neki su izrazili rezerve o trenutnim nedostacima u sistemu, posebno u odboru za prava i interese manjina u Skupštini Kosova, i da nedostaje dosta informacija o radu ovog odbora. Neki ne smatraju ovaj odbor tako važnim, jer misle da više štiti interese vladajuće koalicije nego zajednica. Shodno u raspravi je rečeno da same zajednice treba da štite svoje interese i treba da odluče o ispravnim zakonodavnim mehanizmima. Govornik se založio za stvaranje posebne komore za manjine sa raznim zakonodavnim zaštitnim mehanizmima na centralnom i lokalnom nivou.

Drugi učesnici su osećali da zajednice na Kosovu moraju raditi zajedno kako bi zaštitili prava svih zajednica na Kosovu, i uz priznavanje da treba da se stvore zaštitni mehanizmi, založili su se za izbegavanje "grešaka iz Bosne."

Povezujući zaštitu manjinskih prava i izbalansiranje vlasti, neki učesnici su izrazili verovanje da je za funkcionisanje tih mehanizama potrebno razviti kulturu konsenzusa umesto kulture veta. Dobra volja treba da usmerava ustavni proces, kao način da se izbegnu buduće blokade.

O obuhvatanju i predstavljanju

Predlozi su napravljeni kako da se isključe državni saveti, organizacije za vezu, predstavnici profesionalnih





organizacija i ekonomskih i lokalnih interesa svih zajednica. Svi učesnici su delili verovanje da ustavni proces treba da bude sveobuhvatan kako bi građani Kosova osećali investiciju u procesu i u krajnjem proizvodu.

O političkim realnostima

Učesnici su govorili o osetljivosti trenutne političke situacije. Oni su zapazili da će neke odredbe ili principi proizaći iz procesa o statusu, posebno u sferama manjinskih prava, reforme lokalne vlast i kulturnog nasleđa. Shodno tome, neki diskutanti su pozvali zajednice da na Kosovu dođu do rešenja zajedno kako bi olakšali pregovore o statusu.

Uloga stručnjaka i političara

Diskusanti su ukazali da iako su stručnjaci ti koji pripremaju nacrt ustava, zadatak je političara da stvore željeno okruženje. Zajedno, stručnjaci i političari će morati da nalaze rešenja koja će činiti Kosovo funkcionalnim i u budućnosti.

Sprovođenje ustava

Jedan diskutant je istakao da je poštovanje vladavine zakona od suštinskog značaja za sprovođenje ustava i kao što je zapazio jedan diskutant, da li će Kosovo biti uspešna ili propala država zavisi od toga kako će većina da tretira manjinu. Volja i osećaj odgovornosti će biti zahtevano od države i građana. Ali zbog proteklih sedam godina, još uvek postoji veliko institucionalno nepoverenje. Dobar ustavni proces može pomoći da se to ispravi ubeđujući građane da grade političku volju.

Izveštač: Dženifer Ober (Jennifer Ober), međunarodna grupa za pravo i politiku

Zasedanje III: Sudstvo

Moderator: Volf-Majkl Mors (Wolff-Michael Mors), OEBS misija na Kosovu

Glavni predavači:

Godvin Muskat Acopardi (Godwin Muscat Azzopardi), UN međunarodni sudija, vrhovni sud Kosova
Rik Lorenc (Rick Lorenz), Džekson (Jackson) škola međunarodnih studija, Univerzitet u Vašingtonu
Nekibe Keljmendi, radna grupa o ustavu, Kosovski pregovarački tim

Govornik: Dragiša Krstović, SLKM parlamentarna grupa



Cilj

Planirano je da se na ovoj sednici bavi ustavnim aranžmanima koji su potrebni da se obezbedi nezavisnost sudstva i ispitaju aranžmani za ustavni pregled.

Prvi predavač

Prvi ključni predavač je istakao da nezavisnost sudstva predstavlja jedan od najosnovnijih ustavnih principa. Ustav treba da predvidi strukturu vlade i granice vladinog delovanja. Citirajući rezoluciju SBUN-a o toj temi, predavač je pomenuo elemente koji su potrebni za uspostavljanje nezavisnog sudstva.

One je istakao da je od suštinskog značaja da se razvije snažno sudstvo kako bi se zaštitili pojedinci od većine; u slučaju spora, sudije moraju doneti presudu u osnovu zakona i na bazi dokaza slučaja. Shodno, sudije moraju takođe održati visoki nivo etike kako bi sačuvali integritet i dostojanstva. Nije dovoljno samo da se obezbedi nezavisno sudstva na papiru, nego mora biti viđeno kao nezavisno.

Priznavajući da novi ustav treba da donosi kvalitativne promene u postojećoj situaciji na Kosovu, on je istakao važnost i relevantnost

nezavisnog sudstva u svetlu evropske perspektive, gde sudije moraju ostaviti po strani nacionalne zakone u korist zakona Evropske Unije.

Referišući se konkretnih primera ustava istočne Evrope, on je istakao važnost zaštite interesa sudstva naspram cele države. On je takođe pomenuo važnost ograničenja nekompatibilnih aktivnosti sa činom sudije i potrebe za efikasnim finansijskim mehanizmom u borbi protiv korupcije. Štaviše, on je istakao važnost samo-rukovođenja sudova sa administrativnim kapacitetima.

Drugi ključni predavač

Koristeći veliki broj primera iz skorije usvojeni ustava, on je ilustrovao vrste jezika koji se mogu koristiti u izgradnji nezavisnog sudstva. Predavač je istakao dva pitanja od izuzetne važnosti:

1. Kako obezbediti objektivnu ulogu za sudove i/ili ustavni sud, kako bi se izbegao gubitak javne podrške. Održavanje javnog poštovanja za institucije sudstva a da sudstvo ne bude na usluzi ili pod uticaj javnog mnjenja je od suštinskog značaja za održavanje nezavisnog sudstva.
2. Kako garantovati raznolikost sudskog osoblja i dali određen broj ili kvota za manjinske zajednice je adekvatno rešenje.



Treći govornik

Podvukla je da sudovi odražavaju vrstu države, i podvukla da je nezavisno sudstvo, koje poštuju izvršni i zakonodavni ogranak vlade, najvažnije za održavanje principa zakonitosti i vladavine prava pošto sudstvo odlučuje o najvažnijim ljudskim vrednostima. Govornik je preporučio

Komentarišući trenutno funkcionisanje i organizaciju sudstva na Kosovu, izrazila je mišljenje da od 1999. godine, nezavisnost sudstva nije bila poštovana. Govornik je pomenula postojanje tri sudske jurisdikcije koje praktično odnosno u stvarnosti postoje paralelno, naime domaći kosovski sudovi, međunarodne sudije i srpski sudovi. Zaključila je da će tek sa rezolucijom o kosovskom statusu biti moguće uspostaviti nezavisno sudstvo.

Odgovarač

Odgovarač je počeo od pregleda trenutne situacije kosovskog sudstva, i istakao niz nedostataka, gde spadaju nejasan okvir sudstva; nedostatak kadrova i materijalnih sredstava; zabrinutost oko ovlašćenja SPGS da imenuje; nedostatak poverenja javnosti u sudstvo; nedovoljne plate sudija; i duge sudske procedure. Na osnovu ove analize, podvukao je da Kosovo predstavlja specifičan slučaj i da ne bi bila korisna dalja privremena rešenja, mada se složio da će ona možda biti potrebna.

Smatrao je da u ustavu za Kosovo treba da se definišu, u najmanju ruku, sledeći elementi: odgovornosti sudova; struktura pravosuđa; organizacija sudova (isključujući i specijalizovane sudove); da sudstvo mora da bude nezavisno i nepristrasno; funkcije koje nisu kompatibilne sa funkcijama sudije; i da sudstvo treba da odražava raznolikost Kosova. Zaključio je sa primedbom da poštovanje vladavine prava i ljudskih prava na Kosovu zavisi od dobrih ustavnih rešenja za obezbeđivanje nezavisnosti sudstva.





Otvorena diskusija

Otvorena diskusija bavila se vrednošću imanja ustavnog suda, ulogom takvog suda, pozitivnim i negativnim aspektima omogućavanja individualnih ustavnih žalbi postupcima imenovanja sudija, položajem tužioca, izvršenjem sudskih odluka i opasnošću od političkog mešanja u sudsko odlučivanje s obzorom na ustavnu kulturu na Kosovu.

O Ustavnim sudovima¹

Nekoliko učesnika je smatralo da, u trenutnoj situaciji na Kosovu i sa problemima njegovog složenog važećeg zakonskog okvira, Ustavni sud bi mogao da pomogne u obezbeđivanju jasnoće i pravne sigurnosti u važećem zakonu i ustavnosti postojećih i budućih zakona.

Omogućavanje individualnih tužbi

Drugo pitanje koje je predstavljeno bilo je o vrednosti omogućavanja pojedincima da podnose tužbe Ustavnom sudu radi preispitivanja ustavnosti javnih mera u individualnim slučajevima. Preovlađujuće mišljenje učesnika bilo je da, iako takav sistem ima svojih vrednosti, protiv ove mogućnosti govori opasnost da sud bude preopterećen velikim brojem individualnih predmeta. Pored toga, podnosioci tužbi mogli bi da pokušavaju da zloupotrebe ustavni pregled kao četvrti nivo žalbe o svojim predmetima. Jedno rešenje za mogućnost zloupotrebe jeste da se propiše da zahtevi za sudskim preispitivanjem ustavnosti ne suspenduju rad zakona. Iskustvo iz Bugarske govori da omogućavanje individualnih zahteva ne treba uzimati u obzir u prvaj fazi rada Ustavnog suda.

O postupcima imenovanja i budžeta

Nekoliko učesnika izrazilo je zabrinutost oko imenovanja sudija od strane zakonodavnog tela i kontrole finansijskih sredstava od strane izvršnog ogranka. Zajedno sa nedostatkom tradicije sa nezavisnim sudstvom na Kosovu, i dosadašnjom negativnom praksom, smatralo se za neophodno da se sudstvo u najvećoj mogućoj meri zaštiti od političkih uticaja. U tom cilju, neki učesnici su više bili za imenovanja i finansijsku kontrolu preko nezavisnog višeg sudskog veća ili sličnog tela. Pa ipak, takođe se smatralo da je važno da se spreči da previše snažna sudska vlast onemogućava funkcionisanje ostalih vlasti države.



Sa druge strane, nekoliko učesnika izrazilo je potrebu za snažnom vezom između sudstva i društva i drugih javnih institucija. Nezavisno sudstvo ne treba da izgubi kontakt sa društvom i treba da odražava kosovsko društvo po svom sastavu. Iako bi imenovanja Parlamenta mogla da uvećaju opasnost od političkog mešanja, to bi moglo da se spreči snažnom proverom i kontrolom u celom sistemu javnih institucija. Razdvajanje budžeta sudstva od opšteg državnog budžeta takođe bi moglo da doprinese zaštiti nezavisnosti sudstva.

Predstavljanje

Uglavnom su učesnici bili za to da sudstvo treba da odražava raznolikost stanovništva na Kosovu. Većina učesnika je bila za kvote, ili rezervisana mesta za određene sektore stanovništva. A Definicija vrste i raznolikosti stanovništva u kosovskom Ustavu, udružena sa rečenicom da sudstvo treba da odražava tu raznolikost, mogla bi da bude dovoljna da se garantuje raznolikost u sudskim imenovanjima. Pod uslovom da postupak

¹ Tradicionalno, preispitivanje ustavnosti zakona mogu da obavljaju sudovi *a priori*, pre nego što se zakon usvoji ili *a posteriori*, pošto taj zakon već funkcioniše. Za drugo rešenje, preovlađuju dva glavna modela: austrijski model, uspostavljanje specijalizovanog Ustavnog suda koji se bavi isključivo ustavnim pitanjima ili američki model, gde je nadležnost za ustavni pregled poverena Vrhovnom sudu. Oba sistema postoje u Evropi. Mnoge su države u centralnoj i istočnoj Evropi nedavno usvojile specijalizovane Ustavne sudove radi preispitivanja ustavnosti zakona i javnih akata jer se smatra da su oni snažni i efikasni u vreme tranzicije.

imenovanja nije politizovan, imenovanja na osnovu ličnih zasluga treba automatski da dovedu do raznolikosti sudskog kadra.

O poverenju javnosti u sudstvo

Postavljeno je više različitih međusobno povezanih pitanja u vezi obezbeđivanja poverenja javnosti u sudstvo, naročito za neke sektore stanovništva. Opasnost od političkih uticaja na krivičnu pravdu putem izvršne kontrole policije i službe tužioca predstavljala je naročitu brigu. Podvučen je značaj pravednih, brzih i jeftinih sudskih postupaka za uspostavljanje poverenja javnosti. Nekoliko učesnika je primetilo da bi imenovanje većeg broja sudija i obezbeđivanje većih plata za njih bilo neophodno za uvećanje poverenja javnosti. Pored toga, potrebno je rešiti probleme oko stavljanja na snagu i izvršenja sudskih presuda. Pa ipak, poverenje javnosti ne može da postane odlučujući faktor prilikom organizovanja aranžmana nezavisnog sudstva, zato što prilikom sudskog odlučivanja jedna strana obično neće biti zadovoljna sa ishodom.



Izveštač: Ronald Hogiemstra - OMiK

IV Sednica: Ljudska prava

Moderator: Volf-Majkl Mors, OMiK

Glavni govornici:

Emilija Drumeva, bugarski ustavni sud

Ron Hogiemstra, OMiK

Odgovarač: Džezair Murati, šef parlamentarne grupe 6+

Zadatak:

Ova sednica treba da obezbedi opšti pregled o razlozima za uključivanje ljudskih prava u ustav i mehanizme

Prvi glavni govornik

Glavni govornik je objasnila potrebu da se ljudska prava uključe u sam ustav. Pomenula je da je ovo po definiciji, zajedno sa razdvajanjem ovlašćenja, drugi element koji čini jedno društvo demokratskim.² Dalje je objasnila da u ustavu, ljudska prava postaju osnovna prava jer su ona obavezujući izraz vrednosti koje povezuju društvo sa pojedincem.

Pošto ova prava predstavljaju objektivne vrednosti, ona su 'direktno važeći zakoni' koji opravdavaju obaveznu zaštitu. Zaštita je tako suština ovih prava bilo da su ona negativna prava (garantovanje slobode od mešanja kao što su bezbednost, sloboda, politička prava, sudska prava ili lekovi, prava na jednakost ili nediskriminaciju) ili pozitivna prava (preraspodela plodova individualnog doprinosa društvu kao što su društvena i privredna prava). Zbog ove razlike u vrsti, očekuje se da se i mehanizmi zaštite razlikuju.



² Član 16 deklaracije o pravima čoveka i građana iz 1789. godine.



Pitanje koje se otvorilo tokom ovog teorijskog izlaganja bilo je koja ljudska prava spadaju u ustav. Ona je naglasila da uključenje ovih prava i mehanizama za njihovo ostvarivanje treba definisati nakon istraživanja, poređenja, uvođenja i studiranja međunarodnog prava.

O pravima manjina

Prilikom razmatranja onih specifičnih ljudska prava koja se pominju kao prava manjina, podvukla je da su ona takođe kategorija osnovnih prava pa tako spadaju u ustav. Po definiciji, manjinska prava utelovljuju individualna prava svih pripadnika grupe kao i kolektivna prava neke manjinske grupe; u isto vreme ona je podvukla da ta prava treba da ispunjavaju funkciju integrisanja. Naglasila je da ipak ne postoji ni univerzalni model bilo da se radi o ustavnom ili institucionalnom nivou, bilo o stepenu preciznosti u ustavu. Previše detalja može da suzi njegovo polje delovanja i mogu da se predvide neke buduće situacije.

Mehanizmi zaštite

Zaštitni mehanizmi mogu da obuhvate interne mehanizme (odnosno preko propisa napraviti garancije da će se prava ostvarivati a kršenja kažnjavati). U slučaju ograničenja (a stoga, osim za prava koja se ne mogu menjati), princip proporcionalnosti treba da važi i da bude uključen u ustav. Što se tiče spoljnih mehanizama, pomenula je pristup pravnim lekovima uključujući direktni ili indirektni pristup ustavnom sudu ili uspostavljanje institucije ombudsmana. Jednu drugu kategoriju predstavljaju nadnacionalni mehanizmi, naročito proces integracije koji se odvija širom Evrope.



Drugi glavni govornik

Drugi govornik imao je drugačiji pristup problematici ljudskih prava i njihovoj vezi sa ustavom. On je podvukao da, pošto su ljudska prava prvenstveno sadržana u međunarodnom zakonu i pošto su ona uključena u sporazume, najvažnija je stvar odnos između međunarodnog i nacionalnog zakona, i kako ih integrisati u nacionalne zakone. Govoreći o ustavnom okviru na Kosovu, objasnio je da iako standardi koji su sadržani u međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima direktno važe, to ne daje objašnjenje njihovog odnosa sa domaćim zakonskim okvirom. To dovodi do problema kod primene ovih standarda u praksi.

Govoreći da ova dva modela uključenja međunarodnog zakona u nacionalni okvir predstavljaju ekstreme niza mogućnosti, govornik je sastavio listu elemenata na koje se mora obratiti pažnja prilikom pisanja ustava da bi se omogućila doslednost i efikasna zaštita ljudskih prava. U važne elemente spadaju: status sporazuma; njihovo stupanje na snagu; odnos sa domaćom zakonom; pravni lekovi za kršenja; i mehanizam povratne sprege da bi se izbegla buduća kršenja.

Diskusija

Većina predstavnika bila je mišljenja da iako ustavni okvir na Kosovu obezbeđuje u određenoj meri zaštitu ljudskih a naročito manjinskih prava, on nije baš uspešan kad se radi o pozitivnim pravima kao što je pravo na rad. Opet se govorilo o ravnoteži između prava pojedinca i manjinskih prava kao i između ljudskih prava uopšte i opšteg interesa, kao o fundamentalnom pitanju na koje ustav treba da da odgovor preko čitavog ustavnog procesa.

Međutim, neki predstavnici izrazili su zabrinutost da mehanizmi treba da vode računa o stvarnosti na Kosovu naročito u pogledu specifične situacije i interesa svake zajednice na Kosovu. Sa te tačke

gledišta treba uspostaviti pragmatičniji pristup po pitanju zaštitnih mehanizama u smislu nivoa i shvatanja integracije svake od ovih zajednica.

Takođe je priznato da nivo spremnosti i obrazovanja stanovništva za odbranu njihovih prava predstavlja odlučujući faktor u obezbeđivanju delotvorne zaštite i da bi tako savršeni ustav ili instrumenti bili dovoljni da garantuju odgovarajuću zaštitu.

Izveštač: Patris Kesada, OMIK

V sednica: Izbori

Moderator: Petra Bles, Pakt Stabilnosti

Glavni govornik: Vernon Bogdanor, Brejznouz koledž na oksfordskom univerzitetu

Glavni govornik: Vilijam Spenser, Grupa za javno međunarodno pravo i politiku

Odgovaralac: Nazim Jašari, parlamentarna grupa ORA

Zadatak

Planirano je da ova sednica bude o izborima u kontekstu ustava, uključujući vrste izbornog sistema i odredbe o telu koje prati izbore.

Prvi govornik

Prvi glavni govornik počeo je govoreći o metodama za obezbeđivanje pravednosti izbornih procedura, a posebno putem uspostavljanja izborne komisije. Podvukao je pet važnih funkcija: sprovesti izbore; obezbediti da granice izbornih jedinica budu pravedne; obezbediti da mediji pošteno izveštavaju i da sve stranke imaju jednako vreme emitovanja; obezbediti da stranke vode ispravne knjige doprinosa i troškova; obezbediti informisanje javnosti i glasača.

Objasnio je da postoje različiti modeli za izborne komisije: jedan se sastoji od nepristrasnih, nestranačkih članova kao što su sudije. Drugi predstavlja komisija čiji članovi čine ravnotežu među strankama. Ovu drugu komisiju može da predvodi nestranački član odnosno komisija može da ima i međunarodne članove. Važna stvar koju treba zapamtiti jeste da svaka izborna komisija mora da osvoji poverenje vlade tako što će biti nezavisna i transparentna.

Pošteno predstavljanje

Govoreći o tome kako napraviti izborni sistem koji daje pravedno predstavljanje, pomenuo je različite izborne sisteme koje koriste evropske države: "prvi dobija najviše" model³, ili proporcionalno predstavljanje. Sistem je praktičniji kada se takmiči više političkih stranaka i, što je još važnije, daje pravednije predstavljanje manjina i pojedinaca sa naglaskom na jednakosti polova. Proporcionalno predstavljanje može se postići sa sistemom izbornih jedinica ili nacionalnim sistemom kao što je slučaj u Izraelu. Sve zemlje koje koriste proporcionalno predstavljanje zadaju prag koji neka stranka mora da postigne da bi bila predstavljena.

Podvukao je da je prilikom izbora izbornog sistema potrebno da se izabere da li će sistem omogućavati glasaču da glasa za kandidata (otvorena lista) ili za stranku (zatvorena lista). Govornik je preporučio ravnotežu za izborne jedinice sa više članova, u kojima žene ili manjine mogu da budu predstavljeni na glasačkom listiću bez potrebe za nekim specijalnim proceduralnim pravilima.

Kao zaključak, govornik je podvukao da ne postoji idealni izborni sistem i da države moraju da izaberu onaj koji odgovara njihovim naročitim potrebama.



³ Gde stranka koja dobija



Drugi govornik

Drugi govornik je podvukao da u mnogim ustavima stoji tek nekoliko izbornih odredbi a izborni zakon je odvojen od ustava. To obezbeđuje način da se utvrde norme za zaštitu od manipulacije vladajuće stranke pošto je ustave teško menjati. Najčešće uključene odredbe jesu, između ostalog, sledeće: nezavisnost izborne komisije; sastav komisije; uslovi službe; pravo glasa; registracija birala; prava političkih stranaka; granice izbornih jedinica; pravila kojima se uređuju predsednički izbori; nacionalni izborni sistem; prava na kandidaturu; kvalifikacije kandidata; rokovi za izbore; vremenski raspored i rešavanje izbornih sporova.

Govornik je izneo zabrinutost oko uključivanja prevelikog broja odredbi u ustav, ali je takođe podvukao da ovo služi kao korisna garancija demokratskog procesa. Postoji nekoliko "univerzalnih" principa u koje spada pravo svih ljudi na glas i kandidaturu, kao što je propisivanje obaveznih izbornih spiskova koji moraju da budu ažurni kao i uspostavljanje jasnih kriterijuma za podnošenje kandidature. Takođe postoji niz principa kojima se uspostavlja "jednakost" kao što su jednaka prava na glasanje; uravnotežena distribucija mesta; ravnopravnost opozicije; i jednakost nacionalnih manjina i polova. Da bi se obezbedila "pravičnost" država mora da omogući glasačima slobodu obrazovanja mišljenja. Država mora da bude neutralna u finansiranju izbora i treba da nameće kazne za kršenja kampanja. "Tajnost" se održava omogućavanjem da se glasa pojedinačno i privatno. I na kraju, "direktno pravo glasa" se omogućava tako što se makar jedan dom zakonodavnog tela bira direktno, neka nacionalna zakonodavna tela i neka veća.⁴

Odgovoralac

Odgovoralac je podvukao da Kosovo ima odličan izborni zakon i uspešne slobodne i pravedne izbore za sobom, sa pravednim predstavljanjem stranaka i kandidata i medijskim izveštavanjem. Takođe je rekao da su finansijske obaveze ispunjene putem izbornog zakona a formalni uslovi za stranke i kandidate su ispunjeni, dok su procedure su ispoštovane.

Diskusija

Učesnici su se bavili zaštitom manjina putem izbornog procesa. Složili su se da je predstavljanje manjina bitno ali se nisu složili oko toga kako ostvarili "pravedno" predstavljanje. Nekoliko diskutanata je mislilo da u ustavu treba predvideti "garancije" ili "rezervisana mesta" i možda neka rezervisana ministarstva, kao što je to i sada slučaj. Ostali su pitali da li neka država može stvarno da se zove demokratijom ako treba propisivati rezervisana mesta, podvlačeći da se trenutni sistem rezervisanih mesta na Kosovu nepravedan prema većinskim strankama.

Izveštač: Dženifer Ober, Grupa za međunarodno javno pravo i politiku



III Sednica: Druga ustavna pitanja

Moderator Peter Vanhut, OMiK

Glavni govornici:

Pol Vilijams, Američki univerzitet, Vašingtonski koledž prava i škola međunarodne službe
Volf-Majkl Mors, OMiK

Odgovoralac: Naim Jerliu, LDK parlamentarna grupa

Zadatak

Ova sednica bavila se svim elementima ustava koji nisu bili uključeni u druge sednice ali je o njima takođe trebalo govoriti. Ti između ostalog spadaju procedure za izmenu odnosno amandmane na ustav, primena međunarodnih sporazuma, kao i procedure za prenos suvereniteta na nadnacionalne organizacije.

⁴ Govornik je pomenuo bečku komisiju kao odličan izvor u kome se navodi izborna "baština" Evropske unije.

Prvi govornik

U svom izlaganju je glavni govornik izneo jednu listu elemenata i pokušao da ih poveže sa specifičnom situacijom na Kosovu. Prvo je podvukao da je procedura za izmene ustava koja se najviše koristi specijalno glasanje većine u parlamentu, posle čega može i ne mora da bude referendum. Podvukao je da je zakonska suverenost ustava osnovni princip. Državljanstvo može da se definiše ili navođenjem prava i dužnosti ili navođenjem uslova za državljanstvo. Ostala važna pitanja, po njegovom mišljenju, jesu zvanični jezici ili zaštićeni jezici, uslovi i trajanje vanrednog stanja. Međutim, naglasio je da pitanja kao što su grb, zastava, himna i glavni grad ne moraju da figuriraju u ustavu i mogu da budu ostavljena za kasnije zakonske mere.

Drugi govornik

Govornik je napravio komparativnu analizu različitih vrsta ustava (uglavnom nemačkog, danskog i slovenačkog ustava) da istakne postojeći izbor mogućnosti. Takođe je podvukao potrebu da se koriste ovakve komparativne studije da bi se videlo koji bi model najbolje odgovarao za kosovsku situaciju. Govoreći o vrsti samog ustava, objasnio je da bi on mogao da bude bilo normativni ili simbolični; da bi mogao da ima relevantnu formulaciju ili da bude više ritualne prirode; da ustav može da bude ili zahtevan ili više opisan, i da to može da bude fleksibilan tekst (tumačenje) ili rigidniji; isto tako, amandmani se mogu donositi ili menjanjem formulacije u ustavu ili prilagođavanjem njegovog tumačenja. U osnovi, bilo je važno shvatiti da ne postoji idealni tekst nego rešenja moraju da budu prema situaciji. Stoga je važno razumeti da ustav nije tek neki tekst, nego se mora sagledati u svom društvenom i političkom okruženju.

Odgovoralac

Odgovoralac je pomenuo proces statusa da bi podvukao da će suverenost ustava biti problematična za Kosovo ako on bude predstavljao rezultat pregovora a ne narodnog glasanja. Stoga je govorio u prilog ustavnog procesa koji će predstavljati rezultat legitimnog procesa, a prema njemu Skupština treba da ima vodeću ulogu. Skupština takođe treba da obezbedi učešće svih zajednica da bi ovaj proces bio inkluzivan i da bi se stvorio osećaj vlasništva.

Takođe je pomenuo pitanje odbrambenih snaga, podvlačeći da ovaj element takođe treba da bude deo debate, jer će ustav morati da obezbedi odgovor na ovo pitanje. Takođe je rekao da je ovo deo pregovora o statusu.

Diskusija

Većina pitanja o kojima se govorilo tokom ove sednice već su bila pomenuta na prethodnoj sednici pošto je fokus uglavnom bio na interakciji između procesa rešavanja statusa i ustavnog procesa. Učesnici su priznali činjenicu da iako su ova dva procesa povezana, bolje je baviti se pitanjima koja nisu vezana za status da bi se izbeglo da paralelni procesi idu u suprotnim pravcima. Preostalo pitanje bilo je koliko će rešavanje statusa ići daleko. Neki diskutanti su izrazili mišljenje da je mala verovatnoća da će novi ustav davati manje od trenutnog ustavnog okvira, naročito manjinama. Stoga je važno sačekati ishod pregovora.



Izveštač: Lodevijk Vanust, OMIK



