



DEMOCRACYPLUS

Siže politike

“Demokratko funkcionisanje institucija tokom panedmije COVID-19”

I. Uvod

U pokušaju suzbijanja širenja pandemije COVID-19, mnoge države su bile primorane da preduzmu korake ograničavanja osnovnih sloboda i prava svojim građanima. U nekim od ovih država, lideri su bili optuživani za pokušaj iskorišćavanja ove situacije kako bi povećali svoju moć. Slične optužbe su se dešavale i na Kosovu. Predsednik i premijer su u stalnoj trci za vođstvom. Inicijativa predsednika da izda dekret o vandrednom stanju naišlo je na protivljenje premijera pod izgovorom da je to pokušaj preuzimanja izvršne vlasti. Tokom ove debate, nije se razgovaralo o tome koliko će vanredno stanje uticati na bolje upravljanje pandemijom. Neproglashavanje vanredne situacije nateralo je vladu da donese odluku o ograničavanju slobode kretanja, što se kasnije ispostavilo neustavnom odlukom. Pored ograničenja osnovnih sloboda i prava i kršenja Ustava, vlada je nastavila da krši Ustav, ovog puta promenom zakonodavne vlasti. U drugom sporu pred Ustavnim sudom, utvrđeno je da je vlada protivustavno nametnula karantinsku zonu za određene gradove, kao i za izricanje novčanih kazni za manje prekršaje.

Svrha ovog dokumenta jeste da proceni uticaj pandemije COVID-19 na demokratsko funkcionisanje institucija na centralnom nivou, sa fokusom na korake Skupštine i vlade. U okviru procene akcija Skupštine, analiziraće se ispunjenje ustavnih uloga, fokusirajući se na nadzornu. Što se procene delovanja vlade, analiziraće se preduzete mere vezano za ograničavanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, a predloženi finansijski paketi će biti procenjivani u smislu pravnih procedura i pristupa određenih društvenih i etničkih grupa.

Utvrđivanjem nedostataka institucija tokom čitavog perioda pandemije, cilj nam je da se proceni da li su bili dosledni ili u suprotnosti sa principima otvorenog i demokratskog društva, i da se obezbede konkretne preporuke za rešavanje ovih izazova.

Sa tim u vezi, ova analiza procenjuje sledeće aspekte:

Za skupštinu:

1. Ispunjavanje mandata; i
2. Napori za suzbijanje proširenja virusa i međuinstitucionalna koordinacija.

Za vladu:

1. Procena donešenih odluka, tačnije, da li su u skladu sa Ustavnom; i
2. Procena finansijskih paketa, u smislu procedura i uključivosti.

II. Autokrate širom sveta koriste pandemiju da povećaju svoju moć

Prema „Čuvari ljudskih prava“¹, kao rezultat širenja pandemije COVID-19, u mnogim zemljama, demokratija je u opasnosti jer njeni lideri pokušavaju da utišaju kritike i ugroze ljudska prava korišćenjem vanrednog stanja. Ovi trendovi kršenja ljudskih prava i širenje moći autoritarnih lidera su takođe pogodili zemlje Evropske Unije i Ujedinjene Države. Mađarska Skupština je usvojila „Zakon o korona virusu“, što je premijeru dalo skoro neograničenu moć da upravlja dekretom. U Ujedinjenim Državama, tokom diskusije o tome kada i kako smanjiti mere izolacije preduzete za suzbijanje širenja pandemije, predsednik Tramp je izjavio da ima „apsolutnu moć“ za donošenje odluka o merama, nadvladavanjem državnih guvernera, ali je u roku od jednog dana bio primoran da povuče te tvrdnje. Ni jedan ozbiljan pravni naučnik se nije složio sa njim – Ustav Ujedinjenih Država je veoma jasan što se tiče ograničenja autoriteta predsednika.

COVID-19 stvara prilike za autokrate i one sa tendencijama da ojačaju svoju kontrolu. Oni preuzimaju izvanrednu moć, insistirajući na tome da to rade kako bi zaštitili javno zdravlje. Oko 100 država su objavile vanredno stanje od početka pandemije. Neki će predati ove kompetencije kada vanredno stanje bude gotovo. Drugi planiraju da ih zadže. Rizik nije veliku u državama sa konsolidovanom demokratijom i izjednačenim moćima kao što je slučaj u Ujedinjenim Državama, ali rizik ostaje veliki u državama gde su takve zaštitne mere slabe, kao što je slučaj u Mađarskoj².

Tabela 1: Neke od političkih odluka preduzetih tokom pandemije

Država	Šta se desilo?
Mađarska	Država daje premijeru neograničene moći, bez postavljanja roka
Srbija	Predsednik je dobio dodatnu kontrolu nakon proglašenja vanrednog stanja, budući da je jedini na vlasti
Turska	Preko 90,000 zatvorenika je pušteno kako bi se izbeglo širenje pandemije u zatvorima. Politički zatvorenici su izuzeti iz ove odluke.
Kina	Lideri pro-demokratskih aktivista su uhapšeni u Hongkongu.
Indija	Vladajuća partija krivi muslimane za širenje pandemije.
Azerbejdžan	Predsednik se zareko da se pridržava socijalnog distanciranja kako bi izolovao opoziciju.
Togo	Novac koji se deli građanima kojima je pomoć potrebna ide samo onima koji imaju lične karte, koji ne pripadaju podržavaocima opozicije, nakon što su bojkotovali registraciju, kao rezultat manipulisanja poslednjim izborima.
Cambodža	Zakon o vanrednom stanju dozvoljava vladi da preduzme bilo koju „neophodnu“ meru za borbu protiv COVID-19, uključujući i oduzimanje imovine i donošenje vojnih zakona.

¹ „Demokratija pod pretnjom tokom širenja COVID-19: Dnevni siše prikazuje nove usluge“, HRW. Pristupljeno: <https://www.hrw.org/the-day-in-human-rights/2020/03/31>

² „Može biti da autokrate koriste covid-19 kao izgovor da zgrabe još veću moć“. The Economist. Pristupljeno: <https://www.economist.com/international/2020/04/23/would-be-autocrats-are-using-covid-19-as-an-excuse-to-grab-more-power>

Salvador	Više od 2,000 ljudi je uhapšeno zbog kršenja pravila socijalnog distanciranja. Vrhovni sud je naredio vladi da poizvoljno zabrani njihov smeštaj u prepunjenim centrima. Predsednik je odbio.
-----------------	---

III. Politička kriza usred pandemije

Nakon deset godina u opoziciji, Pokret Samoopredeljenje (PS) je uspeo da pobedi na izborima 6. oktobra 2019 godine, formirajući vladu u koaliciji sa Demokratskom Savezom Kosova (DSK). Na mnogo načina, ovu su vladu nazivali „vladom nade“ nakon okončanja dvanestogodišnje vlasti Demokratske Partije Kosova (DPK). Rezultat oktobarskih izbora je takođe bio tumačen kao kazna za koaliciju PAN, sastavljena od DPK, ABK, i NISMA sa manjinskim partnerima. Ova koalicija, tokom dvogodišnje vladavine (2017-2019) bila je umešana u nebrojano skandala vezanih za korupciju, nekontrolisano trošenje duševnog novca i zapošljavanje partijskih militanata.

Nakon samo 50 dana ko-vlade, koalicioni partneri su počeli pokazivati duboka neslaganja vezano za mere reciprociteta prema Srbiji. Ujedinjene Države, kroz specijalnog izaslanika predsednika Trampa za dijalog između Kosova i Srbije, Ričard Grenel, su insistirale na bezuslovno ukidanje tarifa od 100% na proizvode uvezene iz Srbije i Bosne i Hercegovine, čije je zadržavanje ometalo dijalog o normalizaciji odnosa između dve države. DSK je insistirao na ispunjavanju zahteva Ujedinjenih Država i da se ne ugroze odnosi sa strateškim saveznikom, dok se PS držao predloženog plana premijera za postepeno ukidanje tarifa i uspostavljanja reciprociteta, kao što je i predviđeno programom vlade. Nesporazum je kulminirao u sred pandemije COVID-19, gde je DSK izdao ultimatum premijeru Kurtiju navodeći da, ukoliko se tarife ne ukinu u roku od nedelju dana, DSK će odmah napustiti koaliciju nakon završetka pandemije.

U međuvremenu, predsednik Tači je sazvao sastanak Saveta državne bezbednosti kako bi se razgovaralo o proglašenju vanrednog stanja povodom pandemije. Premijer se nije složio sa zahtevom predsednika, i opisao ga kao ekstremnu meru. Iste noći, predsednik je već objavio da će poslati dekret Skupštini za odobrenje proglašenja vanrednog stanja. U smislu pravnih kriterijuma, konsultacije predsednika i premijera su potrebne kako bi se izdao dekret koji proglašava vanredno stanje. Prema našem pravnom tumačenju, ovo ovlašćenje spada u opseg ograničenih ovlašćenja koja se ne mogu upražnjavati na njihovu inicijativu, jer zahteva saglasnost premijera. Iznenadjujuće, DSK je podržao predsednikov zahtev izlazeći protiv svog državnog partnera. Javna izjava ministra Unutrašnjih poslova i javne administracije, Agima Veljiua, vezano za potrebu proglašenja vanrednog stanja, navelo je premijera Kurtija da ga otpusti. Veljiuov otkaz je bio je suprotan koalicionom dogovoru, koji je zahtevao da se otpuštanje ministara vrši uz saglasnost partnera. Ovaj korak je dodatno pogoršao odnose sa DSK-om. Prema tome, uz podršku članova Skupštine iz AAK i NISMA, iniciran je predlog o nepoverenju Skupštine. U među vremenu, 21. marta, vlada, bez prisustva ministara DSK-a, odlučila je da ukine tarife od 100% na uvezenu robu, dok bi od 1. aprila, kompletno ukidanje tarifa bilo zamenjenom merama reciprociteta³, za koje je rečeno da će se uspostaviti kao celina, ali se do sada primenilo na samo nekoliko sertifikata.

³ “Kurti heq tarifën 100% për lëndën e parë nga Serbia”. DW. Pristupljeno: <https://www.dw.com/sq/kosovë-kurti-heq-tarifën-100-për-lëndën-e-parë-nga-serbia/a-52871390>

25.marta, Skupština Kosova sa 82 glasača je izglasala predlog o nepoverenju Kurtijeve vlade.⁴, nakon samo 50 dana na vlasti. Iste noći, premijer Kurti je odlučio da otpusti zamenika premijera Hotija, bez ikakvog obrazloženja⁵. Predsednik Tači je procenio da PS, samim tim što nije dao ime za premijera, odbija mandat, i odlučio da ga preda DSK-u. Predsednikov dekret je osporen od strane PS-a u Ustavnom Sudu, kojim je izrečena privremena mera kojom se obustavlja izbor nove vlade.

IV. Aktivnosti Skupštine tokom pandemije

Skupština ima ustavnu dužnost da garantuje kontrolu i balans između vlasti. Dokle god stanje pandemije traje, Skupštine u različitim delovima sveta menjaju svoje načine rada kako bi vršile svoje nadzorne dužnosti i osigurle odgovornost, uključujući sastanke komisija na daljinu, uspostavljanje specijalnih komisija, iniciranje virtuelnih plenarnih sesija i sl. Izvan proceduralnih inovacija, sadržaj rada Skupština se takođe promenio. Neke su Skupštine ojačale svoju moć zadržavanjem prava na obnavljanje ili reviziju vanrednog stanja, i u nekom državama su propisani određeni rokovi u zakonodavstvu koji ukazuju kada će se vanredno stanje završiti.

U vreme kada su prvi slučajevi COVID-19 potvrđeni na Kosovu, objavljeno je da je predsednik Tači poslao dekret o vanrednom stanju⁶, dekret kojim premijer Kurti nije dao saglasnost. Nesaglasnost između partnera vladajuće koalicije PS-a i DSK-a vezano za proglašenje vanrednog stanja, dovelo je do smene ministra Unutrašnjih poslova i javne administracije, gđina Agima Veljiua, koji je dao lično mišljenje u medijima da se vanredno stanje treba proglasiti. Premijer Kurti je izjavio je ova izjava „izdaja“ i vlade i policije⁷, smatrajući to kao „duplom izdajom“. Premijer Kurti je procenio da je proglašenje vanrednog stanja pokušaj predsednika Tačija da preuzme moć, i da u hitnim slučajevima, sastanci Kosovskog saveta bezbednosti budu predsedavani od strane predsednika, i da, tokom ovog perioda, Savet vrši ograničene izvršne funkcije vezane za vanredno stanje. Debata o vanrednom stanju je bila fokusirana na to koja će institucija preuzeti više izvršne vlasti tokom vanrednog stanja, umesto na to koliko će biti efikasno vanredno stanje u spašavanju života i boljem upravljanju proširenja pandemije.

Smjena ministra Veljiua, navela je DSK da ubrza predlog nepoverenja Kurtijeve vlade, koje se desilo 25.marta 2020.godine, čime je vlada ukinuta. Međutim, dekret koji je predsednik najavio, nikada nije poslat Skupštini. Dakle, pored pandemije koja je ograničila skupštinu u organizaciji svakodnevnih poslova, dodata je i politička kriza sa ukidanjem vlade, što je gotovo u potpunosti paralizovalo rad institucija.

a) Sednice

Nakon 13.marta 2020.godine kada je prvi slučaj COVID-19 potvrđen na Kosovu, pa do olakšanja mera 4.maja 2020.godine, Skupština Kosova je održala četiri sednica, od kojih su dve bile namenjene odobrenju budžeta, glasanju nepoverenja vlade i razgovoru o ekonomskim i finansijskim merama za

⁴ Skupština Kosova. Pristupljeno: <http://www.kuvendikosoves.org/shq/lajmi/nga-punimet-e-seances-plenare-te-kuvendit-24762/>

⁵ Odluka br. 099/2020. Vlada Kosova. Pristupljeno: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/03/Vendimi-KM-d.-Kurti-nr.-099.2020-1.pdf>

⁶ <https://kosovapress.com/thaci-propozon-shpalljen-e-gjendjes-se-jashtezakonshme-ne-kosove/>

⁷ “Albin Kurti thotë se Agim Veliu ka shprehur tradhti të dyfishtë”. RTV 21. Accessed on May 3rd 2020: <https://rtv21.tv/%E2%80%8Balbin-kurti-thote-se-agim-veliu-ka-shprehur-tradhti-te-dyfishte/>

pomoć pogođenim preduzećima. Tokom ovog perioda, Skupština nije igrala aktivnu ulogu u nadgledanju vlade, niti je usvajala zakone za pomoć u vanrednoj situaciji vezano za ekonomske mere koje zahtevaju promene u zakonu, niti u ratifikovanju međunarodnih sporaruma predatih Skupštini.

Na dan kada je Svetska zdravstvena organizacija proglasila globalnu pandemiju COVID-19, 11.marta, Kosovska Skupština je bila na vanrednoj sednici kako bi raspravljala „ugrožavanje Kosovskih diplomatskih odnosa sa Ujedinjenim Državama kao rezultat nemarnog i neozbiljnog pristupa premijera Kurtija ka savetima i smernicama predstavnika Ujedinjenih Država“. Sednicu je inicirala skupštinska grupa DPK-a, a podržana je od strane članova Skupštine iz drugih grupa. Ugrožavanje odnosa sa Ujedinjenim Državama je bio jedan od razloga koji je naveo DSK da pokrene glasanje nepoverenja prema Kurtijevoj vladi, čije su oni bili deo.

25.marta, Skupština je razmotrila predlog od strane DSK podržan od strane 44 članova Skupštine. Predlog nepoverenja u celini je izglasan i usvojen u Skupštini⁸, i od tog dana je vlada poslata prelazna vlada. Raspuštanje vlade u vreme pandemije, ograničila je njene funkcije za preduzimanje svih neophodnih mera kako bi se borila sa pandemijom. Kosovsko rukovodstvo nije bilo osetljivo na situaciju, stavljajući političke interese pre interesa javnog zdravlja. Umesto usmeravanja sve državne energije i resursa ka najboljem mogućem upravljanju zdravstvenom situacijom, raspršeni su borbom za vlast i preuzimanjem vlasti.

Povrh svega, pandemija je zatekla Kosovo bez odobrenog budžeta. Formiranje vlade početkom februara onemogućila je odobrenje budžeta ranije. Ovog puta, odobravanje budžeta urađeno je po ubrzanim procedurama. Vanredne sednice održane 14.marta za prvo razmatranje nacrta zakona o nameni budžeta za 2020.godinu, dok se 15.marta rad na drugom razmatranju nastavio.

Na sednici 15.marta, skupštinske grupe DSK i PS predložile su na sednici da se dnevni red dopuni sa još jednom tačkom – Usvajanje rezolucije u vezi sa razgovorima sa Srbijom. Da bi se ova tačka dodala dnevnom redu, dve trčine prisutnih članova Skupštine bi morale da glasaju kako bi izbegla procedura Skupštine. Kroz ovu Rezoluciju⁹, Skupština je ponovo potvrdila svoju posvećenost dijalogu sa Srbijom, koji bi rezultirao međusobnim priznanjem: ponovila da je soverenitet i teritorijalni integritet ali je i unitarni karakter Kosova nepovrediv, o čemu niko ne može diskutovati; i potvrdila je nadležnost vlade definisan Ustavom i odlukom Ustavnog Suda u slučaju procene zakona o Nadležnostima državne delegacije, koji navodi da vlada ima mandat da predvodi razgovore. Rezolucija koja je odobrena od strane Skupštine nije imala nikakvu dodatnu vrednost, već samo ponovno isticanje postojećih nadležnosti i odredbe Ustava. Sve je ovo urađeno kako bi Skupština pokazala predsedniku Tačiju da on ne može da vodi dijalog sa Srbijom u ime Kosova, i da promena granica neće biti prihvaćena u Skupštini.

⁸ Odluka br. 07-V-013. Skupština Kosova. Pristupljeno:

http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/VendimiiMocionitndajQeveriseseRepublikesseKosoves_nLvumqwamK.pdf

⁹ Rezolucija br. 07-R-001". Skupština Kosova. Pristupljeno:

http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/Rezolutanr.07-R-001perbisedimet-dialogunKosove-Serbi_EH8KPbGXLw.pdf

Jedino zasedanje Skupštine održano posle smene vlade bilo je ono 14. aprila, koje je sazvaio DPK, i koje je imalo za cilj da predloži ekonomske i finansijske mere koje bi Kosovo trebalo da preduzme za prevazilaženje izazova ekonomskog oporavka u rešavanju posledica COVID-19 pandemije.

Na ovoj sednici, DPK je zatražio uvođenje dva nacrti zakona za proceduru razmatranja u Skupštini:

1. Nacrt Zakona o privremenim merama za ublažavanje efekta pandemije COVID-19 i
2. Nacrt Zakona o izmeni zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, dopunjen i izmenjen Zakonom br. 03/L-221 sa Zakonom br. 04/L-116, Zakonom br. 04/L-194 i Zakonom br. 05/L-1063 i Zakonom br. 05/L-007.

Skupština se nije složila da se ova dva nacrti zakona uključe u dnevni red, jer je ovo bila vanredna sednica i dnevni red se nije mogao dopuniti. Videvši nespremnost Skupštine, iako je Ustavni sud zatražio od Skupštine da doda pravni osnov za rešavanje pravnih prepreka u borbi protiv pandemije, DPK je povukao svoj zahtev, jer je prema njima svrha predložene Rezolucije bila da se dođe do stvaranja pravnog osnova.

b) Sastanci odbora

Od 14 skupštinskih odbora samo pet je održalo sastanke odbora, a devet je bilo potpuno neaktivno dok su na snazi bile mere pandemije. Odbori su ukupno održali sedam sastanaka, od kojih je četiri bilo direktno vezano za pandemijsku situaciju, a tri sastanka su se bavila drugim pitanjima. Izuzev sastanka Odbora za budžet i transfer koji je održan virtuelno, drugi sastanci odbora održani su u zgradi Skupštine uz fizičko prisustvo članova.

Sastanci održani zbog razmatranja pitanja vezanih za pandemijsku situaciju, bili su više diskusija i služili su za informisanje članova odbora. Iako su odbori raspravljali o novim zakonskim inicijativama, poput inicijative predsednika Skupštine o Zakonu o COVID-19, zatim izmenama i dopunama Zakona o amnestiji, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija u Krivičnom zakoniku, nijedna od njih dobila zeleno svetlo od odbora. Takođe, na sastancima sa karakterom skupštinskog nadzora izvršne vlasti, odbori su imali diskusije o nadzoru, ali nijedna efikasna aktivnost ove prirode nije sprovedena.

V. Glavne odluke vlade tokom pandemije

Svetska zdravstvena organizacija je 11. marta 2020. proglasila Korona virus globalnom pandemijom. Dva dana kasnije na Kosovu su registrovana prva dva slučaja bolesti¹⁰. Ranije tokom dana, kosovska vlada, kako bi suzbila širenje virusa, odlučila je da obustavi obrazovni proces do 27. marta na svim nivoima, uz preporuku da jedan roditelj bude pušten sa posla. Takođe, linije vazdušnog i zemaljskog prevoza privremeno su suspendovane iz zemalja visokog rizika i doneta je odluka o samoimenovanom karantinu za sve one koji ulaze iz zemalja visokog i srednjeg rizika. Zabranjene su i javne i nejavne zatvorene aktivnosti, poput sportskih događaja, konferencija itd., kao i aktivnosti noćnih klubova, restorana itd.¹¹

¹⁰ "Konfirmohet, dy raste me koronavirus në Kosovë". Gazeta Express. Pristupljeno:

<https://www.gazetaexpress.com/konfirmohet-dyy-raste-me-koronavirus-ne-kosove/>

¹¹ "Vendimi i Qeverisë së Kosovës: Mbyllen shkollat deri më 27 mars". Kallxo.com. Pristupljeno:

<https://kallxo.com/lajm/vendimi-i-qeverise-se-kosoves-mbyllen-shkollat-deri-me-27-mars/>

Povećanje broja zaraženih bolešću nateralo je vladu da 17. marta 2020. proglasi vanredno stanje i na taj način pooštri mere¹². Granice su bile zatvorene za strance, a letovi su zabranjeni na međunarodnom aerodromu u Prištini.

Kako bi se dalje sprečilo širenje pandemije, vlada je od 24. marta 2020. odlučila da zabrani kretanje građana i privatnih vozila u određeno vreme (u časovima od 10:00 do 16:00 i od 20:00 do 06:00), sa izuzetkom medicinskih potreba, proizvodnje, snabdevanja i prodaje i drugih aktivnosti u vezi sa upravljanjem pandemijom¹³. Istom odlukom vlade odlučeno je da se ograniči kretanje ulicom za više od dve osobe zajedno, kao i okupljanja u svim sredinama - privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim, osim kada je neophodno izvoditi posao sprečavanja i boriti se protiv pandemije, kao i kada je predviđena udaljenost od dva metra sa drugima.

27. marta 2020. godine, na zahtev ministra zdravlja, vlada je donela odluku o dopuni i izmeni ove odluke, menjajući raspored saobraćaja, zabranjujući kretanje građana i privatnih vozila u vremenu od 17:00-06:00, a takođe je zabranjeno kretanje građana na otvorenim površinama (trgovima) gradova¹⁴.

Ograničenje osnovnih sloboda i prava koja krše Ustav

Odluku vlade Kosova da ograniči slobodu kretanja širom zemlje osporio je na Ustavnom sudu predsednik Hašim Tači, tvrdeći da mere koje je preduzela vlada krše Ustav i važeće zakone, uprkos tome Ustav dozvoljava ograničavanje nekih sloboda i prava zakonom, Zakon o prevenciji i borbi protiv zaraznih bolesti, koji je odobrila Skupština, dozvolio je to ograničenje samo za određena područja ili regione, ali ne i širom zemlje. Takva odluka o ograničavanju sloboda i prava može se doneti tek odlukom Skupštine nakon proglašenja vanrednog stanja, koju premijer Kurti nije odobrio. 31. marta 2020. Ustavni sud je zaključio da ni vlada ni Ministarstvo zdravlja nemaju zakonska ovlašćenja koje je dala Skupština da ograniče kretanje po celoj zemlji. Zdravstvena opasnost nije pravna osnova koja opravdava ograničenja. Takva odluka, prema Ustavnom sudu, samovoljno je ograničila tri osnovna prava ili slobode: slobodu kretanja, pravo na privatnost i slobodu okupljanja, za koje je Ustavni sud proglasio odluku vlade nevažećom¹⁵. Ova odluka je stupila na snagu 13. aprila 2020. godine, jer je Sud dao vremena Skupštini i vladi da izvrše potrebne zakonske promene.

Zakonske izmene nisu izvršene od strane Skupštine, uprkos činjenici da je postojala inicijativa predsedavajućeg Skupštine, gospođe Vjose Osmani-Sadriu koju je podržalo još šest poslanika. Ona je izradila zakon koji će pomoći institucijama da se izbore sa pravnim preprekama koje proističu iz presude Ustavnog suda, kako bi se bolje rešavala pandemija. Ovu inicijativu gospođe Osmani-Sadriu nije podržalo predsedništvo Skupštine, uz obrazloženje da sadašnja vlada ne može dati mišljenje o nacrtima zakona i da je to nepremostiva zakonska obaveza.

¹² "Në Kosovë rritje e numrit e të prekurve me COVID-19". DW. Dostupno na: <https://www.dw.com/sq/në-kosovë-rritje-e-numrit-e-të-prekurve-me-COVID-19/a-52802955>

¹³ „Odluka br. 01/15“. Vlada Kosova. Pristupljeno: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/03/Vendimet-e-Mbledhjes-së-15-të-të-Qeverisë-së-Republikës-së-Kosovës.pdf>

¹⁴ „Odluka br. 02/17“. Vlada Kosova. Pristupljeno: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/03/Vendimet-e-Mbledhjes-17.pdf>

¹⁵ „Presuda u predmetu br. KO54/20“. Ustavni sud. Pristupljeno: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/04/ko_54_20_agj_ang.pdf

Vladina odluka je ocenjena kao neustavna, jer ograničavanje slobode kretanja, prava na privatnost i prava na okupljanje širom zemlje ne može da izvrši vlada. Vršilac dužnosti premijera Kurti protumačio je ovu izjavu Ustavnog suda kao da navodno osporava samo instituciju koja je donela odluku, u ovom slučaju vladu, i da je tu odluku trebalo da donese niža instanca, poput Ministarstva zdravlja. Uprkos činjenici da je Sud jasno rekao da se takva odluka može doneti samo ako Skupština zakonom ovlasti vladu.

Dok je ono što je vlada uradila samo ponavljanje iste odluke, ali je nivo institucije koja donosi odluku smanjena sa vlade na ministarstvo i da su iz odluke koja bila efektivna za celu državu, donešene su pojedinačne odluke za sve opštine na Kosovu

DPK je uložio žalbu Ustavnom sudu na tri odluke Ministarstva zdravlja, osporavajući odluku opštinama Prizren, Dragaš i Istok. 1. maja 2020. godine, sud je objavio presudu kojom je odlučio da su odluke u skladu sa Ustavom, dok je odluka o proglašenju „karantinske zone“ u opštini Prizren bila u suprotnosti sa Ustavom¹⁶. Sud je takođe odlučio da administrativni prekršaji navedeni u ove tri pobijane odluke nisu „utvrđeni zakonom“ i stoga su proglašeni neustavnim.

Kritika Suda prema Skupštini

U ovoj presudi, Sud je kritikovao Skupštinu zbog propusta da preduzme mere u rešavanju odluke Suda, posebno zbog propusta u izmeni postojećih zakona ili donošenja bilo kog novog zakona kojim se definišu najadekvatniji mehanizmi i ovlašćenja, tako da odgovarajuće vlasti, uključujući Ministarstvo zdravlja, odnosno vlada, preduzimaju odgovarajuće i potrebne mere za borbu protiv i sprečavanje pandemije COVID-19, u skladu sa Ustavom i presudom K054/20.

Kritika Suda prema Vladi

Sud se takođe obratio premijerovom podnesku Sudu u ime vlade, izražavajući vladine „zabrinutosti“ zbog kršenja odredaba u vezi sa postupkom i rokovima koje Sud treba da sledi, kada je Sud na neki način pretio da „Vlada će pažljivo pregledati zakonske povrede do sad i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije, preduzeće potrebne radnje zasnovane na zakonodavstvu.“¹⁷

Sud je smatrao da je pristup odražen podneskom premijera Kurtija neprihvatljiv i protivan osnovnim vrednostima Ustava. Sud je podsetio vladu da je Sud krajnji tumač Ustava i da je obaveza svih institucija da poštuju i ne mešaju se u njegovu nezavisnost. Sud takođe podseća vladu da Ustav ne dodeljuje vladi bilo kakve nadležnosti u pogledu odlučivanja u pravosuđu.

VI. Hitan fiskalni paket

Da bi pružila finansijsku pomoć građanima i preduzećima pogođenim pandemijom, koji su izgubili posao ili onim preduzećima koja je trebalo zatvoriti, 30. marta 2020. vlada je odobrila hitan fiskalni paket¹⁸, sa nekim od glavnih preduzetih mera kao što su dvostruka isplata vrednosti socijalne šeme za april i maj,

¹⁶ „Presuda u predmetu br. KO16/20“. Ustavni sud. Pristupljeno: <https://gjk-ks.org/en/decisions-from-the-review-session-held-on-1-may-2020/>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ „Odluka br. 01/19“. Vlada Kosova. Pristupljeno: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/03/Vendimi-i-Qeverisë-nga-Mbledhja-e-19.pdf>

zatim za kompanije koje imaju finansijske poteškoće kao rezultat pada aktivnosti usled vanredne situacije što uključuje pokrivanje mesečnih troškova plata za zaposlene u vrednosti od 170 evra tokom dva meseca. Za zaposlene u prehrambenim prodavnicama, pekarama i apotekama izdvojena su dodatna plaćanja u iznosu od 100 evra za dva meseca, kao i isplata mesečne pomoći u iznosu od 130 evra za ljude koji zbog situacije gube posao.

Obezbeđivaće se beskamatno kreditiranje javnih preduzeća kako bi se osigurala njihova privremena likvidnost. Za opštine u teškoćama, po potrebi je izdvojeno 10 miliona evra. Budžet do dva miliona evra izdvojen je za podršku inicijativama i projektima koji imaju za cilj poboljšanje života nevećinskih zajednica na Kosovu.

Da bi se osigurala finansijska likvidnost, ovaj finansijski paket predviđa povećanje budžeta za subvencije i subvencije za Ministarstvo poljoprivrede za povećanje poljoprivredne proizvodnje, kao i za Ministarstvo kulture za podršku sportskim i kulturnim aktivnostima. Svako od ova dva ministarstva imaće dodatnih pet miliona evra. Što se tiče podrške izvoznika, izdvojeno je deset miliona evra.

Ovaj paket sadrži ukupno 15 mera, ali njihova puna primena nije moguća bez izmene Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti. Da bi to učinila, vlada je donela odluku¹⁹ da traži od Skupštine da izmeni i privremeno premaši pravila o fiskalnom deficitu, kao i da ograniči upotrebni bilans banke. Vlada je podsetila da će hitni paket pratiti paket oporavka.

VII. Preporuke

Za Skupštinu:

1. Usvajanje posebnog zakona koji će se baviti presudom Ustavnog suda kojom se utvrđuju potrebna ovlašćenja za vladu za preduzimanje mera za borbu protiv pandemije. Ovaj zakon treba da odredi u kojoj meri se mogu ograničiti osnovna sloboda i prava sačuvana u Ustavu, i rok njihovog isteka. Donošenje posebnog zakona bilo bi prikladnije, jer bi se ovaj zakon mogao ukinuti kada više ne bude potrebno, umesto da proširuje ovlašćenja vlade za ograničavanje osnovnih sloboda i prava po postojećim zakonima.
2. Izmena i dopuna Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, kao i Zakona o budžetskim izdvajanjima, kako bi se omogućilo izvršenje ekonomskih i finansijskih oabeta za pomoć pogođenim građanima i preduzećima. Skupština bi trebalo da igra glavnu ulogu u ovom procesu.
3. Preduzimanje novih zakonskih inicijativa, uključujući izmene postojećih zakona, ne bi trebalo da se ometa zbog statusa vlade na vlasti. Skupština ima mandat i dužnost da vrši nadzornu ulogu do trenutka njenog raspuštanja. Iako vlada podnosi ostavku, ona ostaje odgovorna za izvršavanje potrebnih zadataka. Shodno tome, mišljenje vlade o zakonskim inicijativama na vlasti nije zabranjeno.

¹⁹ „Odluka br. 03/23“. Vlada Kosova. Pristupljeno: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/04/Vendimet-e-Mbledhjes-së-23-të-të-Qeverisë-së-Republikës-së-Kosovës.pdf>

4. Skupštinski odbori moraju igrati aktivnu ulogu u vršenju svog mandata. Naročito bi se u ovom periodu trebali usredsrediti na nadgledanje rada vlade i mera preduzetih za borbu protiv pandemije i osigurati da vlada ne ograničava osnovna ljudska prava i slobode mimo svojih zakonskih ovlašćenja.
5. Skupštinski odbori treba da obezbede pristup medijima i javnosti na sastancima odbora. Javni radio-televizijski servis ili bilo koja druga medijska kuća trebalo bi da bude u mogućnosti da snima sastanke skupštinskih odbora. U slučajevima kada su sastanci virtuelni, snimci moraju biti objavljeni.

Za vladu:

1. Ustavni sud je konačni organ u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i usaglašenost zakona sa Ustavom. Presude Ustavnog suda su obavezujuće za pravosuđe i sve pojedince i institucije Republike Kosovo. Zbog toga, vlada mora u potpunosti poštovati odluke Suda, predstaviti ih direktno javnosti bez opisivanja prema verziji sopstvenog tumačenja.
2. Sve mere koje preduzme vlada u borbi protiv pandemije moraju biti u skladu sa dužinom predviđenom zakonom i Ustavom. Vlada ne treba da donosi odluke koje nemaju pravni osnov. Kroz odluke, vlada ne može preuzeti zakonodavni mandat, bez obzira na situaciju sa pandemijom.
3. Hitni finansijski paket koji je predložila vlada mora biti u skladu sa izdvajanjima iz budžeta i u okviru državnih ovlašćenja. Vlada ne bi trebalo da donosi odluke o pitanjima za koja nema budžet, stvarajući veštačka očekivanja građana i preduzeća.