



PRAVOSUĐE NA KOSOVU **ADMINISTRACIJA U** **STANJU RASTROJSTVA**

septembar 2019



PRAVOSUĐE NA KOSOVU: ADMINISTRACIJA U STANJU RASTROJSTVA

Ovaj izvještaj podržavaju:

Promocija demokratskog društva (DSP) – uz pomoć finansijskih sredstava Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Ministarstva inostranih poslova Danske (DANIDA). Podršku u upravljanju projektom je pružila Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF).

i

Ambasada Kraljevine Norveške



Norwegian Embassy

Odricanje od odgovornosti: Stavovi i analize u ovom političkom izveštaju su izričito stavovi Grupe za Balkan i ne odražavaju stavove donatora.

Autor: Balkanska grupa za istraživanje politika (BPRG)

LISTA SKRAĆENICA

ADR	Alternativno Rešavanje Sporova
AKK	Agencija za borbu protiv korupcije na Kosovu
BDP	Bruto domaći proizvod
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CMIS	Informativni sistem za upravljanje predmetima (CMIS)
CTP	Program kontinuiranog stručnog usavršavanja
EK	Evropska komisija
ERA	Agenda za evropske reforme (ERA)
EU	Evropska unija
EULEX	Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu
IT	Informaciona tehnologija
KIP	Kosovski institut za pravdu
KPI	Kosovski pravosudni institut
NP	Narodni poslanik
ODC	Disciplinska Komisija
OEBS	Organizacija za bezbednost i evropsku saradnju
PA	Pravosudna akademija
PISA	Program za međunarodno ocenjivanje studenata
PPO	Program Početne Obuke
SSK	Sudski savet Kosova
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TSK	Tužilački savet Kosova
UNMIK	Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj

SADRŽAJ

REZIME	2
UVOD	6
1. PREGLED VLADAVINE PRAVA	8
1.1 Glavni organi pravosuđa i tužilaštva	8
1.2 Sudska nezavisnost	10
1.3 Transparentnost i odgovornost	11
1.4 Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca	13
1.5 Korupcija u pravosuđu	15
1.6 Obuke i kapacitet sudija	18
1.7 Pravosudna integracija severnog Kosova	19
1.8 Prekomeran broj zaostalih predmeta i neefikasnost	21
1.9 Funkcionalni pregled sektora vladavine prava	22
2. SUDSKA ADMINISTRACIJA	24
2.1 Veličina i struktura	24
2.2 Budžet	26
2.3 Formalno obrazovanje i efekat na pravosuđe	28
2.4 Administracija	30
2.5 Interna pravila i postupci za zapošljavanje i ocenu učinka	32
2.6 Decentralizacija sudova	33
2.7 Sistem upravljanja predmetima i informacioni sistem	34
ZAKLJUČAK	37

REZIME

Jedanaest godina nakon nezavisnosti, pravosuđe i dalje loše funkcioniše zbog različitih prepreka. Ono je i dalje sporo i neefikasno, dok nema odgovornosti za aktere na svim nivoima. Spor napredak dovodi do niskog nivoa poverenja u pravosuđe. Do toga dolazi usled percepcije korupcije, neefikasnosti, politizacije i manjka profesionalizma. Slab nivo vladavine prava i neadekvatnost pravosudnog sistema usporavaju Kosovo na svom evropskom putu, te ometaju ekonomski razvoj. Podrška sistemu pravosuđa je bila jedan od ključnih tačaka rada međunarodnih donatora. Međutim, oni nisu uspjeli da reše osnovne potrebe pravosuđa kroz prioritizaciju podrške za napredne projekte bez rada na osnovnim pitanjima.

Spoljni faktori su zahtevali reforme koje su napola bile usvajane, dok pitanja neadekvatnosti administracije i vladavine prava dalje pogoršavaju problem. To je dovelo do parcijalnih reformi koje su samo na papiru približile pravosudni sistem sistemu Evropske unije, mada u praksi nije došlo do značajnih efekata.

Pravosuđe je i dalje veoma podložno političkom uticaju. Institucije koje prate sistem - Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (TSK) - se smatraju disfunkcionalnim. One takođe ne uspevaju da u praksi primene interne uredbe i etičke kriterijume. Još uvek nema transparentnosti, koja je neophodna kako bi se popravili stepen odgovornosti i učinak, samim tim jer se mnogi od aktera u okviru sistema plaše transparentnosti. Sudije i tužioci nemaju osnovne veštine niti profesionalizam, dok je tek protiv nekoliko sproveden disciplinski postupak. Nesposobnost pravosuđa da se izbori sa korupcijom na unutrašnjem i spoljnom planu dovodi do daljeg razočaranja. Predviđene su obuke za sudije, tužioce i ad hok obuke za administrativno osoblje, mada njihov efekat nije značajan. Integracija kosovskih Srba u pravosudni sistem i tužilački sistem predstavlja pozitivni korak napred, ali još uvek moraju biti rešene praktične prepreke u njihovom radu. Neophodno je uložiti dodatni napor u dalje smanjenje zaostalih predmeta i smanjiti vreme koje je neophodno za rešavanje predmeta od početka do izvršenja završne presude. Funkcionalni pregled sektora pravosuđa, koji se predugo vuče, bi trebalo privesti kraju što je pre moguće.

Nije usmereno dovoljno pažnje na uprave sudova - reforme na visokom nivou su zanemarile nedostatke u smislu broja radnog osoblja i resursa koji čine ovu oblast, što predstavlja najveći deo sistema pravosuđa. Čini se da su veličina pravosudnog aparata i budžet adekvatni u smislu potreba zemlje, mada bi trebalo u značajnoj meri osnažiti planiranje budžeta i kapaciteta realizacije različitih aktera. Kvalitet formalnog i neformalnog pravnog obrazovanja je i dalje nizak. Administrativno osoblje ima neadekvatan nivo stručne spreme, praktičnih veština. Takođe, osoblje se veoma često opire promenama. Jačanje njihovih kapaciteta nikada nije bilo prioritet i nije verovatno da će to biti ostvareno u bliskoj budućnosti. Procena učinka je zasnovana na formuli i ne uzima u obzir stvarni učinak svakog zaposlenog. Proces zapošljavanja, unapređivanja i smanjenja stepena radnog angažovanja nije zasnovano na osnovu učinka i zasluga, odnosno pokazanih sposobnosti, već na ličnim i političkim vezama. Moraju se naučiti lekcije iz procesa decentralizacije koji je odrađen na brzinu. Širok konsenzus koji se tiče Sistema upravljanja predmetima i informacionog sistema pokazuje da je reforme moguće ostvariti.

Agenda evropski reformi, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, zajedno sa nedavnom Perspektivom o proširenju EU, zajedno zahtevaju konkretne reforme na polju vladavine prava kao preduslova ulaska u EU. Strategija o proširenju priznaje da je neophodno da dođe do promene na nivou čitavog društva kako bi se ostvarila vladavina prava. Biće neophodna konkretna realizacija političke volje, kao

i angažman svih aktera u procesu jačanja vladavine prava.

PREPORUKE

Vladi

- Nastaviti i unaprediti Funkcionalni pregled vladavine prava nakon formiranja nove Vlade. Proces bi trebalo ubrzati i osigurati da se radi na svim nedostacima pravosuđa, uključujući sledeće, ali i više od toga:
 - Usvojiti konkretne zakonske mere kojim bi se uredili status, obaveze i odgovornosti administrativnog pravosudnog osoblja, a koji neće raditi u okviru Zakona o državnoj službi.
 - Usvojiti zakonske mere kojim bi se omogućilo rano penzionisanje sudija, tužilaca i članova dotičnih uprava.
 - Bolje definisati i ojačati kanale saradnje između sudova, tužilaštva i policije.
- Sprovesti u delo i promovisati Zakon o zaštiti uzbunjivača kako bi se građani ohrabрили da prijavljuju korupciju.
- Ministarstvo pravde bi trebalo da povede u naporima koordinisanja ciljeva donatora, identifikujući potrebe, pokrećući nove projekte i inicijative kako bi se osigurala najefikasnija moguća podrška.
- Ministarstvo pravde, u saradnji sa SSK i TSK, bi trebalo da pruži podršku Pravnom fakultetu kako bi se razvio akreditovani plan i program i stvorio modalitet za programe obuke o kosovskom pravu za diplomce iz redova kosovske srpske zajednice koji su diplomirali u okviru srpskog nastavnog plana i programa.
- Predložiti preostale zakone koji su neophodni u smislu pune primene CMIS na svim oblastima nadležnosti: Zakonik o krivičnom postupku, zakoni o izvršenju krivičnih sankcija, spornom postupku, vanparničnom postupku i upravnim sporovima.

Sudskom savetu Kosova

- Objaviti sve sudske presude, uključujući i starije presude i druga dokumenta kako bi se povećala transparentnost. Uspostaviti jedinstveni, sveobuhvatni pravosudni sistem koji sadrži sve sudske odluke na jednom mestu umesto što su rasuti po internet stranicama različitih sudova.
- Pružiti pomoć pri upotrebi sudnica i sprovesti njihovu upotrebu kao jedine prihvatljive lokacije za sudske pretrese, umesto kancelarija sudija. Mora se prestati sa praksom sprovođenja pretresa u kancelarijama.
- Sprovesti u delo dotične uredbe u cilju upravljanja decentralizovanim nadležnostima sudova. Sekretarijat SSK mora povećati nadzornu ulogu i kontrolu legalnosti čitavog procesa zapošljavanja, planiranja budžeta i aktivnosti nabavki. Pored toga, trebalo bi uzeti u razmatranje omogućavanje učestvovanja spoljnih aktera (predstavnik civilnog društva ili međunarodnih stručnjaka) u cilju povećanja transparentnosti.
- Ojačati kapacitete planiranja i realizacije budžeta za Sekretarijat i sudove.

- Nastaviti sa povećanjem broja radnika (sudija, tužilaca i stručnih saradnika) u cilju borbe protiv velikog broja zaostalih nerešenih predmeta, predviđajući modalitete za rano penzionisanje u kasnijoj fazi.
- Stalno vršiti proveru potreba obuke osoblja (sudskog i nesudskog). Pokrenuti obaveznu uvodnu obuku za nesudsko osoblje i povećati broj obaveznih stalnih obuka na svim nivoima pravosuđa.
- Izvršiti reformu procesa ocena učinka za sudije. Prag prelaska za ocenu dovoljan ne može biti 30/100 bodova, već najmanje 60.
- Uvesti Etički kodeks za nesudsko osoblje i uvesti konkretne, systemske ocene učinka koje odražavaju njihov stvarni učinak i sposobnosti u skladu sa novim Kodeksom. Ove ocene bi trebalo da budu u istoj meri zahtevne kao i za sudije i trebalo bi da služe kao osnov za unapređivanje, premeštaj na niže radno mesto ili otpuštanje.
- Značajno ojačati prevodilačke kapacitete. SSK mora biti na čelu prelaska na potpuno dvojezično pravosuđe.
- Sarađivati sa državnim univerzitetima kako bi studenti prava mogli imati više prilika da prođu plaćenu praksu u okviru Sekretarijata i sudova.
- Zagovarati izmenu i dopunu preostalih zakona koji bi omogućili da CMIS postane potpuno funkcionalno pravosudno telo.

Tužilačkom savetu Kosova

- Objaviti rezultate disciplinskih postupaka u skladu sa zakonom i sudskom praksom.
- Sprovesti reforme i ojačati regulatorni okvir za ocenu učinka. Sprovesti sistematske ocene svog osoblja (tužilaca i administrativnog osoblja) koje bi prikazale njihov stvarni učinak i sposobnosti. Ocene bi trebalo da služe kao osnov za unapređivanje, premeštaj na niže radno mesto ili otpuštanje.
- Ojačati kapacitete planiranja i realizacije budžeta za Savet.
- Poboljšati pravila i svakodnevne prakse zapošljavanja, ali i planiranja osoblja. Novo zapošljavanje mora biti zasnovano na redovnoj proceni potrebe za radnicima. Omogućiti učešće spoljnih aktera (predstavnik civilnog društva ili međunarodnih stručnjaka) u procesima odabira na svim nivoima.
- Razmotriti saradnju sa državnim univerzitetima kako bi studenti prava mogli imati više prilika da prođu plaćenu praksu u okviru osnovnih tužilaštava.

Pravosudnoj akademiji

- Ojačati Program stalne obuke i vršiti koordinaciju sa savetima kako bi se identifikovali ključni kursevi koji bi trebali biti obavezni.
- Povećati kapacitete zapošljavanja u vidu internog zapošljavanja, stalnih predavača i prevodilaca.

Pravnim fakultetima

- Aktivno raditi sa SSK, TSK i Agencijom za akreditacije na Kosovu kako bi se pregledali i ažurirali nastavni planovi i programi u cilju pružanja studentima znanja koje se može momentalno primeniti u okviru kosovskog konteksta.

Odboru za posredovanje

- Ojačati i podići profil posredovanja kao alternativnog mehanizma rešavanja sporova u cilju pokušaja smanjenja broja zaostalih predmeta.

UVOD

Pravosuđe na Kosovu je proizišlo iz različitih tradicija koje su gradile pravne sisteme u protekle tri decenije, te je nasledilo mnoge slabosti. Značajan deo ljudi koji su zaposleni u okviru sektora pravosuđa su prošli kroz jugoslovenske, srpske, međunarodne strukture, da bi danas bili deo kosovskog sistema. Nestabilno okruženje je diktiralo efikasnost sprovođenja pravde, dok su se u isto vreme zakoni, reforme i vođstvo stalno menjali, dok su isti ljudi ostajali u sistemu.

Sistem pravosuđa je prošao kroz veliki broj promena od proglašenja nezavisnosti 2008. godine. Svih ovih godina je polako u pogon stavljan sveobuhvatan pravni okvir.¹ Proces provere i ponovnog imenovanja sudija i tužilaca je sproveden 2009. godine.² Zakon o sudovima iz 2013. godine je promenio pravosuđe kako bi ojačao nezavisnost sudova, definisao odgovornosti, specijalizovao sudije i tužioce, odnosno pojednostavio sistem i pristup pravdi. Pravosudni paket iz 2015. godine je pokušao da ovaj zadatak privede kraju. Došlo je do još jednog broja promena 2016. godine, kada je, na njihov zahtev, došlo do decentralizacije sudova. Tek je u proteklih nekoliko godina došlo do određene stabilnosti u pravosuđu.

Uprkos brojnim izazovima, pravosuđe nije pokazalo značajna poboljšanja, jer su visok nivo korupcije, manjak efikasnosti i odgovornosti jasni indikatori da reforme nisu dovele do željenih rezultata.³ Reforme su približile usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i međunarodnim standardima. Međutim vladavina prava je i dalje slaba, pravosuđe je podložno političkim uticajima, dok u isto vreme nedostaju kapaciteti, profesionalizam i odgovornost. Sudska administracija je posebno neadekvatna, te se opire potrebi za modernizacijom.

Nizak nivo vladavine prava je poguban po demokratsko upravljanje i predstavlja put na putu evropskih integracija.⁴ To takođe predstavlja značajnu prepreku privrednom razvoju.⁵ Nezavisnost pravosuđa garantuju Ustav i pravni okvir. Međutim, u praksi je drugačije. Zemlja “ima neke od osnovnih komponenti sistema pravosuđa... [ali] u celini ne funkcioniše; svaki deo radi za sebe i u velikoj meri bez stvarnih efekata”.⁶ Ova izjava Međunarodne krizne grupe je bila istinita u istoj meri 2010. godine kada

¹ Zakon br. 04/L-139 o izvršnom postupku (januar 2013), Zakon 03/L-225 o državnom tužiocu (oktobar 2010), Zakon 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova (april 2019), Zakon 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova (decembar 2018), Zakon 03/L-202 o upravnim sukobima (oktobar 2010), Zakon 04/L-149 o izvršenju krivičnih sankcija (avgust 2013), Zakon 06/L-006 o pravnom pravilniku za maloletna lica (jul 2010), Zakon 04/L-193 o Advokatskoj komori (maj 2013), Zakon 04/L-141 o pravosudnom ispitu (maj 2013), Zakon 03/L-007 o vanparničnom postupku (januar 2009) Zakon 06/L-074 o krivičnom zakoniku (jul 2012), Zakon 04/L-123 o Zakoniku krivičnog postupka (januar 2019) Zakon 06/L-010 o javnim beležnicima (decembar 2018), Zakon 03/L-006 o spornom postupku (septembar 2008), Zakon 03/L-052 o Specijalnom tužilaštvu (jun 2008)

² U cilju sprovođenja postupka ponovnog imenovanja i imenovanja, u aprilu 2009. godine je specijalni predstavnik generalnog sekretara formirao telo koje je bilo deo SSK, u skladu sa administrativnom odlukom UNMIK-a br. 2008/3. Preko 400 sudija i tužilaca je prošlo postupak ponovne evaluacije uz nadzor poverenika Evropske komisije. Samo je 50% sudija zaposlenih u okviru tadašnjeg pravosudnog sistema položilo stručni ispit i etički ispit. Gotovo 450 novih kandidata je ušlo u proces po prvi put u ulozi sudije ili tužioca, od čega je 340 imenovao predsednik nakon prolaska ispita iz etike, u skladu sa administrativnom odlukom br. 2008/03 UNMIK-a. Ovaj postupak ponovne provere i imenovanja kosovskog pravosuđa iz 2009. godine je bio najveći postupak te prirode od kraja rata.

³ Procureli snimci prisluškivanja iz 2016. godine, poznati pod nazivom “Pronto afera”, iznose navode o kronizmu na visokom nivou, ali su i doveli u pitanje nezavisnost sudova. Više se može pročitati na <http://prishtinainsight.com/pronto-2-leaked-wiretaps-kosovo-ruling-party-officials-scandal-continues/>

⁴ Najnovije saopštenje Evropske komisije pod nazivom “Pouzdana perspektiva proširenja za EU i veći stepen saradnje EU sa Zapadnim Balkanom” je prožeto izjavama o jačanju vladavine prava u šest zemalja Zapadnog Balkana. Dokument je moguće preuzeti na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁵ Savet Evrope je naveo da je “efikasnost sistema pravosuđa, kada se meri kroz vreme donošenja odluke i broj donetih odluka, jasno povezan sa privredom i posebno sa indikatorom kojim se najčešće meri privredni rast, stopom rasta BDP-a”. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Funkcionisanje sistema pravosuđa i stanje privrede u državama članicama Evropske unije, Strazbur, 15. januar 2013, str. 11

⁶ Međunarodna krizna grupa, Vladavina prava na nezavisnom Kosovu, Priština/Brisel, 19. maj 2010

je napisana, kao što je to slučaj devet godina kasnije. Pravosuđe je prožeto korupcijom mešanjem usled političkih interesa i manjka profesionalizma među sudijama, tužiocima i administrativnim osobljem, što omogućuje slaba kontrola.

I Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (TSK) funkcionišu već nekoliko godina, mada nisu ostvarili značajan napredak. Stalni ciklus parcijalnih reformi do kog dolazi svakih par godina je zapravo više odmogao, nego što je pomogao. Reforme prečesto nisu ni usmerene na prave mete. Mnogi donatori usmeravaju svoju pomoć na pružanje tehničke i finansijske pomoći Ministarstvu pravde i upravljačkim telima pravosuđa, često zanemarujući osnovne potrebe većine sudskog osoblja. U velikoj meri, procesi na koje utiču donatori su pokušali da trče pred rudu. Praksa je pokazala da je međunarodna pomoć u velikom broju slučajeva bila previše napredna za kvalifikacije radnog osoblja u pravosuđu, te da ne ispunjava njihove potrebe.

Administracija u pravosuđu i osoblje nikada nisu bili u fokusu. Stalno su zanemarivani uprkos tome što su osnovna gradivna jedinica funkcionalnog pravosuđa. 2019. godine, preko 2000 državnih službenika radi na svim nivoima sudova i administraciji tužilaštava, ali su u velikom broju slučajeva neobučeni, nemaju kapacitete i ne ostvaruju dobre rezultate. Oni igraju važnu ulogu u neefikasnosti pravosuđa i povezani su sa mrežama korupcije, nepotizma i političkih uticaja, ali se stalno zanemaruju kako bi se fokus usmerio na sudije i tužioce. U isto vreme, administracija sudova nije uradila puno kako bi promenila staromodne norme i stavove, koji su poprilično slični onima iz vremena socijalizma.

Vlada je pokrenula Funkcionalni pregled institucija vladavine prava novembra 2016. godine, stvarnu nacionalnu inicijativu čiji je cilj bila eliminacija brojnih postojećih duplikata, davanje smislenosti vladavini prava i jačanje odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti. Međutim, stalna kašnjenja i tekući zakonodavni postupci znače da je postojeći pravni okvir danas u značajnoj meri različit od pokretanja. Bez političke volje na visokom nivou i aktivne koordinacije, Funkcionalni pregled i kasnije reforme će opet ostaviti zemlju u situaciji “privida pravde, ali bez konkretne suštine”.⁷

Ovaj izveštaj predstavlja pregled stanja vladavine prava i pravosuđa na Kosovu i podeljen je na dva dela. U prvom delu je prikazan pregled ključnih izazova u smislu efikasne vladavine prava, uz fokus na upravljanje pravosuđem. On se tiče strukture i uloge nadzornih tela sudova i tužilaštava, stanja pravosudne nezavisnosti i mehanizama transparentnosti i odgovornosti. U njemu se dalje govori o praktičnim pitanjima, poput disciplinskih postupaka, struktura borbe protiv korupcije i sistemima za pružanje obuka i izgradnju kapaciteta. Na kraju tog dela su navedeni pregled integracije sudova na severu Kosova, kao i naponi za smanjenje broja predmeta. Takođe ima reči i o Funkcionalnom pregledu vladavine prava.

Podjednako je važno što se u drugom delu govori o sudskoj administraciji i učinku administrativnog osoblja. U njemu ima reči o strukturi sudova, budžetu sektora pravosuđa, efektima šireg obrazovnog

⁷ Ibid str. 22

sistema na pravosuđe, statusu administracije, postojećim pravilima zapošljavanja i pregleda učinka, kao i procesu decentralizacije. Na kraju je prikazana analiza tekuće digitalizacije.

1. PREGLED VLADAVINE PRAVA

1.1 Glavni organi pravosuđa i tužilaštva

Postoji globalni trend uspostavljanja sudskih saveta kao načina zaštite nezavisnosti pravosuđa. Sredinom 80-ih godina, tek 10 procenata zemalja je imalo sudske savete. Do 2008. godine, došlo je do povećanja na 60 procenata.⁸ Međutim, osnivanje samih saveta ne garantuje nezavisnost ili kvalitetan učinak pravosuđa. Ukoliko adekvatno vrše svoja zaduženja, saveti mogu pomoći u promovisanju vladavine prava i poboljšanju sveukupnog sudskog učinka.

Na Kosovu, ovaj trend je doveo do stvaranja Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova, što je uneto u Ustav. Nažalost, SSK i TSK i dalje ne uspevaju da rade nezavisno i da obavljaju svoje funkcije.

U toku proteklih nekoliko godina, glavni revizor je izvestio o većem broju propusta i sa strane saveta i revizorskih izveštaja, jer postoji tendencija da je rad SSK lošiji od rada drugih vladinih ustanova.⁹ SSK je tek od skoro počeo da sprovodi preporuke koje je sačinila kancelarija glavnog revizora. Glavni problemi su slabo planiranje i manjak konsultacija i izveštavanja na unutrašnjem nivou uprave.¹⁰ Sve u svemu, uprkos tome što se poboljšanja sporo realizuju, oba saveta se suočavaju sa slabim nivoom upravljanja, što smanjuje njihovu efikasnost i šteti nezavisnosti pravosuđa i tužilaštva.

Postupci imenovanja pripadnika osoblja su takođe kritikovani jer nisu bili usklađeni sa Evropskom poveljom o statutu sudija kada je osnovan SSK.¹¹ Savet Evrope savetuje da najmanje polovina bilo kog visokog sudskog saveta (poput SSK) dolazi iz redova koje imenuju njihove kolege. Venecijanska komisija ističe potrebu za izričitim ustavnim odredbama kako bi se obezbedilo da imenovanje sudija ne zloupotrebljavaju drugi organi vlasti države u državama gde je demokratija uvedena tek nedavno.¹² Ona navodi da bi samo pravosuđe trebalo da imenuje “značajni deo ili većinu” članova sudskog saveta. Pre reformi na početku 2016. godine, 8 od 13 članova SSK su imenovali narodni poslanici, što je Skupštini dalo značajna ovlašćenja u smislu sastava SSK.

U februaru 2016. godine, ustavnim amandmanom je izmenjen postupak imenovanja za članove SSK.¹³ Sada 7 od 13 članova SSK imenuju kolege (druge sudije), dok Skupština imenuje preostalih 6. Članovi

⁸ Nuno Garupa i Tom Ginzberg, Čuvanje čuvara: Sudski saveti i nezavisnost pravosuđa, Univerzitet u Čikagu, Čikago, novembar 2008, str. 3

⁹ Razgovor Balkanske grupe, državni službenik za reviziju, novembar 2016

¹⁰ Na primer, SSK u kontinuitetu nije uspevao da isprati proces imenovanja i unapređenja osoblja sve do 2018. godine, uprkos uzastopnim preporukama koje je dostavljao državni revizor. Videti Kancelariju državnog revizora, Revizorski izveštaj o finansijskom izveštaju Tužilačkog saveta Kosova za finansijsku godinu koja je završena 31. decembra 2018. godine, Priština, jun 2019, može se preuzeti na <http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2019/06/Raport-final-KPK-2018-Eng.pdf>

¹¹ Savet Evrope, Evropska povelja o statutu sudija, 1998, čl. 1.1.3

¹² Evropska komisija za demokratiju kroz vladavinu prava (Venecijanska komisija) Imenovanja u pravosuđu, 22. jun 2007, str. 3 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDI-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDI-AD(2007)028.aspx)

¹³ Ustav, čl. 108.6 (1)-(2); amandman 25.

izvršnog organa vlasti ne mogu biti u Savetu, suprotno praksi u određenim zemljama u regionu.¹⁴

Što se tiče TSK, od juna 2015. godine, 10 od 13 članova su tužioci; glavni tužilac (koga imenuje sam Savet), izabrani predstavnik svakog od osnovnih tužilaštava, plus jedan iz Apelacionog tužilaštva i Specijalnog tužilaštva.¹⁵ Što se tiče tri preostala mesta u Savetu, jedan član je specijalista iz krivičnog prava koji dolazi iz Advokatske komore Kosova, drugi član je profesor prava, dok je poslednji član iskusni predstavnik civilnog društva, sa istorijom rada u oblasti ljudskih prava. Sistem imenovanja pruža podršku nezavisnosti tužilaštva, što je osnovni princip TSK, mada i dalje zabrinjava vršenje političkog uticaja na tužioce. 2015. godine je došlo do vršenja značajnog političkog uticaja na imenovanje novog glavnog tužioca, što se na kraju pretvorilo u veoma dugotrajan proces.¹⁶

Još jedna posledica izmena je ta da od 2015. godine SSK i TSK imaju moć da svoje budžete direktno dostavljaju Skupštini, umesto da ih šalju Vladi na odobravanje. Od ove reforme u to vreme se nije očekivalo da dovede do bilo kakvih značajnih promena.¹⁷ Pre svega, do odsustva očekivanja je došlo jer su i SSK i TSK morali izgraditi sopstvene kapacitete da planiraju budžete, ali i da upravljaju i realizuju sve planove, što će zahtevati vremena.¹⁸ Drugo, razlog je bio jer su stručnjaci očekivali da Ministarstvo finansija i dalje vrši pritiske da se budžet drži na minimalnom nivou, pošto je Vlada svesna da je vršenje pritisak na budžet glavni način kontrole Saveta.¹⁹

Kada se radi o nivou vladavine prava, i SSK i TSK još uvek nemaju osnovne kapacitete za vršenje sopstvenih mandata. Samim tim, do sada nisu ostvarili održiv napredak po pitanju praćenja sprovođenja njihovih odluka, izveštavanja ili donošenja nacрта novih uredbi. Oba saveta u kontinuitetu ne uspevaju da odobre uredbe i uputstva, što nije u skladu sa zakonom.²⁰

Krajem 2018. i početkom 2019. godine, Skupština je usvojila nove zakone kojima se uređuje rad pravosuđa kako bi se u jedinstveni, sveobuhvatni tekst objedinile različite pravne izmene i dopune, kao i ustavne nadležnosti do kojih je došlo od 2013. godine. To bi trebalo da pomogne u razjašnjavanju strukture sistema i dotičnih uloga, odnosno ovlašćenja institucija. Međutim, novi zakoni ne menjaju organizaciju sudova, dok će realizacija i dalje ostati glavni problem. Da bi došlo do poboljšanja, biće neophodno dalje ojačati kapacitet i nezavisnost tela za praćenje učinka.²¹

¹⁴ OEBS, Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: institucionalna i funkcionalna dimenzija, Priština, januar 2012, str. 17

¹⁵ Pre izmena, dva člana su bila politički imenovana: ministar pravde i glavni tužilac, koje su direktno imenovali Vlada, odnosno predsednik.

¹⁶ U februaru 2015. godine, TSK je nominovao Aljeksandra Ljumezija za mesto glavnog državnog tužioca kao jedinog kandidata za taj položaj. Pre odluke, pet kandidata je povuklo svoje kandidature, navodeći da je TSK prekršio postupak odabira i da je bilo članova koji su imali upitne mandate, odnosno da su određeni članovi javno saopštili svoje stavove. Više informacija (na albanskom) na <http://www.gazetaexpress.com/lajme/vec-aleksander-lumnezi-mbetet-ne-gare-per-kryeprokuror-78234/?archive=1>

¹⁷ Razgovor Balkanske grupe, tužilac, Priština, 17. jun 2016

¹⁸ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 16. jun 2017. i Savet Evrope, Detaljni izveštaj o proceni stanja pravosuđa, Strazbur, januar 2018, može se preuzeti na <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

¹⁹ Razgovor Balkanske grupe, sudija Vrhovnog suda, Priština, 16. jun 2016. i savetnik za sudsku administraciju, Priština, 20. decembar 2016

²⁰ Takozvani paket pravosudnih zakona, koji je sproveden 2015. godine, je zahtevao da ukupno 35 uredbi i uputstava odobre SSK i TSK. Niti jedan savet nije uspeo da na vreme usvoji zakonske mere.

²¹ Ovaj novi paket zakona uključuje Zakon o sudovima, Zakon o Sudskom savetu Kosova, Zakon o Tužilačkom savetu Kosova i Zakon o disciplinskim odgovornostima sudija i tužilaca.

1.2 Sudska nezavisnost

Ustavom se garantuje podela vlasti između tri grane - zakonodavne, izvršne i sudske.²² Pravosuđe, iako je formalno nezavisno od političkih institucija, se u praksi bori da slobodno vrši svoje dužnosti. Javnost percipira sudove i tužilaštvo kao tela gde dolazi do veoma velikog uticaja politike.²³ Kosovo pati od široko rasprostranjenog utiska da ga vodi politička elita koja je van zakona i koja kontroliše svaki aspekt društva.²⁴ Nedostatak nezavisnosti pravosuđa je zabeležio i određeni broj važnih aktera i posmatrača. U januaru 2014. godine, 17 od 27 sudija EULEX-a je objavilo saopštenje u kome izražavaju sumnju da će kosovske sudije moći da deluju nezavisno u određenim predmetima zbog visokog nivoa političkog uticaja.²⁵ U avgustu 2018. godine, specijalno tužilaštvo je podnelo ostavku nakon optužbi da je državni tužilac vršio pritisak na njih nakon izdavanja poziva za saslušanje visoko pozicioniranih političara, što je dovelo do talasa protesta.²⁶ Vlada poriče da je bilo pokušaja vršenja uticaja na pravosuđe, ali optužbe da pravosuđe i dalje nije nezavisno od političkih institucija su česte i verodostojne. One dolaze od različitih izvora, čak i iz samog pravosuđa.²⁷

Nedostaci u okviru SSK i TSK su tekući problem. Problema ima mnogo i mogu se pronaći na svim nivoima. Oni su strukturalne, organizacione i prirode vladavine prava. Na odabir članova često utiču drugi akteri. Praksa pokazuje da su članovi sa upitnim mandatom ostali na položaju. Ovo se vidi na primeru gde je jedan član TSK bio na položaju osam godina, pored toga što je zakonom propisano da mandat traje pet godina.²⁸ TSK je u prošlosti optuživan da je naneo štetu vrednostima, etici i imidžu institucije time što je branio i nastavio sa praksom nezakonitih imenovanja.²⁹

²² U okviru ustavnih odredbi (čl. 4), Kosovo se zasniva na principu podele vlasti i mehanizama međusobne kontrole. Skupština ima zakonodavna ovlašćenja, dok je Vlada odgovorna za sprovođenje zakona i državnih politika, dok sudovi nezavisno obavljaju svoje pravosudne dužnosti.

²³ “Otprilike 70,7% ispitanika veruje da je manja verovatnoća da će politički uticajni ljudi biti kažnjeni pred zakonom. [...] Pored toga, kada je ispitanicima postavljeno pitanje koje pravosudne ustanove imaju najveći politički uticaj, 72,4% ispitanika je odgovorilo da su sudovi institucije sa najvećom stopom političkog uticaja, nakon čega sledi tužilaštvo (68,3%)”. Grupa za pravne i političke studije, Indeks učinka vladavine prava na Kosovu (RoLPIK), 4. izdanje, Priština, oktobar 2018, str. 10, može se preuzeti na <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2018/10/RoLPIK-4ENweb.pdf>

²⁴ Međunarodna krizna grupa, Vladavina prava na nezavisnom Kosovu, 2010, str. 9

²⁵ Pismo sudija EULEX-a, Priština, 22. januar 2014, može se preuzeti na http://gazetajnk.com/repository/docs/dokumenti_i_Eulex.pdf

²⁶ RSE/RS servis za Balkan, Demonstranti na Kosovu zahtevaju ostavku glavnog tužioca, Radio slobodna Evropa, 22. avgust 2018, može se preuzeti na <https://www.rferl.org/a/kosovo-protesters-demand-chief-prosecutor-s-resignation/29447972.html>

²⁷ Primer se može pronaći u prethodnoj belešci. Takođe, direktor Kosovskog pravnog instituta, Betim Muslljiju, je 2016. godine izjavio da je sistem pravosuđa na Kosovu i dalje talac politike, te da se poverenje građana u sistem čak i pogoršava. Videti Arton Konuševci, Pravni sistem kompromituje politika, Radio slobodna Evropa, 8. avgust 2016, može se preuzeti (na albanskom) na https://www.evropaelire.org/a/27902562.html&sa=D&ust=1518102306870000&usq=AFQjCNE7PU_eztjaLMCwccqZ9h_4FIZQjQ Ambasador Ujedinjenog Kraljevstva, Rori O’Konel, je izjavio da je “pravni sistem na Kosovu neuspeli projekat”, govoreći o predmetu bivšeg predsednika opštine Kačanik, Džabira Žarkua, koji je osuđen na uslovnu kaznu od dve godine u zatvoru, može se preuzeti na <http://lajmi.net/oconnell-si-ka-mundes-i-qe-gjyqesori-vepron-brenda-dites-per-qytetaret-e-thjesht-e-hesht-per-profile-te-larta/>

²⁸ Član 7 Zakona br. 03/L-244 o Tužilačkom savetu Kosova, koji je tada bio na snazi, je naglašavao da se članovi Saveta biraju na petogodišnji mandat, mada je Savet, suprotno zakonu, odlučio da produži mandat svojih članova. I.S. je imenovan u članstvo 2011. godine. U januaru 2013. godine, usled izmena i dopuna, I.S. je ponovo imenovan kao član. Njegov petogodišnji mandat bi trebalo da je priveden kraju u februaru 2016. godine, mada je vršio funkciju sve do januara 2018. godine. Videti više na: Kosovski pravni institut Nezakonitost Sudskog saveta i Tužilačkog saveta, Priština, novembar 2016, može se preuzeti na <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2016/11/3.-Brief-analysis-Illegality-of-KJC-and-KPC-13.11.2016-1.pdf>

²⁹ Kosovski pravni institut, Nezakonitost Sudskog saveta i Tužilačkog saveta, 2016

SSK se takođe suočavao sa kritikama. U toku odabira četrnaest sudija u 2016. godine, uredbe su menjane u sred postupka, što je značilo da su sudije birane po različitim kriterijumima.³⁰

To je dovelo u pitanje neutralnost oba saveta, koji nisu uspjeli da prate interne uredbe i koji su malo uradili kako bi tužioce/sudije zaštitili od spoljnih uticaja. Veoma poznata afera “Pronto” je potvrdila sumnje da se Vlada redovno mešala u pravosudna pitanja.³¹ Pored toga, kada je u novembru 2018. godine pokrenut niz usmenih saslušanja službenika stranke koja je tada bila na vlasti, glavnom tužiocu u tom predmetu nije bilo dozvoljeno da u javnosti pročita tačke optužnice.³²

Percepciju nezavisnog pravosuđa dalje kompromituju pojedinačne sudije koje se stavljaju na raspolaganje u smislu privatnih sastanaka sa strankama koje se suočavaju sa predmetima koje dotične sudije vode. Iako potencijalno bezazlene u suštini, to sudije izlaže neprikladnom uticaju.³³

1.3 Transparentnost i odgovornost

Transparentnost i odgovornost, u smislu javnog uvida u učinak pravosuđa, su ključni za osiguravanje poverenja u sistem. Pravosudni sistem na Kosovu nema ove osnovne karakteristike.³⁴ Interno govoreći, mehanizmi koji sudije, tužioce i upravne organe drže odgovornim su slabi na svim poljima. SSK i TSK imaju veoma formalistički pristup u merenju efikasnosti, što smanjuje pojedinačnu odgovornost.

Uprava Vrhovnog suda ovaj nedostatak odgovornosti pripisuje nedovoljnim disciplinskim merama i ličnoj odgovornosti. U okviru pravosuđa ne postoji sistemska procena koja bi dovela do kazni zbog prekršaja. Zvaničnik EU je izjavio da “niko nije otpušten usled loših ocena”. SSK i TSK nisu sproveli nikakvu celokupnu ili delimičnu procenu učinka.³⁵ Vlada je takođe uverena da niti jedno telo ne poštuje u potpunosti zakon, te da niti jedna strana ne ispunjava svoje obaveze.³⁶ U tom smislu, postoji manjak stvarnih mehanizama kontrole u smislu rada saveta.³⁷

³⁰ Ibid.

³¹ Procureli snimci prisluškivanja iz 2016. godine, poznati pod nazivom “Pronto afera”, iznose navode o kronizmu na visokom nivou, ali su i doveli u pitanje nezavisnost sudova. Medijski članak se može preuzeti na <http://prishtinainsight.com/pronto-2-leaked-wiretaps-kosovo-ruling-party-officials-scandal-continues/>

³² Jeta Džara i Bljerta Iberdemaj, Tužiocu zabranjeno da pročita optužnicu u slučaju afere “Pronto”, Pristina Insight, 15. novembar 2018, može se preuzeti na <https://prishtinainsight.com/prosecutor-barred-from-reading-indictment-in-pronto-affair-case/>

³³ OEBS, Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: Institucionalne i funkcionalne dimenzije, januaru 2012. i BIRN Kosovo “Incident večere Specijalnog suda Kosova pokreće pozive za opoziv”, mart 2019, može se preuzeti na <https://balkaninsight.com/2019/03/08/kosovo-special-court-dinner-incident-sparks-impartiality-calls/>

³⁴ Razgovor Balkanske grupe, opštinski službenik, Priština, 2. oktobar 2015

³⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Sudskog saveta Kosova, Priština, 15. maj 2017. i zvaničnik Tužilačkog saveta Kosova, 12. maj 2017.

³⁶ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik, Ministarstvo pravde, 3. jul 2017

³⁷ Predsednik imenuje i otpušta sudije i tužioce po predlogu SSK i TSK. Međutim, ovlašćenje predsednika je ograničeno. Oba saveta mogu predložiti istog kandidata, i ako predsednik odbije da imenuje ili ponovo imenuje određenog kandidata prvi put. Predsednik ne može odbiti predlog drugi put. Videti više u presudi Ustavnog suda od 20. jula 2012. godine u predmetima K.O.29/12 i K.O.48/12 o predloženim ustavnim izmenama koje je dostavio predsednik Skupštine, može se preuzeti na http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Aktgij-kim%20Anex%20A&B%20KO29_48_12_ANG.pdf

Što se tiče aktivnih sudija, Zakon o sudskom savetu navodi da sudije sa trajnim mandatom moraju prolaziti proveru svake treće godine, mada samom SSK ostavlja definiciju navedenog procesa.³⁸ Ono što je SSK uradio je određivanje 1/3 sudija korišćenjem funkcije “RANDOM” (srp: “NASUMIČNO”) u Ekselu. Samim tim, SSK vrši procenu isključivo sudija koje su se prijavile za unapređenje kroz nasumičan odabir.³⁹ I pored toga što je proces bio u kontinuitetu transparentan i pošten, pitanje da li će sudije zapravo i biti ocenjene u navedenom trogodišnjem okviru je jednostavno stvar sreće. Pored toga, uredba trenutno navodi da se ukupan broj bodova kreće između 1 i 100, dok već 30 bodova nosi ocenu “dovoljan”, što dovodi do niskih kriterijuma.⁴⁰ Čak i studenti prava prolaze kroz stroži proces ocenjivanja nego što je slučaj sa sudijama. Ovo se mora promeniti; trebalo bi organizovati temeljne procene učinka za sve sudije najmanje jednom u tri godine.

Što se tiče spoljnog sveta, stanovništvo često nema znanja o načinu rada i nema poverenja u rad sudova.⁴¹ Sudovima se u velikoj meri upravlja van očiju javnosti, što krši princip javnosti rada.⁴² To je u suprotnosti sa dobrim pravosudnim praksama, jer iskustvo pokazuje da je veća odgovornost sudija bila efikasnija u poboljšanju efikasnosti pravosuđa, nego jačanja bilo finansijskih, bilo kadrovskih resursa.⁴³ Iako sudije nisu navikle da rade pod budnim okom javnosti, javnosti bi trebalo pružiti više informacija o rezultatima pravosudnih procesa. Sudije su navikle da pretrese organizuju u svojim kancelarijama, a ne u sudnicama. To se gotovo univerzalno primenjivalo na građanske parnice i primenjuje se u svim osim u krivičnim predmetima najvećeg nivoa.⁴⁴ Javnost, civilno društvo i mediji bi trebalo da imaju razuman pristup kako bi pratili predmete, što se otežava ukoliko sama lokacija nije adekvatna. Stroga primena postojećeg zakonodavstva, javni pretresi na adekvatnim lokacijama, a ne u kancelarijama sudija se mora desiti uz pojednostavljenu logistiku upotrebe sudnica.

Pored toga, u pokušaju da poveća stopu transparentnosti, pravosuđe se obavezalo da objavi svoj dnevni red javno. Zapravo, nova stranica sudova ima značajan prostor posvećen prikazivanju dnevnih pretresa, zajedno sa vremenom i lokacijom, imenom predsedavajućeg sudije u predmetu, kao i najnovijim vestima o statusu pretresa. Novi alat takođe ima u ponudi i kalendar kako bi se proverili budući (ili prošli) pretresi. Nažalost, pošto zakon to ne zahteva, sudovi nemaju praksu da koriste ovaj alat. Dok neki sudovi prikazuju detaljan raspored, drugi tek ažuriraju podatke kada se radi o određenim sudijama. Takođe je česta praksa da se pokazuje poruka “Nema pretresa”. Internet stranica Vrhovnog suda ne obuhvata ovu opciju.⁴⁵

³⁸ Zakon br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova, čl. 28.4

³⁹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Sudskog saveta Kosova, Priština, 26. jul 2017. i zvaničnik Osnovnog suda u Prištini, Priština, 21. februar 2018

⁴⁰ Uredba 011/2019 o Sudskom savetu Kosova o izmenama i dopunama Uredbe (11/2016) o oceni učinka sudija, čl. 2

⁴¹ Možete saznati više o ovoj tematici u Balkanska grupa za istraživanje u oblasti javnih politika, Kosovsko pravosuđe ne uspeva da komunicira sa javnošću, Priština, jul 2019, može se preuzeti na <https://balkansgroup.org/blog/post/articles/kosovo-judiciarys-failure-to-communicate-to-the-public>

⁴² I Zakon br. 03/L-006 o spornom postupku i Zakon 04/L-123 o Krivičnom zakoniku sadrže odredbe koje se tiču javnosti sudskih pretresa i učešća javnosti i drugih zainteresovanih stranaka.

⁴³ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik, Osnovni sud u Prištini, Priština, 25. jul 2016

⁴⁴ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudsku administraciju, Priština, 20. decembar 2016

⁴⁵ Praćenje rada koje je obavio BPRG u toku jula 2019. godine je pokazalo da su osnovni sudovi u Uroševcu, Đakovici i Prizrenu bili najposvećeniji ažuriranju rasporeda. Sa druge strane, Vrhovni sud ne koristi ovaj alat, te ne pruža informacije o rasporedu. Drugi osnovni sudovi i Apelacioni su negde na pola puta, te pružaju samo delimične informacije koje se obično tiču određenih konkretnih, digitalno aktivnijih sudija.

Ukoliko je publicitet pretresa problematičan, utoliko su problematične i sudske odluke. Važeće zakonodavstvo zahteva da svi sudovi objave sve presude, ali ozbiljan napor ka realizaciji je počeo tek uz pokretanje trenutne verzije njihovih internet stranica u prvom kvartalu 2019. godine.⁴⁶ Od tog momenta se može pronaći kompletnija lista sudskih presuda na internet stranicama dotičnih sudova, dok jedino Apelacioni sud i Vrhovni sud stavljaju na raspolaganje ranije arhive, a čak ni one nisu sveobuhvatne. Određene pojedinačne sudije iz osnovnih sudova su ubacile svoje presude u sistem, ali većini presuda se ne može pristupiti osim kroz zahtev o pristupu informacijama od javnog značaja, što kao kriterijum ima poznavanje konkretnih detalja predmeta.

Sve u svemu, transparentnost se polako popravlja kao rezultat ovih napora SSK i pojedinačnih sudova, mada postoji značajan prostor za napredak. Pre svega, pravosudne baze podataka su i dalje raštrkane u različitim sudovima, te ne postoji jedinstvena tačka pristupa. Uvođenje funkcionalnog sistema upravljanja predmetima i jedinstveni sistem identifikacije predmeta je omogućio praćenje predmeta kroz više sudskih instanci. Međutim, pristup dotičnim odlukama i dalje zahteva znanje u smislu kom sudu bi se trebalo obratiti. Kratkoročno, kada su sudovi upoznati sa kriterijumima principa transparentnosti i kada proces objavljivanja postane rutina, SSK bi trebalo da vodi prelaz na jedinstvenu pravosudnu bazu podataka za čitavo pravosuđe. Čini se da je trenutni softver u stanju da to odradi, tako da je u ovoj fazi to pitanje organizacije i volje.

Pored toga, trenutno se objavljuju samo nove sudske presude. Zakon zahteva da sud objavi presudu, što znači da se sudski nalozi i drugi dokumenti koji proizilaze iz sudskih postupaka (poput poziva za saslušanje ili odluka po pitanju izuzeća sudija) ne objavljuju. To bi trebalo da bude srednjoročni prioritet SSK i sudova. Dugoročno, trebalo bi zahtevati unošenje starijih presuda kako bi se osigurala sveobuhvatnost pravosudne baze podataka. Na kraju, sudovi moraju početi ozbiljno i stalno koristiti internet alat koji je na raspolaganju na stranici kako bi lista zakazanih pretresa bila ažurna i tačna.

1.4 Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca

Istorijski gledano, sprovođenje disciplinskih mera u okviru pravosuđa i tužilaštva na Kosovu je vršilo posebno odeljenje. Na samom početku je to bila funkcija Jedinice za sudsku inspekciju koju je 2001. godine formirao UNMIK. 2008. godine je to postala uloga Kancelarije za disciplinske postupke (KDP), što je kasnije predato u ruke pravosuđu nakon proglašenja nezavisnosti.⁴⁷

U teoriji, ova Kancelarija (poput pređašnje Jedinice) bi bila specijalizovano, združeno odeljenje koje bi bilo u stanju da sprovede nezavisne istrage po pitanju sudskih ili tužilačkih prekršaja. Ove istrage bi nakon toga bile predstavljene adekvatnom Savetu uz predlog sankcije, dok bi Disciplinska komisija donela odluku. U praksi, ovaj sistem nije uspeo da osigura odgovornost i disciplinu, dok mnogi akteri smatraju da to telo nije uspelo da ostvari svoj mandat.⁴⁸ Konfuzna pravna priroda KDP i njeni nejasni strukturni odnosi sa SSK i TSK su doprineli negativnoj slici integriteta disciplinskih postupaka, te su doveli u pitanje uticaj saveta na istrage KDP. U razgovoru u Ministarstvu pravde, jedan zvaničnik je

⁴⁶ Nova internet stranica SSK i, samim tim, osnovni sudovi na Kosovu, je pokrenuta 19. aprila 2019. godine i rezultat je podrške koju je pružio Program za jačanje pravosuđa, kojim upravlja USAID.

⁴⁷ 2008. godine, UNMIK je odobrio administrativno uputstvo br. 2008/7 i transformisao Jedinicu za sudsku inspekciju u Kancelariju za disciplinske postupke

⁴⁸ Razgovor Balkanske grupe, službenik EU, Priština, 27. jul 2017

bio veoma izričit, te je izjavio da “sudije i tužioci koriste KDP kako bi ucenjivali jedni druge, a ne kako bi rešili pitanja pritužbi”.⁴⁹

Negativna reakcija javnosti i stalni pritisak međunarodnih aktera su konačno doveli do ponovnog razmatranja disciplinskog sistema.⁵⁰ U novembru 2018. godine, Skupština je usvojila novi Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, rasformirajući na taj način KDP i prenoseći njena istražna ovlašćenja u ruke dotičnih saveta. Njeno osoblje je podeljeno između SSK i TSK kao pomoćno osoblje u disciplinskim postupcima, mada je odgovornost za usmeravanje istraga sada prenetu u ruke ad hok panela. Njih čine sudija i tužioci koji se raspoređuju u sud ili kancelariju koja nije ista kao i lice pod istragom. To bi trebalo da kompenzuje manjak iskusnih istražnika koje je KDP uvek imala.⁵¹

Glavni izazovi koje uvodi novi zakon se tiču zastarevanja, koje je povećano na 5 godina. Uloga dotičnog predsednika suda ili glavnog tužioca kao prvog filtera je ojačana, pošto je to lice prvo koje analizira pritužbu (ili unapređuje istragu ex-officio) pre nego što se dostavi ad hok panelu. Panel će proslediti svoje zaključke, zajedno sa potencijalnim predlogom za kažnjavanje, Savetu, koji će onda zakazati usmeni pretres kako bi se donela odluka u predmetu. Na odluku se mogu žaliti obe stranke u postupku Vrhovnom sudu.

Ovim procesom su uvedeni stroži vremenski okviri i rokovi kako bi se izbegao prekomeran broj predmeta gde je došlo do zastarevanja pre nego što je istraga privedena kraju, što bi sudije i tužioce oslobodilo odgovornosti. Nove uredbe su već usvojene u oba saveta kako bi se detaljnije pojasnili interni procesi. 2019. godine je TSK objavio ažuriranu verziju Etičkog kodeksa za tužioce, mada nov sistem još uvek nije stavljen u pogon. Prelazna klauzula koja je uključena u zakon takođe navodi da do juna 2019. godine moraju biti privedeni kraju tekući postupci u skladu sa starom procedurom. Samo će novi predmeti biti obrađivani po novom sistemu. Do sada je SSK doneo 2 disciplinske odluke za mere počinjene u 2018. godini, te novi zakon još uvek nije primenjen. U oba slučaja se Disciplinska komisija odlučila za ograničeno smanjenje plate.⁵²

Još jedan problem je činjenica da se TSK snažno opire bilo kakvom objavljivanju bilo kog dela disciplinskog postupka, i pored toga što je imao više problema u prošlosti u tom pogledu. 2016. godine, Osnovni sud u Prištini je presudio da TSK mora objaviti imena tužilaca koji su proglašeni krivima za neprofesionalno ponašanje nakon utuženja od strane KDP.⁵³ Pored toga, novi zakon je konkretno uveo princip transparentnosti, te zahteva da oba saveta objave odluke nakon što iste postanu završne.⁵⁴ Iako je SSK već uključio dotični odeljak na svoju internet stranicu, koji je jasno vidljiv i koji zauzima centralno mesto, TSK i dalje okleva u otkrivanju informacija.

⁴⁹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, 3. jul 2017

⁵⁰ Evropska komisija je uključila u svoj Izveštaj o zemlji za Kosovo ponovne kritike po pitanju slabe primene disciplinskog programa, te je naglasila potrebu izmene i dopune zakona kako bi se ojačali postojeći mehanizmi. Videti Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2016. godinu, 9. novembar 2016, str. 15 i Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, 17. april 2018, str. 15

⁵¹ Razgovor Balkanske grupe, službenik SSK, Priština, 26. jul 2017

⁵² Videti Odluke Disciplinske komisije br. 1/2019 i 2/2019, može se preuzeti (na albanskom) na <http://www.gjyqesori-rks.org/vendimet-e-komisionit-disiplinor/>

⁵³ Na primer, videti Ervin Ćafmola, Kosovski sud podržao zahtev BIRN-a za transparentnost, Balkan Insight, 20. jul 2016, može se preuzeti na <http://www.balkaninsight.com/en/article/birn-legal-victories-set-precedent-for-transparency-07-19-2016>

⁵⁴ Zakon br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti za sudije i tužioce, čl. 14.5

1.5 Korupcija u pravosuđu

Građani Kosova na pravosuđe i dalje gledaju kao na jednu od najkorumpiranijih javnih institucija.⁵⁵ Od trulog pravosuđa se ne može očekivati da se bori sa široko rasprostranjenom korupcijom koja prožima čitavo društvo. Pravosuđe mora interno eliminisati korupciju kako bi moglo krivično goniti spoljnu korupciju. Izazov je pre svega proceniti koliko je pravosuđe u stvarnosti korumpirano i kako se manifestuje korupcija.

Određeni broj izveštaja koji su sačinile međunarodne organizacije je podvukao visok nivo percepcije korupcije u okviru kosovskog pravosuđa.⁵⁶ Međutim, tek je nekoliko predmeta u smislu borbe protiv korupcije protiv pravosudnih zvaničnika pokrenuto. I kada do toga dođe, osuđujuće presude su retke.⁵⁷ Zabrinjava i to što niti SSK niti TSK nisu u stanju da pruže bilo kakve podatke o broju sudija ili tužilaca koji su bili pod istragom ili kojima je suđeno; konkretni podaci ne postoje.⁵⁸ Postoji nekoliko optužnica protiv sudskog ili tužilačkog osoblja, mada su nedosledni nadzor i prekomerna dužina sudskih postupaka ograničili izloženost, te nisu doveli do preventivnog efekta. Trebalo bi uložiti dalje napore kako bi se prekinula predstava nepovredivosti.⁵⁹

Istraga EULEX-a je pokazala da je korupcija prisutna u svim nivoima društva i institucijama, uključujući i pravosuđe.⁶⁰ Sam EULEX su potresle optužbe za korupciju. Nedostatak transparentnosti u disciplinskom postupku doprinosi percepciji da je takav vid korupcije široko rasprostranjen. Mediji često izveštavaju o optužbama za nepotizam, podmićivanje, vršenje političkog uticaja i drugim zloupotrebama vlasti.⁶¹

⁵⁵ Grupa za pravne i politične studije, RoLPIK, oktobar 2018, str. 11

⁵⁶ Videti UNDP Javni puls, februar 2019. i Indeks percepcije korupcije za 2018. godinu Transparency International

⁵⁷ Freedom house, Sloboda u svetu, Vašington DC, 2018, može se preuzeti na <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/kosovo>

⁵⁸ Zvaničnici TSK i SSK su odgovorili na ovo pitanje sa "Po našim saznanjima, nemamo podatke za dato pitanje". Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik TSK, Priština, 12. maj 2017. i zvaničnik SSK, Priština, 15. maj 2017

⁵⁹ U julu 2019. godine, Osnovni sud u Prištini je imao preliminarni pretres u predmetu protiv službenice Vrhovnog suda, Bukurije Hadžimurati, koja je optužena da je između 2011. i 2013. godine primila preko 13 hiljada evra. Tužilaštvo je podiglo optužnicu protiv nje krajem 2016. godine (najmanje 3 godine nakon pokretanja istrage), a suđenje je počelo tek 3 godine kasnije.

⁶⁰ Žan-Pol Žak, Izvešaj o EULEX-u, Brisel, april 2015, str. 17

⁶¹ Kosova Press, Privremena suspenzija sa sudijom do kraja krivičnog postupka, 27. jul 2015, može se preuzeti na

<http://www.kosovapress.com/en/elections-2014/security/konfirmohet-suspendimi-i-salih-mekajt-47727/>

Balkan Insight, Kosovo predaje u nadležnost druge strane prijave za posao usled tajnih snimaka o nepotizmu, 15. avgust 2016, može se preuzeti na

<http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-outsources-employment-bids-amid-nepotism-wiretaps-08-15-2016>

Internews Kosova, Podignuta optužnica protiv sudije u primanju mita, 15. januar 2017, može se preuzeti na

<http://internewskosova.org/news/corruption/?lang=en>

RTKLive, Nedostatak tužioca odlaže suđenje protiv bivših službenika Vrhovnog suda, 24. maj 2019, može se preuzeti na <https://www.rtklive.com/sq/news-single.php?ID=352170>

Domaći izveštaji koje izdaje Agencija za borbu protiv korupcije (ABK) i državni revizor ukazuju na ozbiljne slučajeve lošeg upravljanja u okviru institucija pravosuđa.⁶² Postoje povremene optužbe da se korupcija manifestuje na otvorenom, poput primanja ili davanja mita. Međutim, korupcija u pravosuđu takođe ima i suptilnije oblike. Često se za sudije ili tužioce govori da su prijatelje i porodicu bolje tretirali, da odlažu suđenja, da dopuštaju da predmeti zastare, odnosno da menjaju ishod predmeta usled političkih pritisaka. Oni su bili optuživani da saraduju sa članovima Vlade, političkim strankama ili vlasnicima preduzeća. Ovi vidovi korupcije - nepotizam i politički uticaj - su daleko teži za dokazivanje od davanja ili primanja mita u novcu, što iskorenjivanje tih vidova korupcije čini posebno teškim.

Ono što predstavlja još veću zabrinutost jeste da se sudije međusobno udružuju i pomažu jedni drugima. Takav vid protekcije je bio očigledan u predmetu protiv predsednika Apelacionog suda, koji je 2017. godine optužen za primanje mita kako bi pustio zatvorenika na slobodu. Predmet je vođen daleko od očiju javnosti; kritičari su ovaj potez videli kao pomoć sudiji, a ne optuženom.⁶³ Određene sudije se redovno nalaze u preduzećima koja posluju u nelegalnim objektima ili preduzećima za koja se zna da imaju veze sa kriminalcima.⁶⁴

Korupcija u pravosuđu se takođe proteže i na to kako se pravosudni sistem obračunava sa spoljnim slučajevima korupcije (npr. kako se vrši utuživanje i donošenje odluke po predmetima korupcije). Rizik od izricanja zatvorske kazne za korupciju je i dalje nizak. Od januara 2016. do decembra 2018. godine, različiti sudovi su pokrenuli postupke protiv 67 lica za koje smatra da su bitni pojedinci, od čega je njih 12 osuđeno više od jedanput. Niti jedan od ovih visokih zvaničnika nije osuđen na zatvorsku kaznu u toku ovog perioda.⁶⁵

Tužiocima se često suočavaju sa kritikama zbog neefikasnosti u borbi protiv korupcije. Broj nerešenih predmeta samo raste, dok u predmetima protiv više osumnjičenih dolazi do zastarevanja. Profesionalno kršenje etike rada je široko rasprostranjeno. Civilno društvo je radilo na preko 600 disciplinskih postupaka protiv tužilaca zbog kršenja standarda rada u toku preliminarnih i krivičnih istraga od 2013. godine.⁶⁶ Smatra se da tužiocima omogućavaju zastarevanje u predmetima korupcije, da oštećuju dokazni materijal ili da ne sprovode temeljne istrage.⁶⁷

Borba protiv korupcije se samo pogoršava kada optužnice dođu do sudova. Sudije često odlažu pretraze jer se stranke ne pojavljuju, odnosno jer tužiocima ne uspevaju da dostave potpun dokazni materijal

⁶² U jednom slučaju tendera SSK za automehaničarske usluge, gde je stari ugovor istekao i gde novi mora biti potpisan, novi ugovor je šest puta skuplji od prethodnog. Ovaj primer naduvanih cena je vid korupcije koji je identifikovan u SSK. Razgovor Balkanske grupe, viši zvaničnik Agencije za borbu protiv korupcije, 30. septembar 2015. godine

⁶³ Kosovo 2.0, Medijski mrak po pitanju Saljija Mekaja, 22. maj 2017, može se preuzeti na <http://kosovotwopointzero.com/en/media-blackout-sali-mekaj/>

⁶⁴ Razgovor Balkanske grupe, pravni savetnik, Priština, 22. decembar 2016

⁶⁵ Videti Ehat Miftaraj, Betim Muslliju i Hirije Mehmeti, Integritet sistema pravosuđa u borbi protiv korupcije, Kosovski pravni institut, može se preuzeti na <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2019/01/IKD-Raporti-FINAL-ENG.pdf>

⁶⁶ Ehat Miftaraj i Betim Muslliju, Borba protiv korupcije bez kontrole pravosuđa, Kosovski pravni institut, mart 2018, str. 5-6 može se preuzeti na https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2018/04/2.-Fighting-Corruption-without-Judicial-Control_KLI-Report_english-version-29.03.2018.pdf

⁶⁷ Ibid.

ili dokumentaciju. Zajedno sa drugim vremenskim zaostacima, ovo čini da sudovi rade još sporije.

Uverenje da su čitava zemlja i njeno pravosuđe korumpirani je neosporno široko rasprostranjeno, ali u kojoj meri to odgovara stvarnom stanju stvari je i dalje u velikoj meri nerešeno. U borbi protiv problema korupcije u pravosuđu se zajedno moraju rešavati stvarni slučajevi korupcije i percepcije građana. Jedini način poboljšanja stanja pravosuđa u smislu ljudi je kroz stalne napore u borbi protiv korupcije. Dugački, spori postupci, manjak interesovanja u sprovođenju temeljnih istraga i stalno ponavljanje najmanje moguće kazne samo jačaju nedodirljivost.

U cilju borbe protiv korupcije, Kosovo je usvojilo svoj prvi Zakon o zaštiti uzbunjivača 2011. godine.⁶⁸ Taj zakon, koji je, u regionalnom kontekstu, veoma inovativan, je imao jače principe nego konkretni sadržaj, dok primene u praksi manjka. Iako je zakonom propisano da javne ustanove zaštite uzbunjivače od otpuštanja ili diskriminacije, u praksi ta odgovornost nije pretvorena u konkretne mere, te samim tim nije došlo do praktične realizacije. Kao posledica toga, uzbunjivači su redovno bili otpušteni, premeštani na niža radna mesta ili čak proglašavani krivim za krivična dela nakon pokušaja da razotkriju korupciju.⁶⁹

Skupština je 2018. godine usvojila novi Zakon o zaštiti uzbunjivača, vršeći izmene i dopune prethodnog zakona i uključujući preporuke Saveta Evrope iz protekle decenije.⁷⁰ Novi zakon zahteva da sve javne ustanove imenuju odgovorno lice koje će se baviti izveštajima u kojima se otkrivaju informacije koje se tiču pretnje po javni interes. On takođe definiše obaveze tih zvaničnika i samih ustanova, zajedno sa potencijalnim odgovornostima u slučaju da ne uspeju da ih ispune. Čak se i od većih korporacija zahteva da sprovedu u delo "interno uzbunjivanje", dok dotični regulatori tržišta mogu biti smatrani odgovornim ukoliko ne uspeju da izvrše nadzor primene zakona.

Sve u svemu, Savet Evrope je poprilično zadovoljan novom zakonskom regulativom, za koji se čini da je najnaprednija u regionu.⁷¹ Ukoliko bude adekvatno primenjen, ovaj zakon bi predstavljao značajan korak u borbi protiv korupcije, mada ostaje da se vidi hoće li institucije biti u stanju da ga primene na predviđen način, te da se privatni sektor prisili da ga poštuje.

Još jedna važna institucija u borbi protiv korupcije od spolja i unutar samog pravosuđa jeste Agencija za borbu protiv korupcije. ABK ima širok mandat u nadzoru državnih polisa u borbi protiv korupcije, mada nema izvršna ovlašćenja, tako da se mora oslanjati na saradnju sa policijom. Od 2011. godine, ova institucija ima zadatak da kontroliše primenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Trenutna verzija ovog zakona, koja je usvojena u aprilu 2018. godine u skladu sa preporukama Evropske komisije,

⁶⁸ Zakon o zaštiti uzbunjivača (avgust 2011)

⁶⁹ Jugoistočna koalicija o zaštiti uzbunjivača, može se preuzeti na <https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/>

⁷⁰ Zakon 06/L-085 o zaštiti uzbunjivača (decembar 2018)

⁷¹ Savet Evrope, Stupila na snagu zakonska regulativa o zaštiti uzbunjivača na Kosovu*, 2. januar 2019, može se preuzeti na <https://www.coe.int/en/web/corruption/-/legislation-on-protection-of-whistleblowers-enters-into-force-in-kosovo->

ima za cilj da identifikuje i spreči aktivnosti javnih službenika koje mogu uticati na njihov nepristrasan i objektivan učinak u procesu vršenja svojih dužnosti.⁷² Novi zakon je većeg obima i sveobuhvatniji je od prethodnih nedorečenih verzija. Kao što je to obično slučaj sa zakonima, neophodna je stroga primena kako bi se osigurao integritet u okviru pravosuđa.

ABK je tokom godina primetila povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije, sa 130 2008. godine na 390 2018. godine.⁷³ Takođe, ex-officio istrage su postale češća pojava, prema navodima godišnjih izveštaja. Dok ovo povećanje predstavlja pozitivni korak, ABK iznosi žalbe da se predmeti iz oblasti korupcije koji se dostavljaju sistemu pravosuđa ne tretiraju ozbiljno. Pored toga, zastoje u rešavanju predmetima se koristi kao izgovor za rešavanje složenijih predmeta. ABK se u kontinuitetu žali da se predmeti protiv korumpiranih zvaničnika stavljaju na stranu kako bi se rešili stariji predmeti u skladu sa planovima za smanjenje zaostatka.⁷⁴

U toku 2018. godine, ABK je prebacila 114 predmeta koji se tiču 121 pojedinca Državnom tužilaštvu i drugim nadležnim agencijama, što je dovelo do 90 optužnica u sudovima. U 56 slučajeva je doneta osuđujuća presuda, u većini slučajeva je nametnuta kazna u visini od 2 000 evra, dok je u nekoliko izuzetaka izrečena mera zatvorske kazne od 2 do 6 meseci, što, u skladu sa Krivičnim zakonikom, znači uslovnu kaznu. To znači da osuđeno lice ne ide u zatvor sve dok nema ponovnog kršenja zakona.⁷⁵ Što se tiče onih predmeta koji nisu bili dalje obrađeni, glavni razlog koji je dat Agenciji za borbu protiv korupcije je bilo povlačenje od strane tužilaštva.⁷⁶

1.6 Obuke i kapacitet sudija

Pravosudna akademija (PA), naslednik Kosovskog pravosudnog instituta, je institucija koja je odgovorna za obuku i stalno pravno obrazovanje sudija, tužilaca i drugih zaposlenih u pravosuđu. Njene glavne aktivnosti su organizovanje početnog programa obuke (PPO) za nove sudije i tužioce.⁷⁷ Prema novom zakonu, novi radnici prolaze kroz 12 meseci obavezne početne obuke, nakon čega ih čeka pripremni ispit pre nego što dobiju zvanje sudija ili tužilaca.⁷⁸

Pored toga, PA nudi stalni program obuke (SPO) kako bi se sudijama i tužiocima pomoglo u ažuriranju znanja. Ovaj SPO se pregleda jednom godišnje, što bi, u teoriji, trebalo da osigura da se pokrivaju najbitnija pitanja na tom polju. Odlazak na obuke je na dobrovoljnoj osnovi, osim ukoliko ih TSK

⁷² Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije (april 2018)

⁷³ Međunarodna krizna grupa, Vladavina prava na nezavisnom Kosovu, 2010, str. 4
Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2018, str. 7, može se preuzeti na <https://www.akk-ks.org/en/publi-kimet/1665/2019/1665>

⁷⁴ Razgovor Balkanske grupe, viši zvaničnik Agencije za borbu protiv korupcije, 30. septembar 2015. godine

⁷⁵ Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2018, str. 13

⁷⁶ Ibid. str. 12

⁷⁷ Početni program obuke je pokrenut 2008. godine. U toku 2019/2020. godine se vrši obuka sedme generacije. Do ove godine, većina sudija i tužilaca na Kosovu su morali da završe kurs pre nego što dobiju posao, što je u skladu sa zakonom. Pregled programa se može pronaći ovde https://ad.rks-gov.net/Uploads/Documents/PTF1920En_.pdf

⁷⁸ Član 31 Zakona 06/L-054 o sudovima i čl. 19 Zakona 05/L0-95 o pravosudnoj akademiji.

ne označi kao obavezne. Slično tome, Akademija nudi druge programe obuke za profesionalce u pravosuđu na ad hok osnovi. Međutim, ne postoje slični redovni programi profesionalnog razvoja za državne službenike.⁷⁹

Poboljšanje znanja i profesionalnih standarda jača kvalitet pravosudnog rada, te, samim tim, i poverenje javnosti. U praksi, ovo je i dalje problematično jer su obuke često zastarele i profesionalni kriterijumi su neadekvatni. Učesnici su izneli kritike na račun obuka i rekli da nisu korisne. Na primer, "Rekao sam predavaču da se ova obuka ne tiče onoga što je nama potrebno u radu".⁸⁰ Do određene mere, institucionalizacija SPO je počela da popunjava te praznine, mada bi PA morala da ojača program uz pristup koji je manje ad hok, a više strukturisan PA, SSK, TSK i sudska administracija imaju zadatak da vrše koordinaciju i izrade plan i program na način na koji je navedeno u zakonu i Strateškom planu Pravne akademije. Prpratna strategija obuke je neophodna kako bi se obezbedili kompatibilnost i deljenje znanja među sudijama, tužiocima i drugim zvaničnicima. To je sve od podjednake važnosti. Neophodno je rešavanje pitanja profesionalnog deficita službenika na osnovu pažljivo odabranih kriterijuma i potreba sudija, tužilaca i administrativnog osoblja. Pravosudna akademija, do danas, nema kapaciteta da zadovolji te potrebe. Ona nema stalno osoblje, te se oslanja na trenere koji su angažovani na kratko vreme ili na ad hok obuke koje omogućuje donatori.⁸¹

1.7 Pravosudna integracija severnog Kosova

Od proglašenja nezavisnosti 2008. godine, srpska većina na severu Kosova je odbijala da učestvuje u radu državnih ustanova. Organi koji se bave vladavinom prava gotovo da su prestali da postoje nakon što je čitava saradnja sa UNMIK-om prestala. Vlada Srbije je održavala minimalno prisustvo u toj oblasti pre svega kroz delimično funkcionalnu policiju i sudstvo. Odsečeni od jurisdikcije Beograda i odbacujući jurisdikciju Prištine, tu oblast je okarakterisalo bezakonje, te su počele da dominiraju kriminalne organizacije i siledžije, uz tek deklarativno prisustvo države.

Dijalog između Prištine i Beograda je počeo da rešava tu situaciju, uz naknadne sporazume kojima je vraćen određeni privid reda i zakona u regionu. Između Srbije i tog regiona su ponovo uvedene carinske provere, postojeće policijske snage su integrisane u Kosovsku policiju, dok su se 2017. godine obe strane usaglasile po pitanju primene sporazuma o pravosuđu, što se nije desilo od 2015.⁸² U roku od godinu dana su poslednji ostaci srpskog pravosuđa prestali da rade i zvanično su ih zamenili kosovski sudovi.

Politički gledano, to je bio značajan korak u normalizaciji stanja u regionu. U praksi, kosovske institucije nisu uspele da se pripreme svih tih godina zaostatka, te su morale da improvizuju u poslednjem momentu. Pravosudna akademija je morala da napravi intenzivan početni kurs za srpske sudije i tužioce u cilju zamene postojećeg uvodnog programa obuke, prevodioci su morali biti zaposleni pri

⁷⁹ Sigma i OECD, Analiza profesionalizacije više državne uprave i kako Zapadni Balkan može učiniti pomake napred, dokument 55, 2018, str. 66

⁸⁰ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 15. maj 2017

⁸¹ Ibid

⁸² Evropska služba spoljnih poslova, Srbija i Kosovo su se usaglasili oko završnih koraka u cilju primene sporazuma o pravosuđu na sastanku u okviru dijaloga kojim posreduje EU, 1. septembar 2019, može se preuzeti na https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eu-facilitated-dialogue-belgrade-pristina-relations/31573/serbia-and-kosovo-agree-final-steps-implementation-justice-agreement-meeting-eu-facilitated_en

Akademiji, u novim sudovima u Mitrovici, te u Apelacionom sudu.

Ni sama infrastruktura nije bila spremna, dok je određeni broj tehničkih odluka morao biti zbrzan u narednih nekoliko meseci kako bi se novi sudovi pokrenuli.⁸³

Kao rezultat tog napora, Osnovni sud u Mitrovici i njegova podružna odeljenja su konačno počeli sa radom u toku 2018. godine kako se novo osoblje privikavalo na rad i kako su privođeni kraju infrastrukturni projekti. Po prvi put u deset godina je postojalo potpuno funkcionalno pravosuđe u opštinama na severu Kosova, što samo po sebi nije malo postignuće, mada i dalje postoje strukturalni problemi.

I dalje nema dovoljno obuke za srpske službenike, uprkos sporom, ali stalnom napretku. Pored toga, još uvek nema dovoljno profesionalaca sa neophodnim kvalifikacijama. Na Kosovu ne postoji adekvatno pravno obrazovanje koje je prilagođeno kosovskom pravnom sistemu. Umesto toga, radi se po srpskom planu i programu, dok su oni tek od skora započeli sa interakcijom sa kosovskim pravosuđem kroz razne programe stažiranja i prve upise u Advokatsku komoru.⁸⁴ Jezička barijera i dalje predstavlja problem, mada je Osnovni sud počeo da dodeljuje predmete po jeziku, što definitivno predstavlja problem u smislu efikasne integracije, jer se posao deli po etničkim linijama. Pored toga, prevod pravne dokumentacije, od zakona i uredbi do konkretnih predmeta je problematičan, spor i često nekvalitetan.⁸⁵

Prema statistici kojom raspolaže SSK, u toku 2018. godine, Osnovni sud u Mitrovici je udvostručio svoje osoblje kada su se pridružili srpski službenici, a čak je uspelo da smanji broj zaostalih predmeta sa 10 768 na 8 929, što predstavlja smanjenje od 17,1%. Međutim, ostvarivanje prava na pravdu i izvršavanje odluka je i dalje problematično.

Ne postoji jedinstveni kriterijum za prihvatanje dokumenata koje su izdale paralelne strukture koje su tom oblasti upravljale u toku proteklih deset godina, a još manje za pravosudne odluke paralelnog srpskog pravosuđa. Mora se usaglasiti proces i objaviti što je pre moguće zbog pravne sigurnosti.⁸⁶ Nepoverenje između kosovskog i srpskog pravosuđa i dalje postoji, dok zapravo srpski sudovi u Leskovcu i dalje vode postupke koji se tiču kosovskog okruga Mitrovica. Pored toga, oni još uvek nisu predale arhive svojim tamošnjim kolegama.⁸⁷ Ovo predstavlja jasan izazov jurisdikcije i ne doprinosi pravnoj jasnoći. Stoga, moraju se uspostaviti formalni odnosi na nivou sudova, te se prenos predmeta mora obavljati bez daljeg odlaganja.

Dalju komplikaciju predstavlja to što i dalje nema javnih beležnika na severu koji govore srpski jezik, niti privatnih izvršitelja, što upis pravnih dokumenata i praktičnu primenu sudskih odluka čini nerazumno komplikovanim, uzevši u obzir ulogu obe institucije u okviru kosovskog pravnog sistema.

⁸³ Reze Hodža i Francisko Hose Garsia Martínez, Nešto je pošlo naopake? Integracija srpskih sudija i tužilaca sa severa u kosovski sistem pravosuđa, Grupa za pravne i političke studije, Priština, novembar 2018, može se preuzeti na <https://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2018/11/FINAL-REPORT-Integration.pdf>

⁸⁴ Jovana Spremo, Integracija sudija u kontekstu dijaloga između Beograda i Prištine, Advokatski komitet za ljudska prava, Beograd, maj 2019, može se preuzeti na <http://en.yucum.org.rs/wp-content/uploads/2019/05/Integracija-pravosudja-ENG-za-sajt-1-1.pdf>

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Reze Hodža i Francisko Hose Garsia Martínez, Nešto je pošlo naopake?, 2018, str. 9

⁸⁷ Jovana Spremo, Integracija pravosuđa, 2019, str. 24

Novi procesi odabira se nisu desili najmanje dve godine; to ne bi trebalo dalje odlagati.⁸⁸

1.8 Prekomeran broj zaostalih predmeta i neefikasnost

Usled poteškoća u procesu izgradnje države, manjka osoblja i resursa, kao i stalnog stanja tranzicije, sudovi su akumulirali popriličan broj nerešenih predmeta. Odlaganja u rešavanju predmeta doprinose niskom nivou poverenja u pravosuđe; jedan sudija je prokomentarisao: “Znam čoveka koji je počeo svoju građansku parnicu 2004. godine dok mu je kosa još bila crna, a predmet je priveo kraju 2013. godine... do tada je već osedeo”.⁸⁹ 2015. godine, kada je SSK počeo sa prikupljanjem integrisane statistike, bilo je 430 923 predmeta koji su čekali na rešavanje na različitim instancama, dok se taj broj popeo na 440 832 do kraja te godine.⁹⁰ Neefikasnost i sporost sudova ne utiče samo na pravosuđe, već usporava i privredni rast.⁹¹

2013. godine, SSK je usvojio prvu svoju strategiju kojom bi bilo omogućeno da Osnovni sudovi razviju sopstvene pristupe u borbi sa velikim brojem zaostalih predmeta.⁹² Nekoliko inicijativa koje su finansirali i predvodili donatori je takođe doprinelo smanjenju broja nerešenih predmeta, mada postoji ogromna doza zabrinutosti da će sav napredak prestati bez međunarodne pomoći.⁹³ Uvođenje privatnih izvršitelja je takođe pomoglo u sveukupnom stanju jer je olakšalo sudsko izvršenje, mada je dobijanje presude za izvršenje uopšte i dalje neorganizovano i predugo traje. Ombudsman procenjuje da broj sudskih presuda koje čekaju na izvršenje preko 100 000.⁹⁴

Sa druge strane, uvođenje novog Zakona o saobraćaju 2016. godine je pretilo da uništi već preopтереćene sudove. Novi zakon je tretirao saobraćajne kazne i sankcije kao krivična dela, što je zahtevalo sudsku presudu o bilo kakvim kaznenim merama, dok su saobraćajna pravila znatno pooštrena, što je odeljenjima za sitne prekršaje donelo nove predmete gotovo momentalno. Nije iznenađujuće, stoga, da je novi zakon izmenjen i dopunjen 2018. godine kako bi se policajcima omogućilo da sankcionišu prekršioce na licu mesta za sve osim najozbiljnije stvari.

⁸⁸ Reze Hodža i Francisko Hose Garsia Martinez, Nešto je pošlo naopako?, 2018, str. 8

⁸⁹ Razgovor Balkanske grupe, sudija u Privrednom odelu Osnovnog suda u Prištini, Priština, novembar 2015

⁹⁰ Sudski savet Kosova, Godišnji izveštaj sudova za 2015. godinu, Priština, februar 2016, može se preuzeti (na albanskom) na http://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/RAPORTI%20I%20PERGJITHSHEM%202015_22_02_2016.pdf

⁹¹ Neefikasna vladavina prava je ostavila trag i na privredi. Dok tromo, nesposobno sudstvo ne uspeva da sprovedi ugovore, banke pogoršavaju svoje kreditne ponude. “Čujemo veoma žustre kritike od privatnih banaka kada se radi o pravosuđu”, izjavio je Jan-Peter Olters, upravnik Svetske banke za Kosovo. Banke imaju milijarde za kreditiranje, ali puštaju u promet tek veoma mali deo toga. Hipoteke čine tek 22 miliona evra dugovanja, a državljanin Kosova koji želi da se prijavi za novi hipotekarni kredit će najverovatnije biti odbijen. Sve se svodi na vladavinu prava: nemoguće je da banke realizuju ugovor ili da uzmu svoj deo. Sudovima predugo treba da donesu presudu, a čak i tada banka ne uspeva da iskoristi situaciju pri oduzimanju imovine jer ljudi slabo idu na aukcije. Međutim, “banke bi mogle da urade mnogo više u cilju stimulisanja privrede, samo da su sudovi efikasniji”, primetio je Olters. Razgovor Balkanske grupe, Priština, septembar 2015

⁹² Sudski savet Kosova, Nacionalna strategija za smanjenje broja zaostalih predmeta, avgust 2013, može se preuzeti na [http://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/final%20-%20backlog%20reduction%20strategy%20\(1\)%20ENG.pdf](http://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/final%20-%20backlog%20reduction%20strategy%20(1)%20ENG.pdf)

⁹³ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudsku administraciju, Priština, 20. decembar 2016

⁹⁴ Koha.net, Ombudsman kaže da je pravni sistem paralizovan, te da oko 100 000 sudskih odluka čeka na izvršenje, 3. mart 2019, može se preuzeti na <https://www.koha.net/arberi/148227/avokati-i-popullit-thote-ka-hendikep-ne-sistem-in-gjyqesori-rreth-100-mije-vendime-gjyqesore-nuk-jane-zbatuar/>

Kao rezultat različitih inicijativa, vremenom je došlo do značajnog poboljšanja u rešavanju zaostalih predmeta. U toku 2019. godine je broj nerešenih predmeta na početku godine iznosio 245 515, što je 44% manje nego što je to bio slučaj tri godine ranije. Pokret “Kaži” (albanski: Fol) navodi da, ukoliko se nastavi sa ovom stopom rešavanja predmeta iz poslednjih nekoliko godina, i ukoliko ne dođe do pada u radu sa strane sudova ili tužilaštava, predmeti će biti rešeni do 2022. godine.⁹⁵ Međutim, kosovskim sudovima je 2017. godine trebalo u proseku 415 dana da reše predmet. To je više nego duplo od evropskog proseka, što, prema navodima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa Saveća Evropa (CEPEJ) iznosi 235 dana za građanske parnice, 315 za upravne sporove i 138 za krivične postupke.⁹⁶ Čini se da to može ukazivati na pristup sirove sile, odnosno gde se zaostatak ne smanjuje većom efikasnošću u svakodnevnom radu, već jednostavno iz razloga što se usmeravaju resursi različitih domaćih i inostranih aktera u tom pogledu na dati zadatak, što dovodi u pitanje samu održivost pravosuđa.

Alternativa koja se sve više istražuje je medijacija (posredovanje), vansudski mehanizam poravnanja kojim se rešavaju sporovi uz pomoć nepristrasnog posrednika. Medijacija je jeftiniji i brži način rešavanja sporova.⁹⁷ Stoga, program efikasne medijacije može u značajnoj meri smanjiti obim rada sudova, jer svaki predmet rešen u okviru medijacije znači jedan predmet manje za sudove. Kosovo je taj sistem predvidelo još 2008. godine, mada je tek 2019. godine usvojen novi Zakon o medijaciji.⁹⁸ Međutim, svest o alternativnim mehanizmima rešavanja sporova (AMRS) je i dalje na niskom nivou, mada koncept dobija na važnosti. Činjenica da su tri od sedam regionalnih centara zatvoreni ne doprinosi ostvarenju ciljeva.⁹⁹ Dalje finansiranje jačanje svesti i omogućavanje mehanizmu medijacije bi moglo da preusmeri veći broj predmeta iz sudova, te na taj način smanji zaostatak.

1.9 Funkcionalni pregled sektora vladavine prava

U toku proteklih deset godina je došlo do određenog broja intervencija u pravosuđu. Takođe je došlo i do pripreme sektorskih strategija. Međutim, nije pokrenut sveobuhvatni ili strateški pristup u cilju razvoja efikasne vladavine prava. Poteškoće različitih pravnih sistema su deo sektora vladavine prava. Ad hok reforme, nedostatak koordinacije rada Vlade, pravnog sistema i međunarodnih donatora doprinosi sveukupnom učinku pravosuđa.

⁹⁵ Jeton Zuljaj, Više od brojeva: Učinak tužilaštva i sudova u borbi protiv korupcije, pokret “Kaži”, Priština, maj 2018, može se preuzeti na <http://levizjafol.org/wp-content/uploads/2018/05/The-performance-of-Prosecutions-and-Courts-in-fight-against-corruption-for-2017.pdf>

⁹⁶ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Evropski pravni sistemi. Efikasnost i kvalitet pravde, izdanje za 2018. godinu (podaci iz 2016. godine), CEPEJ studija br. 26, Strazbur, oktobar 2018, može se preuzeti na <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

⁹⁷ Jedan sastanak u okviru medijacije košta tek 25 evra, Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, januar 2018.

⁹⁸ Zakon 6/L-009 o medijaciji (avgust 2018)

⁹⁹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, 17. april 2018, str.16

U novembru 2016. godine, Vlada je pokrenula Funkcionalni pregled sektora vladavine prava, na čijem čelu je trebalo da bude Ministarstvo pravde.¹⁰⁰ To je trebalo da bude drugi Funkcionalni pregled te vrste u zemlji, mada je jedinstven u smislu da je to u potpunosti lokalna inicijativa, bez međunarodne kontrole.¹⁰¹ Tri komponente su podeljene u sedam kategorija. Prva komponenta će izvršiti pregled pravnog okvira, druga će ispitati institucionalnu strukturu i zakonodavstvo, dok će treća analizirati saradnju među pravosudnim organima.¹⁰² Očekivani ishod Funkcionalnog pregleda je sveobuhvatna sektorska strategija.

Funkcionalni pregled je smešten u okvir SSP, sporazuma između EU i Kosova koji bi trebalo da zemlju približi standardima EU.¹⁰³ Nakon pokretanja 2016. godine, došlo je do stagnacije, dok je uloga i angažman međunarodne zajednice (koja bi pružila tehničku podršku, bilo EU ili SAD) zahtevala određenu dozu diskusije. Nakon toga je Vlada pala, a Pregled je ostao na čekanju do novembra 2017. godine. Nova Vlada je modifikovala sastav radne grupe i njenu strukturu, ponovo pokrećući proces.¹⁰⁴ Radna grupa se, u novom sastavu, sastala na kraju februara 2018. godine.

Vlada je očekivala da privede pregled kraju u roku od dve godine od dana prvobitnog pokretanja i, mada je taj rok probijen sada već za čitavu godinu, taj rok ostaje zvanična politika.¹⁰⁵ Rekonstrukcija 2017. godine, i pored toga što jeste usporila proces, je doprinela da proces obuhvata više aktera. 160 grupa ili pojedinaca je navedeno kao deo dotičnih radnih grupa, uključujući članove Vlade, predstavnike pravosuđa, Kabineta predsednika, profesore prava, NVO i donatore.¹⁰⁶ Očekuje se da će pregled zahtevati određene izmene Ustava i da će formalizovati mehanizme za borbu protiv korupcije.¹⁰⁷ Iako proces i dalje nije vođen u koordinaciji sa drugim paralelnim postupcima i inicijativama, validnost i izvodljivost strategije, kad god konačno bude usvojena, ostaje upitna.¹⁰⁸ Pored toga, na određenim pitanjima nije rađeno, poput osoblja i njihovog režima rada, koordinacije između Kosovske policije i tužilaštva, kao i infrastrukture.

Nova Vlada, koja bude formirana nakon vanrednih izbora na kraju 2019. godine će nastaviti sa Funk-

¹⁰⁰ Odluka Vlade br. 01/117, novembar 2016

¹⁰¹ Prvi Funkcionalni pregled je bio pokrenut za bezbednosni sektor 2013. godine i njegovu izradu je pratila međunarodna zajednica, Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, februar 2018

¹⁰² Sedam kategorija su 1. Konsolidacija pravnog i institucionalnog okvira u cilju unapređenja principa vladavine prava 2. Funkcionisanje pravosuđa 3. Transformacija krivičnog sistema 4. Unapređenje mehanizma za pristup pravdi 5. Uloga partnera i donatora 6. Mere borbe protiv korupcije 7. Privredna pravda. Odluka Vlade br. 24/2018, februar 2018

¹⁰³ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa jedne strane, i Kosova*, sa druge, oktobar 2015, čl. 83

¹⁰⁴ Odlukom Vlade br. 02/15 od novembra 2017. godine su državni tužilac i direktor Kosovske obaveštajne agencije udaljeni iz radne grupe, dok su dodati predstavnik kabineta predsednika, predstavnik iz redova kabineta predsednika Vlade i predstavnik Pravnog fakulteta Prištinskog univerziteta.

¹⁰⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, februar 2018

¹⁰⁶ Odluka Vlade br. 24/2018, februar 2018

¹⁰⁷ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, 3. jul 2017. i razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, februar 2018

¹⁰⁸ Barbara Matias i Francisko Hose Garcia Martinez, Funkcionalni pregled kosovskog sistema pravosuđa: pregled dosadašnjeg napretka, Grupa za pravne i političke studije, Priština, oktobar 2018, može se preuzeti na <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2018/10/GLPS-Policy-Note-Functional-Review-of-the-Justice-System-in-Kosovo-Final.pdf>

cionalnim pregledom i iskoristiće priliku da prevaziđe različite loše korake, počevši od određivanja realnog obima i vremenskog okvira, a na osnovu dosadašnjeg tempa napretka.

2. SUDSKA ADMINISTRACIJA

Kako bi se u potpunosti došlo do korena problema u pravosuđu, nije dovoljno fokusirati se samo na vladavinu prava. Neophodno je sagledati upravljanje, administrativne institucije i zaposlene sudova. Kako pravosuđe prolazi kroz reforme koje se ponavljaju, pre svega pod pritiskom EU i drugih međunarodnih donatora, vitalna uloga koju ima sudska administracija se u velikom delu ignoriše. Reforme se nisu fokusirale na poboljšanje kapaciteta administrativnog osoblja koje čini veliki deo sistema pravosuđa. SSK i TSK ne uspeavaju da drže sudije i tužioce odgovornim, te ne vrše primenu internih regulativa koje bi dovele do promena. Raspodela finansijskih sredstava i kadriranje se ne obavlja planski, dok se stvarne potrebe zanemaruju. Ukoliko, odnosno dok se ne poboljša administrativna strana pravosuđa, nije verovatno da će se reforme ukoreniti, dok je verovatno da će pravosuđe i dalje imati loš učinak.

2.1 Veličina i struktura

Sudski sistem na Kosovu čini 7 osnovnih sudova, Apelacioni sud i Vrhovni sud.¹⁰⁹ Osnovni sudovi su prvostepeni sudovi i pokrivaju regione Prištine, Gnjilana, Prizrena, Mitrovice, Đakovice, Peći i Uroševca. Svaki od osnovnih sudova ima manje lokalne ogranke kako bi se olakšao pristup pravdi. Apelacioni sud je drugostepeni sud, nalazi se u Prištini i ima jurisdikciju nad čitavom teritorijom Kosova. U skladu sa sporazumom o pravosuđu sa Srbijom, Apelacioni sud je otvorio odeljenje u Mitrovici, mada slabo funkcioniše. Vrhovni sud je najviši sud u zemlji i bavi se posebnim pravnim lekovima i ima ulogu trećestepenog suda, ali i ima određene nadležnosti u pogledu privatizacije i imovine.

U proteklih nekoliko godina je došlo do značajnog povećanja broja sudija. 2010. godine, nakon procesa provere, bilo je 246 aktivnih sudija.¹¹⁰ Na kraju 2018. godine, taj broj je iznosio 352.¹¹¹ Pored toga, u januaru 2019 godine, 37 novih sudija je položilo zakletvu, od čega su 8 etnički Srbi, kao rezultat primene sporazuma o pravosuđu.¹¹² Ovim korakom se trenutno uspešno drži korak sa ostavkama i odlascima u penziju.¹¹³ Na sličan način, broj pratećeg osoblja se povećava, te je dostigao cifru od 1 613 ljudi 2018. godine, što je 250 ljudi više nego 2014. godine.¹¹⁴ Kada se radi o tužilaštvu, 2014. godine

¹⁰⁹ Zakon 06/L-054 o sudovima (decembar 2018), čl. 8

¹¹⁰ Jednokratni proces provere je organizovan 2009-2010. godine, kada su sve sudije i tužioci prošli test pre ponovnog imenovanja. 450 sudija i tužilaca je prošlo rigorozno testiranje, provere identiteta i razgovore. Samo 40 procenata čitave grupe je vraćeno na svoja radna mesta. OEBS, Rodni sastav sudija i tužilaca na Kosovu, Priština, decembar 2010.

¹¹¹ Sudski savet Kosova, Sudska statistika, godišnji izveštaj za 2018, Priština 2019, može se preuzeti na http://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/Raporti_vjetor_statistikor_per_vitun_2018_mbi_punen_gjykatave_Ang.pdf

¹¹² Gazeta Express, Trideset sedam novih sudija položilo zakletvu pred predsednikom, 21. januar 2019, može se preuzeti (na albanskom) na <https://www.gazetaexpress.com/lajme/betohen-para-presie37-gjyqtare-te-rinj-618130/>

¹¹³ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Brisel, 17. april 2018, str.16, može se preuzeti na <https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

¹¹⁴ Savet Evrope Detaljna procena, 2018

je bilo 128 tužilaca, dok je taj broj do kraja 2018. godine iznosio 191.¹¹⁵

U poređenju sa Evropom u širem smislu, ovi brojevi su zapravo iznad proseka. Na 100 000 stanovnika danas dolazi 22,6 sudija i 11,1 tužilac. CEPEJ navodi da je evropski prosek 21 sudija i 11 tužilaca na 100 000 stanovnika.¹¹⁶ Pored toga, broj nesudskog osoblja po sudiji u pravosuđu je takođe iznad proseka - 4,58 na Kosovu u odnosu na 3,9 evropskog proseka. Vredno je pomenuti da Kosovo, zbog istorijskih razloga i prelaza na nezavisnost, ima značajan zaostatak u broju rešenih predmeta iz protekle dve decenije, sa kojim druge zemlje nisu morale da se suoče. Distribucija obima rada i kapaciteti postojećeg osoblja su samo pogoršali problem jer je spor tempo rada gotovo onemogućio smanjenje broja nerešenih predmeta.

Odabir sudija i tužilaca je naišao na kritike jer je počivao na kriterijumu iskustva, a ne na drugim kvalifikacijama. Pošto svaki kandidat mora prvo položiti prijem u Advokatsku komoru, samo iskustvo ne čini boljeg sudiju.¹¹⁷ Pored toga, međunarodni službenici su kritikovali reforme jer su “na brzinu odrađene zbog procesa vizne liberalizacije”, te zato što su loše napisane jer “u većini zakona nema prelaznih klauzula”.¹¹⁸ Uzevši u obzir učestalost promena pravnog okvira u proteklih deset godina, to je dovelo do neorganizovanosti i stanja stalne tranzicije, što je doprinelo već spektakularnom broju nerešenih predmeta.

U cilju rešavanja problema nerešenih predmeta i ispunjavanja tekućih potreba društva, cilj bi trebalo da bude jačanje kvalifikacija i veština osoblja. SSK je od novembra 2016. godine radio zajedno sa US-AID-om na izradi procene potreba, u skladu sa zahtevima Agende evropskih reformi.¹¹⁹ Savet je 2018. godine konačno uspeo da privede mere kraju nakon što je raspodelio preostale sudije na prethodno utvrđene položaje.¹²⁰

Broj službenika u pravosuđu i stručnih saradnika, uključujući pravne savetnike i savetnike za finansije u sudovima, je takođe bio problematičan u prošlosti. U 2017. godini SSK je imao 103 službenika, dok je jedan stručni savetnik radio za 16-20 sudija.¹²¹ Slično tome, službenici TSK su se takođe žalili da nedostaje službenika, koji su imali sličan obim posla.¹²² U odgovoru na to, novi zakoni su propisali

¹¹⁵ Državno tužilaštvo, Izveštaj o radu za 2018. godinu, Priština, februar 2019, str. 9 može se preuzeti (na albanskom) na <http://kpk-rks.org/assets/cms/uploads/files/Raporti%20Vjetor%20i%20Pun%C3%ABs%202018%20i%20Prokurorit%20r%C3%AB%20Shtetit.pdf>

¹¹⁶ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Evropski pravosudni sistemi 2018, 2018

¹¹⁷ Razgovor Balkanske grupe, sudija Vrhovnog suda, Priština, oktobar 2016

¹¹⁸ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik EU, Priština, 3. novembar 2016

¹¹⁹ Agenda evropskih reformi (AER) je združeni plan koji su 2016. godine potpisali Kosovo i EU. Ona sadrži 22 prioriteta i 130 mera na polju upravljanja, vladavine prava, privrede, konkurentnosti, obrazovanja i otvaranja novih radnih mesta. Videti više o AER u Balkanska grupa za istraživanja u oblasti politika, Agenda evropskih reformi za Kosovo: Izazovi za dobar plan, Priština, novembar 2016.

¹²⁰ Njomza Mjeku, Agenda evropskih reformi, monitoring izveštaj za 2018. godinu, Grupa za pravne i političke studije, Institut Gep i Prištinski institut za političke studije, Priština, februar 2019, str. 9 može se preuzeti na <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2019/04/ERA-english-finale.pdf>

¹²¹ Razgovor Balkanske grupe, radnik u sudskoj administraciji, Priština, 25. jul 2017

¹²² Razgovor Balkanske grupe, službenik TSK, Priština, 19. oktobar 2017

da svaki sudija ili tužilac mora imati najmanje stručnog saradnika koji će raditi samo sa njim/njom.¹²³ Definisanje kriterijuma i odabira saradnika je zadatak za svaki savet, u skladu sa važećim zakonodavstvom. Ovu priliku bi trebalo iskoristiti ne samo da se dovedu novi službenici, već bolji službenici.

Kratkoročno, međutim, i dok ne dođe do neophodne promene mentaliteta u okviru sudske administracije, trebalo bi dalje zapošljavati sudsko osoblje i osoblje tužilaštava. U cilju smanjenja broja nerešenih predmeta, kako budu dalje pristizali predmeti, trebalo bi osloboditi deo osoblja i obučiti ih, za šta je potrebna dodatna zamenska radna snaga. Srednjoročno i dugoročno, nakon što povećanje kvaliteta osoblja krene da donosi rezultate, ovaj broj bi se mogao postepeno smanjiti uz prirodan tempo odlaska u penziju. Zapravo, u tom momentu, trebalo bi istražiti mogućnost ranog penzionisanja u cilju ubrzavanja dolaska novih kadrova i osvežavanja pravosuđa i tužilaštva.

2.2 Budžet

Komparativno posmatrano, Kosovo čini dosta više od svojih suseda. U toku 2019. godine, budžet pravosuđa, na način na koji pravosuđe definiše Savet Evrope (sudovi, tužilaštvo i pravna pomoć) je iznosio gotovo 45,5 miliona evra.¹²⁴ Poređenje budžeta sa drugim zemljama će, zajedno sa studijom CEPEJ-a, pomoći u ocenjivanju relativnog stanja na Kosovu. Vredno je napomenuti, međutim, da najsvežije informacije koje su sakupljene i objavljene u studiji CEPEJ-a zapravo odgovaraju stanju iz 2016. godine. Podaci za 2018. godinu, koji bi bili bolji zbog poređenja, neće biti na raspolaganju do 2020. godine, a do tada bi trebalo razmotriti ponovljenu studiju.

U svakom slučaju, trenutni budžet predstavlja 0,64% BDP-a. Radi poređenja, prosek, po onome što navodi CEPEJ, iznosi 0,32%.¹²⁵ Međutim, ova cifra izgleda dosta skromnije kada se razmotri ulaganje po glavi stanovnika. U tom slučaju, Kosovo odvaja 25,25 evra po glavi stanovnika za sektor pravde.¹²⁶ Evropski prosek je daleko iznad i iznosi 64 evra, što je normalno, uzevši u obzir obim lokalne privrede. Međutim, Kosovo je bolje od svojih suseda Albanije i Severne Makedonije, koje troše 10,4, odnosno 20,2 evra po glavi stanovnika, iako obe zemlje imaju veće privrede.¹²⁷

Tužilaštvo dobija oko 31% budžeta koji je namenjen pravosuđu (14 miliona), što je opet više od evropskog proseka, koji iznosi 24%. To je, međutim, stalna pojava u istočnoevropskim i zemljama jugoistočne Evrope, gde javno tužilaštvo još uvek igra veću ulogu nego što je to slučaj sa drugim regionima.¹²⁸ U relativnom smislu, Kosovo odvaja 7,87 evra po glavi stanovnika za svoje tužilaštvo, što

¹²³ Zakon 06/L-054 o sudovima, čl. 39 i Zakon 03/L-225 o državnom tužiocu, uz izmene i dopune zakona 05/L-034 i 06/L-025, čl. 12/A i 12/B

¹²⁴ Konkretno, budžet je iznosio 29 404 466 evra za SSK, 14 170 065 evra za TSK, 1 433 309 za Pravosudnu akademiju i 406 135 evra za Komisiju za pravnu pomoć, što ukupno iznosi 45 413 975 evra.

¹²⁵ Proračun BPRG na osnovu publikacije - Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Evropski pravni sistemi. 2018, 2018, str. 30

¹²⁶ Kosovska agencija za statistiku procenjuje da na Kosovu živi 1 798 506 ljudi.

¹²⁷ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Evropski pravni sistemi. 2018, 2018, str. 26

¹²⁸ Proračun BPRG na osnovu publikacije - Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Evropski pravni sistemi. 2018, 2018, str. 57

je ispod proseka (12 evra), ali opet više od suseda, i rame uz rame sa Bosnom i Hercegovinom.

Ovi brojevi pokazuju da, dok ima prostora za poboljšanje, država već odvaja značajan iznos novca za pravosuđe. Međutim, čini se da sama raspodela sredstava nema konkretan efekat na učinak pravosuđa. Nakon poslednjih reformi, oba saveta i sudovi su odgovorni u krajnjoj liniji za realizaciju budžeta, bez nadzora Ministarstva pravde. SSK i TSK, pored toga, imaju zadatak da donesu budžet za svoje sektore i dostave predlog Skupštini na usvajanje.

Pošto nijedan savet nema kapacitete da organizuje efikasno planiranje budžeta, prelaz je u određenoj meri bio haotičan dok nisu uspeali da izgrade svoje kapacitete. Jedinica za budžet SSK trenutno ima 6 zaposlenih, dok podaci za TSK nisu dostupni.¹²⁹ Krajem 2017. godine je bilo 14 finansijskih i budžetskih službenika koji su bili zaduženi za izradu, upravljanje i realizaciju budžeta.¹³⁰ Ne samo to, već u kontinuitetu ne uspevaju da odbrane svoje predloge budžeta u Skupštini, što je dovelo do toga da su budžeti manji od predloga koje su oba saveta prvobitno zahtevali, čak i pored toga što postoji trend povećanja finansiranja.

U proteklih nekoliko godina, oba saveta su počela da koriste svoja nova ovlašćenja kako bi povećala svoja finansijska sredstva, dok je u periodu između 2017. i 2019. budžet TSK i sistema tužilaštva povećan gotovo za polovinu, dok je budžet SSK i pravosuđa uvećan za trećinu.¹³¹ Određeni eksperti misle da ukupan iznos novca namenjen sektoru vladavini prava ostaje zanemarljiv delić ukupnog budžeta, što pokazuje nedostatak političke volje.¹³² Komparativna analiza, međutim, ukazuje da problem nije u tome koliko se novca troši na pravosuđe, već kako se troši. Na kraju krajeva, Kosovo troši više od svojih suseda i u smislu utroška po glavi stanovnika i u kao udeo BDP-a. Čini se da to ukazuje na neadekvatne kapacitete pravosuđa i tužilaštva u efikasnom upravljanju tih sredstava.

Dosta je česta praksa da sudije i drugi zvaničnici izdvajaju plate kao ključnu oblast gde bi trebalo potrošiti veći deo budžeta.¹³³ Dok je istina da su plate sudija ostale nepromenjene od 2002. do 2010. godine, Zakon o sudovima iz 2011. godine je vezao plate u pravosuđu za plate u izvršnoj vlasti.¹³⁴ Pored toga, novi Zakon 06/L-111 o platama u javnom sektoru iz 2019. godine usklađuje plate u sektoru pravosuđa sa platom predsednika Republike, koja iznosi 38 900 evra bruto (33 282,96 evra neto).¹³⁵

¹²⁹ Sekretarijat Sudskog saveta, Godišnji izveštaj za 2018. godinu, Priština, 2019, str.19 može se preuzeti (na albanskom) http://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/66835_SKGJK_RAPORTI_VJETOR_2018_SHQ.pdf

¹³⁰ Razgovor Balkanske grupe, službenik TSK, Priština, oktobar 2017

¹³¹ Od 2017. godine, godišnji Zakon o budžetu grupiše utrošak na ukupno pravosuđe u okviru SSK, dok se isto primenjuje i na tužilaštvo i TSK. Te godine je TSK imao budžet u iznosu od 9,48 miliona evra. 2019. godine je taj broj iznosio 14,17 miliona evra, što predstavlja povećanje od 49,41%. U isto vreme, budžet SSK je narastao sa 21,8 miliona evra na 29,4 miliona evra, što predstavlja povećanje od 34,89%. U toku tog perioda, budžet Republike se uvećao sa 2 na 2,38 milijardi evra, što predstavlja povećanje od 18,85%.

¹³² Berat Tači, Nema novca za vladavinu prava, kako budžetski proces Kosova utiče na nezavisnost pravosuđa, Centar za studije evropske politike, Brisel, maj 2019, može se preuzeti na https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/LESE2019-06_No-money-for-the-rule-of-law.pdf

¹³³ Razgovor Balkanske grupe, pravni savetnik, Priština, 19. januar 2017

¹³⁴ OEBS, Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: institucionalna i funkcionalna dimenzija, januar 2012.

¹³⁵ Prijava imovine Hašima Tačija za 2018. godinu koja je podneta Agenciji za borbu protiv korupcije, može se preuzeti na <https://akk->

To implicira da su godišnja osnovna primanja sudije u osnovnom sudu (početni položaj) iznosi 21 000 evra bruto (koeficijent 5,5), što je četiri puta više od prosečne plate, čiji se godišnji iznos procenjuje na 5 400 evra.¹³⁶ Pored toga, sudije Vrhovnog suda primaju (u vidu osnovne plate) oko 30 000 evra godišnje (koeficijent 7,75), što je 5,5 puta više od proseka. Prema CEPEJ-u, to je daleko iznad razlike proseka u Evropi, gde niže i više sudije zarađuju u proseku 2,46, odnosno 4,56 puta više od prosečne plate.¹³⁷ Poređenja radi, sudija na Kosovu je bolje plaćen na početku svoje karijere nego većina viših sudija u drugim zemljama, uzevši u obzir dotične socio-ekonomske uslove.

Kada se radi o pratećem osoblju, njihovo stanje je tradicionalno osetljivije, iako su nedavno učinjeni značajni pozitivni naponi. U julu 2018. godine, sudski radnici su stupili u generalni štrajk i tražili su povećanje plate i regulisanje statusa administracije, između ostalog. Štrajk je prekinut nakon šest dana jer je postignut dogovor.¹³⁸ Kada je novi Zakon stupio na snagu, formalizujući sadržaj tog dogovora, najniži administrativni službenik bi primao neto godišnju platu od 7 000 evra, što je još uvek više od državnog proseka. Slično tome, državni advokati i stručni saradnici sada dobijaju 13 615 evra bruto, što je razumno proporcionalno plati sudija i tužilaca, dok je i dalje daleko iznad prosečne plate. U ovakvim uslovima, status pratećeg osoblja je značajno poboljšana, što bi, u teoriji, trebalo da pomogne u smanjivanju korupcije i povećanju efikasnosti sudova.

Međutim, CEPEJ je prethodno nagovestio da oni nisu videli nikakvu direktnu korelaciju između budžeta i efikasnosti u pravosuđu.¹³⁹ Čini se da gorući problem nije povećanje budžeta, već razvoj kratkoročnih i dugoročnih strategija u cilju jačanja kapaciteta upravljanja raspoloživim resursima kako bi se povećala efikasnost sistema.¹⁴⁰

2.3 Formalno obrazovanje i efekat na pravosuđe

Izveštaj koji je nedavno objavljen pokazuje da sudije i tužioci rade ispod kapaciteta u smislu njihovih veština i mandata.¹⁴¹ Prosečna starost sudija iznosi preko 50 godina.¹⁴² U praksi se pokazalo da oni nemaju osnovne sposobnosti u radu, te da su prošli nedoslednu obuku. Starije sudije su posebno optuživane za nedostatak primene zakona, neadekvatne veštine pravnog stila pisanja i, zajedno sa

ks.org/assets/cms/uploads/files/Deklarimi%20i%20Pasurise/Deklarimet/declaration/2019/Presidenc%20e%20Republikes%20se%20Kosoves/Hashim%20Tha%20C3%A7i.pdf

¹³⁶ Telegrafi, Na Kosovu najniže mesečne plate u regionu, najveće u Sloveniji, 22. februar 2018, može se preuzeti (na albanskom) na <https://telegrafi.com/kosova-pagen-mesatare-te-ulet-ne-rajon-slovenia-te-larten/>

¹³⁷ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, Evropski pravni sistemi. 2018, 2018, str. 123

¹³⁸ Bota Sot, Administracija u sudovima i tužilaštvu odlučna u ostvarivanju svojih zahteva, 11. jul 2018, može se preuzeti ovde: <https://www.botasot.info/aktuale-lajme/919439/administrata-e-gjykatave-dhe-prokurorive-e-vendosur-nerealizimin-e-kerkesave-te-tyre/>

¹³⁹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2016. godinu, 9. novembar 2016, str.13

¹⁴⁰ Savet Evrope, Detaljna procena, 2018

¹⁴¹ Centar za međunarodnu pravnu saradnju, Pokret "KAŽI" i Kosovski demokratski institut, Pregled integriteta sektora pravosuđa na Kosovu, decembar 2017, str. 19

¹⁴² TSK navodi da je prosečna starost sudija 2017. godine bila 55,6 godina. Razgovor Balkanske grupe, Priština, jun 2017.

tužiocima, ispoljavanje manjka želje za upotrebom tehnologije u procesu praćenja napretka predmeta, što slabi vladavinu prava.¹⁴³

Ne samo to, već su i mlađe sudije koje ulaze u sistem slabo pripremljene jer su pohađale zastareli nastavni program i manjkav plan i program. Najnoviji PISA izveštaj, komparativni međunarodni ispit različitih obrazovnih sistema, je 2015. godine pokazao da je obrazovni sistem Kosova pokazao neke od najlošijih rezultata u svetu.¹⁴⁴ Bez osnovnih veština kritičkog čitanja i analitičkih sposobnosti, studenti teško obrađuju i razumevaju obiman materijal kada započnu pravno obrazovanje.

Pravni plan i programi širom Kosova su slični u smislu da pružaju opšte pravno obrazovanje na osnovu pozitivnog prava i istorije prava. Ne postoji, međutim, svest o tehničkim ili profesionalnim potrebama. Pravno obrazovanje sa sastoji od formalnih klasičnih predavanja u vidu izlaganja profesora, dok je aktivno učešće studenata minimalno. Studenti, i kasnije pravници, mogu napamet da izdeklamuju sadržaj određenog člana, ali često ne razumeju šta to u praksi znači. Uopšteno govoreći, oni nemaju osnovno razumevanje u smislu primene osnovnih principa na različite predmete, jer je njihovo poznavanje pravne doktrine formalističko i teorijsko.¹⁴⁵ Pored toga, pravno obrazovanje ispoljava nedostatak prakse, što bi studentima dalo praktične veštine i iskustvo. Pravni fakulteti nisu učinili adekvatne napore kako bi takve predmete uneli u nastavni plan i program.¹⁴⁶

Svi pravni fakulteti koji rade na Kosovu podležu postupcima akreditacije i provere kvaliteta, ali imaju značajnu autonomiju u izradi sadržaja nastavnog plana i programa u oblasti prava. Manjak kontrole od strane Kosovske agencije za akreditacije, ustanove koja ima zadatak da obezbedi kvalitet visokoškolskog obrazovanja je, u najmanjoj meri, doprineo osrednjem učinku gotovo svih kosovskih univerziteta. Pored toga, dok Agencija konačno pokušava da uvede neki privid reda u ovaj sektor od kraja 2018. godine, našla se na meti oštrih kritika univerziteta i određenih političkih aktera.¹⁴⁷

Interesi, kultura gde se na obrazovanje gleda kao na privredni sektor i nizak prag prolaza čine kosovski visokoškolski sistem neadekvatnim da odgovori na potrebe stanovništva i tržišta rada. U pogledu zakona, plan i program mora pripremiti studente koji će na kraju postati sudije, tužioc i sudska administracija. Moraju da pohađaju ne samo pravnu doktrinu, već i da nauče vrednosti, pravno rezonovanje i praktičnu primenu zakona. Povećanje prilika u pogledu smislenih praksi i promovisanje veće izloženosti funkcijama pravnog sistema će pripremiti studente za rad na tim poljima. Mladi diplomci koji polože pravosudni ispit bi trebalo da dobiju bolje prilike, što bi doprinelo obnovi pravosuđa na srednji rok.¹⁴⁸ Nažalost, na prakse se često gleda kao na jeftin izvor radne snage, a

¹⁴³ “Na Kosovu, na primer, čak i kvalitet pisanih presuda nailazi na kritike šire javnosti jer odražava “slabe analitičke sposobnosti, sposobnosti vršenja istraživanja i sposobnosti pisanja”. Marko Kmezić, Promovisanje vladavine prava EU: reforma pravosuđa na Zapadnom Balkanu, Rutledž, Njujork, 2017

¹⁴⁴ OECD, PISA rezultati za 2015. godinu (II tom): izuzetnost i jednakost u obrazovanju, Pariz, 2016

¹⁴⁵ Pravno obrazovanje se u velikoj meri sastoji od udžbenika kao glavnog izvora znanja. Precedentno pravo gotovo da ne postoji, što se kasnije odražava na veoma slabe veštine u argumentaciji i praktičnom znanju, fokus grupa Balkanske grupe, studenti prava na PU, 22. februar 2018.

¹⁴⁶ Većina predmeta koje pravni fakulteti na Kosovu nude se često fokusiraju na oblasti koje nisu ključne za budući rad studenata u pravnom okruženju. Zabrinjava to što nije došlo do proširenja plana i programa u novim oblastima prava, poput ekološkog prava, poreskog prava, potrošačkog prava, itd. Fokus grupa Balkanske grupe, studenti prava Prištinskog univerziteta, Priština, 22. februar 2018

¹⁴⁷ Ron Đinovci, Pomozite obrazovanju na Kosovu, Kosovo 2.0, 30. januar 2019, može se preuzeti na <https://kosovotwopointzero.com/en/help-education-in-kosovo/>

¹⁴⁸ Razgovor Balkanske grupe, profesor prava, Priština, oktobar 2017

ne na ulaganje u budućnost. Sudski i tužilački saveti, kao i sudska administracija, moraju izgraditi svoju saradnju i ojačati kapacitete u radu sa univerzitetima, te ponuditi svim nadolazećim pravnicima sveobuhvatne plaćene prakse.¹⁴⁹

2.4 Administracija

Sudska administracija ostaje ozbiljna prepreka u poboljšanju efikasnosti pravosuđa. Postoji manjak osnovnih profesionalnih sposobnosti. Njihov pristup u radu kao prve tačne kontakta sa javnošću je problematičan, uveliko neprofesionalan, te često dovodi do nepremostivih prepreka za pristup pravdi.¹⁵⁰

Prema relevantnim izveštajima, više od 1 600 administrativnog osoblja je zaposleno u pravosuđu, dok je taj broj za 565 veći u tužilaštvu. Međutim, 560 njih ima samo srednje stručno obrazovanje.¹⁵¹ Nedostatak obrazovne spreme sam po sebi ne objašnjava loš učinak administrativnog osoblja. Uopšteno govoreći, postoji jasna razlika između mlađeg i starijeg osoblja. Novi kandidati imaju diplome pravnih fakulteta, mada nemaju praktično iskustvo i ne poznaju pravosudni rad, što starije osoblje čini efikasnije dok mlađi stiču iskustvo.¹⁵² Starije osoblje, sa druge strane, često nema formalne kvalifikacije, mada ima opsežno iskustvo u radu unutar sistema.¹⁵³ Iako su upoznati sa postojećim postupcima, oni često nisu spremni da primene nove tehnologije. Oni takođe imaju veoma formalistički pristup u radu i rade usporeno.

Nikada nije u fokus stavljena izgradnja kapaciteta administrativnog osoblja, dok je potrebna prekomerna količina vremena i mora se proći obimna procedura kako bi se uklonili usled nesposobnosti u radu.¹⁵⁴ Administrativno osoblje i u sudovima i u tužilaštvu su državni službenici, uz sve zaštite koje takav položaj sa sobom nosi.¹⁵⁵ To u teoriji sprečava spoljno mešanje u rad službe, ali u praksi znači da je svaka evaluacija i kontrola teška. To dovodi do skandalozne situacije gde je jedan zvaničnik SSK prokomentarisao da “u slučaju da se 50 procenata osoblja ne pojavi na poslu sutra, ne biste ništa ni primetili jer ionako ne rade ništa”.¹⁵⁶ Postoji značajan disbalans u naporima različitog administrativnog osoblja - neki su veoma posvećeni poslu i marljivi, dok drugi doprinose tek malo ili nimalo u svakodnevnom radu.¹⁵⁷ Zapošljavanje se često sprovodi na osnovu ličnih ili političkih veza. U praksi nije previše pažnje posvećivano proceni potreba osoblja. Umesto toga, vrh uprave određuje ko dobija posao

¹⁴⁹ Prakse se organizuju u skladu sa Uredbom 08/2017 Sudskog saveta Kosova o pripravnici u sudovima i Sekretarijatu SSK, prema kom su sve prakse neplaćene

¹⁵⁰ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudska administraciju, Priština, 25. jul 2017

¹⁵¹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, septembar 2017. i zvaničnik TSK, Priština, oktobar 2017

¹⁵² Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudska administraciju, Priština, 19. januar 2017

¹⁵³ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudska administraciju, Priština, 20. decembar 2016

¹⁵⁴ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudska administraciju, Priština, 20. decembar 2016

¹⁵⁵ Zakon 03/L-149 o državnim službenicima (maj 2010)

¹⁵⁶ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 16. jun 2016

¹⁵⁷ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudska administraciju, Priština, 20. decembar 2016

i onda se nalazi adekvatno radno mesto za tu osobu u okviru sistema.¹⁵⁸ Praksu su u određenoj meri umanjile napredne tehnike planiranja kadrovske politike, mada osoblje i dalje loše radi, što usporava, odnosno nanosi štetu vladavini prava.

Mnoge sudije i tužioci veruju da je korupcija široko rasprostranjena među sudskom administracijom. Zapravo, bilo je određenih pritužbi 2010. godine da je proces provere u tom momentu bio fokusiran na sudije, što je sudsko administrativno osoblje stavilo van kontrole.¹⁵⁹ Međutim, uprkos sumnjama da administrativno osoblje igra ulogu u korupciji (ili da je čak primarni akter korupcije), retki su pokušaji da se smanji korupcija kroz proces utvrđivanja odgovornosti. U toku 2016. godine je ukupno bilo 556 pritužbi sudija za loše ponašanje, dok je bilo samo 30-40 sličnih pritužbi na račun administrativnog osoblja¹⁶⁰

SSK i TSK su u toku 2016. godine razmatrali odvajanje administrativnog osoblja od državne službe.¹⁶¹ Od tog predloga se odustalo jer je Sindikat administrativnog osoblja u okviru pravosuđa snažno insistirao da zadrži status državnih službenika - Zakon o državnim službenicima nudi pravnu zaštitu, doživotno zaposlenje i redovna povećanja plate.¹⁶² I pored toga, SSK ima ovlašćenje da uspostavi Etički kodeks za zaposlene u sudskoj administraciji, što podrazumeva i sankcije, kao i otpuštanje.¹⁶³ SSK bi trebalo da iskoristi svoje ovlašćenje, zajedno sa mandatom za izdavanje uredbi kako bi se poboljšao učinak. Iako su učinjeni određeni napori ka povećanju lične odgovornosti sudija, odgovornost drugog osoblja nikada nije ozbiljno razmotrena kao zasebno pitanje.

Osim ukoliko ne dođe do reformi, SSK bi trebalo da nastavi da radi u postojećem okviru kako bi se sudska administracija smatrala odgovornom u smislu posla koji obavljaju. Postojeća pravila zahtevaju redovne ocene učinka na osnovu konkretnih pokazatelja.¹⁶⁴ Međutim, ocene učinka se sprovode jer tako zakon kaže i obavljaju se pro forme: “mi ocene učinka sprovodimo svake godine u skladu sa zakonom [...] manje ili više se pre ocene učinka usaglašavamo kako ćemo jedni druge ocenjivati”.¹⁶⁵ Ocene učinka osoblja u Osnovnom sudu u Prištini su, uopšteno govoreći, osrednje.¹⁶⁶ SSK, TSK niti sudska administracija nisu učinili ozbiljne napore kako bi se promenila arbitrarna priroda ocena, te stoga ne postoji odgovornost propratnog osoblja.

¹⁵⁸ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudsku administraciju, Priština, jun 2016

¹⁵⁹ Kosovski pravni institut i Forum za građanske inicijative, Proces ponovnog imenovanja, nezavisnost i uticaji, Priština, 2011, str. 17

¹⁶⁰ Razgovor Balkanske grupe, sudija Vrhovnog suda, Priština, 16. jun 2016

¹⁶¹ Ministarstvo za državnu upravu, SSK i TSK su podneli koncept o statusu administrativnog osoblja 2016. godine, ali je povučen, jer je grupa shvatila da bi izgubila privilegije. Oni će najverovatnije ostati državni službenici, ali će imati određenu nezavisnost od Ministarstva za državnu upravu u poređenju sa državnim službenicima u drugim ustanovama. Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Sudskog saveta Kosova, Priština, 12. maj 2017, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, 14. februar 2018. i zvaničnik SSK, Priština, 21. februar 2018.

¹⁶² Razgovor Balkanske grupe, SSK, Priština, 26. jul 2017.

¹⁶³ Zakon br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova, čl. 7.1.19

¹⁶⁴ Uredba br. 10/2012 o učinku državnih službenika određuje kriterijume i postupke za učinak državnih službenika i važi za sve ustanove.

¹⁶⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Sudskog saveta Kosova, Priština, 26. jul 2017.

¹⁶⁶ Samo dva autobusa voze radnike Osnovnog suda u Prištini, što može dovesti do kašnjenja te zaposleni dobijaju lošije ocene usled tog faktora, iako nije njihova krivica, razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Osnovnog suda u Prištini, Priština, 21. februar 2018

Neophodna je izgradnja kapaciteta za celokupnu sudsku administraciju. Mnogi od njih nemaju osnovne veštine, dok u isto vreme postoji jaka potreba da administrativno osoblje dobije specijalizaciju iz složenih oblasti, poput privrednog i finansijskog kriminala, odnosno javnih nabavki.

2.5 Interna pravila i postupci za zapošljavanje i ocenu učinka

Niti TSK niti SSK se ne pridržavaju objedinjenih paketa meritokratskih kriterijuma u procesu "prebacivanja ili unapređivanja sudija i tužilaca".¹⁶⁷ Meritokratski sistem ocenjivanja je samo ustanovljen za sudije i tužioce na kraju 2015. godine, uz dodatno poboljšanje na početku 2019. godine. Kompetencije i profesionalizam u radu su i dalje glavni problem.¹⁶⁸ Mnoge sudije nemaju adekvatnu obuku ili nisu voljni da pohađaju dalje obuke, te da preuzmu odgovornost za svoje predmete. Međutim, na kraju 2016. godine, sve sudije su prošle usmene obavezne ocene učinka.¹⁶⁹ Niti jedan sudija nije otpušten usled lošeg rada između 2000. i 2015. godine.¹⁷⁰ Pored toga, ako se proces ocenjivanja rada sudija i tužilaca može smatrati da je na osnovnom nivou i da nije razvijen, ocenjivanje drugog osoblja tek jedva da je pokrenuto.

Zapošljavanje za rukovodeće položaje u oba saveta je još jedan od tekućih problema. Državni revizor navodi da SSK nije uspeo da organizuje kadrovske procedure već više godina kako bi popunio rupe u kadru. Umesto toga, položaje popunjava vršiocima dužnosti, u suprotnosti sa zakonskim kriterijumima. Tek 2018. godine, nakon stalnih prozivki, su promenili to stanje.¹⁷¹ Nažalost, prečesta je praksa gde samo pravosuđe interno ne sprovodi zakone.

Uprkos reformama, SSK i TSK ne uspevaju da garantuju meritokratiju u zapošljavanju i unapređivanju. U toku juna 2017. godine, Ustavni sud je poništio odabir predsednika Vrhovnog suda i Apelacionog suda jer taj odabir nije garantovao jednak, meritokratski, transparentan i otvoren proces glasanja.¹⁷² Međutim, drugo glasanje u julu 2017. godine je na svetlo izvelo nedostatak konkretnih diskusija i dobrog rezonovanja, što pokazuje da SSK nije spreman da u potpunosti poštuje stav Ustavnog suda.¹⁷³ Ove mere dalje unazađuju poverenje javnosti u pravosudne ustanove.

Takođe postoji problem sa angažovanjem stručnih saradnika za sudije. Trenutno ne postoji opis posla, ne postoje kriterijumi i konkretan opis radnih zaduženja za ovo radno mesto. Samim tim, zapošljavanje stručnih saradnika je otežao relativno nizak nivo prestiža u odnosu na radno mesto sudije. U praksi, kvalifikacije za to radno mesto su iste kao i za sudije, dok je plata značajno niža. Trenutno, kandidat za sudiju mora da ima položen pravosudni ispit i 3-godišnje radno iskustvo, plus mora da ima položen

¹⁶⁷ Kosovski pravni institut, Nezakonitost Sudskog saveta i Tužilačkog saveta, Priština, novembar 2016, može se preuzeti na <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2016/11/3.-Brief-analysis-Illegality-of-KJC-and-KPC-13.11.2016-1.pdf>

¹⁶⁸ Razgovor Balkanske grupe, službenik SSK, Priština, septembar 2017

¹⁶⁹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2016. godinu, 9. novembar 2016, str.15

¹⁷⁰ Razgovor Balkanske grupe, sudija Vrhovnog suda, Priština, oktobar 2015

¹⁷¹ Kancelarija državnog revizora, Revizorski izveštaj za 2018. godinu, 2019

¹⁷² Odluka Ustavnog suda o predmetu br. KI 34/17, 12. jun 2017.

¹⁷³ 25. avgusta 2017. godine, Kancelarija EU u Prištini je izdala saopštenje o procesu odabira predsednika Vrhovnog suda i Apelacionog suda, naglašavajući manjak rezonovanja u smislu donošenja odluka i manjak transparentnosti.

sudijски ispit.¹⁷⁴ Pošto SSK do sada nije izdao uredbu kojom se uređuju konkretni kriterijumi, ovi kriterijumi (ne uključujući konkretan ispit) se primenjuju kada se izvrše potrebne izmene za saradnike.¹⁷⁵ Proces provere iz 2009. i 2010. godine je pročitao više od 50 procenata sudija i tužilaca koji su pali na testu i proverili identiteta.¹⁷⁶ To pokazuje kako manjak systemske, stalne i rigorozne ocene učinka i nedostatak mehanizama odgovornosti nanose štetu održivosti institucija, te kako bi trebalo da budu lekcija za SSK i TSK. Dugoročno gledano, bilo bi lakše redovno zahtevati najviše standarde u radu od osoblja, nego delimično razmontirati organizaciju kada stanje postane neizdrživo.

2.6 Decentralizacija sudova

U odgovoru na tvrdnju da SSK ima previše upliva u donošenju odluka u smislu rada i potreba konkretnih sudova, decentralizacija je smatrana glavnim mehanizmom poboljšanja rada 2014. godine.¹⁷⁷ Ovaj manevar je prebacio kadrovske odgovornosti, odgovornosti u javnim nabavkama, izradi i planiranju budžeta, finansije, kao i logistiku sa Saveta direktno na sudove. Zajedno sa kompetencijama, osoblje je prebačeno iz SSK kako bi pružilo podršku u radu sa novostečenim obavezama.¹⁷⁸

Međutim, kao što je to često slučaj, nije obavljena adekvatna analiza, niti je organizovana obuka za sudsko osoblje pre decentralizacije. Pored toga, prelazni period je loše isplaniran. Sudovi nisu mogli da zapošljavaju nove radnike šest meseci, što je dovelo do kadrovskih rupa u SSK i sudovima.¹⁷⁹ Javne nabavke su posebno postale problematične zbog prelaza jer je bilo značajnih nedostataka u smislu službenika za javne nabavke pri sudovima, jer se do tog momenta SSK bavio tom problematikom.¹⁸⁰ Od potpuno centralizovanih do potpuno decentralizovanih sudova u veoma kratkom periodu, sami sudovi i njihovi radnici nisu bili pripremljeni za nova zaduženja i bili su preopterećeni poslom.¹⁸¹ Sudije predsednici veća su dobili mnogo veća ovlašćenja i sada su se bavili višim administrativnim dužnostima. Takođe su bili u kadrovskoj komisiji, što predstavlja flagrantno kršenje zakona.¹⁸²

Stoga ne iznenađuje da je u okviru Ministarstva pravde i SSK brzo došlo do podrške ukidanju takve odluke.¹⁸³ SSK je, u okviru analize efekata decentralizacije, zaključio da je proces neuspešan.¹⁸⁴ Izveštaj koji je objavila Jedinica za pregled sudskog učinka je preporučila da proces bude smanjenog obima ili

¹⁷⁴ Zakon 06/L-054 o sudovima, čl. 30

¹⁷⁵ Radno mesto stručnog saradnika je prvo uveo u praksu Zakon 03/L-199 o sudovima, gde se u članu 33 navodi da je SSK odgovoran za donošenje konkretne uredbe o definisanju radnog mesta. Novi zakon o sudovima taj mandat ponovo navodi u čl. 39, i pored toga što SSK nije ispunio svoj deo posla, 9 godina nakon prvobitnog dobijanja tog zaduženja.

¹⁷⁶ OEBS, Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: institucionalna i funkcionalna dimenzija, Priština, januar 2012

¹⁷⁷ Kosova Live 360, saopštenja sa konferencije pod nazivom "Pregled, analiza i izveštaj o procesu za rad pravosuđa u toku 2014. godine i plan za 2015. godinu", 14. novembar 2014, može se preuzeti na <http://www.kosovalive360.com/decentralizimi-i-gjykatave-i-domosdosh-em.html>

¹⁷⁸ Nakon decentralizacije, SSK je morao da prebaci 22 radnika za nabavke, finansije i administraciju u sudove kako bi im bila pružena podrška u radu sa novostečenim nadležnostima, razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 19. septembar 2017

¹⁷⁹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik osnovnog suda u Prištini, Priština, februar 2018

¹⁸⁰ Samo osam službenika za javne nabavke je radilo pri osnovnim sudovima, Apelacionom sudu i u Vrhovnom sudu.

¹⁸¹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik, Osnovni sud u Prištini, Priština, 25. jul 2016

¹⁸² Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik, Osnovni sud u Prištini, Priština, 25. jul 2016

¹⁸³ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, jul 2017. i zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, septembar 2017.

¹⁸⁴ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 19. septembar 2017. i razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 21. februar 2018.

da se ukine.¹⁸⁵

Sudije osnovnih sudova su na početku pružale podršku opozivu te odluke, ali, kako su se postepeno razvijali administrativni kapaciteti, bili su protiv takve inicijative.¹⁸⁶ Osnovni sud u Prištini, na primer, je zaposlio 142 radnika na raznim položajima u procesu za koji se smatra da ima veći stepen transparentnosti.¹⁸⁷ Pre decentralizacije, sudovi su morali da dobiju dozvolu i za najmanje nabavke, dok sada ispoljavaju mnogo veći stepen autonomije u radu.¹⁸⁸ Decentralizacija nabavki je takođe dovela do toga da i manje kompanije mogu da konkurišu, mada to može povećati i mogućnost korupcije.¹⁸⁹

Sudovi su razumeli potrebu za rad na podeli ovlašćenja i bili su voljni da razgovaraju o mogućim rešenjima u okviru decentralizacije.¹⁹⁰ Kao rezultat toga, SSK je izdao jedno administrativno uputstvo u junu 2019. godine kojim se definiše podela odgovornosti između Sekretarijata Saveta i dotičnih sudova na polju kadrovske politike, budžeta i nabavki. Sve u svemu, plan koji je proistekao na kraju tog procesa daje sudovima široka ovlašćenja u planiranju i realizaciji sopstvenih politika, dok SSK vrši ulogu nadzora i koordinacije.¹⁹¹ Na primer, SSK će definisati uslove zapošljavanja i odobriti raspisivanje konkursa i konačno zapošljavanje, mada će samim procesom odabira upravljati sam sud, uz mešani sastav komisije, gde će većinu članova činiti osoblje tog konkretnog suda.

To bi trebalo da okonča haotično stanje koje je pratilo decentralizaciju, gde su sudovi improvizovali u zapošljavanju i postupcima nabavki pod okvirom predsedavajućih sudija, koji su u jednom momentu imali određenu vrstu uloge glavnog administrativnog službenika, bez ikakvog strukturisanog procesa. Međutim, adekvatna primena ovog uputstva zahteva da Sekretarijat SSK vrši izvršni nadzor, te ne ograničava sebe na čisto pečatiranje i odobravanje odluka koje donesu decentralizovana tela. U cilju jačanja transparentnosti i poverenja javnosti, SSK bi trebalo da istraži mogućnost otvaranja učešća spoljnih aktera, poput međunarodnih stručnjaka ili pouzdanih predstavnika civilnog društva, što bi bio jedan od načina osiguravanja poštene realizacije. To bi se moglo zasnivati na učešću stručnjaka u postupcima zapošljavanja za ključne javne položaje.¹⁹²

2.7 Sistem upravljanja predmetima i informacioni sistem

Više različitih sistema upravljanja predmetima, koje su podržali različiti međunarodni donatori, je uvedeno u pravosuđe u proteklih nekoliko godina. Svrha svakog od tih sistema je bilo poboljšanje rada na

¹⁸⁵ Jedinica za pregled sudskog učinka, br. 2017/02 Pregled o efikasnosti vršenja prenetih odgovornosti sa SSK na sudove (decentralizacija sudova), Priština, novembar 2017

¹⁸⁶ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 21. februar 2016

¹⁸⁷ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik osnovnog suda u Prištini, Priština, 21. februar 2018

¹⁸⁸ "Morali smo da tražimo dozvolu čak i da kupimo toalet papir", komentarišući stanje pre decentralizacije nabavki, razgovor Balkanske grupe, zvaničnik osnovnog suda u Prištini, Priština, 21. februar 2018

¹⁸⁹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 21. februar 2018

¹⁹⁰ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik osnovnog suda u Prištini, Priština, 21. februar 2018

¹⁹¹ Administrativno uputstvo 01/2019 Sudskog saveta Kosova o podeli odgovornosti Sekretarijata SSK i sudova u pogledu osoblja, budžeta i finansija, logistike i nabavki

¹⁹² Od kraja 2018. godine britanski stručnjaci su bili deo nadzora procesa odabira velikog broja viših položaja u okviru kosovske uprave, vršeći pregled profila kandidata i davanjem preporuka dotičnim komisijama. Više o ovome se može pročitati na <https://www.kosovoselection.org/overview?lang=en>

predmetima, mada je to dovelo do duplikata i nekompatibilnosti. Na primer, u procesu digitalizacije je formiran Nacionalni centralni sistem krivične dokumentacije, uz podršku Evropske unije. Uloga tog sistema će biti konsolidacija upravljanja i nadzora nad presudama i sankcijama, što su sudije i tužioci ručno radili do sada.¹⁹³ Šire gledano, Sistem upravljanja predmetima i informacioni sistem (CMIS), koji je dobio podršku norveških vlasti, sada pokazuje prave rezultate i predstavlja stvarnu perspektivu održivosti rada pravosuđa. Nakon pokretanja projekta 2013. godine, CMIS je danas u fazi konsolidacije.¹⁹⁴ Centar za podatke za održavanje platforme je formiran u oktobru 2017. godine i predstavlja najveći tehnološki napredak u pravosuđu.¹⁹⁵

Pre pokretanja CMIS-a, zvaničnici EU su naglasili da je manjak doslednih podataka ključni problem, navodeći da nema načina da se prati predmet od početka istrage do konačne sudske presude, jer bi predmet dobijao novi broj pri svakom novom koraku.¹⁹⁶ CMIS je konačno omogućio rad uz dodeljivanje jedinstvenog broja predmeta kojim se predmet može pratiti od početka do kraja, te automatski pravi zapise pri svakoj fazi procesa. Sistem je takođe u stanju da pruži statističke podatke. Kada bude bio u potpunosti operativan širom cele zemlje, CMIS bi trebalo da ojača transparentnost i efikasnost pravosuđa. Sistem će držati odgovornim svakog sudskog zvaničnika.¹⁹⁷

Kao finansirajuća strana, Norveška je potpisala ugovor sa Vladom, SSK i TSK kako bi se pružila podrška za CMIS, te je obezbeđeno blizu 5 miliona evra za period od 2013. do 2018. godine, što će se kasnije produžiti do 2021. godine.¹⁹⁸ Za razliku od mnogih drugih pravosudnih reformi, ovo je jedan od primera gde postoji jasna slika lokalne odgovornosti za projekat CMIS.¹⁹⁹ SSK je prepoznao da postoji potreba za digitalnom upravom i uveo je novi radni dokument u novembru 2015. godine, koji je doveo do liste mera, uključujući pravne promene i uredbe, koje bi omogućile upotrebu CMIS-a.²⁰⁰ Većina važećih zakona ne predstavlja nikakvu prepreku upotrebi CMIS-a, mada bi sedam zakona trebalo izmeniti i dopuniti.²⁰¹ Dokument je naveo da je Uredba o unutrašnjoj sudskoj organizaciji omogućila samo ručno vođenje predmeta i navela širok paket mera koje su neophodne kako bi se uvelo elektronsko praćenje vođenja predmeta. U njemu se takođe navodi da će upotreba CMIS-a i drugih tehnologija “doprineti jačanju efikasnosti, smanjenju sudskih troškova i poboljšanju komunikacije

¹⁹³ Fejsbuk stranica misije Evropske unije na Kosovu, video o Nacionalnom centralnom sistemu krivične dokumentacije, pristupljeno 21. avgusta 2019. godine, može se preuzeti na <https://www.facebook.com/watch/?v=2451522281608229>

¹⁹⁴ Razgovor Balkanske grupe, šef kancelarije ICT SSK, Priština, 25. jun 2019

¹⁹⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 19. septembar 2017. i 20. februar 2018. Medijski izveštaji po pitanju otvaranja centra za podatke se mogu preuzeti na http://kpk-rks.org/en/single_lajmi/1572/inaugurohet-qendra-e-re-e-t-dhnavet-sistemit-gjyqsordhe-prokurorial

¹⁹⁶ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik EU, Priština, 3. novembar 2015

¹⁹⁷ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, februar 2018

¹⁹⁸ Grupa za vladavinu prava (pripremljeno za norveško Ministarstvo spoljnih poslova), Pregled: sistem upravljanja predmetima i informacioni sistem za pravosuđe na Kosovu, 14. novembar 2016.str.3

¹⁹⁹ Ibid

²⁰⁰ SSK i TSK, Predlog za izradu, izmenu i dopunu dotičnog pravnog okvira za primenu Sistema za upravljanje predmetima i informacionog sistema (CMIS), novembar 2015

²⁰¹ To su Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Zakonik za maloletničku pravdu, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon o spornom postupku, Zakon o vanparničnom postupku i Zakon o administrativnim sporovima

između sudova i drugih stranaka ili ustanova”.²⁰² Iako se očekivalo da će stanje biti ispravljeno u toku 2019. godine, pad Vlade u julu je zaustavio proces. Samim tim, Zakonik o krivičnom postupku i zakoni o izvršenju krivičnih sankcija, spornom postupku, vanparničnom postupku i administrativnim sporovima su netaknuti.²⁰³

Jedna od glavnih zabrinutosti u smislu CMIS-a je bio stepen informatičke pismenosti radnika. Početna procena informatičke pismenosti u okviru sudova je pokazala da oko 60 procenata radnika mora proći sveobuhvatnu obuku.²⁰⁴ Od 2014. do 2016. godine je organizovana uvodna obuka za administrativno osoblje, sudije i tužioce, nakon čega je 11% polaznika palo ispit, što predstavlja smanjenje sa početnih 25%.²⁰⁵ Postojali su strahovi da bi se radnici u sudovima mogli opirati obuci. Međutim, uključivanje svih aktera u izradu i realizaciju od samog početka projekta je dokazalo čak i skeptičnoj međunarodnoj zajednici da je SSK sposoban i kompetentan da sprovede reforme. Dok je do sada akcenat bio stavljan na kvalitet unosa, vremenom sistem može pratiti pojedinačni učinak i može biti korišćen u administrativne svrhe.

Pokretanje CMIS ide rame uz rame sa preporukama koje se redovno upućuju Kosovu, što daje nadu mnogima da će projekat biti uspešan čak i nakon prestanka finansija od strane donatora.²⁰⁶ SSK i TSK su već odvojile sredstva u okviru svojih srednjoročnih budžeta kako bi preuzele upravljanje nad sistemom. Oba saveta su takođe formirale komisije koje prate tekuću primenu u sudovima.²⁰⁷ Pored finansijske održivosti, uspeh CMIS-a će zavistiti od drugih faktora, uključujući i kompatibilnost sa drugim softverima i registrima.²⁰⁸ Prvi rezultati pokazuju značajno povećanje u rešavanju predmeta kao direktne posledice novog sistema. U toku prve polovine 2019. godine, upis novih predmeta u sistem se dešavao na čitavom Kosovu, a CMIS je sada u funkciji i u krivičnim i građanskim postupcima.²⁰⁹ SSK bi trebalo da iskoristi impuls projekta i činjenicu da uživa podršku lokalne javnosti kako bi ubrzalo pokretanje sistema u punom kapacitetu.

²⁰² SSK i TSK, Predlog za CMIS, 2015, str. 4

²⁰³ Krivični zakonik i Zakonik za maloletničku pravdu su u toku 2019. godine zamenile nove verzije koje više ne predstavljaju problem za primenu CMIS-a. Međutim, Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija su još uvek bili u Skupštini, dok Vlada nije podnela preostala 3 na razmatranje.

²⁰⁴ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 16. jun 2016

²⁰⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik SSK, Priština, 19. septembar 2017

²⁰⁶ Grupa za vladavinu prava, Pregled, 2016, str.3

²⁰⁷ Razgovor Balkanske grupe, šef kancelarije ICT SSK, Priština, 25. jun 2019

²⁰⁸ CMIS bi trebalo da bude kompatibilan sa drugim elektronskim sistemima koje koriste resorna ministarstva, javni beležnici, privatni izvršitelji, Advokatska komora Kosova, itd.

²⁰⁹ Sudski savet Kosova, Kosovsko pravosuđe uspešno privelo kraju aktivnosti koje su predviđene primenom CMIS-a za prvu polovinu 2019. godine, 8. avgust 2019, može se preuzeti na <http://www.gjyqesori-rks.org/2019/08/08/keshilli-gjyqesor-i-kosoves-permbyll-me-sukses-aktivitet-e-parapara-per-zbatimin-e-smil-per-gjashthemujorin-e-pare-te-vitit-2019/>

ZAKLJUČAK

Došlo je do određenih napredaka u pravosuđu od nezavisnosti 2008. godine. Jednokratna provera sudija i tužilaca, uvođenje i dalje jačanje uloge SSK i TSK, decentralizacija sudova i integracija sudskih sudija su doveli do veće usaglašenosti u radu sa međunarodnim standardima. U isto vreme, ova stalna evolucija je značila da se sektor pravosuđa uvek bavio stvarima koje nisu samo izvršenje pravde.

Zahtevi EU u okviru vizne liberalizacije su takođe doveli do veće stope koordinacije zakona i robusnijeg Krivičnog zakonika, mada i dalje postoje značajni izazovi. Pravosuđe još uvek nije nezavisno, odgovorno niti efikasno. Čak i uz doprinos inostranih partnera, sistem pravosuđa je prožet neefikasnošću koja ometa funkcionalnu vladavinu prava. Zastoj u rešavanju predmeta i loša koordinacija među različitim institucijama usporava primenu pravde, što je neefikasno i ne pruža pomoć građanima.

Sistem je podložan političkom uticaju. Nepotizam pri zapošljavanju je i dalje sveprisutno u ovom sektoru, što za posledicu ima loš učinak. Takođe se u javnosti stvara loš utisak. Ocene učinka su tek čista formalnost i nemaju nikakvog uticaja na unapređenje ili premeštanje na niže radno mesto, što čini da mnogi radnici nemaju motivacije za adekvatnim obavljanjem svojih poslova.

Zaista ne postoje brza rešenja. Povećanje budžeta i broja radnika neće, sami po sebi, promeniti način na koji funkcioniše sistem. Mentalitet u okviru sektora pravosuđa se mora promeniti. Zapošljavanje i unapređivanje se mora vršiti na osnovu kvalifikacija i učinka, ne na osnovu ličnih ili političkih veza. Jačanje kapaciteta administrativnog osoblja, sudija i tužilaca mora biti najveći prioritet, te ove grupe moraju biti otvorene za primenu novih, efikasnijih postupaka. Buduće reforme bi trebalo da usvoje sveobuhvatan pristup i trebalo bi da rade na rešavanju problema na svim nivoima, ne samo na vrhu.

Moraju se naučiti lekcije iz lošeg planiranja, poput haotičnog prelaska ka decentralizaciji, te bi sveobuhvatne studije trebalo da budu osnov za sve velike odluke. Građani zahtevaju transparentnost i efikasnost. Sve pravosudne institucije moraju ispuniti ta očekivanja. Primena CMIS-a će pomoći u rešavanju nekih od ovih pitanja, te ovo i dalje mora biti jedan od prioriteta. Institucionalni kapaciteti agencija i institucija moraju biti dramatično povećani, dok bi trebalo finansirati i promovisati alternativne metode rešavanja sporova kako bi se pomoglo pri rešavanju ogromnog broja zaostalih predmeta.

Od presudne je važnosti da Ministarstvo pravde, kao i pravosuđe iskoriste prednosti evropske motivisanosti i pritiska u smislu jačanja vladavine prava. To zahteva učešće svih nivoa društva gde građani takođe imaju ulogu u obezbeđivanju vladavine prava na Kosovu.

Ovaj članak ili izvještaj podržavaju:

Promocija demokratskog društva (DSP) - uz pomoć finansijskih sredstava Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Ministarstva inostranih poslova Danske (DANIDA). Podršku u upravljanju projektom je pružila Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF) Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Balkanske grupe za istraživanja politika i ne odražava stavove niti mišljenja SDC, DANIDA, KCSF.

i

Ambasade Kraljevine Norveške.



Norwegian Embassy

Balkanska Grupa za istraživanja u oblasti politika je nezasvisan regionalni istraživački centar iz Prištine na Kosovu. Mi omogućavamo brzu analizu i razvoj politika iz mnogih oblasti izgradnje države; institucionalne i demokratske konsolidacije; manjinske integracije i dobrosusedskih odnosa; i evropskih integracija i promena u oblasti politika. Imamo višedecenijsko iskustvo u izradi politika i razvoju, strateškom razmišljanju i javnom zagovaranju sa vlastima, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Naše rigorozno, detaljno, nepristrasno izveštavanje, uvek zasnovano na temeljnom terenskom radu, je u centru našeg rada. Idemo dalje od uobičajenih stavova i uvek pokušavamo da promenimo stvari kroz kreativne, održive, dobro odmerene i dalekovidne preporuke iz oblasti politika kako bismo pomogli da naše zemlje razviju jake, dinamične demokratije, da postanu prosperitetne države i društva uz puno poštovanje vladavine prava.

Balkanska grupa je sačinila druge mehanizme kako bi ostvarila te promene: Dijalog za politike, forum politika (forum javnog zagovaranja na visokom nivou u organizaciji istraživačkog centra) i Forum za prekograničnu saradnju civilnog društva.



Norwegian Embassy



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION