



Strasbourg, 16 June / le 16 juin 2025

CDL-PI(2025)009

Or. Engl. / Or. angl

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
OF THE COUNCIL OF EUROPE
(VENICE COMMISSION)

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

Information on the follow-up to

Kosovo – Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on The State Bureau for verification and confiscation of unjustified assets ([CDL-AD\(2022\)014](#)) and Follow-up opinion ([CDL-AD\(2022\)052](#))

presented at the 143rd Plenary Session (online, 13-14 June 2025)

Informations sur les suites données à

Kosovo – Avis sur le projet de loi N°08/L-121 sur le Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés ([CDL-AD\(2022\)014](#)) et Avis sur les suites données ([CDL-AD\(2022\)052](#))

présentées lors de la 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025)

- **Kosovo – Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on The State Bureau for verification and confiscation of unjustified assets ([CDL-AD\(2022\)014](#)) and Follow-up opinion ([CDL-AD\(2022\)052](#))**

At its 131st Plenary Session of June 2022, the Venice Commission of the Council of Europe adopted the Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets. The Commission welcomed the initiative of the authorities to seek remedies to combat organised crime and corruption, to prevent the exploitation of illegally acquired funds and to prevent the use of such funds for further criminal activity. However, it also stressed that the proposed new legislation alone could not be expected to resolve all the problems of corruption and needed to be embedded in a broader approach which would include a range of practical measures aimed at enhancing the effectiveness of the law enforcement system. The Commission concluded that the draft law presented a certain number of shortcomings and that its implementation might result in infringements of fundamental rights guaranteed by the Constitution of Kosovo and the European Court of Human Rights.

Following the adoption of the Venice Commission's opinion, the draft law was significantly amended by the Assembly of Kosovo. In its Follow-up opinion of December 2022, the Commission concluded that most of the more serious problems identified in the June opinion of the Venice Commission had been addressed, but there was still room for improvement. Subsequently, the Assembly of Kosovo again amended the draft law and adopted the revised bill on 9 February 2023. The latest series of amendments addressed the recommendations made by the Commission in the Follow-up opinion.

By judgment of 20 June 2024 (KOS-2024-2-001, see precis: [Codices](#); full text: [Codices](#)), the Constitutional Court of Kosovo decided that several provisions of Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets were unconstitutional, and it therefore declared the whole law null and void. In this judgment, the Court extensively referred to the case-law of the European Court of Human Rights, to the Opinions of the Venice Commission related to the civil system of confiscation of unjustified assets, and to the case-law of other constitutional courts.

More precisely, the Constitutional Court found that the contested Law violated constitutional principles in three aspects, namely: i. the scope of the Law in the context of the equality before the law, legal certainty and proportionality of the retroactive application of the law in relation to the necessary guarantees related to the burden of proof of the individual, namely the subject of verification; ii. the procedural guarantees in the context of verification and/or confiscation of unjustifiable assets; and iii. the institutional design issues, namely the mechanisms of oversight of the State Bureau, including the in/compatibility of the constitutional functions of the members of the Oversight Committee, namely the judge of the Supreme Court, the deputy Ombudsperson and the Auditor General.

- **Kosovo – Avis sur le projet de loi N°08/L-121 sur le Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs non justifiés ([CDL-AD\(2022\)014](#)) et Avis sur les suites données ([CDL-AD\(2022\)052](#))**

Lors de sa 131^e session plénière de juin 2022, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a adopté l'avis sur le projet de loi n° 08/L-121 relatif au Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs non justifiés. La Commission a salué l'initiative des autorités visant à lutter contre la criminalité organisée et la corruption, à prévenir l'exploitation de fonds acquis illégalement et à empêcher l'utilisation de ces fonds pour d'autres activités criminelles. Elle a toutefois souligné que la nouvelle législation proposée ne pouvait à elle seule résoudre tous les problèmes de corruption et devait s'inscrire dans une approche plus large comprenant une série de mesures pratiques visant à renforcer l'efficacité du système répressif. La Commission a conclu que le projet

de loi présentait un certain nombre de lacunes et que sa mise en œuvre pourrait entraîner des violations des droits fondamentaux garantis par la Constitution du Kosovo et la Cour européenne des droits de l'homme.

À la suite de l'adoption de l'avis de la Commission de Venise, le projet de loi a été considérablement modifié par l'Assemblée du Kosovo. Dans son avis sur les suites données de décembre 2022, la Commission a conclu que la plupart des problèmes les plus graves identifiés dans l'avis de juin de la Commission de Venise avaient été résolus, mais qu'il restait encore des améliorations à apporter. Par la suite, l'Assemblée du Kosovo a de nouveau modifié le projet de loi et adopté le projet de loi révisé le 9 février 2023. La dernière série d'amendements répondait aux recommandations formulées par la Commission dans son avis sur les suites données.

Par un arrêt du 20 juin 2024 (KOS-2024-2-001, voir le résumé : [Codices](#) ; texte intégral : [Codices](#)), la Cour constitutionnelle du Kosovo a décidé que plusieurs dispositions de la loi n° 08/L-121 relative au Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs non justifiés étaient inconstitutionnelles et a donc déclaré l'ensemble de la loi nulle et non avenue. Dans cet arrêt, la Cour a largement fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, aux avis de la Commission de Venise relatifs au système civil de confiscation des avoirs injustifiés et à la jurisprudence d'autres cours constitutionnelles.

Plus précisément, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi contestée violait les principes constitutionnels à trois égards, à savoir : i. le champ d'application de la loi dans le contexte de l'égalité devant la loi, de la sécurité juridique et de la proportionnalité de l'application rétroactive de la loi par rapport aux garanties nécessaires liées à la charge de la preuve incombant à l'individu, à savoir la personne faisant l'objet de la vérification ; ii. les garanties procédurales dans le cadre de la vérification et/ou de la confiscation des biens injustifiés ; et iii. les questions relatives à la conception institutionnelle, à savoir les mécanismes de contrôle du Bureau d'État, y compris la compatibilité/incompatibilité des fonctions constitutionnelles des membres du Comité de contrôle, à savoir le juge de la Cour suprême, le médiateur adjoint et le vérificateur général.