



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju**

**Misija na Kosovu**

**Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice**

**Sektor za nadgledanje pravosudnog sistema**

**PRVI IZVEŠTAJ O SISTEMU UPRAVNOG  
PRAVA NA KOSOVU**

**APRIL 2007**

## SADRŽAJ

<b>GLOSAR.....</b>	<b>3</b>
<b>SAŽETI PREGLED.....</b>	<b>4</b>
<b>I. UVOD.....</b>	<b>5</b>
<b>II. OKVIR UPRAVNOG PRAVA NA KOSOVU .....</b>	<b>5</b>
A. Upravna revizija .....	6
B. Sudska revizija .....	6
<b>III. NEDOSTACI U VAŽEĆEM ZAKONU.....</b>	<b>7</b>
A. Zakon o upravnom postupku.....	7
1) Utvrđivanje zakona koji se primenjuje u upravnom postupku .....	8
2) Pravni lekovi .....	8
3) Nepravilno upućivanje na Zakon o građanskom postupku.....	9
B. Slabosti Zakona o upravnim sporovima (sudska revizija upravnih odluka).....	9
1) Kontradiktornosti između Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima .....	9
2) Nedostatak usmenog saslušanja .....	10
3) Nedostatak efikasne i nepristrasne žalbe na odluke Vrhovnog suda.....	11
4) Nedostatak privremenih mera .....	11
<b>IV. PROBLEMI SA UPRAVNIM ODLUKAMA .....</b>	<b>12</b>
A. Nedovoljno obrazlaganje upravnih odluka.....	12
B. Upravne odluke koje nisu u nadležnosti organa upravne vlasti.....	13
C. Neusklađenost sa važećim pravilima upravnog postupka .....	14
<b>V. PROBLEMI UTVRĐENI PRILIKOM SUDSKE REVIZIJE UPRAVNIH ODLUKA .....</b>	<b>15</b>
A. Opšti problemi.....	15
B. Suštinski problemi.....	16
1. Sudska nadležnost .....	16
a) Predmeti u vezi starateljstva .....	16
b) Radni sporovi u koje su umešani javni službenici.....	18
2. Propust da se oceni da li su svi upravni pravni lekovi iscrpljeni.....	19
<b>VI. NEDOSTATAK SUDSKE REVIZIJE UPRAVNIH ODLUKA UNMIK-A I KFOR-A .....</b>	<b>20</b>
<b>VII. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>22</b>
<b>VIII. PREPORUKE .....</b>	<b>24</b>

## GLOSAR

CSR	Centar za Socijalni Rad
ECHR	Evropska Konvencija o Ljudskim Pravima
ECtHR	Evropski Sud za Ljudska Prava
ICCPR	Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima
KFOR	Snage na Kosovu
NNO	Nezavisni Nadzorni Odbor
OEBS	Organizacija za Evropsku Bezbednost i Saradnju
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
UNMIK	Misija Ujedinjenih Nacija na Kosovu
ZUS	Zakon o Upravnim Sporovima
ZUP	Zakon o Upravnom Postupku

## SAŽETI PREGLED

Nakon nadgledanja sistema krivičnog pravosuđa od 1999. godine i sistema građanskog prava od 2004. godine, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) počela je da nadgleda sistem upravnog prava na Kosovu avgusta 2006. Upravno pravo je važan deo pravnog sistema jer obuhvaća legalnost odluka vlasti koje utiču na život građana Kosova. Bez efektivnog sistema upravnog prava, građani Kosova mogu biti izloženi arbitrarnim i nezakinitim odlukama vlasti bez mogućnosti pravne zaštite. .

Izveštaj pruža opis upravnog prava koje se primenjuje na Kosovu. Pošto postoji veliki broj pravnih akata koji regulišu upravna pitanja, izveštaj se usredsređuje na opšti upravni okvir koji obuhvata novi Zakon o upravnom postupku, koji reguliše postupak pred organima upravne vlasti, i Zakon o upravnim sporovima, koji reguliše postupak pred Sudom. Nakon toga, izveštaj razmatra nedostatke Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima.

OEBS takođe vrši analizu problema identifikovanih u vezi sa upravnim postupcima pred organima upravne vlasti. U istom delu OEBS je zapazio slučajeve u kojima organi vlasti nisu uspeli da opravdaju svoje odluke na odgovarajući način, u kojima su prekoračili svoja ovlašćenja ili prekršili važeća proceduralna pravila.

OEBS se takođe usredsređuje na opšte i suštinske probleme koje je zapazio tokom sudske revizije upravnih akata. Ono što treba zabeležiti jeste da postoji samo dvoje sudija Vrhovnog suda koji rade na slučajevima upravnog prava na Kosovu. Kao rezultat toga, sudska revizija upravnih akata je spora a preostali broj nerešenih upravnih slučajeva u Vrhovnom sudu je po završetku 2006. godine iznosio 2164 slučajeve. Što se tiče materijalnih pitanja, OEBS je zabrinut u pogledu procene Vrhovnog suda o njegovoj nadležnosti u slučajevima starateljstva nad decom rođenom izvan bračne zajednice i radnih sporova u koje su bili umešani javni službenici. Pored toga, OEBS je takođe razmatrao neuspeh Vrhovnog suda da izvrši ocenu iscrpljenosti upravnih pravnih lekova pre odlučivanja o osnovanosti slučaja.

Izveštaj se završava analizom nedostatka mehanizma za nadzor upravnih odluka UNMIK-a i KFOR-a.

## I. UVOD

Upravno pravo igra značajnu ulogu u zaštiti pojedinačnih prava i vladavine prava. Pošto javni organi vlasti izdaju upravne akte<sup>1</sup> o širokom rasponu oblasti koje mogu imati štetan uticaj na prava i slobode pojedinaca, neophodno je držati pod kontrolom korišćenje ovih prava.

Međutim, pojedinačna prava i slobode organi upravne vlasti mogu ograničiti (npr. preko eksproprijacija). U ovom kontekstu, postojanje jasnih pravila i načela koja regulišu korišćenje diskrecionih ovlašćenja javne uprave jako je važno da bi se izbeglo samovoljno postupanje od strane vlade.

Zemlje su razvile različite sisteme kontrole postupaka vlade. Dok su zemlje pod uticajem pravne tradicije građanskog prava uspostavile sudove sa specijalizovanom nadležnošću za slučajeve upravnog prava i gde žalba nije dozvoljena redovnom sudu, zemlje pod uticajem pravne tradicije običajnog prava imaju sudove opšte nadležnosti (često i Vrhovni Sud) koji su odgovorni za preispitivanje zakonitosti upravnih akata. Kosovski sistem je nasleđen iz bivše Jugoslavije i predstavlja hibrid zato što bez obzira na činjenicu da nema sudova koji su specijalizovani za upravna pitanja, Vrhovni sud Kosova ima Specijalnu komoru odgovornu za sporove u oblasti upravnog prava.<sup>2</sup>

Ovaj izveštaj daje opšti pregled sistema upravnog prava na Kosovu i navodi glavne probleme koje je OEBS identifikovao analizom važećeg zakona i praćenjem upravnih sudskih postupaka<sup>3</sup>. Završne preporuke daju odgovor na glavne probleme i nedostatke identifikovane u sistemu upravnog prava.

## II. OKVIR UPRAVNOG PRAVA NA KOSOVU

U skladu sa Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu na Kosovu (Ustavni Okvir)<sup>4</sup>, svako ko “tvrđi da je na njega/nju direktno i štetno uticala odluka Vlade ili izvršne agencije pod odgovornošću Vlade ima pravo na sudsku reviziju zakonitosti date odluke nakon iskorišćenja svih mogućnosti upravne revizije.”<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> U svrhu ovog izveštaja, upravni akt predstavlja bilo koju odluku izdatu od strane organa upravne vlasti koja proizvodi pravno dejstvo za određene strane.

<sup>2</sup> Vidi *Pravna Tradicija Građanskog Prava*, od John Henry Merryman (Drugo izdanje 1985), strane 85-89. Osim sudske revizije upravnih zakonskih odluka u Vrhovnom sudu, još jedan oblik spoljne revizije upravnih odluka dostupan na Kosovu jeste Ombudsman. Pogledajte Uredbe UNMIK-a 2000/38 i 2006/6.

<sup>3</sup> U Julu 2004. godine, Zamenik Specijalnog Izaslanika Generalnog Sekretara za Policiju i Pravosuđe i Zamenik Specijalnog Izaslanika Generalnog Sekretara za Gradnju Institucija potpisali su Sporazum kojim se daju Sekciji za Nadgledanje Pravnog Sistema, Odeljenja za Ljudska Prava, Decentralizaciju i Zajednice (bivše Odeljenje za Ljudska Prava i Vladavinu Zakona) Misije OEBS-a na Kosovu, neophodna prava da nadgleda sve sudske postupke u građanskim i administrativnim predmetima. Ovo je prvi OEBS-ov izveštaj o upravnom pravnom sistemu.

<sup>4</sup> Uredba UNMIK-a 2001/9, od 15. maja 2001, o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu, izmenjena i dopunjena Uredbom UNMIK-a 2002/9, od 3. maja 2002.

<sup>5</sup> Član 4, 9.4.2 Ustavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu.

U skladu sa Ustavnim okvirom, postoje dva glavna proceduralna mehanizma kontrole zakonitosti upravnih odluka: 1) upravna revizija, i 2) sudska revizija, koja se može zahtevati tek kada su iskorišćene sve faze upravne revizije.<sup>6</sup>

### A. Upravna revizija

Upravna revizija upravnih odluka regulisana je Zakonom o upravnom postupku (ZUP).<sup>7</sup> U skladu sa ovim zakonom, bilo koje fizičko ili pravno lice koje je oštećeno usled pojedinačne ili kolektivne upravne odluke<sup>8</sup> može podneti zahtev za upravnu reviziju odluke pred organom koji ju je izdao ili upravnu žalbu višem organu upravne vlasti.<sup>9</sup>

Organ upravne vlasti koji razmatra zahtev za reviziju ili upravnu žalbu može potvrditi, poništiti ili preinačiti upravni akt, ili naložiti organu upravne vlasti da izda akt (ukoliko je upravna žalba uložena na osnovu odbijanja organa upravne vlasti da izda akt).<sup>10</sup>

### B. Sudska revizija

Ukoliko oštećena strana nije zadovoljna konačnom odlukom organa upravne vlasti, može uložiti sudsku žalbu Vrhovnom sudu, shodno Zakonu o Upravnim Sporovima (ZUS).<sup>11</sup> Ovaj postupak može se pokrenuti u roku od 30 dana od dana uručivanja upravne odluke stranki.<sup>12</sup>

Na upravnu odluku se može uložiti prigovor po sledećim osnovama<sup>13</sup>:

- povreda zakona;

---

<sup>6</sup> Pošto upravni postupci ne moraju uvek uključivati "utvrđivanje građanskog prava" na način predviđen članom 6, stavom 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR), ova odredba će važiti za slučajeve upravnog prava samo u ograničenim okolnostima. Prema Evropskom sudu za ljudska prava (ECtHR), to "Da li će pravo biti smatrano građanskim pravom u okviru značenja ovog izraza sadržanog u Konvenciji, mora biti rešeno upućivanjem na materijalni sadržaj i efekte prava – a ne na njegovu pravnu klasifikaciju – u skladu sa domaćim zakonom odnosno države." (Vidi slučaj *Konig protiv Nemačke*, ECtHR, stav 89-90). Iz tog razloga, upravni postupci mogu takođe potpasti pod obim stava 6(1) ukoliko se odlučuje o privatnom pravu. ECtHR je utvrdio da sledeća prava obuhvataju "građanska prava," pomenuta u stavu 6(1): pravo na invalidski dodatak; pravo na obavljanje zanimanja; građanska tužba za zahtevanje nadoknade od države.

<sup>7</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 02/L-28 o upravnom postupku, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2006/33 od 13. maja 2006, i koji je stupio na snagu 13. novembra 2006.

<sup>8</sup> U svrhu ZUP-a, pojedinačna upravna odluka predstavlja "bilo koju odluku organa javne uprave koja dovodi do pravnih posledica za svaki pojedinačni slučaj" dok se kolektivna upravna odluka definiše kao "bilo koja odluka organa javne uprave koja dovodi do stvaranja pravnih posledica po dvoje ili više fizičkih ili pravnih lica." Član 2 ZUP-a.

<sup>9</sup> Članovi 129.1 i 129.2 ZUP-a kao i članovi 100-108 ZUP-a. Rok za podnošenje zahteva za upravnu reviziju i žalbe iznosi 30 dana od dana dobijanja obaveštenja o odluci (ili o odbijanju njenog donošenja), ili, u slučaju nepreduzimanja radnji od strane uprave, 60 dana od dana kada je predat zahtev za pokretanje upravnih postupaka (član 130 ZUP).

<sup>10</sup> Član 136, ZUP.

<sup>11</sup> Konačnom upravnom odlukom smatra se odluka izdata na bazi upravne žalbe ili upravne odluke prvog stepena na koju nije dozvoljeno ulaganje nikakve upravne žalbe. Pogledajte član 7 Zakona o upravnim sporovima, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) br. 4, 14. januar 1977.

<sup>12</sup> Član 24, ZUS.

<sup>13</sup> Član 10, ZUS.

- nenadležnost organa upravne vlasti koji je izdao istu; ili
- pogrešno utvrđeno činjenično stanje.

Nakon ulaganja upravne tužbe, Vrhovni sud će utvrditi da li su ispunjeni zahtevi da se ona prihvati.<sup>14</sup> Ukoliko se tužba prihvati, Vrhovni sud može poništiti upravni akt a da podnosiocu žalbe prethodno ne pruži mogućnost da odgovori, ukoliko utvrdi da akt sadrži ključne nedostatke koji sprečavaju procenu njene zakonitosti.<sup>15</sup> U slučajevima u kojima dati nedostaci nisu identifikovani, podnosilac žalbe može podneti odgovor u roku koji utvrdi sud.<sup>16</sup>

Prilikom prihvatanja tužbe, Vrhovni sud može odlučiti da poništi upravni akt koji se atakuje i naloži upravnim vlastima kako da odluče po istom ili, ukoliko je akt već poništen a organ upravne vlasti nije postupio u skladu sa uputstvima suda, da izda presudu supstitucionog karaktera, zamenjujući na taj način prvobitan upravni akt.<sup>17</sup>

U praksi, Vrhovni sud odlučuje *in camera*, iako zakon omogućuje saslušanje ukoliko Sud isto smatra neophodnim usled složenosti slučaja ili ukoliko jedna od strana tako zahteva.<sup>18</sup>

ZUS predviđa mogućnost vanredne revizije odluke Vrhovnog suda u slučajevima u kojima je isti navodno prekršio materijalno ili proceduralno pravo. Odluke o zahtevima za sprovođenje vanredne revizije donosi veće sastavljeno od petoro sudija Vrhovnog suda.<sup>19</sup> I na kraju, pod određenim okolnostima, „ponavljanje sudskog postupka“ (ili novo saslušanje) takođe je moguće.<sup>20</sup>

### III. NEDOSTACI U VAŽEĆEM ZAKONU

Iako postoje različiti važeći pravni akti na Kosovu koji se bave pitanjima upravnog prava,<sup>21</sup> dva glavna zakona koji regulišu upravni postupak jesu nedavno usvojeni ZUP i ZUS. Ovaj deo iznosi neke od nedostataka ovih zakona.

#### A. Zakon o upravnom postupku

Novi ZUP predstavlja važnu reformu upravnog postupka na Kosovu. Uopšte, ovaj zakon je moderni instrument i sadrži većinu osnovnih principa upravnog zakona.<sup>22</sup> Međutim, postoje neki nedostaci.

<sup>14</sup> Član 30, ZUS.

<sup>15</sup> Član 31, ZUS.

<sup>16</sup> Stav 33.2, ZUS. Krajnji rok ne sme biti kraći od osam dana niti duži od 30 dana.

<sup>17</sup> Stavovi 39.2 i 39.3, ZUS.

<sup>18</sup> Član 34, ZUS.

<sup>19</sup> Stav 19.2 i stav 20.4, ZUS.

<sup>20</sup> Član 52 ZUS-a, navodi okolnosti pod kojima zaključeni slučaj može biti ponovo pokrenut.

<sup>21</sup> Npr. Uredba UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, 11. avgust 2000, i Zakon o eksproprijaciji, Službeni list Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo (SAPK), br. 21/78.

<sup>22</sup> Prema ZUP-u, osnovni principi upravnog zakona koje organi upravne vlasti treba da poštuju kada vrše njihove nadležnosti su principi zakonitosti, ravnoteža javnih i privatnih interesa, jednakost pred zakonom, proporcionalnost, objektivnost i nepristrasnost, održivost i predvidljivost, otvorenost, i

## **1) Utvrđivanje zakona koji se primenjuje u upravnom postupku**

Jedan od problema novog Zakona o upravnom postupku je to što umesto da potpuno menja prethodni važeći zakon o upravnom postupku Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Zakon o Upravnom Postupku SFRJ),<sup>23</sup> ovaj zakon "zamenjuje sve odredbe važećeg zakona sa kojim je u suprotnosti."<sup>24</sup>

Pošto ova dva zakona imaju isto područje primene a namera novog zakona je da razvije potpuno novi upravni postupak, logično je da bi novi zakon trebalo u potpunosti da zameni Zakon o Upravnom Postupku SFRJ. Pošto nije jasno naznačeno da ovaj zakon zamenjuje stari, novi zakon dovodi do zabune jer oba instrumenta ostaju važeća pa za svako upravno pitanje, upravne vlasti ili sud koji se bavi nekim upravnim pitanjem mora da odredi koje odredbe starog zakona (dokumenat sa 300 članova) se još uvek primenjuju.

Zbog toga OEBS veruje da bi novi zakon trebalo da bude izmenjen tako da se jasno naznači da potpuno menja Zakon o Upravnom Postupku SFRJ.

## **2) Pravni lekovi**

Pravni lekovi su druga oblast u kojoj su potrebna dodatna objašnjenja u vezi sa ZUP. Ovaj zakon predviđa dve različite forme upravne žalbe: reviziju (podnosi se telu koje je donelo ovaj akt ) i žalbu (koja se podnosi višem organu).<sup>25</sup>

Međutim, zakon nije uspeo da objasni da li su zahtev za reviziju i upravna žalba kumulativni ili alternativni upravni pravni lek.

Pored toga, ZUP ne objašnjava jasno koji će upravni pravni lekovi biti iscrpljeni pre nego što se traži sudsko razmatranje upravnog akta. Zakon propisuje da se zainteresovane stranke mogu obratiti sudu samo nakon iscrpljenja svih upravnih sredstava žalbe."<sup>26</sup> Pošto se u zakonu upotrebljava izraz "upravna žalba" kako za zahtev za reviziju tako i za žalbu višem organu, ova odredba može da se protumači kao obaveza za iscrpljenje oba upravna pravna leka pre podnošenja sudske žalbe. Međutim, nedostatak jasnosti u drugim odredbama može da dovede do različitih zaključaka.

Na primer, član 132 ZUP uređuje slučajeve u kojima organ upravne vlasti prihvata ili odbija da usvoji zahtev za ponovnu raspravu, ali ne uređuje slučajeve u kojima organ upravne vlasti ne odgovori na zahtev za ponovnu raspravu. Izgleda da se ovi slučajevi nalaze u članu 131 Zakona o upravnom postupku, gde je naznačeno da "ukoliko sa završetkom roka [od 30 dana] nije doneta nijedna odluka o žalbi od strane nadležnog organa upravne vlasti zainteresovane stranke imaju pravo da se obrate sudu

---

subsidijarnost. Iako se pristup pravosuđu pojavljuje kao stavka u odeljku 4,9.4.2 Ustavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu, ovaj zakon ne sadrži pomenutu stavku.

<sup>23</sup> Zakon o upravnom postupku, 15. avgust 1986. Službeni list SFRJ, br. 47.

<sup>24</sup> Član 142, ZUP.

<sup>25</sup> Član 126 i 127, ZUP.

<sup>26</sup> Član 127.4, ZUP.



[...]” Ovo pruža mogućnost za sudsku žalbu 30 dana nakon ponovnog pretresa upravne žalbe, npr., bez prethodnog iscrpljenja svih upravnih pravnih lekova.

Uzimajući u obzir da je terminologija u ZUP neodređena i donekle kontradiktorna, OEBS smatra da bi trebalo da bude izmenjena da bi se razjasnilo da li zahtev za ponovnu raspravu prethodi upravnoj žalbi.

### **3) Nepravilno upućivanje na Zakon o građanskom postupku**

Iako je Zakon o sudovima trenutno u izradi, Zakon o redovnom sudovima<sup>27</sup> za sada uređuje nadležnost sudova na Kosovu. Što se tiče slučajeva u sferi upravnog prava, Zakon o redovnim sudovima propisuje da “Vrhovni sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnom sporu.”<sup>28</sup>

Iako većina odredaba Zakona o upravnom postupku ne određuje koji sudovi će se baviti ponovnom raspravom upravnih odluka,<sup>29</sup> član 131, stav 2, navodi da ukoliko nadležni organ upravne vlasti nije uspeo da donese nijednu odluku o žalbi u predviđenom roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe, “[...] zainteresovane stranke imaju pravo da se obrate sudu u skladu sa zakonom o građanskom postupku koji je na snazi.” Upućivanjem na važeći Zakon o građanskom postupku<sup>30</sup>, ZUP predlaže da sudska žalba treba da bude podnesena opštinskom ili okružnom sudu, umesto Vrhovnom sudu, čija je nadležnost što se tiče upravnih slučajeva uspostavljena Zakonom o redovnim sudovima.

Obrazloženje za ovu odredbu Zakona o upravnom postupku možda ima veze sa trenutnim diskusijama o uspostavljanju novog suda, koji bi imao primarnu nadležnost nad upravnim slučajevima.<sup>31</sup> Ipak, dok se ne uspostave takvi sudovi, primenjuje se odredba Zakona o redovnim sudovima. Zbog toga, OEBS smatra da član 131 ZUP treba da bude izmenjen tako da ne upućuje na Zakon o građanskom postupku već samo na “zakon koji je na snazi.”

## **B. Slabosti Zakona o upravnim sporovima (sudska revizija upravnih odluka)**

Iako postoji novi Zakon o upravnom postupku, zakon koji uređuje sudsku reviziju upravnih akata još uvek je ZUS iz 1977. Pošto je ovaj zakon zastareo, usvajanje novog Zakona o upravnim sporovima bi trebalo da bude prioritet.<sup>32</sup>

### **1) Kontradiktornosti između Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima**

<sup>27</sup> Zakon o redovnim sudovima, Službeni list SFRJ, br. 21, 28. april 1978.

<sup>28</sup> Član 31.5 Zakona o redovnim sudovima.

<sup>29</sup> Vidi, na primer, član 127.4 ZUP-a, u kome piše da “[zainteresovane stranke mogu da se obrate sudu [...]”

<sup>30</sup> Važeći Zakon o građanskom postupku je Zakon o parničnom Postupku (ZPP), Službeni list SFRJ 4/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 35/91.

<sup>31</sup> Vrhovni sud bi funkcionisao kao žalbeni sud za upravna pitanja.

<sup>32</sup> ZUS sadrži osvrte na institucije koje više nemaju nadležnost na Kosovu (npr. član 3 ZUS-a se odnosi na Vrhovni vojni sud i na Savezni sud).

Postoje kontradiktornosti između novog ZUP i ZUS. Da bi se primenio ZUP moraju se ispraviti ovi konflikti.

Definicija upravnog akta je nešto što novi Zakon o upravnim sporovima mora da reši. Dok ZUP definiše individualne i kolektivne upravne akte kao “sve odluke organa javne upravne koje proizvedu pravne posledice u individualnim slučajevima” ili “za dva ili više pravna lica,”<sup>33</sup> Zakon o upravnim sporovima sadrži više restriktivni pristup upućujući na akt kojim javni organi odlučuju o “naročitom pravu ili obavezi pojedinca ili organizacije u pogledu nekog upravnog pitanja.”<sup>34</sup> Poslednja definicija ne pokriva slučajeve u kojim pojedinac može da tuži javni organ koji je doneo neku upravnu odluku koja krši interese javne dobrobiti. Ovo je izričito pokriveno ZUP.<sup>35</sup>

Zbog toga, suprotno ZUP-u, Zakon o upravnim sporovima ne omogućava sudsku žalbu ukoliko nije došlo do direktnog kršenja prava pojedinca ili pravnog interesa.

## 2) Nedostatak usmenog saslušanja

Iako je funkcija upravnog suda drugačija od funkcije civilnog ili krivičnog suda,<sup>36</sup> u nekim zemljama upravni tribunali takođe odlučuju o pitanjima činjenica. Ovo je slučaj na Kosovu jer Vrhovni sud, pored revizije zakonitosti akta, može da izvrši činjenične istrage i donese novu odluku na bazi utvrđenja novih činjenica tokom upravnog spora.<sup>37</sup>

Prema ZUS, o upravnim sporovima može se doneti odluka *bez prisustva javnosti* i usmeno saslušanje nije obavezno. Obično, Vrhovni sud održava saslušanja samo u kompleksnim slučajevima ili na zahtev stranaka. U praksi, Vrhovni sud donosi odluke u velikoj većini upravnih sporova bez usmenog saslušanja, čak i kada se odlučuje o pitanju činjeničnog stanja.

Iako usmeno saslušanje možda nije neophodno kada upravni sud odlučuje o pitanjima zakona, situacija je drugačija kada sud odlučuje o činjenicama. Ovo je stav Evropskog suda za ljudska prava, “[...] u postupcima pred sudovima prvog i jedinog stepena, pravo na ‘javnu raspravu’ u smislu člana 6(1) povlači za sobom pravo na usmeno saslušanje osim ukoliko postoje vanredne okolnosti koje opravdavaju izostavljanje takvog saslušanja [...]”<sup>38</sup> Zbog toga, pošto je to jedini sudski organ koji rešava

---

<sup>33</sup> Član 2, ZUS.

<sup>34</sup> Član 6, ZUS.

<sup>35</sup> Član 35.3, ZUS.

<sup>36</sup> U suprotnosti sa civilnim i krivičnim sudovima, upravni sudovi obično donose odluku o zakonitosti nekog upravnog akta, koji je već razmatran na upravnom nivou, bez potrebe određivanja činjeničnog pitanja.

<sup>37</sup> Vidi član 39.3 ZUS, u kome piše da “[...] sud može da utvrdi šta je pravo činjenično stanje i na osnovu toga donese neku presudu ili odluku.”

<sup>38</sup> *Valova, Slezak i Slezak protiv Slovačke*, žalba br. 44925/98 (1. jun 2004.), stav 63. Međutim, “tamo gde se tribunal poziva da donese odluku samo o pitanjima koja nisu naročito kompleksna” ne mora se zahtevati usmena rasprava po članu 6(1) Evropske konvencije za ljudska prava. *Id.* u stavu 64. U drugom slučaju upravnog spora, ECHR naglašava “[...] održavanje javnih rasprava čini osnovne principe opisane u stavu 1 člana 6. Ovaj javni karakter štiti stranke u sporu protiv upravljanja pravdom u tajnosti bez javnog nadzora; to je takođe jedno od sredstava kojima se može održati poverenje u sudove.” *Bakova protiv Slovačke*, žalba. br. 47227/99 (12. novembar 2002.), stav 30 -32. Zbog toga, sud je smatrao da rasprava suda bez prisustva javnosti, na koju se tužilac žalio zbog upravne odluke koja se tiče zahteva za registraciju vlasništva, predstavlja povredu člana 6 § 1 ECHR-a. *Vidi* stav 32-36.

upravne sporove, Vrhovni sud treba da održi saslušanje kada odlučuje o činjeničnim pitanjima u upravnim sporovima.

Imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava, i pošto je Vrhovni sud Kosova jedini organ koji vrši reviziju upravnih odluka, OEBS smatra da Zakon o upravnim sporovima treba da bude izmenjen tako da Vrhovni sud mora da održava usmena saslušanja kada se utvrđuju činjenice.

### **3) Nedostatak efikasne i nepristrasne žalbe na odluke Vrhovnog suda**

Druga slabost ZUS proističe iz toga što jedino Vrhovni sud donosi odluke u upravnim sporovima i mogućnost za žalbu je ograničena.

Prema zakonu na snazi, moguće je podneti zahtev za vanredno razmatranje odluke koje donosi Vrhovni sud u upravnim postupcima. Ovaj zahtev može da se zasniva jedino na kršenju zakona i o njemu odlučuje veće od pet sudija.<sup>39</sup> Činjenica da o ovim žalbama odlučuje isti sud koji je izdao prvobitnu odluku (čak i sa različitim članovima veća) pokreće pitanje efikasnosti žalbe.

Pored toga, usled nedostatka sudija u Vrhovnom sudu, sudije u građanskim i krivičnim predmetima koje su manje specijalizovane od sudija u upravnim sporovima koji su doneli prvobitnu odluku, obično prenose žalbe na Vrhovni sud.

### **4) Nedostatak privremenih mera**

Privremene mere su važni pravni mehanizmi kojima se sprečava nepopravljiva šteta dok neki postupak čeka na konačnu sudsku odluku. U sferi upravnog prava, ovakve mere mogu biti još važnije zbog diskrecionih ovlašćenja organa upravne vlasti.

Na žalost, ZUS ne sadrži odredbe koje omogućavaju izdavanje privremene mere dok neki upravni predmet čeka pred Upravnom komorom Vrhovnog suda. Ova praznina je posebno uznemiravajuća jer se u zakonu izričito kaže da upravna tužba ne obustavlja izvršenje upravnog akta protiv kojeg je ista podneta.<sup>40</sup>

Pored toga, iako ZUS omogućava obustavu izvršenja upravnog akta do konačne sudske odluke, odluku o obustavljanju donosi organ upravne vlasti i ne postoji mogućnost da se na takvu odluku stavi prigovor putem sudske žalbe.<sup>41</sup> Znači, postoji opasnost da se time što će izvršenje upravnog akta čekati na sudsku reviziju nanese nepopravljiva šteta pogođenim licima.

<sup>39</sup> Član 18 i 45, ZUS. Vidi takođe član 20.5 ZUS.

<sup>40</sup> Član 17, ZUS.

<sup>41</sup> Član 17, stavovi 2 i 3, ZUS.

#### IV. PROBLEMI SA UPRAVNIM ODLUKAMA

Iako OEBS nije direktno nadgledao proces donošenja odluka na upravnom nivou, analizirajući predmete na čije se rešavanje čeka u Vrhovnom sudu, OEBS je izrazio zabrinutost zbog upravnih postupaka koji se održavaju na upravnom nivou.

##### A. Nedovoljno obrazlaganje upravnih odluka

Uprkos pravnim zahtevima za obrazloženom upravnom odlukom koja sadrži pregled činjeničnih zaključaka zasnovanih na dokazima podnetim tokom upravnog postupka,<sup>42</sup> OEBS je primetio da velika većina upravnih odluka nije usklađena sa ovim zahtevima. Važno je pomenuti da je OEBS uočio predmete u kojima je Vrhovni sud, prilikom procene legalnosti upravnih akata, poništio akt zbog nedostatka obrazloženja i slučaj vratio organima upravne vlasti.

Na primer, Odeljenje penzione uprave (u okviru Ministarstva rada i socijalne zaštite) je 12. maja 2005. donelo odluku kojom se odbija zahtev tužioca za dobijanje invalidske penzije jer isti nije imao zahtevani invaliditet. Protiv ove odluke tužilac je uložio žalbu u kojoj se kaže da organ upravne vlasti nije ispravno ispitao dokaze, jer je on podneo dokumenta među kojima su i medicinski izveštaji koji idu u prilog njegovom argumentu da je on lice sa invaliditetom prvog stepena. Dana 28. oktobra 2005., Odbor za žalbe pri Odeljenju penzione uprave je odbio žalbu uz problematično obrazloženje da tužilac nije podneo dovoljno dokaza. Ni prvostepena ni drugostepena upravna odluka nisu sadržale pregled činjeničnih zaključaka zasnovanih na podnetim dokazima niti objašnjenje zašto se na osnovu podnetih dokumenata nije mogao ustanoviti invaliditet.

Osim toga, Centar za socijalni rad (CSR) - prvostepeni organ upravne vlasti - i Institut za socijalnu politiku Kosova - drugostepeni organ upravne vlasti - takođe su doneli slabo obrazložene odluke u jednom sporu oko starateljstva, koji je nadgledao OEBS:

Nakon zahteva koji je podnela majka, CSR u Dečanima/Dečan je 8. januara 2004. njoj poverio starateljstvo nad vanbračno rođenim detetom.<sup>43</sup> U skladu sa ovom odlukom, dok je majka tvrdila da otac nikada nije pokazao nikakav interes za dete, otac je naveo da mu majka nikada nije dozvolila da vidi svog sina. Nakon saslušanja oca i deteta, CSR je odlučio da bi u najboljem interesu deteta bilo da ostane sa majkom. Centar je doneo i odluku da otac viđa dete jednom mesečno u CSR u Dečanima/Dečan. Dana 3. marta 2005., otac je uložio žalbu protiv ove odluke tvrdeći da bi u najboljem interesu deteta bilo da ono ostane sa ocem, da mu majka nikada nije dozvolila da održava redovne kontakte sa sinom i da mu mesečne posete ne bi omogućile normalan odnos sa sinom. Dana 31. marta 2005., Institut za socijalnu politiku Kosova je delimično potvrdio odluku prvostepenog organa upravne vlasti, povećavajući samo broj puta kada će ocu biti dozvoljeno da održava kontakt sa sinom - sa jednom na dva puta mesečno u

<sup>42</sup> Član 84.2 c), ZUP; videti i član 209.2 starog Zakona o upravnim postupcima, 15. avgust 1986, Službeni list SFRJ, br. 47.

<sup>43</sup>U vreme kada je podnet prvi zahtev Centru za socijalni rad u Dečanima/Dečan, dete je imalo pet godina.

CSR u Dečanima/Dečan. U obrazloženju je Institut za socijalnu politiku naveo najbolji interes deteta.<sup>44</sup>

Bez obzira na ishod ovog predmeta, obrazloženje ove dve odluke na upravnom nivou bilo je izuzetno slabo, posebno u odnosu na pravo oca na posetu detetu. Organi upravne vlasti su, bez objašnjenja, ocu dali veoma ograničeno pravo na posetu detetu bez ispitivanja njegovih navoda da ga majka sprečava da vidi dete.<sup>45</sup>

U skladu sa važećim međunarodnim standardima „svako ima pravo na poštovanje svog [...] porodičnog života [...]“ i „javni organi vlasti neće se mešati u korišćenje ovog prava osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“<sup>46</sup> U ovom slučaju, odsustvo odgovarajućeg opravdanja za ograničavanje kontakta između oca i sina i nadgledanje od strane Centra za socijalni rad doveli su do samovoljnog mešanja u pravo oca i sina na porodični život.<sup>47</sup>

## **B. Upravne odluke koje nisu u nadležnosti organa upravne vlasti**

I novi i prethodni Zakon o upravnom postupku utvrđuju da nijedan organ upravne vlasti ne može da odlučuje o pitanjima koja nisu u njegovoj nadležnosti.<sup>48</sup> U Zakonu o upravnom postupku SFRJ kaže se i da se odluka doneta u vezi pitanja koje ne spada u nadležnost organa upravne vlasti proglašava ništavnom i nevažećom.<sup>49</sup> Ove odredbe su i prirodna posledica opšteg načela legaliteta.<sup>50</sup>

Uprkos ovim pravnim zahtevima, OEBS je uočio predmet u kome su organi upravne vlasti doneli odluku van njihove nadležnosti.

Ovaj slučaj vodio se pred CSR u Prizrenu gde je jedan par, zajedno sa ujakom deteta, podneo zahtev za usvajanje sedamnaestogodišnjeg deteta od strane tog ujaka i njegove žene. Dete o kome je reč uvek je živelo sa svojim roditeljima,

<sup>44</sup> Dana 10. maja 2005. majka je uložila žalbu protiv odluke Vrhovnog suda zahtevajući da Sud smanji broj poseta sa dva na jedan put mesečno..

<sup>45</sup> Svaki kontakt između oca i sina u CSR u Dečanima/Dečan odigravao se u prisustvu majke, babe i jednog rukovodioca iz CSR.

<sup>46</sup> Član 8, stavovi 1 i 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Videti i član 9, stav 3 Konvencije o pravima deteta u kome se kaže da će „države potpisnice poštovati pravo deteta odvojenog od jednog ili oba roditelja da redovno održava lične odnose i direktne kontakte sa oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti sa najboljim interesima deteta.“

<sup>47</sup> Shodno ECtHR-u, „mešanje u pravo na poštovanje porodičnog života povlači za sobom povredu člana 8, osim ako nije bilo 'u skladu sa zakonom', imalo cilj ili ciljeve koji je ili su zakoniti po članu 8-2 ili je bilo 'neophodno u demokratskom društvu' radi gore navedenih ciljeva.“ Ovaj Sud dalje kaže da „pojam neophodnosti podrazumeva da mešanje odgovara ozbiljnoj društvenoj potrebi i, posebno, da je proporcionalno cilju kojem se teži ...“ *W. protiv Ujedinjenog kraljevstva*, ECtHR, 8. jul 1987., stav 60.

<sup>48</sup> Član 21, stav 1 Zakona o upravnom postupku SFRJ. U članu 12 novog ZUP-a kaže se da kada se podnese zahtev, organ upravne vlasti utvrđuje da li ima nadležnost da se bavi ovim predmetom. Član 18.1 ovog ZUP-a dalje utvrđuje da „u slučajevima kada fizička i pravna lica, greškom, podnesu zahteve upravnom telu koje nema nadležnosti nad predmetom u pitanju ... javno upravno telo kome je zahtev pogrešno podnesen donosi odluku u roku od 2 dana nakon prijema izjašnjavajući se da nije nadležan za to pitanje ...“

<sup>49</sup> Član 267.1 Zakona o upravnom postupku SFRJ i član 92 b) ZUP-a.

<sup>50</sup> Član 4 Zakona o upravnom postupku SFRJ i član 3 ZUP-a.

sestrama i braćom. Dana 15. septembra 2004., CSR rad u Prizrenu je naložio strankama da podnesu dokumentaciju neophodnu za pokretanje postupka. Dana 27. decembra 2004., Centar je odbio zahtev za usvajanje na temelju toga da dete ima roditeljsko staranje. Nakon žalbe koju su uložili roditelji i ujak deteta, Institut za socijalnu politiku Kosova podržao je odluku CSR Prizrenu uz opravdanje da je u međuvremenu dete napunilo 18 godina i, shodno važećem zakonu,<sup>51</sup> nije više podobno za usvajanje.<sup>52</sup>

S obzirom da je dete imalo roditeljsko staranje, organi upravne vlasti nisu trebali da donose odluku o ovom zahtevu već da se izjasne da nisu nadležni za rešavanje tog pitanja.<sup>53</sup> Iako su organi upravne vlasti odbili zahtev za usvajanje, donoseći odluku o ovom predmetu oni su stvorili utisak da je isti u njihovoj nadležnosti čime su povredili važeći zakon.

### C. Neusklađenost sa važećim pravilima upravnog postupka

Kako upravni zakon obuhvata širok opseg pitanja, pri donošenju upravnih odluka organi upravne vlasti moraju da primene ne samo opšti ZUP već i svaki zakon koji uređuje dato pitanje. U stvari, Zakon o upravnom postupku utvrđuje da „ako se neki ili svi aspekti upravnih radnji [...] uređuju posebnim zakonom, onda pomenuta uredba tog zakona ima prvenstvo.“<sup>54</sup> Međutim, u praksi organi upravne vlasti često ne poštuju ova pravila, ne ostavljajući oštećenim stranama drugo rešenje osim da ulože sudsku žalbu na odluku.

U jednom predmetu o poreskom pitanju, NVO je Nezavisnom odboru za reviziju uložio žalbu na odluku Poreske uprave kojom joj je naloženo da plati određeni iznos na ime poreza. Prema žalbi, u prvostepenoj odluci nije navedeno poreklo duga čime je došlo do povrede Uredbe UNMIK-a 2000/20.<sup>55</sup> Kako Nezavisni odbor za reviziju nije doneo odluku o žalbi, podnosilac žalbe je istu uložio Vrhovnom sudu.

U ovom slučaju, prema odgovarajućoj Uredbi UNMIK-a, nakon što je poreski obveznik uložio žalbu u pismenoj formi Nezavisnom odboru za reviziju, saslušanje je trebalo da se održi u roku od 60 dana. Na saslušanju bi se poreskom obvezniku dala prilika da priloži pismene dokaze i da usmeni iskaz Odboru koji je trebalo da obavesti strane o svojoj odluci „u roku od 30 dana od dana zaključenja saslušanja.“ Poreski obveznik i Poreska uprava bi nakon toga mogli da ulože sudsku žalbu na

---

<sup>51</sup> Član 140, stav 1 Zakona o braku i porodičnim odnosima, Službeni list SAPK, br. 10, 28. mart 1984.

<sup>52</sup> Do Marta 2007, OEBS nema informaciju da je doneta odluka Vrhovnog Suda u ovom slučaju.

<sup>53</sup> Prema zakonu koji je tada bio na snazi, Centar za socijalni rad bio je dužan da određenim kategorijama dece (naime, deci kojoj je uskraćeno roditeljsko staranje, deci ometenoj u fizičkom i psihičkom razvoju, obrazovno zanemarenoj i deci čiji je razvoj ometen iz porodičnih razloga) obezbedi zaštitu (član 14 Zakona o socijalnoj zaštiti, Službeni list 18/76). Prema tome, deca koja nisu spadala u pomenute kategorije nisu bila u nadležnosti Centra za socijalni rad. Novi Zakon o socijalnim i porodičnim službama (Zakon br. 02/L17, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2005/46 od 14. oktobra 2005., detaljnije propisuje nadležnosti Centra za socijalni rad po pitanjima dece (članovi 9 i 10 Zakona o socijalnim i porodičnim službama).

<sup>54</sup> Član 10, ZUP. Zakon SFRJ o upravnom postupku je imao sličnu odredbu u članu 3.

<sup>55</sup> Uredba UNMIK-a br. 2000/20 o poreskoj upravi na Kosovu od 12. aprila 2000.

pomenutu odluku.<sup>56</sup> Kako ova procedura nije poštovana, poreski obveznik je uložio žalbu Vrhovnom sudu.

Propust organa upravne vlasti da rade u skladu sa važećim zakonom je problematičan. Čak i da strane mogu da ulože sudsku žalbu radi revizije upravnih odluka koje su u suprotnosti sa pravilima upravnog postupka, to treba da bude poslednja mera. U stvari, sudska revizija upravnih odluka dovodi do troškova koje je mogla da izbegne ne samo oštećena strana, čija su prava povređena, već i Poreska uprava koja će se izložiti izdacima sudskog postupka koji su se mogli izbeći.

## V. PROBLEMI UTVRĐENI PRILIKOM SUDSKE REVIZIJE UPRAVNIH ODLUKA

### A. Opšti problemi

Sadašnji sistem upravnog prava na Kosovu je pod uticajem pravnih tradicija običajnog i sudskog prava. Kako nijedan sud na Kosovu nije specijalizovan za predmete upravnog prava, Vrhovni sud ima jednu Komoru koja se bavi upravnim predmetima. Na žalost, usled nedostatka sredstava i nedostataka važećeg zakonodavstva, sadašnji sistem za sudsku reviziju upravnih odluka ne funkcioniše pravilno.

Na svim predmetima iz oblasti upravnog prava na Kosovu<sup>57</sup> trenutno rade dvoje sudija Vrhovnog suda kojima pomažu dva pravna službenika. Vrhovni sud je trenutno jedini sud koji radi na reviziji upravnih odluka, ali on takođe radi i na predmetima iz drugih oblasti i prenatrpan je zahtevima na kojima ne bi trebalo da radi Vrhovni sud nego niži sudovi (kao što su recimo zahtevi koje su podneli penzioneri protiv rešenja određenog ministarstva o iznosu njihove starosne penzije). Pošto u Vrhovnom sudu Kosova rade trinaestoro sudija, dvoje sudija iz oblasti upravnog prava često moraju, uprkos poteškoćama u formiranju sudskih veća, da rade na preispitivanju krivičnih postupaka ili građanskih parnica.

Veliki broj predmeta iz oblasti upravnog prava na kraju 2006. godine još uvek nije bio rešen i u Vrhovnom sudu je bilo 2164 predmeta, a broj predmeta koje je Vrhovni sud primio između januara i decembra 2006. dostigao je broj od 4856 predmeta.<sup>58</sup> Iako je nemogućnost Vrhovnog suda da radi na tako velikom broju predmeta razumljiva, ovo s druge strane štetno utiče na mogućnost donošenja presuda u razumnom roku u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Članovi 7.6, 7.7 i 7.8 Uredbe UNMIK-a br. 2000/20.

<sup>57</sup> Po rečima predsednika Vrhovnog suda, pre 1989. godine petoro sudija Vrhovnog suda su isključivo radili na upravnim predmetima.

<sup>58</sup> Informaciju je dao predsednik Vrhovnog suda 13. februara 2007. godine.

<sup>59</sup> Iako je Evropski sud za ljudska prava doneo odluku da se odlaganje može opravdati u izuzetnim okolnostima usled ogromnog broja predmeta i ograničenog broja sudija, mada samo privremeno, države moraju da preduzmu odgovarajuće mere kako bi rešile ove probleme (vidi Cimerman *i Stejner protiv Švajcarske*, br. 8737/79, presuda, 13. juli 1983, stav 29; vidi takođe *Ribakov protiv Rusije*, br. 14983/04, Presuda, 22. decembar 2005., stav 31; *Löffler protiv Austrije*, br. 72159/01, presuda, 4. juna 2004. godine, stav 57 i *Duklos protiv Francuske*, br. 20940/92, 20941/92 i 20942/92, presuda, 17. decembar 1996. godine, stav 55).

Loše upravljanje predmetima je još jedan faktor koji doprinosi odlaganju u rešavanju predmeta. Prema navodima Vrhovnog suda, nakon što sud donese odluku, spisi predmeta (uključujući dokaze) vraćaju se organima upravne vlasti. Ako u kasnijoj fazi postupka strane ulože žalbu, Sud traži od organa upravnih vlasti da ponovo pošalju dosije upravnog predmeta. Osim rizika gubitka važnih dokumenata i dokaza, takva praksa uzrokuje odlaganja u upravnim postupcima.

## **B. Suštinski problemi**

Pored ovih opštih problema, OEBS je takođe uočio suštinske probleme prilikom nadgledanja upravnih predmeta.

### **1. Sudska nadležnost**

Svaki sud prvo mora da odluči o tome da li ima sudsku nadležnost da sasluša predmet pre nego što raspravlja o osnovanosti žalbe. U upravnom pravu, takva procena je još važnija jer je radi Vrhovni sud, jedini i najviši sud koji preispituje ili radi reviziju upravnih odluka na Kosovu. Zapaženi problemi navedeni su u daljem tekstu.

#### **a) Predmeti u vezi starateljstva**

Na osnovu Zakona o redovnim sudovima, opštinski sudovi imaju sudsku nadležnost “da rešavaju sporove o brizi i odgajanju dece koja su rođena posle pravosnažnosti odluke kojom se brak razvodi, poništava ili se proglašava nevažećim”<sup>60</sup>, dok su Okružni sudovi nadležni da donesu odluku u pogledu starateljstva nad detetom u slučaju razvoda, poništenja ili proglašenja braka nevažećim.<sup>61</sup>

No ipak, kada je dete rođeno u vanbračnoj zajednici i roditelji se ne mogu složiti oko starateljstva nad detetom, u većini slučajeva<sup>62</sup> odluku donosi organ upravne vlasti, CSR, koji ima ulogu organa starateljstva.<sup>63</sup> Pošto su CSR organi upravne vlasti, ZUP primenjuje se na sporove oko starateljstva nad detetom koja proizlaze iz odluka te ustanove. Kao rezultat toga, žalbe na odluke CSR ulažu se kod Zavoda za socijalnu politiku u okviru Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu (drugostepeni organ upravne vlasti), na čije odluke se ulaže žalba Vrhovnom sudu.

<sup>60</sup> Član 26.11 Zakona o redovnim sudovima, SAPK Službeni list, br. 21, 28. april 1978.

<sup>61</sup> Član 29 Zakona o redovnim sudovima.

<sup>62</sup> U nekim slučajevima, opštinski sudovi ipak odlučuju o pitanju starateljstva nad decom koja su rođena u vanbračnoj zajednici. Na primer, majka je 3. februara 2003. godine podnela zahtev Opštinskom sudu u Vitini/Viti tražeći starateljstvo nad svoje troje dece koja su rođena u vanbračnoj zajednici, a potom su živela sa svojim ocem. Na zahtev Opštinskog suda od 28. januara 2005. Centar za socijalni rad u Vitini/Viti dao je svoje pismeno mišljenje 12. marta 2004. godine u pogledu starateljstva nad decom, predlažući da bi ona trebalo da budu poverena na starateljstvo ocu jer on ima bolje životne uslove. Na osnovu ovog izveštaja, Opštinski sud je doneo odluku 21. juna 2006. godine kojom odbija zahtev majke za starateljstvo.

<sup>63</sup> Na osnovu važećeg zakona, organ starateljstva “[ je] telo u okviru Centra za socijalni rad odgovorno za obavljanje funkcije zaštite dece” (Zakon br. 02 L-17 o socijalnim i porodičnim službama, član 1.3 j, proglašen dana 14. oktobra 2005, Uredbe UNMIK-a 2005/46). Dok zakon Kosova o porodici ( Zakon br. 2004/32, proglašen 16. februara 2006, Uredba UNMIK- 2006/7), ne govori o ovom pitanju, stari Zakon o braku i porodičnim odnosima (SAPK Službeni list br. 10, 28. mart 1984), izričito kaže da “[u ] slučaju odvojenog života roditelja nema dogovora o tome s kime će dete živeti, takvu odluku donosi organ starateljstva [...]”



Na primer, 25. novembra 2005. godine CSR u opštini Podujevo/Podujevë dodelio je starateljstvo nad detetom koje je rođeno u vanbračnoj zajednici majci, dok je otac zadržao pravo poseta. Otac je uložio žalbu i Zavod za socijalnu politiku u Prištini/Prishtinë, žalbeni organ upravne vlasti, je 28. decembra 2005. godine potvrdio prvostepenu odluku. Otac je na apelacionu odluku uložio žalbu Vrhovnom sudu koji je 20. decembra 2006. odbio žalbu usred pravnih finisa.<sup>64</sup>

Sledstveno tome, sada postoje tri vrste sudova koji razmatraju predmete u vezi starateljstva kao prvostepeni sudovi: Opštinski sud, Okružni sud i Vrhovni sud. Ovo predstavlja veliki problem jer se zavisno od postojanja ili nepostojanja bračne zajednice primenjuju različiti postupci. Dok važeći zakon ne određuje koji sud je nadležan da preispita odluke o dodeljenom starateljstvu od strane organa upravne vlasti, u slučajevima dece koja su rođena van bračne zajednice, OEBS smatra da domaće pravo i međunarodni standardi ljudskih prava zahtevaju da strane u sporu, u svim predmetima koji se odnose na starateljstvo nad decom, treba da imaju iste proceduralne garancije.

Na osnovu važećeg zakona, “deca roditelja koji nisu bili venčani u vreme njihovog rođenja imaju ista prava [...] kao i deca rođena od strane roditelja koji su bili u braku u vreme njihovog rođenja.”<sup>65</sup> Na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima “uživanje prava i sloboda koje su izložene u Konvenciji biće obezbeđene bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su [...], rođenje.”<sup>66</sup> Činjenica da postoje različite proceduralne garancije<sup>67</sup> u slučajevima starateljstva u zavisnosti od bračnog statusa roditelja je diskriminacija dece.<sup>68</sup> Osim toga, načelo jednakosti pred zakonom zahteva da se sa sličnim slučajevima postupa jednako.<sup>69</sup>

OEBS smatra da se Vrhovni Sud ne treba prihvatiti sudsku nadležnost nad predmetima „deteta koje je rođeno u vanbračnoj zajednici”. Iako su CSR organi upravne vlasti, njihove odluke o sporovima koji se vode oko starateljstva nevenčanih parova ne bi trebalo da budu razvrstane kao upravni akti. U stvari, umesto donošenja jednostrane diskrecione odluke, u ovim predmetima organi upravne vlasti vrše dužnost kvazi sudskog organa koji odlučuje u sporovima između pojedinaca koji se vode oko pitanja iz oblasti porodičnog zakona. Razvrstavanjem ovih odluka kao

---

<sup>64</sup> Vrhovni sud je odbio žalbu na osnovu toga da lice koje je uložilo žalbu nije dalo pismeno ovlašćenje svom advokatu koji ga je zastupao u postupku.

<sup>65</sup> Član 3.4 Porodičnog zakona Kosova, Zakon br. 2004/32. Stariji Zakon o braku i porodičnim odnosima utvrđuje isto u svom članu 7.2 (SAPK Službeni list br. 10, 28. mart 1984).

<sup>66</sup> Član 14, ECHR. Evropski sud za ljudska prava nikada nije opravdavao različito ophođenje prema deci koja su rođena u vanbračnoj zajednici (Vidi npr. presudu Evropski sud za ljudska prava u slučajevima *Marckx protiv Belgije*, 1979 i *Mazurek protiv Francuske*, 2000. godine).

<sup>67</sup> Iako se na odluke Opštinskog suda može uložiti žalba dvama višim sudovima (Okružnom sudu i Vrhovnom sudu), reviziju predmeta koji se odnose na “decu iz vanbračne zajednice,” koji je kao prvostepeni organ upravne vlasti rešavao Centar za socijalni rad, vrši samo jedan sud (Vrhovni sud).

<sup>68</sup> Vidi takođe član 2 a) Zakona protiv diskriminacije, koji kaže da “[ n]ačelo jednakog ophođenja znači da neće biti nikakve direktne ili indirektno diskriminacije protiv lica na osnovu [...] rođenja.” (Zakon Skupštine Kosova br. 2004/3 protiv diskriminacije, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/32 20. avgusta 2004).

<sup>69</sup> Shodno članu 26 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, “[s]va lica su jednaka pred zakonom i imaju prava bez diskriminacije na jednaku zaštitu od strane zakona. U ovom pogledu zakon zabranjuje bilo koji oblik diskriminacije i garantuje svim licima efikasnu zaštitu protiv diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su [...] rođenje ili neki drugi status.”

upravnih i prihvatanjem nadležnosti nad predmetima putem upravnog prava, dolazi do povrede domaćih zakonskih odredbi i međunarodnih standarda ljudskih prava. Jer je procedura različita u slučajevima starateljstva u zavisnosti od postojanja ili ne postojanja braka. Treba napomenuti da se predmeti za dodeljivanje starateljstva gde su umešana deca koja su rođena u vanbračnim zajednicama u Vrhovnom sudu rešavaju na zatvorenom zasedanju, vrlo često bez saslušanja, što takođe predstavlja kršenje međunarodnih standarda ljudskih prava.<sup>70</sup>

U odsustvu jasne odredbe koja reguliše sudsku nadležnost u predmetima koji se odnose na dodeljivanje starateljstva nad decom rođenoj u vanbračnoj zajednici, Vrhovni sud treba da primenjuje postojeće zakonodavstvo koje reguliše slične stvari u pogledu postupaka oko dodeljivanja starateljstva nad detetom i da prosledi slučajeve „dece rođene u vanbračnoj zajednici” opštinskim sudovima.

#### **b) Radni sporovi u koje su umešani javni službenici**

Da li Upravna komora Vrhovnog suda ima nadležnost da sasluša radne sporove u koje su umešani javni službenici je pitanje koje još nije rešeno u Vrhovnom sudu. Debata je počela sa proglašenjem Uredbe UNMIK-a br. 2001/36 o javnim službama na Kosovu.<sup>71</sup> Uredba predviđa uspostavljanje Nezavisnog nadzornog odbora (NNO) za Kosovo<sup>72</sup> i kaže da “[...] javni službenik koji je oštećen odlukom poslodavca [...] može na takvu odluku uložiti žalbu Odboru [...],” nakon iscrpljenih svih unutrašnjih lekova kod samog poslodavca.<sup>73</sup>

Uredba ne kaže jasno da li se žalbe na odluke NNO mogu direktno uložiti Vrhovnom sudu, ali pošto novi upravni postupak obuhvata i sporove u kojima su strane javni službenici, očigledno da postoji zakonska namera da se ovi sporovi vode po upravnom postupku.<sup>74</sup> Član 11.6 Uredbe kaže “[...] ništa u ovoj Uredbi neće uticati na pravo javnog službenika na proceduralnu reviziju konačne upravne odluke u skladu sa važećim zakonom [...].”

Osim toga, iako su opštinski sudovi tradicionalno vodili radne sporove (relevantni zakon kaže da opštinski sudovi imaju sudsku nadležnost nad radnim sporovima),<sup>75</sup> Zakon o redovnim sudovima jasno uspostavlja subsidiarnu nadležnost opštinskih sudova u tom pogledu. Iz tog razloga, na osnovu Zakona o redovnim sudovima nije isključena mogućnost nadležnosti ostalih sudova da vode ove sporove.

U pogledu postojećeg zakona, ovaj problem bi konačno trebalo da se reši sa Vrhovnim sudom jer u Vrhovnom sudu čekaju radni sporovi za koje su sudije

---

<sup>70</sup> Član 12, stavovi 1 i 2 Konvencije o pravima deteta kaže da “države članice dužne su da detetu koje je u stanju da obrazuje svoje stavove i mišljenja osiguraju pravo da slobodno izrazi te stavove u svim stvarima koje imaju uticaja na prava deteta [...]. U ovu svrhu dete će naročito imati priliku da bude saslušano u svakom upravnom ili sudskom postupku koji imaju uticaja na samo dete [...].”

<sup>71</sup> Uredba UNMIK-a br. 2001/36 o javnim službama na Kosovu, 22. decembar 2001.

<sup>72</sup> Član 7 i 11 Uredbe UNMIK-a br. 2001/36.

<sup>73</sup> Član 7 i 11 Uredbe UNMIK-a br. 2001/36.

<sup>74</sup> Takvo tumačenje pruža mogućnost direktnog ulaganja žalbe Upravnoj komori Vrhovnog suda.

<sup>75</sup> Član 26.9 Zakona o redovnim sudovima (fusnota 11, *supra, in fine*). Zakon o parničnom postupku (SFRJ Službeni list 4/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 35/91), reguliše radne sporove u svojim članovima 433 -437.

nepravilno odbile svoju sudsku nadležnost i nezakonito uskratile pristup pravosuđu stranama u sporu.<sup>76</sup>

Sledeći primer pokazuje probleme koji su nastali protivurečnim stavom Upravne komore Vrhovnog suda u pogledu svoje nadležnosti da sasluša radni spor u koji su bili umešani javni službenici.

U radnom sporu pet radnika Opštine Vučitrn/Vushtrri,<sup>77</sup> stranke su Vrhovnom sudu podnale upravnu žalbu tražeći poništenje odluke Skupštine opštine Vučitrn/Vushtrri kojom se podržava njihovo otpuštanje, sa tvrdnjom da je ona neosnovana. Upravna komora Vrhovnog suda je 17. avgusta 2004. godine podnosiocima žalbe uputila na Opštinski sud Vučitrn/Vushtrri, na osnovu toga što odluka o otpuštanju nije upravni akt, pa tako ovaj predmet ne može da se tretira kao upravni spor. Nakon presude Vrhovnog suda, podnosioci žalbe podneli su građansku žalbu po istoj stvari Opštinskom sudu u Vučitrnu/Vushtrri. Na odluku prve instance podnesena je žalba,<sup>78</sup> i kasnije je predmet ponovo podnesen (putem žalbe) Vrhovnom sudu, koji je 29. decembra 2005. godine doneo odluku da o zakonitosti odluke Skupštine opštine o otpuštanju njenih radnika mora da odluči Upravna komora Vrhovnog suda. Vrhovni sud je zatim utvrdio da postupke i rešenja redovnih sudova treba odbaciti jer oni nemaju nadležnost da odlučuju o ovom predmetu.

Jasno je da dve suprotne presude Vrhovnog suda predstavljaju problem. Ne samo da su sud i stranke gubili vreme i sredstva na rasprave od 2004. godine, nego je možda došlo i do kršenja prava stranke da njen predmet bude rešen u razumnom roku.

## **2. Propust da se oceni da li su svi upravni pravni lekovi iscrpljeni**

Stranka mora da iskoristi sve upravne pravne lekove pre nego što Vrhovni sud može da rešava upravni spor.<sup>79</sup> Zato, ako podnosilac žalbe nije iskoristio raspoložive pravne lekove, Vrhovni sud treba da odbaci predmet. Međutim, bilo je slučajeva gde je Vrhovni sud rešavao po predmetu iako podnosilac žalbe nije iskoristio raspoložive upravne pravne lekove. Navedeni slučaj registracije imovine služi kao primer:

Stranka je 6. juna 2005. godine od Direkcije za geodeziju, katastar, stambena i imovinska pitanja u opštini Gnjilane/Gjilan tražila da registruje nepokretnu imovinu na njegovo ime. Direkcija je 15. jula 2005. godine stranku obavestila da odbija da izvrši registraciju, i stranka je 15. avgusta 2005. godine Vrhovnom

---

<sup>76</sup> U odsustvu jasnih smernica u pogledu sudske nadležnosti u radnim sporovima u kojima su uključeni javni službenici, Vrhovni sud bi trebalo da reši trenutnu nejasnoću. Glavni problem ovde je šta čini predmet upravnog spora. U ovom kontekstu, priroda organa koje je donelo konačnu upravnu odluku moglo bi da se koristi kao kriterijum za presudu Vrhovnog suda u pogledu ove stvari. Analiza prirode Nezavisnog nadzornog odbora, načina uspostavljanja, nadležnost unutar Nezavisnog nadzornog odbora i status njegovih članova moglo bi da pomogne Vrhovnom sudu prilikom odlučivanja u pogledu njegove sudske nadležnosti prilikom radnih sporova u koje su uključeni javni službenici.

<sup>77</sup> Prema definicijama u članu 1 Uredbe UNMIK-a br. 2001/36, službenici opštine se klasifikuju kao javni službenici.

<sup>78</sup> Odluku Opštinskog suda potvrdio je Okružni sud u Mitrovici.

<sup>79</sup> Član 7.1, ZUS.

sudu podnela žalbu na ovo rešenje. Vrhovni sud je 27. jula 2006. godine poništio odluku Direkcije iako podnosilac nije podneo predmet upravnom organu vlasti druge instance.

Registracija imovinskih prava uređena je Zakonom o katastru.<sup>80</sup> Prema zakonu, ako Opštinska katastarska služba odbije zahtev za registracijom neke izmene u katastru, oštećena strana može da traži od nje ili da preispita svoju odluku ili da žalbu podnese Kosovskoj katastarskoj agenciji.<sup>81</sup> Pošto je u primeru koji je gore opisan stranka podnela žalbu a da se nije prethodno žalila Kosovskoj katastarskoj agenciji (upravna vlast druge instance), Vrhovni sud je trebao odbiti predmet.

## VI. NEDOSTATAK SUDSKE REVIZIJE UPRAVNIH ODLUKA UNMIK-A I KFOR-A

Utvrđeno je da je ranije nedostatak sudske revizije upravnih odluka UNMIK-a i KFOR-a na Kosovu predstavljao problem.<sup>82</sup> UNMIK-u je poverena funkcija obezbeđivanja privremene uprave na Kosovu<sup>83</sup>. Od 1999. godine nijedan sud na Kosovu nije imao nadležnost da preispituje zakonitost upravnih odluka UNMIK-a ili KFOR-a. Svakako, ovim se krši pravo lica, koja su navodno oštećena takvim odlukama, na delotvorni pravni lek.

Prema izveštaju o Privremenoj upravi Ujedinjenih nacija na Kosovu koji je Generalni sekretar podneo Savetu bezbednosti, “prilikom vršenja svojih funkcija, sva lica koja obavljaju javne dužnosti ili rade u javnoj službi na Kosovu moraju da se pridržavaju međunarodno priznatih standarda ljudskih prava [...]” i u preuzimanju svojih odgovornosti UNMIK treba da se rukovodi “međunarodno priznatim standardima ljudskih prava kao osnovom za vršenje vlasti na Kosovu”.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/25 o katastru, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/4 18. februara 2004. godine.

<sup>81</sup> Član 19 i 20 Zakona o katastru.

<sup>82</sup> Vidi *Slabljenje ljudskih prava – pravda puna pristrasnosti u misiji Ujedinjenih nacija na Kosovu*, objavljeno u harvardskom žurnalu o ljudskim pravima, tom 16, strane 95 do 146, od Dejvida Maršala i Šeli Inglis (2003. godine), kao i *Mišljenje o ljudskim pravima na Kosovu*, koje je oktobra 2004. godine usvojila Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijska komisija).

<sup>83</sup> U Članu 10 Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu se pominje kao UNSCR 1244), usvojene 10. juna 1999. godine, kaže se da je UNMIK uspostavljen prema UNSCR 1244 “kao međunarodno civilno prisustvo [...] u cilju obezbeđivanja privremene uprave za Kosovo.” Od njegovog uspostavljanja osnovne odgovornosti UNMIK-a uključuju: “...obavljanje osnovnih funkcija civilne uprave kada, i dok god, postoji potreba za njima; organizovanje i nadgledanje razvoja privremenih institucija za demokratsku i autonomnu samoupravu; prenos upravnih odgovornosti po njihovom uspostavljanju...; i zaštitu i promovisanje ljudskih prava.”

<sup>84</sup> Vidi stav 38 i 42 Izveštaja S/1999/779, od 12. jula 1999. godine, na adresi <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>.

Novom Uredbom UNMIK-a<sup>85</sup> iz 2000. godine ustanovljeno je da nadležnost kosovskih sudova ne važi za radnike UNMIK-a i KFOR-a. Pošto ovom uredbom opšti imunitet za UNMIK i KFOR<sup>86</sup> nije ograničen, pojedinci koji tvrde da se upravnim odlukama UNMIK-a ili KFOR-a njihova prava krše ne mogu da se obrate sudovima na Kosovu.<sup>87</sup> Tokom poslednjih godina OEBS je istakao nekoliko primera slučajeva u kojima pojedinci, koji tvrde da su njihova prava bila povređena upravnim odlukama privremene uprave, nisu imali pristup sudskim pravnim lekovima.<sup>88</sup>

Jedan drugi pravni lek za navodna kršenja važećih standarda ljudskih prava predstavlja mogućnost da se podnese žalba kod Ombudsmana. Iako njegove preporuke nisu obavezujuće, prema svom prvobitnom mandatu Ombudsman je mogao da preispituje žalbe protiv UNMIK-a<sup>89</sup>. Prema UNMIK Uredbi 2006/6 o Instituciji ombudsmana od 16. februara 2006. godine, mandat Institucije je izmenjen. Trenutno Ombudsman ima jedino nadležnost da radi na žalbama protiv institucija na Kosovu. Međutim, Uredbom je uspostavljeno da "...Institucija ombudsmana može da sklopi bilateralni sporazum sa Specijalnim predstavnikom Generalnog sekretara o postupcima za rad na predmetima u kojima je umešan UNMIK."

---

<sup>85</sup> Uredba UNMIK-a br. 2000/47, *O statusu, privilegijama i imunitetu KFOR-a i UNMIK-a i njihovih radnika na Kosovu*, od 18. avgusta 2000. godine. Usklađenost pomenute Uredbe sa priznatim standardima ljudskih prava ocenila je Institucija ombudsmana na Kosovu u Specijalnom izveštaju koji je objavljen 18. avgusta 2000. godine, koji se može naći na adresi <http://www.ombudspersonkosovo.org/doc/spec%20reps/pdf/sr1.pdf>. U ovom izveštaju se u stavu 23 kaže: "glavna svrha davanja imuniteta međunarodnim organizacijama jeste njihova zaštita od jednostranog mešanja pojedinačne vlade države u kojoj se nalaze, što predstavlja opravdani cilj da bi se obezbedio efikasan rad takvih organizacija.... Međutim, obrazloženje za klasičnu dozvolu imuniteta, ne važi za prilike koje preovlađuju na Kosovu, gde privremena civilna uprava... u stvari deluje kao surogat države."

<sup>86</sup> Član 2.4 ove Uredbe ustanovljuje da za "radnike KFOR-a koji nisu obuhvaćeni u članu 2.3 [odnosno, lokalno zaposlene radnike KFOR-a] ne važi jurisdikcija sudova na Kosovu u pogledu svih upravnih, građanskih ili krivičnih dela koja oni počine na teritoriji Kosova". Član 3.2 iste Uredbe takođe utvrđuje da "...Specijalni predstavnik Generalnog sekretara, glavni zamenik, četiri zamenika Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara, policijski komesar, te drugi visoki funkcioneri koje može povremeno da odredi Specijalni predstavnik Generalnog sekretara, ne podležu lokanoj jurisdikciji u pogledu svih građanskih ili krivičnih dela koja počine na teritoriji Kosova".

<sup>87</sup> Iako se u članu 7 UNMIK Uredbe 2000/47 kaže da "... zahteve treće strane o gubitku ili ošteti imovine i ličnim povredama, bolesti ili smrti do kojih je došlo ili se direktno pripisuju KFOR-u, UNMIK-u ili njihovim radnicima i do kojih nije došlo usled „neophodnosti rada“ ovih međunarodnih snaga, treba da rešava žalbena komisija KFOR-a i UNMIK-a, na način koji tek treba da bude propisan", samo je KFOR obrazovao ovakvu komisiju. Dok je služba za žalbe u okviru KFOR-a odgovorna za rad i rešavanje po svim žalbama protiv glavnog štaba KFOR-a, svaka nacija koja ima trupe na Kosovu (eng.: "Troup Contributing Nation", skraćeno: TNC) ima i jurisdikciju da ocenjuje žalbe koje se podnose usled njihovih aktivnosti, shodno svojim vlastitim pravilima, propisima i postupcima. Međutim, ni na odluke KFOR-ove službe za žalbe niti na odluke TNC-a ne može se uložiti žalba pred domaćim sudovima na Kosovu. Tako, ako strana nije zadovoljna odlukom KFOR-ove službe za žalbe, ona se može žaliti jedino NATO-ovoj žalbenoj službi, dok se odluke TNC-a mogu osporiti jedino tužbom koja se podnosi protiv ministarstva odbrane u domaćim sudovima dotične zemlje.

<sup>88</sup> Vidi OEBS-ov *Pregled sistema krivičnog pravosuđa, septembar 2001-februar 2002. godine*, strana 38, na adresi: [http://www.osce.org/documents/mik/2002/04/965\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2002/04/965_en.pdf); OEBS-ov izveštaj o eksproprijaciji, pod nazivom *Eksproprijacija na Kosovu* (decembar 2006. godine), strana 13, na adresi: [http://www.osce.org/documents/mik/2006/12/22676\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2006/12/22676_en.pdf).

<sup>89</sup> Vidi član 3 Uredbe UNMIK-a 2000/38, o uspostavljanju Institucije ombudsmana na Kosovu, 30. jun 2000. godine

Uspostavljanje Savetodavne komisije za ljudska prava (Komisija)<sup>90</sup> predstavlja pozitivan razvoj po tome što, pod uslovom da funkcioniše, može da čini protivtežu nekim nedostacima koje stvara umanjena nadležnost Ombudsmana. Komisija je nadležna da ispituje žalbe svih lica koja tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava od strane UNMIK-a, kako je definisano u važećim instrumentima ljudskih prava, koji su navedeni u članu 1 Uredbe.<sup>91</sup>

Međutim, Komisija ne rešava nedostatak sudskih lekova protiv UNMIK-ovih upravnih odluka. U stvari, pošto je ovo Savetodavna komisija, njeni zaključci i preporuke nisu obavezujući.<sup>92</sup> Komitet za Ljudska Prava je izrazio zabrinutost da Komisija nema potrebnu nezavisnost i autoritet predviđenu Članom 2.3 Međunarodnog Pakta za Građanska i Politička Prava (ICCPR). Stoga, preporuka je Komiteta da UNMIK treba ponovno razmotriti uređenje revizije postupaka i propusta UNMIK-a sa aspekta ljudskih prava.<sup>93</sup>

Ono što dalje zabrinjava je to da, iako je Uredba kojom se uspostavlja Savetodavna komisija za ljudska prava proglašena 23. marta 2006. godine, ona nije naimenovana do januara 2007. godine. Zaključno marta 2007. godine, imenovani članovi Komisije nisu položili zakletvu, predviđeno Uredbom, niti su počeli sa radom.<sup>94</sup>

## VII. ZAKLJUČAK

Građani Kosova zaslužuju i imaju zakonsko pravo razmatranja navodno nezakonitih i arbitrarnih postupaka vlasti koji utiču na njihov život. Nedavno donošenje novog Zakona o upravnom postupku, koji sledi najbolje međunarodne principe, predstavlja pozitivan događaj na Kosovu. Međutim, OEBS-ovo praćenje sudske revizije rešenja od strane organa upravne vlasti ukazuje na različite probleme.

U pogledu upravnih odluka, u većini slučajeva koje je pregledao OEBS, upravne odluke imaju slabo ili nikakvo obrazloženje. U stvari, Vrhovni sud je mnoge predmete vratio upravnim vlastima zbog slabog ili nedovoljnog obrazloženja. To je pozitivno u smislu da Vrhovni Sud ima aktivnu ulogu i odbija da potvrdi slabo obrazložene odluke.

Generalno govoreći, za sudsku reviziju upravnih odluka na Vrhovnom sudu ne postoje odgovarajući zakoni i nema na raspolaganju dovoljno sudija Vrhovnog suda za rad na predmetima upravnog prava. Dok se broj predmeta u poslednjih šest godina uvećavao, broj sudija Vrhovnog suda koji rade u Upravnoj komori Vrhovnog suda ostao je isti, tj. dvoje sudija.

---

<sup>90</sup> Uredba UNMIK-a br. 2006/12, o uspostavljanju Savetodavne komisije za ljudska prava, 23. mart 2006. godine.

<sup>91</sup> Međutim, Komisija ima nadležnost samo da ispituje kršenja ljudskih prava za koja se navodi da je došlo nakon 23. aprila 2005. godine, "ili do njih dolazi zbog činjenica koje su se dogodile pre ovog dana kada ove činjenice dovode do stalnog kršenja ljudskih prava." (Član 2, Uredba UNMIK-a br. 2006/12). O rezultatima preporuka vidi član 17.1 of Uredbe UNMIK-a br. 2006/12.

<sup>92</sup> Prema Članu 17.3, Uredba UNMIK-a br. 2006/12, "Specijalni Predstavnik Generalnog Sekretara imaće ekskluzivni autoritet i diskreciju da odluci da li da preduzme mere prema nalazu Komisije".

<sup>93</sup> Vidi Član 10, Završne Opservacije Komiteta za Ljudska Prava, 87-ma Sesija, UN Doc. CCPR/C/UNK/CO/1, 14 avgust 2006. godine.

<sup>94</sup> Član 6, Uredba UNMIK-a br. 2006/12.

U pogledu sudske revizije upravnih akata u određenim oblastima, OEBS je zabrinut zbog diskriminatornog tretmana vanbračne dece u slučajevima spora oko starateljstva. Konkretno, sva deca – bilo da su rođena u braku ili ne – treba da imaju sličan tretman, a po sporovima oko starateljstva treba da rešava Vrhovni sud, kao o pitanjima porodičnog prava, a ne organi upravne vlasti. Pored toga, Vrhovni sud nije dosledan pri ocenjivanju nadležnosti u vezi radnih sporova javnih službenika.

Na kraju, nedostatak sudske revizije UNMIK-ovih i KFOR- ovih upravnih odluka je jako problematičan. Strana koja tvrdi da je neki vladin subjekat (bilo međunarodni ili lokalni) prekršio zakon putem upravnog akta, treba da ima mogućnost da podnese žalbu nepristrasnom i nezavisnom sudu.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Vidi član 2, stav 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

## VIII. PREPORUKE

### Za zakonodavca:

- Član 142 Zakona o upravnom postupku treba izmeniti navodeći da on zamenjuje Zakon o upravnom postupku SFRJ.
- Deo IX novog Zakona o upravnom postupku treba izmeniti da bi se pojasnilo da li zahtev za revizijom mora da prethodi upravnoj žalbi i koje upravne pravne lekove treba iscrpsti pre podnošenja zahteva za sudskom revizijom nekog upravnog akta.
- Upućivanje na zakon o građanskom postupku u članu 131, stav 2, novog Zakona o upravnom postupku treba izbrisati.
- U okviru budućeg zakonskog okvira Vrhovni sud treba da funkcioniše kao apelacioni sud i da ima nadležnost jedino za preispitivanje zakonitosti odluka koje donosi sud prve instance u pogledu upravnih predmeta.
- Novim Zakonom o upravnim sporovima treba uspostaviti mogućnost privremenih mera do konačne sudske odluke o predmetu koji se odnosi na upravno pravo.
- Potrebno je da se novim Zakonom o upravnom sporu usmena rasprava učini obaveznom u slučajevima kada sudovi rešavaju po činjeničnim pitanjima.

### Za ministarstvo javnih službi i organe upravne vlasti:

- Ministarstvo javnih službi treba da pokrene javnu kampanju u cilju informisanja stanovnika Kosova o njihovim pravima shodno novom Zakonu o upravnom postupku.
- Ministarstvo javnih službi treba za javne službenike da organizuje obavezne kurseve o novim Zakonu o upravnom postupku .
- Organi upravne vlasti treba da obezbede da upravne odluke budu dobro obrazložene.
- Organi upravne vlasti ne treba da odlučuju o predmetima koji nisu u njihovoj nadležnosti.
- Prilikom izricanja presuda, upravne vlasti treba da postupaju u skladu sa važećim proceduralnim pravilima.



### **Za Vrhovni sud, Sudsko veće Kosova i Kosovski institut pravosuđa:**

- Vrhovni sud treba sve predmete starateljstva, koji se odnose na decu rođenu van braka, da upućuje nadležnom opštinskom sudu kao upravne sporove .
- Upravna komora Vrhovnog suda mora kategorički da utvrdi da li ima nadležnost da rešava radne sporove u koje su umešani javni službenici.
- Pre nego što počne da rešava o osnovanosti predmeta, Vrhovni sud treba da oceni da li je podnosilac žalbe iskoristio sve raspoložive upravne pravne lekove.
- Kosovski institut pravosuđa treba da organizuje kurseve o novom Zakonu o upravnom postupku
- Kosovsko sudsko veće treba da uveća broj sudija Vrhovnog suda koji rade na predmetima upravnog prava.

### **Za UNMIK:**

- UNMIK treba dati svu potrebnu podršku Savetodavnoj Komisiji za Ljudska Prava u svrhu njene funkcionalizacije, i pozvati imenovane članove da polože zakletvu i počnu sa radom.