

DECENIJA NAKON EULEX-A

Novi pristup POBOLJŠANJU vladavine
VLADAVINE PRAVA na KOSOVU



novembar 2019



DECENIJA NAKON EULEX-A: NOVI PRISTUP POBOLJŠANJU VLADAVINE PRAVA NA KOSOVU

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)



Norwegian Embassy

CONTENTS

REZIME I PREPORUKE	2
1 UVOD	4
2 VIŠE OD DECENIJE POD EULEX-OM	6
2.1 Napredak i neuspesi misije EULEX	7
2.2 Postignuća i neuspesi u prioritetnim oblastima	8
2.3 Neuspesi u radu misije	12
3 DOMAĆA VLADAVINA PRAVA I REFORMA PRAVOSUĐA	14
3.1 Preostali izazovi	14
3.2 Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala	18
3.3 Dodatni izazovi	20
4 TRENUTNE I TEKUĆE INICIJATIVE	21
4.1 Međunarodna podrška	23
4.2 Procesi i inicijative vladavine prava EU	24
5 KLJUČNA INICIJATIVA ZA VLADAVINU PRAVA I BUDUĆA PODRŠKA EU REFORMAMA U OBLASTI VLADAVINE PRAVA NA KOSOVU	27
5.1 Pogled unapred: ključna inicijativa vladavine prava	29
6 NAUČENE LEKCIJE I PREPORUKE	32
7 ZAKLJUČAK	35

LISTA SKRAĆENICA

AER	AGENDA EVROPSKIH REFORMI (ERA)
APK	AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU NA KOSOVU
CCP	ZAJEDNIČKE PRELAZNE TAČKE
CIVPOL	CIVILNA POLICIJA
CMIS	INFORMATIČI SISTEM ZA UPRAVLJANJE PREDMETIMA
COE	SAVET EVROPE
EU	EVROPSKA UNIJA
EULEX	MISIJA VLADAVINE PRAVA EVROPSKE UNIJE NA KOSOVU
EURALIUS	KONSOLIDACIJA SISTEMA PRAVOSUĐA U ALBANIJU
EUSR	SPECIJALNI PREDSTAVNIK EU
HELP	OBRAZOVANJE IZ OBLASTI LJUDSKIH PRAVA ZA PRAVNIKE
IBM	INTEGRISANO UPRAVLJANJE GRANICAMA
ICITAP	PROGRAM ZA POMOĆ PRI OBUCI U OBLASTI MEĐUNARODNIH KRIVIČNIH ISTRAGA (U.S. STATE DEPARTMENT / MINISTARSTVO PRAVDE SAD)
IPA	INSTRUMENT ZA PRUŽANJE PRETPRISTUPNE POMOĆI
IT	INFORMATIVNA TEHNOLOGIJA
JRCB	ZDRUŽENI KOORDINACIONI ODBOR ZA VLADAVINU PRAVA
KLA	OSLOBODILAČKA VOJSKA KOSOVA
KP	KOSOVSKA POLICIJA
MMA	PRAĆENJE, MENTORSTVO I SAVETOVANJE
MOJ	MINISTARSTVO PRAVDE
MUP	MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
NVO	NEVLADINA ORGANIZACIJA
OEBS	ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU
PECK	PROJEKAT ZA BORBÜ PROTIV PRIVREDNOG KRIMINALA NA KOSOVU
PIK	POLICIJSKI INSPEKTORAT KOSOVA
PSP	PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA
PTK	POŠTA I TELEKOM KOSOVA
PUK	PORESKA UPRAVA KOSOVA
SAD	SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE
SSK	SUDSKI SAVET KOSOVA
SSP	SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU
STRK	KANCELARIJA SPECIJALNOG TUŽILAŠTVA REPUBLIKE KOSOVA
SVK	SPECIJALIZOVANA VEĆA KOSOVA
TAIEX	INSTRUMENT TEHNIČKE POMOĆI I RAZMENE INFORMACIJA
TSK	TUŽILAČKI SAVET KOSOVA
UK	UJEDINJENO KRALJEVSTVO
UNDP	PROGRAM UJEDINJENIH NACIJA ZA RAZVOJ
USAID	AMERIČKA AGENCIJA ZA MEĐUNARODNI RAZVOJ

REZIME I PREPORUKE

Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu (EULEX), koja je počela sa radom krajem 2008. godine, bi trebalo da polako privodi kraju svoj mandat. Misija je postigla ograničeni uspeh i njena reputacija je dovedena u pitanje. Složeni odnosi i nekompatibilni planovi i interesi između lokalnih vlasti i EULEX-a su otežali napredak na polju vladavine prava. U deceniji nakon početka rada misije EULEX, sektori vladavine prava i pravosuđa su i dalje slabi, te ih prožimaju nesposobnost, korupcija, političko uplitanje, i imaju veoma nizak nivo poverenja javnosti. I dok EULEX polako napušta scenu, državne institucije moraju preuzeti vodeću ulogu.

“Kredibilna perspektiva pridruživanja i veći stepen rada i proširenja na Zapadni Balkan” Evropske komisije predviđa pokretanje nekoliko aktivnosti, dok je ključna aktivnost vezana za vladavinu prava. Inicijativa za jačanje vladavine prava će imati za cilj da pruži podršku razvoju i reformama kroz mehanizme poput indikatora učinka, monitoringa suđenja, pregled pojedinačnih predmeta i nove savetodavne misije. Komisija još uvek nije objavila konkretne planove za ove inicijative u smislu strukture, veličine ili obima. Preliminarni razgovori otkrivaju određene izazove.

Vlada i dalje nije u dovoljnoj meri posvećena reformi vladavine prava. Funkcionalni pregled sektora vladavine prava i inicijativa pod nazivom “Pravosuđe 2020”, koji se fokusiraju pre svega na pravosudne i tužilačke sisteme, su u toku. U odsustvu političke volje i usled nedefinisanih uloga među ključnim akterima, njihovi planovi nisu previše napredovali. Neslaganja u perspektivama između lokalnih vlasti i EU su sve veća. Lokalne vlasti nemaju pravu volju da sprovedu reforme i osiguraju efekte, dok EU nije voljna da ponudi ništa konkretno. U ovakvim okolnostima, nove ključne inicijative se suočavaju sa rizikom da budu jednostavno prepakovani tekući projekti pod drugačijim imenima.

EU ne želi da uđe u ozbiljnije programe sa Kosovom, te ima malo toga da ponudi. Međutim, u svetlu toga, EU bi trebalo da iskoristi priliku *kredibilne strategije proširenja za Zapadni Balkan* i stavi veći naglasak na vladavinu prava na Kosovu (i Zapadnom Balkanu). Pre pokretanja nove ključne inicijative, EU bi trebalo da oceni lekcije iz procesa pružanja nadzora, davanja mentorskih i savetodavnih usluga (eng. skraćenica: MMA) EULEX-a, te bi trebalo da pokrene verifikacionu misiju, čiji bi zadatak bio da sveobuhvatno oceni rad i učinak vladavine prava. Samim tim, vlasti moraju razviti konkretne akcione planove i planove koji će na jedan sveobuhvatan način obraditi faktore koji otežavaju vladavinu prava.

Uz EU, države članice, Sjedinjene Američke Države i druge donatore koji već pružaju podršku desetinama projekata i mera na polju vladavine prava, nove ključne inicijative ne bi trebalo da budu duplikat EULEX-a ili projekata u okviru projekata Instrumenta prepristupne pomoći (eng. skraćenica: IPA). Trebalo bi naučiti na osnovu lekcija iz prošlih misija i inicijativa, dok bi pokretačka snaga svih novih projekata trebalo da budu lokalne potrebe. Uz cilj ostvarivanja “društvene transformacije” na polju vladavine prava, nove inicijative bi trebalo da budu zasnovane na sveobuhvatnoj proceni naučenih lekcija i principa koji mogu obezbediti stvarni učinak. Moraju se preduzeti sledeće mere pre realizacije ili pokretanja novih inicijativa:

EULEX bi trebalo da se vrati kući. Bilo koja nova mera ili inicijativa NE BI TREBALO da predvidi ulogu za misiju ili osoblje samog EULEX-a.

Pokrenuti nezavisnu misiju za verifikaciju i evaluaciju. Pre bilo koje nove inicijative, EU mora pokrenuti misiju koja će na jedan nezavistan i pošten način oceniti stanje vladavine prava, ostvarenja EULEX-a i tekućih projekata. Stručnjaci bi trebalo da identifikuju nedostatke i mere koje moraju biti preduzete,

što mora biti predstavljeno u vidu jednostavnog jezika koji se može sprovesti u praksu. Takav izveštaj bi trebalo da bude priručnik za reforme i trebalo bi da služi kao osnova bilo koje nove inicijative.

Osigurati da se projekti realizuju na osnovu stvarnih potreba uz puno učešće lokalnih aktera. Bilo koja nova inicijativa mora biti pokrenuta usled potreba domaće javnosti, uz blisku saradnju sa donatorima, vlastima, civilnim društvom i drugim akterima. Samim tim, svi reformski planovi moraju staviti lokalne vlasti u ulogu glavnog realizatora. Građani žele da lokalne vlasti budu odgovorne.

Omogućiti inkluzivno planiranje na osnovu empirijske studije i konsultacija. Vlada ima tendenciju da sama vrši izradu planova i projekata. To isto važi i za institucije EU. I jedni i drugi žele da svoje planiranje vrše nezavisno. Kredibilitet obe strane je doveden u pitanje, dok su očekivanja javnosti da će Vlada ili EU realizovati konkretne reforme na polju vladavine prava veoma niska. U cilju povećanja šansi za uspeh, nove inicijative bi trebalo da prikupe mnogo širu podršku, sa ciljem povećanja podrške za reforme sa dna ka vrhu. Buduće misije EU bi trebalo da takođe redovno izveštavaju širu javnost.

Svaka misija u samoj zemlji mora imati dobro definisanu listu zadataka, veličine i obima, sa ciljem realizacije prioriteta bez dovođenja u pitanje lokalnog doprinosa. Uz ukaljan imidž misije EULEX, svaka nova misija se mora apsolutno razlikovati od misije tipa EULEX i nekih od slabijih tvining projekata. EU i lokalne vlasti bi trebalo da učine sve napore i ostvare ciljne, realne repere, dok bi jasno trebalo razgraničiti odgovornosti osoblja EU i lokalnih vlasti.

Standardizovati reformske procese. Izveštaj o proceni stanja i nove inicijative bi trebalo da pomognu u standardizaciji reformskih procesa i podeli reforme vladavine prava na delove. EU bi trebalo da podrži sektorski pristup reformi vladavine prava, što jača proces napretka i angažuje osoblje koje nije stalno radno angažovano i pokreće koordinisane projekte, koji u obzir uzimaju jasne zadatke u datom sektoru.

Napraviti okvir očekivanja. Pravljenje okvira očekivanja će biti ključno za bilo koju novu inicijativu ili misiju. Lokalni utisci o neefikasnosti EULEX-a su delimično proistekli od nerealnih očekivanja, što je EULEX jasno naglasio. Kao što je pokazalo iskustvo, neispunjena obećanja nailaze na oštre kritike javnosti, što može imati negativne posledice na autoritet osoblja misije i sveukupnu efikasnost podrške reformi vladavine prava.

1 UVOD

Deset godina nakon formiranja Misije vladavine prava Evropske unije na Kosovu (EULEX) 2008. godine, Evropski savet je odobrio peti i možda poslednji mandat EULEX-a. Takođe, 2018. godine, Evropska komisija je pokrenula planove za novu ključnu inicijativu iz oblasti vladavine prava u okviru svoje strategije o proširenju za Zapadni Balkan.¹ Pošto se uloga EULEX-a smanjuje, i pošto je ključna inicijativa Komisije i dalje nedefinisana, kosovske institucije vladavine prava ulaze u prelazni period i nesigurne odnose sa međunarodnom zajednicom.

EULEX je ostvario određeni napredak u oblasti policije, carina i jačanja pravnog okvira. Međutim, veoma mali broj zaposlenih, uključujući osoblje EULEX-a i zvaničnika EU, bi misiju smatrali uspehom. Građani su na početku pozdravili EULEX, očekujući da će napasti “velike ribe”, da će se boriti sa korupcijom na visokom nivou i organizovanim kriminalnom, ojačati nezavisnost pravosuđa i približiti Kosovo EU. Deset godina kasnije, međutim, EULEX ima slab učinak na ovim poljima. Određene reforme, gde je inicijativa potekla iz inostranstva, su na papiru približile pravosudni sistem sistemu EU, mada u praksi nije došlo do značajnih efekata.

Ministarstvo pravde je nedavno pokrenulo dve obimne inicijative, **Funkcionalni pregled sektora vladavine prava i Pravda 2020**, uz cilj da pruži podršku i koordiniše procenu i reformu vladavine prava i pravosuđa. I pored toga, institucije vladavine prava moraju ići dalje od pukih formalnosti kako bi pokazale efikasnost i kapacitet u ispunjavanju lokalnih ciljeva i kriterijuma EU, poboljšanju koordinacije među različitim telima i preuzele pun lokalni kapacitet vladavine prava i sektora reforme u oblasti pravosuđa. Kosovo i EU bi trebalo da usvoje strategiju toga šta raditi nakon EULEX-a, što bi uzelo u obzir prethodna iskustva, naučene lekcije, greške u lokalnom kontekstu i načine na koje vladavina prava može dobiti podršku međunarodne zajednice u cilju napretka.

Pravosudne i pravne reforme se sprovode u okruženju komplementarnih ciljeva, agende izgradnje države i želje za članstvom u EU. Pre svega, kao nova zemlja, Kosovo mora brže ustaliti vladavinu prava, što je temelj bilo koje demokratske države. Drugo, uz ambicije pridruživanja EU, Kosovo se obavezalo na veliki broj integracionih procesa za koje su neophodne reforme, uključujući i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Agendu evropskih reformi (AER) i viznu liberalizaciju.

Pristup ispunjavanja pojedinačnih kriterijuma koji je pratio plan kosovskih vlasti (tj. Agenda evropskih reformi i fokus na usvajanju zakona) i želja EULEX-a za uspešnim nasleđem su veoma često predstavljali prepreku u razvoju nezavisnih i efikasnih pravosudnih institucija u zemlji. Međutim, ubuduće, posebno kada se radi o internim izazovima sa kojima se suočava veći broj država članica EU, sama EU će morati da zahteva da potencijalni članovi ispune dodatne, merljive korake i pokaže istinsku “društvenu transformaciju” na polju vladavine prava.²

¹ Ključne inicijative na polju vladavine prava će proširiti postojeće i alternativne alate pomoći i uvesti nove mehanizme podrške, uključujući i savetodavne misije na polju vladavine prava i ocenjivačke misije za konkretne oblasti, kao i praćenje sudskih postupaka i razvoj akcionih planova i indikatora, Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja EU sa Zapadnim Balkanom”, saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu za regione, COM, 65 završni, 2018, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

² Ibid. Videti takođe Hodžaj, Andi “Nova inicijativa vladavine prava EU za Zapadni Balkan”, Konferencijski radovi: Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: ispitivanje nove strategije proširenja EU i neophodnih daljih koraka, Institut “Aspen”, Nemačka, april 2018; videti takođe Eljbasani, Aroljda “Međunarodno promovisanje vladavine prava: suočavanje sa vezama između nepotizma, kriminala i korupcije u pravosuđu”, Konferencijski radovi: Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: ispitivanje nove strategije proširenja EU i neophodnih daljih koraka, Institut “Aspen”, Nemačka, april 2018

Domaće institucije moraju ići dalje od površnih, ad hoc reformi, kako bi se fokusirale na razvoj sveobuhvatnog pristupa koji pruža podršku kulturološkom preobražaju pravosuđa i nezavisnog sektora pravde, gde oba mogu funkcionisati u skladu sa evropskim standardima, nezavisno od odnosa sa EU u ovoj fazi.

Međutim, EU ima ograničene alate za pružanje podrške Kosovu. Mnoge države članice insistiraju da se zadrži makar nekakav oblik EULEX-a nakon 2020. godine, zbog različitih razloga. Neke države koje su priznale nezavisnost Kosova žele da zadrže svoje prisustvo, dok određene države koje ne priznaju nezavisnost Kosova žele da održe statusno neutralni pristup prema Kosovu. Nedostatak napretka dijaloga između Kosova i Srbije, kojim posreduje EU, pogoršava stvari. U Kredibilnoj strategiji se navodi da je “...sveobuhvatni, pravno obavezujući sporazum o normalizaciji neophodan i od ključne važnosti kako bi Srbija i Kosovo mogli da napreduju na svojim evropskim putevima”.³ Drugim rečima, Kosovo nema budućnost u EU dok ne reši sporove sa Srbijom, a države članice EU ne mogu promeniti svoje stavove o i pristup prema Kosovu do tada. U ovakvim okolnostima, EU bez stvarne ponude može zahtevati ograničene i reforme na niskom nivou, što EU čini nevoljnom da pokrene robusnije zahteve za reformama na Kosovu.

Sa druge strane, Vlada Kosova želi nagrade za sve reforme. Ona je nevoljno realizovala Agendu evropskih reformi (ERA) i još manje je angažovana po pitanju ERA2.⁴ Institucije insistiraju da će evropske reforme dovesti do značajnih koraka na putu integracije Kosova u EU.⁵ Priznajući u isto vreme ove poteškoće i neslaganja, Kosovo i EU bi trebalo da bolje sarađuju u cilju poboljšanja vladavine prava. Građani očajnički žele da vide reformu vladavine prava i rešenja za svoje potrebe, te žele da drže vlasti odgovornim. Uz vođstvo kosovskih institucija, EU bi trebalo da, široko posmatrano, podrži nove inicijative.

Izveštaj vrši procenu i identifikuje potencijalne puteve i oblasti za poboljšanje vladavine prava i razvoja pravosuđa u okviru planirane ključne inicijative EU i pratećih mehanizama podrške. Analiza i preporuke se zasnivaju na proceni trenutnog stanja vladavine prava i pravosuđa, kao i napretka i neuspaha EULEX-a. Dok je EULEX u pripremi da se u potpunosti povuče, domaće institucije se moraju pripremiti da preuzmu vodeću ulogu, dok će u ranoj fazi sarađivati sa EU kako bi sačinili plan realizacije za nove inicijative.

³ Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”. saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu za regione, COM, 65 završni, 2018, str. 7, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁴ Izveštaj Balkanske grupe, Agenda evropskih reformi za Kosovo: postojeći izazovi za dobar plan, novembar 2016 i Izveštaj Balkanske grupe, Agenda evropskih reformi: dobro upravljanje i vladavina prava, izveštaj o napretku, oktobar 2017.

⁵ “Ključni prioritet je kosovska Agenda evropskih reformi... Cilj je dokazati da smo svoj posao ozbiljno shvatili, posebno u kontekstu evrointegracija, tj. ne samo da dobijamo zaduženja, već da sami preuzimamo odgovornost”, citat predsednika Vlade, Ramuša Haradinaja u Haradinaj: Moramo dobiti status kandidata za EU u 2019. godini, Kosova Post, 3. novembar 2017, može se preuzeti na, <https://kosovapost.net/haradinaj-ne-vitin-2019-duhet-ta-kemi-statusin-e-kandidatit-per/>. Haradinaj takođe navodi prijavu za status kandidata za članstvo u EU do 2020. godine u svom dokumentu “100 obaveza”, može se preuzeti na, <https://reporteri.net/lajme/keto-janc-100-zotimet-e-ramush-haradinajt/>

2 VIŠE OD DECENIJE POD EULEX-OM

EULEX, najveća civilna misija ikada pokrenuta u okviru evropske politike za bezbednost i odbranu, je imala preko 3 000 policajaca, sudija, tužilaca i administrativnog osoblja sa početnim 16-mesečnim budžetom od 205 miliona evra.⁶ Mandat misije je bio da pruži podršku Kosovu u izgradnji održivih, odgovornih i nezavisnih institucija vladavine prava, posebno u oblasti policije, carine i pravosuđa.⁷ Pokrenuta je kao MMA misija za dodatne pravosudne i bezbednosne izvršne funkcije, što je EULEX-u omogućilo da ima policijsku ulogu i nezavisno obavlja istrage i vodi tužbe po predmetima. To je sve garantovalo da sudije EULEX-a imaju završnu reč po pitanju predmeta koje razmatraju.⁸

EULEX je pun operativni kapacitet ostvario tek u proleće 2009. godine. Njegov mandat je produžen 2010. godine i još jednom 2012. godine, kada je EU odvojila 614 miliona evra za rad misije.⁹ 2012. godine je došlo do smanjenja obima misije (što je podrazumevalo otpuštanje oko četvrtine osoblja) i manje rekonstrukcije, uz "Izvršno odeljenje" koje je upravljalo izvršnim ovlašćenjima i "Odeljenje za unapređenje" koje je vršilo nadzor MMA funkcija EULEX-a.¹⁰

2012. godina je bila godina prekretnica. U septembru, Međunarodna upravljačka grupa je proglasila kraj nadzirane nezavisnosti, nakon tek nešto više od 4 godine međunarodnog nadzora.¹¹ Dva meseca kasnije, odobren je predlog Evropske komisije da se otpočnu pregovori oko SSP, do kada je dijalog između Beograda i Prištine bio u punom povoju.¹² Pisma koja su razmenile predsednica Jahjaga i visoka predstavnica EU Ketrin Ešton su stvorila put za pregled mandata EULEX-a u aprilu 2014. godine, što je ograničilo izvršna ovlašćenja misije (lokalne sudije su od tog momenta morale činiti

⁶ Oko 2 000 radnika je došlo iz inostranstva, po preporuci država članica EU, ali i Turske, Švajcarske, Norveške, Kanade i SAD.

⁷ Videti Savet Evropske unije (4. februar 2008), Zajednička mera Saveta 2008/124/CFSP o Misiji vladavine prava Evropske unije na Kosovu, EULEX Kosovo, može se preuzeti na https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf. Puna izjava o misiji: EULEX Kosovo pruža podršku kosovskim institucijama, pravosudnim organima i policijskim organima u napretku ka održivosti i jačanju odgovornosti, kao i daljem razvoju i jačanju nezavisnog multietničkog sistema pravosuđa i nezavisne multietničke policije i carina, osiguravajući da te institucije nisu pod političkim uticajem, odnosno da se pridržavaju međunarodno priznatih standarda i najboljih evropskih praksi. EULEX KOSOVO će, uz punu saradnju sa programima podrške Evropske komisije, ostvariti svoj mandat kroz monitoring, pružanje mentorskih i savetodavnih usluga, dok će zadržati određena izvršna ovlašćenja.

⁸ Videti Savet Evropske unije/124/CFSP o Misiji vladavine prava Evropske unije na Kosovu, EULEX Kosovo, 4. februar 2008. U skladu sa MMA komponentom o mandatu EULEX-a, Misija je preuzela sledeća zaduženja: (i) pomoć u eliminisanju političkog mešanja, (ii) osiguravanje adekvatnih istraga, utuživanja, presuda i sprovođenja kazni za ozbiljna krivična dela, (iii) jačanje koordinacije kroz sudski postupak, posebno kada se radi o organizovanom kriminalu, (iv) podršku u borbi protiv finansijskog kriminala i korupcije, (v) doprinos u realizaciji kosovske Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije (zajednička mera Saveta iz 2008). Izvršna ovlašćenja EULEX-a su bila koncentrisana u pravosuđu, posebno u pogledu sprovođenja istraga i utuživanja "ozbiljnih krivičnih dela", uključujući ratne zločine, terorizam, organizovani kriminal i korupciju, međuetničke zločine i privredni kriminal. Dok je EULEX takođe igrao MMA ulogu u ovom pogledu, međunarodni istražitelji, tužioci i sudije su imali izvršnu ulogu bilo u "zajedničkom radu sa kosovskim istražiteljima, tužiocima i sudijama ili nezavisno" kako bi rešavali ozbiljna krivična dela i takođe preuzeli ulogu u stvaranju "strukturna saradnje i koordinacije između policije i tužilaštva". U skladu sa kosovskim zakonom br. 03/L-053 o jurisdikciji, odabiru predmeta i dodeljivanju predmeta EULEX-ovim sudijama i tužiocima na Kosovu, sudije EULEX-a su činile većinu (2/3) sudskih veća. EULEX je takođe imao određene izvršne odgovornosti koje se tiču bezbednosti, uz ovlašćenje da "osigura održavanje i unapređenje vladavine prava, javnog poretka i bezbednosti...po potrebi... kroz promenu ili poništavanje operativnih odluka koje su donele nadležne kosovske vlasti"; EULEX je takođe imao ovlašćenje da "preuzme druge odgovornosti, nezavisno ili uz podršku nadležnih kosovskih vlasti" u ime "vladavine prava, javnog poretka i bezbednosti".

⁹ Do tada je EULEX, po sopstvenim navodima, zakazao preko 80 pretresa, priveo kraju prvo suđenje Okružnog suda nakon sticanja nezavisnosti, identifikovao ostatke 23 nestale osobe, preuzeo stalno prisustvo na dva carinska prelaza i delimičnu carinsku kontrolu na severnim prelazima, što je dovelo do veće stope prihodovanja i smanjenja stope krijumčarenja nafte i naftnih derivata. Videti EULEX "EULEX je u potpunosti operativan", 6. april 2009, može se preuzeti na <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000159.php>; Videti takođe Evropski sud revizora "Pomoć evropske unije Kosovu u oblasti vladavine prava," Poseban izveštaj br. 18, 2012, može se preuzeti na https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_18/SR12_18_EN.PDF

¹⁰ Kratka istorija EULEX-a, može se preuzeti na <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,44,197>

¹¹ Za više informacija, pogledajte izveštaj Krizne grupe pod nazivom "Oslobađanje Kosova: preostali izazovi, 10. septembar 2012.

¹² Sporazum koji je bio prekretnica u odnosima Kosova i Srbije je potpisan u aprilu 2013. godine; za više informacija pogledati izveštaj Balkanske grupe pod nazivom "Integracija Srba nakon Briselskog sporazuma, 19. mart 2015.

većinu sudskih veća, dok EULEX nije mogao preuzimati nove predmete, osim u slučaju onih koji se tiču severa). EULEX je dobio zadatak da pomogne u primeni sporazuma koje su Priština i Beograd postigli uz posredovanje EU.¹³ Produžetak mandata EULEX-a u junu 2016. godine je dovelo do toga da misija izgubi polovinu svojih radnika. Misija je takođe izgubila svoja izvršna ovlašćenja, što je onemogućilo privođenje kraju određenih predmeta visokog profila.

U junu 2018. godine, mandat EULEX-a je produžen po peti i verovatno (ali i konačno) poslednji put.¹⁴ Novi mandat je uklonio izvršna ovlašćenja misije u svim oblastima, osim u dve.¹⁵ Delokrug rada EULEX-a je sada ograničen na dve ključne oblasti - monitoring i operativu - u skladu sa sledeća tri radna cilja: **i)** monitoring odabranih predmeta i suđenja, **ii)** monitoring, mentorske usluge i savetodavne usluge za kazneno-popravne ustanove, **iii)** pružanje operativne podrške za primenu sporazuma koji su proistekli iz dijaloga kojim posreduje EU.¹⁶

EULEX trenutno zapošljava oko 500 ljudi, nakon povlačenja svojih sudija i tužilaca. Misija je predala svoje arhive (oko 800 predmeta) lokalnim institucijama i već je počela da smanjuje MMA podršku prema svim institucijama osim pravosudnim i tužilaštvu, možda u očekivanju potpunog povlačenja u junu 2020. godine.¹⁷ Nezavisno od toga, lokalne institucije su preuzele odgovornost za sve prenete istrage i predmete.¹⁸

2.1 Napredak i neuspesi misije EULEX

EULEX je imao određeni broj konkretnih postignuća u toku jedne decenije, ali je i neposredno doveo do drugih rezultata.¹⁹ Međutim, tek bi nekolicina (uključujući i radnike EULEX-a) smatrala da je EULEX iza sebe ostavio uspešnu zaostavštinu. Ovaj deo će predstaviti kratku ocenu napretka EULEX-a, kao i neusphe u ključnim oblastima i u strukturnim i operativnim izazovima koji su

¹³ Ibid.

¹⁴ Savet Evropske unije "EULEX Kosovo: nova uloga za misiju vladavine prava EU", saopštenje za javnost br. 322/18, 8. jun 2018, može se preuzeti na <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/08/eulex-kosovo-new-role-for-the-eu-rule-of-law-mission/pdf>. Devet zadataka koji su navedeni u Zajedničkoj meri Saveta iz 2008. godine nisu izričito izmenjena sve do 2018. godine, kada je Savet odlučio da formalno izmeni fokus mandata misije. Trenutni mandat ima budžet od 169,8 miliona evra, uz gotovo 84 miliona evra za operativu EULEX-a i 86 miliona evra za specijalizovana veća i specijalizovano tužilaštvo.

¹⁵ EULEX i dalje zadržava izvršna ovlašćenja samo u oblastima zaštite svedoka, podrške u radu specijalizovanim većima i specijalizovanom tužilaštvu, te i u smislu funkcije drugostepenog pružaoca bezbednosnih usluga.

¹⁶ Savet Evropske unije "EULEX Kosovo: nova uloga za misiju vladavine prava EU", saopštenje za javnost br. 322/18, 8. jun 2018.

¹⁷ EULEX, Kompaktni izveštaj o napretku: ocena napretka za period između jula 2017. i juna 2018. godine, može se preuzeti na <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>; Videti takođe Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije „Bertlsman“ (BTI) za Kosovo, 2018, deo Indeksa transformacije (BTI) fondacije „Bertlsman“, može se preuzeti na https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Kosovo.pdf

Videti takođe Kama, Aida "EU privodi kraju misiju vladavine prava na Kosovu usled kritika oko rezultata". DW.com, 14. jun 2018, može se preuzeti na <https://www.dw.com/en/top-stories/s-9097>

¹⁸ Savet Evropske unije "EULEX Kosovo: nova uloga za misiju vladavine prava EU", saopštenje za javnost br. 322/18, 8. jun 2018.

¹⁹ Pravni stručnjaci EULEX-a su doprineli izradi nacrtu, izmenama i dopunama 96 zakona koje je predložilo Ministarstvo pravde od 2008. godine, te je od tada pružilo pravnu pomoć kosovskim vlastima na preko 150 zakona. Sudije EULEX-a su donele preko 600 presuda. Specijalizovana sudska veća su donela presude u gotovo 10 000 imovinskih predmeta. EULEX je bio deo preko 40 000 sudskih predmeta i istraživao i/ili izdao presude u preko 400 krivičnih predmeta ratnih zločina. EULEX je omogućio saradnju između Interpola/Europola i kosovskih vlasti, što je dovelo do 100 hapšenja. Zajedno sa EU, EULEX je pomogao u formiranju kredibilnog matičnog sistema sa preko 12 000 knjiga. EULEX je takođe posredovao u vraćanju posmrtnih ostataka 506 žrtava njihovim porodicama od 2008. godine, mada se 1 600 lica i dalje vodi kao nestalo. Videti Euraktiv i AFP "Kritike dok misija vladavine prava EULEX privodi kraju rad na pravosuđu", 11. jun 2018, može se preuzeti na <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/criticism-as-kosovo-justice-mission-eulex-closes-judicial-operations/>; Kancelarija za odnose sa medijima EULEX-a "EULEX povodom nacionalnog dana nestalih osoba - narodu Kosova je potrebno da do kraja sazna sve o svojim voljenim i da prebrodi taj bol", 27. april 2018, može se preuzeti na <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,813>; Hopkins, Valeri, „Sudovi EU u problemu nakon kosovskog skandala, POLITICO, 17. novembar 2017, može se preuzeti na <https://www.politico.eu/article/malcolm-simmons-eulex-eu-courts-chaos-with-kosovo-scandal/>

predstavljali prepreku misiji. Neuspesi koji su navedeni u ovom delu mogu služiti kao lekcije za buduće savetodavne misije iz oblasti vladavine prava i programe podrške EU vladavini prava.

2.2 Postignuća i neuspesi u prioritetnim oblastima

Carina i policija: EULEX je imao određenog uspeha na polju carina.²⁰ Misija je aktivno učestvovala u primeni sporazuma o integrisanom upravljanju granicama uz posredovanje EU i formiranju i popunjavanju kadra privremenih zajedničkih prelaznih tačaka u okviru integrisanog upravljanja granicama i stalnih prelaznih tačaka (u toku).²¹ Osoblje EULEX-a je uspeo da ponudi određenu podršku u medijaciji, što je omogućilo nastavak izgradnje zajedničkih prelaznih tačaka sa kosovske strane i učešće u Grupi za realizaciju integrisanog upravljanja granicama.²² EULEX je takođe pružio podršku Carinama u usvajanju novih reformi i mera za borbu protiv korupcije, te je pružio MMA podršku u oblastima usaglašenosti, primene i prikupljanja prihoda.²³ EULEX sada ima ograničenu MMA podršku po “pitanjima koja se tiču dijaloga”, posebno po pitanju integrisanog upravljanja granicama “do tog momenta dok se te odgovornosti ne prebace na alternativni mehanizam EU, potencijalno SPEU”.²⁴

Podrška EULEX-a je pomogla da Kosovska policija (KP) ostvari 18 od predviđenih 20 mera u okviru Strateškog akcionog plana za policijsko delovanje u zajednici za period od 2012. do 2017. Podrška je takođe značajno pomogla u obuci Severnog tima Kosovske policije za hitno reagovanje, odnosno u integraciji gotovo 300 kosovskih srpskih policajaca u KP.²⁵ “Pozitivni pomaci... se mogu pripisati direktno EULEX-u”, posebno u oblastima kontrole nereda, rada sa zajednicom i obaveštajnom radu.²⁶ Dok loše upravljanje i dalje otežava rad Policijskog inspektorata Kosova (PIK) i u održavanju odgovarajućeg kadriranja. U isto vreme, dok adekvatno i reprezentativno kadriranje, kao i oprema i dalje ostaju izazov za KP, EULEX više ne pruža savetodavnu podršku KP u okviru svog tekućeg mandata.²⁷ Uprkos tvrdnjama EULEX-a i doprinosima u oblasti carine i policije, građani ocenjuju carinu kao najkorumpiraniju instituciju.²⁸ Takođe su se povećale percepcije o korupciji unutar same policije, sa 15 procenata u oktobru 2017. godine na 26 procenata u aprilu 2018. godine, mada su takvi stavovi i dalje neki od nižih postotaka u poređenju sa drugim institucijama.²⁹ EULEX se može pohvaliti rezultatima na papiru u oblasti carina i policije.

²⁰ Evropski revizorski sud, “Pomoć Evropske unije Kosovu iz oblasti vladavine prava”, Posebni izveštaj br. 18, 2012.

²¹ Sa kosovske strane, izgradnja dve od tri planirane stalne prelazne tačke “je uznapredovala uprkos određenim tehničkim poteškoćama”, dok su politički problemi koji se tiču premeštaja strujnih kablova doveli do zastoja na trećoj. Videti Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine, str. 35

²² Grupa za primenu integrisanog upravljanja granicama se sastala 2018. godine nakon 16-mesečnog zastoja, mada je opet prestala sa radom zbog otkazivanja učešća Srbije na svim sastancima koji se tiču integrisanog upravljanja granicama u odgovoru na hapšenje ključnog srpskog zvaničnika na severu Kosova u martu 2018. godine. Videti Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine, str. 25

²³ Kancelarija za odnose sa javnošću EULEX-a, “Carine Kosova ostvarile značajan napredak ka standardima koje priznaje EU”, može se preuzeti na <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,451>, 11. avgust 2016.

²⁴ Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine, str. 18

²⁵ Zajednički koordinacioni odbor za vladavinu prava, Kompaktni izveštaj o napretku ukratko, jul 2018, može se preuzeti na <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/Englisht.pdf>

²⁶ Zupančić, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija, 2018, 20:6, str. 697

²⁷ EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine

²⁸ 39 procenata ispitanika je smatralo da je carina bila korumpirana u aprilu 2018. godine, dok je u oktobru 2017. godine 25 procenata smatralo da u carini postoji korupcija.

²⁹ UNDP Kosovo, “Puls javnosti XIV”, Priština, jun 2018, može se preuzeti na <http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/PP14/Final%20Public%20Pulse%20XIV.pdf>

Međutim, kao što pokazuju rezultati ispitivanja javnog mnjenja, EULEX nije bio u potpunosti opremljen da ide dalje od tehničkih procesa i nije uspeo u modernizaciji i profesionalizaciji tih institucija, nije uspeo u transformisanju kulture i upravljanja, te u pokretanju sveobuhvatne institucionalne revizije.

Sektor pravosuđa i pravde: Napredak koji je ostvaren u oblasti carine i policije nije ostvaren u sektoru pravde. Izvršna ovlašćenja EULEX-a nisu dovela do nekih konkretnih rezultata. EULEX-ovo Specijalno tužilaštvo je bilo deo nekih 1 350 predmeta, sam EULEX je izvršio nadzor na oko 43 000 imovinskih predmeta putem Komisije za vraćanje imovine, dok su EULEX-ove sudije donele preko 600 presuda.³⁰ Međutim, MMA funkcije EULEX-a su dovele do razočaravajućih rezultata.

Ključni ciljevi EULEX-a su bili **pružanje podrške jačoj efikasnosti, održivosti, multietničnosti, odgovornosti i nezavisnosti pravosuđa i usklađenost sa najboljim praksama EU**. EULEX jeste, sa druge strane, podržao integraciju kosovskih srpskih sudija i tužilaca u sistem pravosuđa 2017. godine.³¹ Misija je takođe pružila podršku u razvoju i izmeni i dopuni pravnog okvira. Došlo je do napretka u pružanju podrške primeni paketu pravosudnih zakona iz 2015. godine.³² Međutim, postoji puno nedostataka u smislu održivosti, efikasnosti, odgovornosti i nezavisnosti pravosudnih institucija.

EULEX je u najvećoj meri bio neuspešan u pružanju pomoći da pravosuđe usvoji “najbolje evropske prakse” zbog “nejasnoće u smislu šta to podrazumeva” (uzevši u obzir multinacionalni sastav misije) i poteškoća “u prenosu takvih praksi na kosovske institucije od kojih se očekuje da ih usvoje”.³³ I dalje je neophodna podrška za SSK i TSK kako bi razvili standarde i mehanizme za sprečavanje i borbu protiv političkog uticaja, kao i u smislu sudskih imenovanja i unapređenja.³⁴ EULEX nije uspeo da se izbori sa političkim uplivom u pravosuđe, što će ostati ključni izazov i u budućnosti, dok i dalje nisu stavljene u pogon adekvatne mere zaštite svedoka.³⁵ Kapacitet i efikasnost su i dalje na niskom nivou. Ne poklanja se dovoljno pažnje sudskoj upravi, koja je i dalje “spora i neefikasna”.³⁶

Zapošljavanje sposobnih sudija i iskusnog radnog osoblja u samoj misiji je takođe predstavljalo izazov - bilo je “teško osigurati više sudija i bolje sudije, pošto su države članice nevoljno nominovale iskusne sudije u vremenski adekvatnom roku, dok je za neke članice to predstavljalo pravi izazov. Kratkotrajni angažman u trajanju od jedne godine ili kraće je bio privlačniji za mlađe i manje iskusno osoblje”.³⁷ Ovo je, zauzvrat, ograničilo efekat EULEX-ove MMA funkcije i izgradnju kapaciteta. Dok je podrška misije u smislu održive reforme sektora pravosuđa i pravde bila “očigledna”, EULEX “je bio manje uspešan na ovom polju, dok je vladavina prava i dalje relativno daleko od funkcionalne”.³⁸ Prenos evropskih “najboljih praksi” na lokalne pravosudne institucije i pokretanje sveobuhvatne institucionalne i društvene promene u sektoru pravosuđa se pokazalo da je van kapaciteta EULEX-a. Pomoć institucijama u internalizaciji evropskih normi i standarda će se verovatno pokazati podjednako teškim za buduće misije EU i razvojne partnere. Budući programi ili misije pravosudne reforme mogu

³⁰ Zupančič, Rok, Pejič, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” *Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija*, 2018, 20:6, str. 599-617

³¹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD (2018) 156 završni

³² Ibid.

³³ Zupančič, Rok, Pejič, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” *Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija*, 2018, 20:6, str. 608

³⁴ Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman”, 2018.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Zupančič, Rok, Pejič, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” *Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija*, 2018, 20:6, str. 604

³⁸ Zupančič, Rok, Pejič, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” *Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija*, 2018, 20:6, str. 608

početi kroz pružanje jasnije slike o tome šta znače evropske sudske norme, standardi i prakse. Ovo je važno za samo sudsko osoblje, ali i za opštu javnost. Jačanje lokalnih očekivanja može biti okidač promena, lokalnog učešća i institucionalne odgovornosti. Česta zamena osoblja EULEX-a, o kojoj će biti reči kasnije, je takođe jedna od mana koja je misiji otežala da pokrene normativnu i institucionalnu transformaciju u okviru sektora pravosuđa.

Organizovani kriminal i korupcija: Izvršna sudska ovlašćenja EULEX-a su stvorila nadu da će misija “krenuti na velike ribe”, da će razbiti kriminalne mreže i da će se boriti protiv široko rasprostranjene korupcije. Međutim, optimizam da bi EULEX mogao ustanoviti presedan kroz uklanjanje korumpiranih zvaničnika sa vlasti, što bi kasnije mogli da ponove i lokalni sudovi, su u velikoj meri bila nerealna. Eksterna istraga je 2015. godine otkrila da EULEX “nije bio u stanju da postavi temelje efikasnog sistema borbe protiv korupcije na Kosovu, te stoga nije osudio kosovske zvaničnike u predmetima korupcije na visokom nivou”.³⁹ Neuspesi EULEX-a u smislu borbe protiv korupcije su bili trostruki - misija, kao izvršno telo, se nije u dovoljnoj meri borilo protiv korupcije na visokom nivou u skladu sa lokalnim očekivanjima; misija, kroz svoje MMA funkcije, nije u dovoljnoj meri formirala institucionalni okvir kroz koji bi lokalne institucije mogle da se na održiv način bore protiv korupcije na visokom nivou; i na kraju, sama misija se suočila sa optužbama za korupciju.

“Ishod napora EULEX-a u borbi protiv korupcije je... slab; predmeti korupcije na visokom nivou posebno nisu istraživani, što stvara utisak nedodirljivosti”.⁴⁰ Politička razmatranja su uticale na EULEX-ov odabir predmeta, dok je misija optuživana da je “u prevelikoj meri postala deo lokalne politike, te da ne nije dovoljno proaktivna u utuživanju lokalnih političkih elita”.⁴¹ Tamo gde je EULEX odlučio da krivično goni korupciju na visokom nivou, politički uticaj i nemogućnost prikupljanja dovoljno dokaza, kao i nemogućnost organizovanja svedočenja (pored nerazvijenog krivičnog zakonika) su utuživanje činili ekstremno teškim.⁴²

EULEX jeste uhapsio jedan broj visoko rangiranih zvaničnika pod optužbom za korupciju i organizovani kriminal, mada često nije uspeo da donese presude u ovim bitnim visokoprofilnim predmetima.⁴³ Hapšenja i optužnice na visokom nivou koja je vršio EULEX su sprovedena u “holivudskom stilu”, dok su se medijski spektakli i pokazivanje snage završavali odbacivanjem predmeta.⁴⁴ 2018. godine, šefica misije Papadopulu je branila neuspehe u ovoj oblasti, te navela da je primarni fokus EULEX-a bio “da pomogne u izgradnji vladavine prava”, dok su “hapšenja bila sekundarna”.⁴⁵ Međutim, početan okvir i rana obećanja da će biti uhvaćene “velike ribe” održava loše upravljanje lokalnim očekivanjima.⁴⁶ Dok se “efikasnost EULEX-a zasniva na ostvarivanju sopstvenih ciljeva... razumevanje lokalnih

³⁹ Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman”, 2018, str. 14

⁴⁰ Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman”, 2018, str. 34

⁴¹ Zupančič, Rok, Pejič, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija, 2018, 20:6, str. 608; videti takođe Eljbasani, Aroljda “Međunarodno unapređivanje vladavine prava: suočavanje sa vezama između nepotizma, kriminala i korupcije u pravosuđu”, Konferencijski radovi: Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: ispitivanje nove strategije proširenja EU i neophodnih daljih koraka, Institut “Aspen”, Nemačka, april 2018.

⁴² Bitići, Fatos “Misija vladavine prava EU napušta Kosovo, optužena da nije ispunila svoj mandat”, Rojters, 14. jun 2018, može se preuzeti na <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-eu-justice/eu-justice-mission-leaves-kosovo-accused-of-failing-its-mandate-idUSKBN1JA1WH>

⁴³ Ibid. Videti takođe Kaljaja, Besa “Rat protiv korupcije putem medijskih predstava”, Preportr, 4. oktobar 2012, može se preuzeti na <http://preportr.cohu.org/en/investigations/The-War-against-Corruption-through-Media-Spectacles-172>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Bitići, Fatos “Misija vladavine prava EU napušta Kosovo, optužena da nije ispunila svoj mandat”, Rojters, 14. jun 2018.

⁴⁶ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, Savremena bezbednosna politika, 39:1, str. 71-94

aktera u smislu šta znače ti ciljevi ne moraju biti isti kao i ciljevi same EU”.⁴⁷ Na kraju, percipirana nesposobnost krivičnog gonjenja “velikih riba” i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije u skladu sa lokalnim očekivanjima je ojačalo stavove o neefikasnosti misije, oslabljenom kredibilitetu EULEX-a, te je “uništilo reputaciju misije u tolikoj meri da se na nju, široko govoreći, gleda kao na propali projekat”.⁴⁸

EULEX je pomogao lokalnim institucijama u stavljanju u pogon robusnijeg pravnog okvira za borbu protiv korupcije. Međutim, uprkos napretku na papiru, politički interesi i mešanja i dalje ometaju istrage. Institucionalna koordinacija između različitih organa koji imaju zadatak borbe protiv korupcije manjka, dok odgovornosti koje se preklapaju otvaraju prostor za dalju korupciju i neadekvatan rad. Agencija za borbu protiv korupcije nema “neophodne pravne mehanizme, osoblje i budžet”, dok neslaganja između političkih stranaka ograničavaju mogućnost skupštinskog nadzora agencija. Poštovanje pravnog okvira je i dalje na niskom nivou.⁴⁹ Na kraju, politika borbe protiv korupcije “još uvek nije dovoljno dosledna da bi obezbedila osuđujuće presude u slučajevima korupcije na visokom nivou”, te “ne zalazi dalje od deklarativnih političkih izjava”.⁵⁰

Na kraju, sam EULEX se suočio sa dobrim brojem skandala, dok je korupcija unutar samog EULEX-a postala kontroverzno pitanje u periodu nakon 2012. godine.⁵¹ Iako je istražni tim, koji je sačinila visoka predstavnica Federika Mogerini, odbacio navode da su visoko rangirani zvaničnici EULEX-a primili mito, naknadno otpuštanje tužiteljke i uzbunjivača je “doprinelo snažnom utisku... da je EULEX postao deo problema, a ne rešenja”.⁵² EULEX je opet privukao neželjenu medijsku pažnju krajem 2017. godine, kada je glavni sudija Malkolm Simons podneo ostavku usled “salva tvrdnji i protiv tvrdnji”.⁵³ Dok je Simons izjavio da postoji politički uticaj, korupcija i kadrovski nedostaci, zvaničnici EU su naglasili optužbe protiv Simonsa i otkrili da je on bio pod istragom po više tačaka.⁵⁴ Dok su tvrdnje Simonsa neosnovane, ovakve optužbe za korupciju su verovatno igrale ulogu u doprinošenju smanjenja poverenja javnosti u EULEX.⁵⁵ Pored toga, kadrovski nedostaci i strukturni izazovi idu u prilog domaćem narativu gde se EULEX, “umesto da evropizuje Kosovo”, “balkanizovao”.⁵⁶

⁴⁷ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 39:1, str. 76

⁴⁸ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 39:1, str. 87. Videti takođe Bitići, Fatos “Misija vladavine prava EU napušta Kosovo, optužena da nije ispunila svoj mandat”, *Rojters*

⁴⁹ Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman”, 2018, str. 34

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 39:1, str. 71-94.

⁵² Borger, Džulijan, “Najveća misija EU u haosu usled optužbi za korupciju”, *Gardijan*, 5. novembar 2014, može se preuzeti na <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/05/eu-facing-questions-dismissal-prosecutor-alleged-corruption>. Videti takođe Borger, Džulijan, “Marija Bamije: naučila sam da se prilagodim i preživim”, *Gardijan*, 5. novembar 2014, može se preuzeti na <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/05/maria-bamieh-suspended-eulex-prosecutor-folk-hero-kosovans>

⁵³ Hopkins, Valeri, “Problemi EU sudova usled kosovskog skandala”, *POLITICO*, 17. novembar 2017. Simons je naveo pritiske da se osudi Fatmir Ljimaj kako bi se sprečio da učestvuje u izborima na Kosovu 2017. godine. On je posebno naglasio slučajeve interne korupcije i neslaganja u okviru EULEX-a, tvrdeći da je jedan drugi sudija hakovao njegov privatni email nalog, da je EULEX podložan političkom uticaju, da je jedan EULEX-ov sudija retko radio na samom Kosovu, te da je drugi imao još jedan posao u vidu punog radnog vremena.

⁵⁴ Hopkins, Valeri, “Problemi EU sudova usled kosovskog skandala”, *POLITICO*, 17. novembar 2017.

⁵⁵ UNDP Kosovo, “Puls javnosti XIV”, Priština, jun 2018. Prema ispitivanju javnog mnjenja iz aprila 2018. godine, 29,9 procenata ispitanika je izjavilo da imaju percepciju da je među EULEX policijom široko rasprostranjena korupcija, što predstavlja povećanje sa 20,9 procenata iz oktobra 2017. godine, dok 24,5 procenata navodi da smatra da je korupcija široko rasprostranjena u međunarodnim organizacijama, što predstavlja značajno povećanje od 10,8 procenata iz oktobra 2017. godine.

⁵⁶ Agron Bajrami citiran u Hopkins, Valeri, “Problemi EU sudova usled kosovskog skandala”, *POLITICO*, 17. novembar 2017.

Ratni zločini: Građani su se nadali da će EULEX krivično goniti političare na visokom nivou i elite za korupciju i organizovani kriminal. Umesto toga, “mnogi kosovski Albanci... su smatrali postupke [protiv bivših oficira OVK] faktorom kojim se preusmeravaju resursi EULEX-a sa aktivnosti borbe protiv korupcije”.⁵⁷ Pored toga, misija i njeno “gonjenje vojnog vrha... je bilo veoma problematično za delove društva” jer se na EULEX gledalo kao da goni kosovske albanske heroje, umesto ratne zločince sa srpske strane.⁵⁸ Misija se suočila sa daljim izazovima u smislu da su “vodeće političke figure bivši oficiri OVK” i da su “javno odbacili gonjenje”.⁵⁹ Na kraju, EULEX je rešio tek 25 predmeta ratnih zločina i nula slučaja silovanja za vreme rata.⁶⁰ Lokalni tužioci nisu imali nikakvu ulogu u istragama za ratne zločine pre 2014. godine.⁶¹ U odgovoru na preporuke Specijalne istražne jedinice koju je EULEX formirao 2011. godine, Specijalizovana sudska veća i Specijalizovano tužilaštvo su osnovani 2015. godine kako bi se vodila suđenja za navodne ratne zločine počinjene od strane pripadnika OVK između 1998. i 2000. godine. Oba tela su deo pravosudnog sistema, ali im je centrala u Hagu i zaposleni su međunarodni službenici.⁶²

Sever Kosova: Rad EULEX-a na severu je “pokrenuo... snažnu i povremeno nasilnu reakciju”.⁶³ Lokalni sud u Mitrovici je odbio da saraduje sa EULEX-om kada je počeo sa radom 2008. godine, dok su protesti i barikade iz 2011. godine (u odgovoru na raspoređivanje Carine Kosova na prelazne tačke na severu) gotovo o centralom policije u Prištini” i dalje postoji, dok KP nema “ustaljene sisteme i postupke za istraživanje ozbiljnih zločina” na severu.⁶⁴ Sve u svemu, u velikoj meri i dalje nema vladavine prava na severu, dok se zakon formira na osnovu ponašanja organizovanih krivičnih mreža.

2.3 Neuspesi u radu misije

Strukturni i kadrovski izazovi: Kratkotrajni plaćeni ugovori za osoblje EULEX-a su takođe ograničili delovanje EULEX-a na mnogo načina. Pre svega, kratko trajanje ugovora osoblja misije (često na godinu dana, a nekada i pola godine) je “naštetilo efikasnosti EULEX-a jer nisu omogućili prenos znanja i izgradnju poverenja”, što je “ojačalo” “nedostatak sposobnosti” misije.⁶⁵ Na primer, tri različita tužioca su radila na jednom slučaju ubistva. Svaki je ponovo pokretao predmet, koji je priveden kraju nakon 6 godina suđenja.⁶⁶

⁵⁷ Eva Mar, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”. *Savremena bezbednosna politika*, 2018, str. 71-94.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Euraktiv i AFP, “Kritike dok pravosudna misija EULEX na Kosovu privodi kraju sudske angažovanje”, 11. jun 2018.

⁶¹ Hopkins, Valeri, “Problemi EU sudova usled kosovskog skandala”, *POLITICO*, 17. novembar 2017.

⁶² Član 24 Ustava Kosova je izmenjen, a Zakon br. 05/L-053 je usvojen kako bi se omogućila pravna osnova za rad ovog suda. Iako se finansira iz inostranstva i pored toga što zapošljava strance, sud nije međunarodni sud, dok su četiri veća ekvivalent sudovima u okviru kosovskog pravosuđa.

⁶³ Eva Mar, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 2018, str. 84

⁶⁴ EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2016. do juna 2017. godine, može se preuzeti na <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPR-2017.pdf>, str. 3; EULEX, Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine, str. 14

⁶⁵ Mar, Eva (2018). “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 39:1, str. 86

⁶⁶ Razgovor Balkanske istraživačke grupe u oblasti javnih politika sa tužiocem EULEX-a, novembar 2013, Priština

Drugo, većinu radnika koji su primani na projekte sa konkretnim vremenskim ograničenjem, dodelom resursa i reperima “zanima da skaču sa jednog na drugi položaj i da iskorišćavaju povoljne međunarodne položaje, umesto da se bace blatom dugotrajne neformalnosti i korupcije”.⁶⁷ Pošto su mnogi zaposleni na kratko vreme i pošto su dobro plaćeni, “uobičajeno međunarodno izveštavanje o opštim institucionalnim i pravosudnim promenama koje tek dodiruje površinu problematike donosi veće nagrade za autore, nego dublje zadiranje u pitanja zašto i kako su te institucije uopšte i kompromitovane”.⁶⁸ Jedan anonimni bivši radnik EULEX-a navodi sledeće: “Iako postoje interne kritike, nema previše insistiranja na odgovornosti jer je na kraju krajeva veća zabrinutost za očuvanje radnog mesta”.⁶⁹ Trenutni planovi da se realizuje višegodišnji, sveobuhvatni projekat razvoja vladavine prava pod pokroviteljstvom EU može biti u stanju da izbegne ovaj izazov koji je svojstven misijama poput EULEX-a, odnosno nominovanje iz inostranstva i kratkotrajni ugovori.

Još jedan izazov je predstavljao nedostatak interne koordinacije i zajedničkih standarda među multinacionalnim osobljem samog EULEX-a. Poteškoće sa kojima se EULEX suočavao u pružanju pomoći lokalnim institucijama u usvajanju najboljih evropskih praksi je delimično proistekao iz “nejasnoće oko toga kakve su to zapravo prakse”.⁷⁰ Misiju je činilo osoblje iz različitih država članica, sa različitim iskustvom, obukama, standardima i poznavanja različitih pravnih organa. Dokazi se drugačije ocenjuju i presude za pojedinačna krivična dela variraju od tužioca do tužioca i od sudije do sudije, kao što otkrivaju razlike između prvostepene presude i presude apelacionog veća.

EULEX je takođe pokazao “želju da se ne remeti politički status kvo”.⁷¹ Bilo da to proističe iz ličnih/profesionalnih interesa osoblja ili tendencije “prenaglašavanja stabilnosti” od strane donosilaca odluka u Briselu, manjak spremnosti EULEX-a da naruši status kvo je ograničio njegovu sposobnost da sprovede pravdu i značajnu reformu pravosuđa.⁷² Željeno stanje postizanja političkog konsenzusa po pitanju zakonodavstva i inicijativa su dovele do “razvodnjenih reformi”.⁷³ EULEX-ovo oklevanje (kao i oklevanje Brisela) da se gone predmeti ili inicijative koje su politički rizični ili koji mogu pripretiti političkoj stabilnosti su na koncu ograničili efikasnost misije, posebno na polju korupcije na visokom nivou.⁷⁴

Poteškoće u jačanju lokalnog učešća: Dok je cilj MMA funkcija bio jačanje lokalnih institucija u cilju povećanja nivoa upravljanja pitanjima vladavine prava kroz praktičan pristup, izvršna ovlašćenja EULEX-a su u osnovi onemogućila lokalno učešće.⁷⁵ Izvršna ovlašćenja osoblja misije su lokalnim vlastima dale malu količinu izvršnog iskustva ili odgovornosti u smislu ishoda predmeta. Međunarodne sudije su činile većinu članova veća do 2014. godine, dok je pristup odozgora, **zatvoren pristup**

⁶⁷ Eljbasani, Aroljda “Međunarodno unapređivanje vladavine prava: suočavanje sa vezama između nepotizma, kriminala i korupcije u pravosuđu”, Konferencijski radovi: Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: ispitivanje nove strategije proširenja EU i neophodnih daljih koraka, Institut “Aspen”, Nemačka, april 2018, 2018, str. 32

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Hopkins, Valeri, “Problemi EU sudova usled kosovskog skandala”, POLITICO, 17. novembar 2017.

⁷⁰ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija, 2018, 20:6, str. 608

⁷¹ Euraktiv i AFP, “Kritike dok pravosudna misija EULEX na Kosovu privodi kraju sudsko angažovanje”, 11. jun 2018.

⁷² Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija, 2018, 20:6, str. 599-617

⁷³ Eljbasani, Aroljda “Međunarodno unapređivanje vladavine prava: suočavanje sa vezama između nepotizma, kriminala i korupcije u pravosuđu”, Konferencijski radovi: Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: ispitivanje nove strategije proširenja EU i neophodnih daljih koraka, Institut “Aspen”, Nemačka, april 2018.

⁷⁴ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, Savremena bezbednosna politika, 39:1, str. 84

⁷⁵ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, Savremena bezbednosna politika, 2018, 39:1, str. 75

osoblja misije “doveo do toga da se lokalni akteri nisu tretirali kao partneri”.⁷⁶ I dok su lokalne vlasti imale puna izvršna ovlašćenja od tada, lokalni akteri i institucije su često koristile sve veći delokrug EULEX-a “kao dobar izgovor... za pravdanje sopstvenog nerada ili neodgovornosti”.⁷⁷ Lokalne institucije u velikoj meri nisu bile podložne odgovornosti, nisu bile voljne da krivično gone i dosuđuju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, posebno zbog prisustva inostranih tužilaca i sudija u sudovima. Jačanje lokalne uloge u smislu vladavine prava i reforme pravosuđa bi trebalo da bude ključni prioritet bilo koje buduće misije ili inicijativa EU iz oblasti vladavine prava. Sveobuhvatna institucionalna i sektorska transformacija će ostati van domašaja ukoliko lokalni sektor pravosuđa nastavi da ima sporednu ulogu u odnosu na međunarodne partnere.

3 DOMAĆA VLADAVINA PRAVA I REFORMA PRAVOSUĐA

Došlo je do određenih pozitivnih pomaka u oblasti vladavine prava u proteklih nekoliko godina.⁷⁸ Kosovska policija (KP) je integrisala gotovo 300 kosovskih srpskih policajaca u KP, realizovala je 18 od 20 aktivnosti koje su predviđene Strategijom za policijsko delovanje u zajednici za period od 2017. do 2021. godine, dok je pokazan veći stepen održivosti i odgovornosti.⁷⁹ Ostvaren je određeni napredak u pravosuđu u primeni paketa zakona iz oblasti pravosuđa iz 2015. godine, dok su kosovske srpske sudije i tužioci integrisani u kosovski pravosudni sistem 2017. godine.⁸⁰ Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (TSK), upravni organi pravosuđa i tužilaštva, su vršili nadzor u procesu povećanja stope rešavanja i zatvaranja predmeta, te su trenutno u procesu primene Informatičkog sistema za upravljanje predmetima u sudovima i tužilaštvima.⁸¹ EULEX-ov Kompaktni izveštaj o napretku je naglasio povećan učinak i veći kapacitet u okviru policije, SSK i TSK, kao i Agencije za matične knjige.⁸² Međutim, uprkos određenom napretku, vladavina prava je i dalje slaba uz velike neuspehe na polju funkcionisanja sudstva i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.⁸³

3.1 Preostali izazovi

Vlasti su nedavno preduzele niz zakonskih inicijativa u cilju poboljšanja učinka i odgovornosti sudova, sudija i tužilaca. Ustavni amandmani i sekundarno zakonodavstvo su usvojeni u skladu sa paketom pravosudnih zakona iz 2015. godine. Zakon o sudovima iz 2018. godine zahteva da svi sudovi objave svoje presude na internet stranicama u roku od 60 dana, što će, ukoliko se u potpunosti primeni, povećati transparentnost.

⁷⁶ Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 2018, 39:1, str. 86

⁷⁷ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj i Peen Rot, Anmari, “Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu: efikasna misija za sprečavanje sukoba i izgradnju mira?” *Žurnal balkanskih i bliskoistočnih studija*, 2018. 608

⁷⁸ EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine

⁷⁹ EULEX Zajednički koordinacioni odbor za vladavinu prava, Kompaktni izveštaj o napretku za period od jula 2017. do juna 2018. godine”

⁸⁰ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, 156, 2018.

⁸¹ SSK i TSK su odgovorni za ocenu i nadzor rada sudija i tužilaca, za formiranje standarda u zapošljavanju, predlaganju kandidata za imenovanje i unapređenja, premeštaje, otkaze i disciplinske postupke, EULEX “Zajednički koordinacioni odbor za vladavinu prava, Kompaktni izveštaj o napretku za period od jula 2017. do juna 2018. godine”. Videti takođe Kancelarija za odnose sa javnošću EULEX-a, “Završni sastanak Zajedničkog koordinacionog odbora za vladavinu prava”, 21. novembar 2018, može se preuzeti na <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,884>

⁸² EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine

⁸³ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

Zakon o medijaciji, koji je usvojen u septembru 2018. godine, je osnovao Komoru medijatora uz jasne postupke. Skupština je takođe nedavno usvojila Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca i Zakon o državnom tužiocu. Pregledano je ključno zakonodavstvo, uključujući i Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku, dok je Zakon o Sudskom savetu Kosova izmenjen i dopunjen kako bi se uskladio sa izmenama Ustava o sastavu SSK.⁸⁴

Dok su naponi Vlade i Skupštine pomogli u osavremenjavanju zakonske osnove, nedavni fokus na zakonskoj reformi i izmeni paketa zakona o pravosuđu iz 2015. godine je usporio primenu.⁸⁵ Usvojene reforme su do sada imale tek malo praktičnog efekta. Pravosuđe je i dalje slabo, dok se i dalje bori sa političkim uticajem, lošom efikasnošću, nedostatkom odgovornosti, profesionalizma i lošim imidžom u javnosti.

Građani su sudove smatrali najkorumpiranijom institucijom u zemlji u 2016. godini, a 2018. godine drugom najkorumpiranijom, odmah iza Carina.⁸⁶ Tužiocima i dalje oklevaju u preuzimanju visokoprofilnih predmeta, dok politički uticaj na visokom nivou sprečava sudije da nezavisno rade u osetljivim predmetima.⁸⁷ Održivo finansiranje pravosuđa je takođe jedan od izazova.⁸⁸ Pored toga, u Skupštini se otvoreno govorilo o više osetljivih sudskih predmeta, što je stoga predstavljalo pritisak na sudije.⁸⁹ SSK i TSK moraju poboljšati standarde za zaštitu pravosuđa od spoljnih uticaja i uspostavljanje mehanizama za efikasno rešavanje navodnih slučajeva političkog mešanja u pravosuđe.⁹⁰ Kazneno-popravna služba Kosova je takođe bila predmet stalnih političkih uticaja, što je dovelo do povlašćenog tretmana zatvorenika visokog profila.⁹¹

SSK i TSK su odgovorni za nadzor meritokratskog zapošljavanja, mada je upitno to koliko je proces fer.⁹² 2016. godine, pravila zapošljavanja su promenjena usled tekućeg procesa zapošljavanja za sudije. Konkurs je otkazan i raspisan je novi.⁹³ Postoji ogroman broj navoda da su konkursi za zapošljavanje netransparentni i neprofesionalni. Iako je SSK izmenio uredbu o konkursu za zapošljavanje u julu 2017. godine, što je dovelo do određenog poboljšanja, neophodne su značajne mere kako bi se osiguralo da je konkurs za zapošljavanje za sudije i tužioce u potpunosti meritokratski i transparentan.⁹⁴

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ UNDP Kosovo, "Ispitivanje javnog mnjenja XI", Priština, maj 2016, može se preuzeti na http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/PPXI/ENG%20version%20Public%20Pulse%20XI_final%20version_May25.pdf; UNDP Kosovo, "Ispitivanje javnog mnjenja XIV", Priština, jun 2018, procenat ispitanika koji su odgovorili da smatraju da se korupcija na velikom nivou u sudovima više nego udvostručila između 2016. i 2018. godine. Videti takođe Šulte-Klos, Julija i Deljina Eljšani, "Zadovoljstvo građana Kosova vladavinom prava - empirijska studija", izveštaj javne politike, Grupa za pravne i političke studije, avgust 2016, može se preuzeti na <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/02/Kosovar-Citizens-Satisfaction-with-the-Rule-of-Law-Institutions-An-Empirical-Study.pdf>, str. 10: "Devet od deset ljudi (89,97%) smatra da ljudi sa političkim uticajem manje podležu pravnim posledicama, dok samo manje od jedne desetine (9,57%) smatra da to nije slučaj".

⁸⁷ Pismo sudija EULEX-a šefu odseka za izvršne poslove, Matsu Matsonu, 22. januara 2014, može se preuzeti na http://gazetajnk.com/repository/docs/dokumenti_i_Eulex.pdf; Videti takođe UNDP i Kancelarija UN za borbu protiv narkotika i kriminala, "Integritet pravosuđa na Kosovu - izveštaj o proceni", 2014, može se preuzeti na http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/UNDP%20UNODC%20Report%20on%20Judicial%20Integrity_Eng.pdf;

⁸⁸ Berat Tači, Nema novca za vladavinu prava, kako budžetski proces Kosova utiče na nezavisnost pravosuđa, maj 2019, može se preuzeti na https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/LSE2019-06_No-money-for-the-rule-of-law.pdf

⁸⁹ Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije "Bertelsman" (BTI), 2018, str. 7

⁹⁰ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 17. april 2018. str. 14

⁹¹ EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine

⁹² Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

⁹³ KLI, Nezakonitost Sudskog saveta i Tužilačkog saveta, novembar 2016.

⁹⁴ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018. Videti i EULEX Kompaktni izveštaj o napretku i Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije Bertelsman (BTI) za 2018. godinu

Obuke, obrazovanje i veštine tužilaca i sudija su u većini slučajeva neadekvatne. Pravosudna akademija je odgovorna za početnu i stalnu obuku sudija, tužilaca i njihovog osoblja u skladu sa kriterijumima koji su pripremljeni u saradnji sa SSK i TSK.⁹⁵ Dok SSK i TSK moraju sprovesti ocene učinka za tužioce i sudije svake tri godine, u skladu sa uredbom usvojenom u aprilu 2017. godine, ocene učinka su kasnile.⁹⁶ SSK i TSK jesu doista sproveli 81 i 66 ocenu učinka u 2017. godini, svaki za sebe. “Još uvek ne funkcioniše u praksi sistem gde sudije i tužioci prolaze kroz efikasnu i sistematsku proveru na osnovu jasno definisanih kriterijuma gde bi rezultati uticali na njihove karijere”.⁹⁷

Ključni izazov za sistem pravosuđa predstavlja zaostali broj nerešenih predmeta.⁹⁸ Rešavanje tog pitanja je bio prioritet Strateškog plana za kosovsko pravosuđe za period od 2014. do 2019. godine. Veliki broj nadolazećih predmeta, novi Zakon o manjim prekršajima (koji je stupio na snagu u januaru 2017. godine), kao i manjak finansiranja i upoznatosti sa mehanizmima rešavanja sporova i medijacijom su doprineli nedostatku napretka na tom putu.⁹⁹ Deo te strategije je bilo to da je SSK bio odgovoran za konkurs za zapošljavanje saradnika koji bi pomogli sudijama u efikasnom rešavanju predmeta, mada je relativno mali budžet to otežao.¹⁰⁰ Drugi faktori koji ograničavaju efikasnost uključuju nedostatke u krivičnom zakonodavstvu, odsustvo centralizovanog krivičnog registra, nizak nivo posvećenosti sudija u kažnjavanju onih koji dovode do zaostatka, odlaganje mnogih pretresa usled nedolaska, visoku stopu predmeta koji se šalju nazad osnovnim sudovima na ponovna suđenja, dokazanu “tendenciju za izricanjem pritvora umesto drugih restriktivnih mera” i nedostatak radnika u sudovima i tužilaštvima.¹⁰¹

Odsustvo sveobuhvatnog sistema za upravljanje i praćenje predmeta je otežalo efikasnost, odgovornost i priliku za nadzor. Elektronski sistem upravljanja predmetima u svrhu praćenja je trenutno u fazi razvoja, mada nije pušten u rad.¹⁰² Pored toga, veliki deo pretresa se i dalje obavlja u kancelarijama sudija, a ne u sudnicama, što dalje otežava transparentnost.¹⁰³ Pored toga, vlasti još uvek nisu počele sa primenom novog zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Iako postoje etički kodeks i disciplinski postupci za sudije i tužioce, njihova primena je i dalje nedovoljna i stalno se odlaže.¹⁰⁴

Uprkos novim strategijama, zakonodavstvu i inicijativama, zadovoljstvo pravosuđem je i dalje na niskom nivou. U ispitivanju javnog mnjenja koje su aprila 2018. godine sproveli UNDP i USAID, tek 31,2 procenata ispitanika je izrazilo zadovoljstvo sudovima, dok je 29,9 izjavilo da je zadovoljno radom Tužilaštva, što je najniži nivo za bilo koju centralnu instituciju.¹⁰⁵

⁹⁵ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018, str. 15

⁹⁸ Ibid. Videti takođe Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman”: Dok je broj predmeta koji čekaju na rešavanje smanjen sa 466 255 u 2013. godini na 440 627 do početka 2016. godine, taj zaostatak i dalje predstavlja ključni izazov. USAID (2015) procenjuje da je i dalje postojalo 56 300 većih krivičnih predmeta, građanskih parnica i ozbiljnih krivičnih dela u sedam osnovnih sudova na Kosovu i njihovih 20 ogranaka u julu 2014. godine.

⁹⁹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018: Alternativno rešavanje sporova i sistemi medijacije bi mogli da pomognu u smanjenju broja zaostalih predmeta i broja nadolazećih predmeta. Međutim, javnost u velikoj meri nije svesna tih mehanizama, te su 3 od 7 regionalna centra za medijaciju zatvorena usled nedostatka finansija.

¹⁰⁰ Centar za međunarodnu pravnu saradnju, Pokret “KAŽI” i Kosovski demokratski institut/Transparency International, “Pregled integriteta sektora pravosuđa na Kosovu”, decembar 2017, može se preuzeti na <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2017/12/157-kosovo-justice-sector-integrity-scan-final-eng.pdf>

¹⁰¹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 17. april 2018. Videti takođe Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman” - 2018

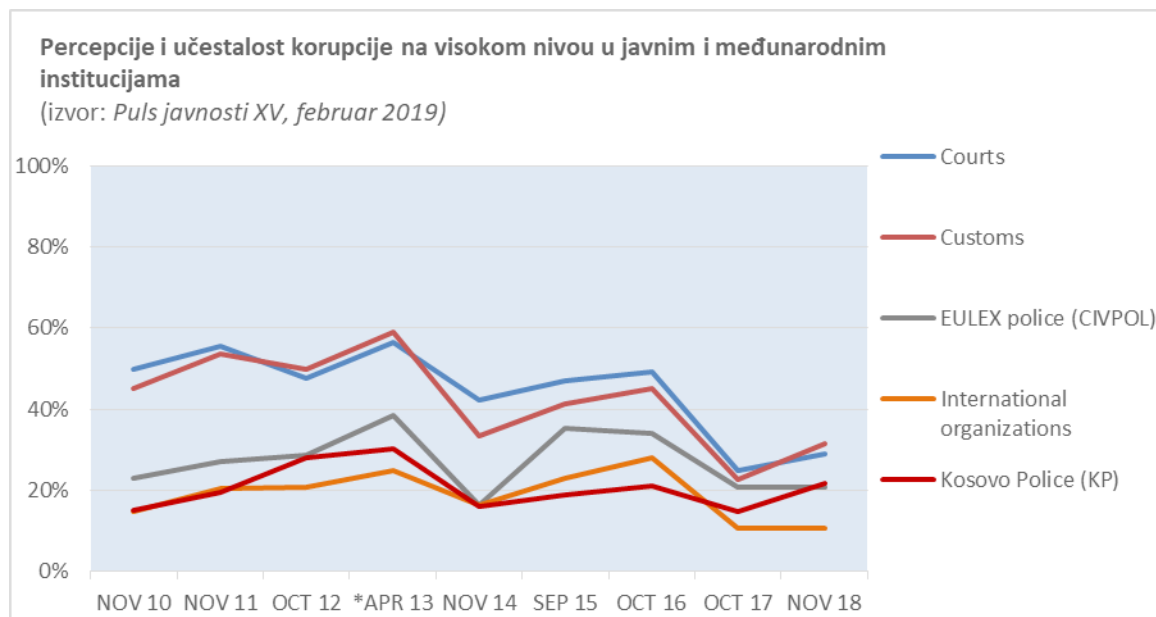
¹⁰² Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, 2. decembar 2018.

¹⁰³ Razgovor Balkanske grupe, savetnik za sudsku administraciju, Priština, 20. decembar 2016.

¹⁰⁴ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo*, str. 15

¹⁰⁵ UNDP Kosovo, “Puls javnosti XIV”, Priština, jun 2018.

Iako se nivo zadovoljstva povećao od 10-godišnjeg najnižeg nivoa u septembru 2015. godine (na 13,9, odnosno 12,8 procenata), pali su na 6 i 3 procenta u od oktobra 2017.¹⁰⁶



*2013. godine nije bilo jesenjeg izdanja Pulsa javnosti UNDP-a; podaci su preuzeti iz prolećnog izdanja

Sastav i postupci imenovanja SSK i TSK su samo na papiru u skladu sa evropskim standardima. Ova nadzorna tela nisu uspela da dovedu do značajnih poboljšanja, nisu uspela da ispoštuju interne propise ili usvoje pravne odredbe koje bi bile neophodne za merenje i osiguravanje odgovornosti i efikasnosti pravosuđa i tužilaštva. Zakon o Sudskom savetu Kosova je nedavno izmenjen i dopunjen kako bi bio usklađen sa ustavnim izmenama iz 2016. godine, omogućujući da većinu članova SSK biraju kolege.¹⁰⁷ Međutim, EU smatra da SSK nema kapacitet da stvori uslove za primenu zakonodavstva koje je obuhvaćeno paketom pravosudnih zakona iz 2015. godine.¹⁰⁸ Fokus na zakonodavnim reformama i “procesu izmene paketa pravosudnih zakona iz 2015. godine (zakona o sudskim i tužilačkim savetima i sudovima), koji je pokrenut 2017. godine, je usporen primenom zakona iz 2015. godine”.¹⁰⁹ Dok su zakonodavne reforme na poljima funkcionisanja pravosuđa i borbe protiv organizovanog kriminala predstavljale “značajan iskorak”, neophodan je svež napor ka primeni novog zakonodavstva u cilju stvaranja održivog napretka na polju vladavine prava.¹¹⁰

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2019. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 216 završni, 2019.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2019. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD216 završni, 2019, str. 14

¹¹⁰ Ibid.

3.2 Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

2010. godine, 76 procenata stanovništva je verovalo da će proces evrointegracije pomoći u borbi protiv korupcije.¹¹¹ Međutim, gotovo deceniju kasnije, stanovništvo smatra da je korupcija drugo najbitnije pitanje sa kojim se zemlja suočava, odmah iza nezaposlenosti.¹¹² Uprkos visokim očekivanjima da će EULEX razmontirati kriminalne mreže i goniti visoke korumpirane zvaničnike i elite, korupcija i organizovani kriminal su sveprisutni na svim nivoima vlasti, dok se kultura nedodirljivosti ne menja. I pored toga što je, u proteklih nekoliko godina, došlo do određenog napretka u gonjenju slučajeva korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou u smislu preliminarnog zamrzavanja imovine (iako ne u smislu konačnog konfiskovanja), napredak je spor i u velikoj meri površan.¹¹³ Revidirani Zakon o sprečavanju sukoba interesa je usvojen u aprilu 2018. godine. Novousvojeni Krivični zakonik je izvršio reviziju ključnih postupaka u borbi protiv korupcije, dok novi Zakon o proširenim ovlašćenjima konfiskacije “daje jednostavne i obimne mehanizme za konfiskovanje imovine, uključujući imovinu čije poreklo ne može biti objašnjeno”.¹¹⁴ Međutim, uprkos zakonodavnim reformama i napretkom na papiru, vlast je i dalje koncentrisana u rukama političkih stranaka i političkih i poslovnih elita, dok je zarobljavanje države još uvek stvarnost na terenu.

Pokretanje tužbi za slučajeve visoke korupcije se u određenoj meri poboljšalo, mada su završne presude retkost.¹¹⁵ Od 2015. godine, 42 istrage su dovele do 31 optužnice.¹¹⁶ Međutim, te istrage su dovele tek do 7 osuđujućih presuda.¹¹⁷ Slično tome, preliminarna konfiskacija imovine se povećala, ali konačna konfiskacija imovine i dalje kaska, te iznosi oko 17 procenata imovine koja je na početku bila zamrznuta i konfiskovana.¹¹⁸ Završne presude i konfiskovanje imovine u predmetima organizovanog kriminala i pranja novca i dalje predstavlja ključni izazov.¹¹⁹ Elite i dalje izbegavaju tužbe i presude. Pravosuđe je pokazalo malo ili nimalo volje da krivično goni slučajeve organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.¹²⁰ Kada dođe do pokretanja optužnice, njih ometaju političko mešanje i nizak kapacitet vođenja predmeta visoke korupcije. Kosovu se pod hitno mora fokusirati na povećanje broja tužilaca koji vrše istrage i krivično gonjenje visoke korupcije, te mora ojačati kapacitet na poljima finansijske istrage, konfiskovanja imovine i zaštite svedoka.¹²¹

Političke stranke i dalje imaju značajnu kontrolu nad javnim ustanovama, dok su vođe nedodirljive. Sudovi retko ispituju navode korupcije koji su upereni protiv političkih stranaka. Takođe se retko kažnjava kršenje uredbi koje se tiču izbora i predizbornih kampanja.¹²²

¹¹¹ UBO Consulting, “Anketa o poznavanju EU i evrointegracija na Kosovu”, 2012, može se preuzeti na http://ecas.europa.eu/archives/delegations/kosovo/documents/press_corner/eupk_survey_report_2012.pdf; Videti takođe Mar, Eva, “Lokalno nezadovoljstvo misijom vladavine prava Evropske unije na Kosovu”, *Savremena bezbednosna politika*, 39:1, str. 71-94

¹¹² UNDP Kosovo, “Puls javnosti XIV”, Priština, jun 2018.

¹¹³ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD156 završni, 2018.

¹¹⁴ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2019. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD216 završni, 2019, str. 22

¹¹⁵ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018. Videti takođe Fridom haus: Sloboda u svetu, 2018 - profil za Kosovo

¹¹⁶ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ U toku perioda izveštavanja za Izveštaj Evropske komisije za Kosovo* za 2018. godinu

¹¹⁹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

¹²⁰ Grupa za pravne i političke studije, Nacije u tranziciji 2018 - izveštaj za Kosovo, Fridom haus, može se preuzeti na <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kosovo>

¹²¹ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

¹²² Kornelija Abel, citirano u Transparency International, “Borba protiv korupcije u zemljama koje su na putu pridruživanja EU na Zapadnom Balkanu i Turskoj”, 10. novembar 2016, može se preuzeti na https://www.transparency.org/news/pressrelease/fighting_corruption_is_failing_in_eu_accession_countries_in_the_western_bal

Određeni napredak je ostvaren na polju transparentnosti stranaka. U odgovoru na pritiske EU da se pojačaju naponi u borbi protiv korupcije u toku 2016. godine, posebno se osvrćući na nedostatak transparentnosti i odgovornosti političkih stranaka, skupštinski Odbor za nadzor javnih finansija je zahtevao da se organizuje eksterna revizija po pitanju budžeta stranaka po prvi put od 2013. godine.¹²³ Revizije su privedene kraju do kraja 2017. godine, potvrđujući “ozbiljna kršenja zakonodavstva iz oblasti finansiranja političkih stranaka i ozbiljne slabosti u oblasti interne finansijske kontrole”.¹²⁴

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih organizacija, koji je predložen u oktobru 2018. godine, je imao za cilj da ojača zakonodavni okvir u smislu finansiranja kampanja.¹²⁵ Međutim, u junu 2019. godine, preko 100 organizacija civilnog društva je učestvovalo u protestu protiv usvajanja nacrta zakona. Kosovski demokratski institut, koji je organizovao protest, je izjavio da je nacrt zakona “u suprotnosti sa duhom Ustava, te krši međunarodne standarde u oblasti finansiranja političkih organizacija, a posebno preporuke Venecijanske komisije”.¹²⁶ Tekući pregled zakonodavstva bi trebalo da kompenzuje rezultate i preporuke Venecijanske komisije iz 2018. godine, zakonodavnog tela Saveta Evrope, te bi trebalo da “obezbedi transparentnost, odgovornost i efikasnu primenu, uključujući i jasno definisane kazne”.¹²⁷ Kazne, zajedno sa revizijama u kontinuitetu, te redovnim objavljivanjem finansijskih podataka iz kampanja, su neophodni kako bi se unapredila borba protiv korupcije na visokom nivou u okviru i među političkim strankama.¹²⁸

Institucije za borbu protiv korupcije nisu dobro koordinisane i imaju zaduženja koja se preklapaju.¹²⁹ Kako se navodi u izveštaju za Kosovo Fondacije “Bertelsman” za 2018. godinu, “činjenica da je više ustanova (npr. Državno tužilaštvo, Radna grupa za borbu protiv korupcije, Državni revizor i misija EULEX) deo borbe protiv korupcije je dovelo tek do trošenja novca bez sveobuhvatne strategije”.¹³⁰ Pored toga, naponi u borbi protiv korupcije retko “idu dalje od političkih izjava”.¹³¹ Skupštinski nadzor agencija za borbu protiv korupcije su oslabili “tekući sukobi između političkih stranaka”. To dovodi do zaključka da političko okruženje predstavlja prepreku u borbi protiv korupcije ne samo zbog zakulisnih igara i stranačkog kronizma, već da i zbog unutar stranačke dinamike dolazi do nedostatka adekvatnog skupštinskog nadzora.¹³² Pored toga, u izveštaju se sugeriše da institucije za borbu protiv korupcije prolaze kroz sličnu sudbinu kao i druge državne ustanove, lokalno i na čitavom Zapadnom Balkanu - fragmentaciju i “agencifikaciju”.¹³³ Poput ostalih institucija vladavine prava, naporima borbe protiv korupcije su očajnički potrebni usmeravanje i bolja unutar institucionalna koordinacija.

¹²³ Grupa za pravne i političke studije, Nacije u tranziciji 2018 - izveštaj za Kosovo, Fridom haus, 2018, može se preuzeti na <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kosovo>

¹²⁴ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018, str. 7-8

¹²⁵ Kabinet predsednika Vlade Republike Kosovo, “Vlada je odobrila nacrt Zakona o finansiranju političkih stranaka i odluku o finansijskim naknadama za prekovremeni rad u okviru Kosovske policije”, 9. oktobar 2018, može se preuzeti na <http://kryeministri-ks.net/en/the-government-approved-the-draft-law-on-financing-political-parties-and-the-decision-for-overtime-compensation-to-the-kosovo-police/>

¹²⁶ Trevers, Iv-En, “Demonstranti odbacili novi zakon o finansiranju političkih stranaka”, Prishtina Insight, 17. jun 2019, može se preuzeti na <https://prishtinainsight.com/protesters-reject-new-law-on-political-party-funding/>

¹²⁷ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo*. Radni dokument osoblja Komisije, SWD216 završni, 2019, str. 22

¹²⁸ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo*. Radni dokument Komisije, SWD 156 završni, 2018.

¹²⁹ Fridom haus, Sloboda u svetu 2018 - profil za Kosovo

¹³⁰ Nacionalni izveštaj za Kosovo fondacije “Bertelsman” (BTI), 2018, str. 34

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Mendelski, Martin, “Unapređivanje dobre vladavine na Zapadnom Balkanu: empirijska analiza depolitizacije i fragmentacije države”, Konferencijski radovi: Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: Ispitivanje nove strategije proširenja EU i neophodnih daljih koraka, Institut “Aspen”, Nemačka, april 2018. Mendelski navodi da su naponi od spolja za reformom dobrog upravljanja i naponi za depolitizacijom javnih ustanova doveli do fragmentacije i “agencifikacije”. Zaista, broj poluautonomnih agencija je porastao za više od 400% od 1999. godine.

2018. godine, Kosovo je dobilo 37 bodova (i zauzelo 93. mesto) u Indeksu percepcije korupcije koje objavljuje Transparency International, što je veća ocena od 33 boda iz perioda od 2013. do 2015. godine, ali manje nego 39 bodova iz 2017. godine.¹³⁴ I pored toga što bodovanje pokazuje manje napretke u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na papiru, javna percepcija korupcije je u porastu. Prema godišnjem “Pulsu javnosti” koji sprovodi UNDP, udeo ispitanika koji smatraju da visoka korupcija postoji u različitim domaćim i međunarodnim institucijama se povećao u toku 2018. godine u odnosu na 2017. godinu za svaku instituciju.¹³⁵ Konkretno, 43 procenta ispitanika je zasnivalo svoje stavove na izveštajima medija, 40,5 procenata na razgovorima sa prijateljima ili rođacima, dok je 9 procenata ispitanika “svoje stavove zasnivalo na osnovu ličnih iskustava gde je od njih tražen novac, mito, pokloni ili druge usluge kako bi se dobile određene usluge”.¹³⁶

3.3 Dodatni izazovi

Tranziciona pravda: u novembru 2017. godine, Vlada je osnovala komisiju koja bi priznala i verifikovala žrtve ratnog seksualnog nasilja, što je korak ka usvajanju rodno inkluzivnijeg pristupa ka tranzicionoj pravdi. Međutim, Međuministarska radna grupa za razračunavanje sa prošlošću i pomirenje još uvek nije predložila strategiju za tranzicionu pravdu, te u velikoj meri ne funkcioniše.¹³⁷ Paralelno tome, predsednik je formirao radnu grupu za formiranje Komisije za istinu i pomirenje.¹³⁸ Međutim, ovaj potez je u velikom delu javnosti smatran političkim potezom kabineta predsednika.¹³⁹

Nedavne mere dovode u pitanje posvećenost zemlje krivičnom gonjenju ratnih zločina i podrivaju napore u okviru tranzicione pravde. 2017. godine, predsednik Tači je pomilovao tri bivša pripadnika OVK (Oslobodilačke vojske Kosova) koji su bili osuđeni za zločine.¹⁴⁰ Takođe, u decembru 2017. godine, u organizovanom potezu, 43 poslanika (od čega su većina bili poslanici vladajuće koalicije) su pokušali da opozovu Zakon o specijalizovanom veću i specijalizovanom tužilaštvu, koje dopušta da međunarodne institucije iz Haga istražuju i gone navodne zločine koje su počinili pripadnici OVK između 1998. i 2000. godine.¹⁴¹

¹³⁴ Transparency International, 2018, videti takođe Euraktiv i AFP, “Kritike dok pravosudna misija EULEX na Kosovu privodi kraju sudsko angažovanje”, 11. jun 2018.

¹³⁵ Institucije obuhvaćene istraživanjem: zdravstvo (bolnice i porodični zdravstveni centri), KEDS, sudovi, Carina, centralna administracija/Vlada, APK (Agencija za privatizaciju na Kosovu), opštine (lokalna vlast), EULEX policija (CIVPOL), prosveta (škola, univerziteti), PUK (Poreska uprava Kosova), PTK, banke, međunarodne organizacije i Kosovska policija (KP)

¹³⁶ UNDP Kosovo, “Puls javnosti XIV”, Priština, jun 2018, str. 15: Percepcije prisutnosti korupcije na visokom nivou na polju vladavine prava i u okviru ključnih institucija su sledeće: sudovi (38,6 procenata, što predstavlja povećanje sa 24,9 procenata iz oktobra 2017. godine, ali značajno niže od perioda 2010-2016, isključujući april 2014. godine), Carina (39,1 procenat, što predstavlja povećanje sa 22,7 procenata u oktobru 2017. godine), centralna administracija/Vlada (34,7 procenata), Agencija za privatizaciju na Kosovu (34,5 procenata), EULEX policija (29,9 procenata, što predstavlja povećanje od 20,9 procenata u oktobru 2017. godine), Poreska uprava Kosova (28,9 procenata), Kosovska policija (25,7 procenata, što predstavlja povećanje sa 14,9 procenata u oktobru 2017. godine).

¹³⁷ Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018.

¹³⁸ Hadžiaj, Serbeze, “Može li Kosovska komisija za istinu u ratu dovesti do pomirenja?”, Balkan Insight, 27. jun 2018, može se preuzeti na <http://www.balkaninsight.com/en/article/can-kosovo-s-wartime-truth-commission-achieve-reconciliation-06-25-2018>

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ GazettaExpress, “Predsednik Tači pomilovao tri bivša pripadnika OVK osuđenih za ubistvo čitave porodice”, 29. decembar 2017, može se preuzeti na <https://www.gazettaexpress.com/en/news/president-thaci-pardoned-ex-kla-members-convicted-of-killings-an-entire-family-173410/>

¹⁴¹ Hopkins, Valeri “Kosovski političari u “panici” u vezi sa sudom za ratne zločine”, POLITICO, 5. januar 2018, može se preuzeti na <https://www.politico.eu/article/ramush-haradinaj-hashim-thaci-kosovo-politicians-in-panic-attack-over-war-crimes-court/>; Videti takođe Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018, str. 5

Sever Kosova: Četiri kosovske opštine na severu sa srpskom većinom su de fakto van kontrole Prištine. Iako su četiri severne opštine pravno gledano integrisane u sistem nakon Briselskog sporazuma iz 2013. godine, one i dalje u velikoj meri polažu račune Beogradu i nekolicini siledžija na severu. Između 2014. i 2017. godine, preko 30 vozila je zapaljeno, dok je prijavljeno preko 20 slučajeva paljenja na severu, pre svega politički motivisanih.¹⁴² Nijedan od tih slučajeva nije rešen do danas. Osim upravljanja sukobom, međunarodna zajednica i domaće institucije nisu puno toga postigle na severu u pogledu vladavine prava.

4 TRENUTNE I TEKUĆE INICIJATIVE

Združeni koordinacioni odbor za vladavinu prava (eng. skraćénica. JRCB) je osnovan 2014. godine kao mehanizam koordinacije u cilju spajanja predstavnika lokalnih i evropskih institucija, uključujući Ministarstvo pravde, SSK i TSK, EULEX i SPEU. Od 2014. godine, JRCB se redovno sastajao kako bi identifikovao i naveo konkretne zadatke i ciljeve, odnosno kako bi procenio i pregledao stanje napretka i izazova na polju vladavine prava, što je objavljivano u godišnjim Kompaktnim izveštajima o napretku. Poslednji sastanak JRCB je održan na kraju novembra 2018. godine, gde je šef EULEX-a predstavio najnoviji Kompaktni izveštaj o napretku, koji pokriva aktivnosti JRCB od jula 2017. godine do juna 2018. godine i koji se fokusira na napredak i razvoj lokalnih institucija vladavine prava u svetlu smanjivanja obima rada EULEX-a.¹⁴³

Strateški plan kosovskog pravosuđa (2014 - 2019): SSK navodi da je prvi Strateški plan za kosovsko pravosuđe za period od 2007. do 2012. godine “usvojen, ali u velikoj meri zanemaran”.¹⁴⁴ Neostvareni ciljevi, npr. smanjenje broja zaostalih predmeta, su opet navedeni kao ciljevi u okviru Strateškog plana za period od 2014. do 2019. godine, za koji je SSK predvideo da bude “živi dokument”, “svakodnevni alat u upravljanju”, odnosno “mapa puta” za razvoj pravosuđa. Strateški plan je razvijen na osnovu povratnih informacija svih sektora pravosuđa i uključuje pet strateških stubova, od kojih svaki ima konkretne ciljeve, prateće radne zadatke i mere.¹⁴⁵ Ciljevi su u velikoj meri usklađeni sa izazovima navedenim u prethodnom delu, uključujući poboljšanje koordinacije SSK i nesudskih organizacija, poput Ministarstva pravde (radni zadatak 1.1.7), jačanja evaluacije i disciplinskih postupaka za sudije i sudsko osoblje (radni zadaci 1.2.1. i 1.2.2), smanjenja zaostalog broja predmeta (radni zadatak 2.4.1), osiguravanja javnog pristupa pouzdanim izveštajima, zapisima i sudskim podacima (radni zadatak 3.2.1), razvoja merljivih indikatora učinka uz pomoć modernih tehnoloških pratećih sistema podrške (radni zadatak 3.4.1), jačanja kriterijuma obuke i uže obuke za sudsko osoblje i poboljšanja pravnog rezonovanja i veština pisanja sudija (cilj 4.1) i ohrabivanja nesudskih postupaka poput medijacije u cilju sudske efikasnosti (radni zadatak 4.1.5).¹⁴⁶

¹⁴² Razgovor Balkanske grupe, ekspert iz redova civilnog društva, Priština, januar 2019. BIRN Kosovo je dokumentovao 74 napada na kosovske Srbe, uključujući i upotrebu granata, paljenja ili eksplozivnih naprava od 2014. godine, može se preuzeti na <https://balkaninsight.com/2019/01/16/bombs-and-bullets-fear-and-loathing-in-north-kosovo-01-14-2019/>

¹⁴³ Kompaktni izveštaj o napretku iz 2018. godine je naglasio povećan učinak i veći kapacitet u okviru policije, SSK i TSK, kao i Agencije za matične knjige.

¹⁴⁴ SSK, “Strateški plan kosovskog pravosuđa (2014 - 2019)”, str. 5, može se preuzeti na [file:///Users/air/Downloads/Strategic%20Plan%202014-2019%20\(1\).pdf](file:///Users/air/Downloads/Strategic%20Plan%202014-2019%20(1).pdf)

¹⁴⁵ Pet stubova su (i) izgradnja poverenja i pouzdanosti, (ii) jačanje primene pravde, (iii) proširivanje pristupa pravdi i servis javnosti, (iv) unapređenje kompetentnosti, profesionalizma i uljudnosti i (v) poboljšanje sudske infrastrukture i tehnologije.

¹⁴⁶ SSK Strateški plan kosovskog pravosuđa 2014 - 2019

Funkcionalni pregled sektora vladavine prava: U novembru 2016. godine, Ministarstvo pravde je pokrenulo Funkcionalni pregled sektora pravosuđa. To je proces koji se sprovodi pod okriljem Ministarstva, sa ciljem unapređenja vladavine prava u skladu sa standardima EU.¹⁴⁷ Kao deo ovog procesa, Ministarstvo se obavezalo da sprovede sveobuhvatno procenu stanja vladavine prava kako bi izradila sveobuhvatnu strategiju i “uskkladila principe, zakonodavstvo i institucije odgovorne u ovom sektoru”.¹⁴⁸ Procesi usklađivanja bi trebalo da budu visoko na listi prioriteta Vlade, uzevši u obzir ad hok, decentralizovanu prirodu reformi i inicijativa poslednjih godina. Nažalost, funkcionalni pregled se suočio sa odlaganjem usled izazova koji su se ticali formiranja Vlade 2017. godine, ali je ponovo pokrenut u martu 2018. godine (uprkos tome što je prvobitni rok bio jun 2018) uz alternativne planove za sastav upravnog odbora.¹⁴⁹ Za razliku od originalne vizije, kabineti predsednika i predsednika Vlade su deo upravnog odbora, zajedno sa članovima pravosuđa, pravnicima sa pravnih fakulteta, NVO, civilnim društvom i međunarodnim donatorima.¹⁵⁰ Očekuje se da prvi sveobuhvatni izveštaj na osnovu funkcionalnog pregleda bude objavljen u toku 2019. godine i da identifikuje fundamentalne nedostatke u okviru sektora vladavine prava i širokopojsnih intervencija i reformi koje moraju biti realizovane u narednom periodu.¹⁵¹

Pravda 2020 se pre svega fokusira na sudske i tužilačke sisteme i služice kao mehanizam koordinacije i pomoći u okviru Funkcionalnog pregleda “kroz stvaranje prilika za razgovor o važnijim temama za koje je neophodno detaljno istraživanje i detaljniji razgovor u okviru radnih grupa”.¹⁵² Inicijativa Pravda 2020, koju predvodi ministar pravde u saradnji sa predsednicima Sudskog i Tužilačkog saveta, simbolizuje korak napred ka nezavisnom radu kosovskih institucija vladavine prava, te daje nadu da će lokalno učešće u vladavini prava ojačati i sazreti kako se EULEX bude povlačio.¹⁵³ Uz podršku američke ambasade, britanske ambasade, specijalnog predstavnika EU i EULEX-a, Pravda 2020 je “proaktivno pokrenuta kao inicijativa kosovskih vlasti” i nezavisno su je razradile lokalne institucije.¹⁵⁴ Očekuje se da Pravda 2020 donese kratkoročne prioritete, posebno one koji mogu ojačati efikasnost pravosuđa, u skladu sa rezultatima Funkcionalnog pregleda.¹⁵⁵

Kosovo u ovom momentu i dalje “nema sveobuhvatnu strategiju za reforme sektora pravosuđa i adekvatni mehanizam za međuinstitucionalnu koordinaciju”.¹⁵⁶ Funkcionalni pregled i Pravda 2020 bi mogli da premoste te nedostatke. Ove dve inicijative pokazuju nameru Ministarstva pravde da se fokusira na poboljšanje koordinacije i usmeravanje reformi u oblasti vladavine prava u nadolazećem periodu. One bi mogle da služe kao temeljne platforme u cilju jačanja lokalnog učešća u kontekstu nakon odlaska EULEX-a. Međutim, Ministarstvo pravde bi trebalo da bude obazrivo pri pokretanju novih programa ili brzih sveobuhvatnih inicijativa. Inicijative koje dalje vrše decentralizaciju, a ne vrše

¹⁴⁷ Grupa za pravne i političke studije, “Funkcionalni pregled kosovskog sistema pravosuđa: pregled dosadašnjeg napretka”, septembar 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>

¹⁴⁸ Gazeta Express, “Kosovo pokreće Funkcionalni pregled sektora pravosuđa”, 9. mart 2018, može se preuzeti na <https://www.gazetaexpress.com/en/news/kosovo-launches-functional-review-of-the-rule-of-law-sector-173775/>

¹⁴⁹ Grupa za pravne i političke studije, “Funkcionalni pregled kosovskog sistema pravosuđa: pregled dosadašnjeg napretka”, septembar 2018, videti takođe Gazeta Express, “Kosovo pokreće Funkcionalni pregled sektora vladavine prava”, 9. mart 2018.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Vlade Kosova, Priština, 20. decembar 2018.

¹⁵² Ministar pravde Tahiri, citiran u EULEX, Kancelarija za odnose sa javnošću na završnom sastanku Združenog koordinacionog odbora za vladavinu prava, 21. novembar 2018.

¹⁵³ Šefica misije EULEX, Aleksandra Papadopulu, citirana u EULEX, Kancelarija za odnose sa javnošću “EULEX na pokretanju Pravde 2020”, 26. septembar 2018, može se preuzeti na <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,862>

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, 2. decembar 2018.

¹⁵⁶ Evropska komisija, Izveštaj za , Kosovo* za 2018. godinu, Radni dokument osoblja Komisije, SWD 156 završni, 2018, str. 14

koordinaciju postojećih institucija i procesa, bi mogle da dovedu do većeg stepena lošeg upravljanja, a ne do harmonizacije reformskih procesa na polju vladavine prava.

4.1 Međunarodna podrška

Nedovoljan nivo međuinstitucionalne koordinacije nije svojstven samo lokalnim institucijama. Nacionalni izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu navodu da Kosovu takođe nedostaje koordinacija među donatorima, što dovodi do “neefikasnosti, neusaglašenosti i dupliranja napora”.¹⁵⁷ Kako bi se pružila potpunija slika punog razvojnog pejzaža u smislu vladavine prava, navodimo kratak pregled tekućih donatorskih inicijativa koje nisu deo napora EU u smislu podrške vladavini prava na Kosovu:

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP): Projekat iz oblasti vladavine prava se fokusira na tri oblasti: i) strateško planiranje, razvoj javnih politika i koordinaciju u oblastima vladavine prava, “u okviru rada Ministarstva pravde”, ii) institucionalni kapacitet institucija pravosuđa i razvoja karijera pravnih aktera, iii) pristup pravdi i uslužni karakter pravosuđa.¹⁵⁸

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS): fokusiranje na podršku u nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti sistema pravosuđa, monitoringu i izveštavanju o pravosuđu i tužilaštvu, primeni pravde u međuetničkim predmetima i predmetima koji se tiču žena i marginalizovanih zajednica, pregledu i podršci institucija u razvoju i primeni zakonodavstva.¹⁵⁹

Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID): fokus na podršku sudskoj nezavisnosti, primeni zakona, nadzoru, menadžmentu i stručnim veštinama (pre svega u okviru SSK, Pravosudne akademije i sudova), borbi protiv sveprisutne korupcije, kao i privrednom pravu, imovinskom pravu i alternativnim mehanizmima rešavanja sporova.¹⁶⁰ Konkretni projekti uključuju “Pravda je bitna”, odnosno trogodišnji paket mera u cilju poboljšanja pristupa pravdi i “Program jačanja sistema pravosuđa”.

ICITAP (Ministarstvo pravde SAD): Program za pomoć pri obuci u oblasti međunarodnih krivičnih istraga, pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde SAD, je na čelu saradnje sa razvojem policije i trenutno pruža podršku Ministarstvu unutrašnjih poslova i Kosovskoj policiji, posebno u oblastima upravljanja granicama i imigracije, informatičke podrške za krivične istrage, upravljanje policijom i tužilaštvom u predmetima organizovanog kriminala i finansijskih krivičnih dela.¹⁶¹

Ambasada Velike Britanije: pokrenut je program vladavine prava u oktobru 2018. godine, koji će pružiti podršku tekućem Funkcionalnom pregledu pravosuđa. Britanski stručnjaci će sprovesti analizu odgovornosti i integriteta sektora pravosuđa i staviće četiri pravna stručnjaka na raspolaganje kako bi radili u okviru Ministarstva pravde. Nakon nezavisne analize, realizatori projekta će pružiti podršku SSK i TSK u pripremi akcionih planova. Projektno osoblje će takođe omogućiti nadzor zapošljavanja i imenovanja u pravosuđu, ali će pružiti i mentorske usluge i obuku odabranim sudijama, posebno u oblastima borbe protiv pranja novca, organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.¹⁶²

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ UNDP Kosovo, internet stranica projekta: Podrška jačanju vladavine prava na Kosovu, može se preuzeti na http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/democratic_governance/support-to-strengthening-the-rule-of-law-in-kosovo.html

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Internet stranica USAID-a, Vladavina prava i upravljanje, ažurirano februara 2018. godine, može se preuzeti na <https://www.usaid.gov/kosovo/democracy-and-governance>

¹⁶¹ Ministarstvo pravde SAD, internet stranica: Međunarodni program za krivične istrage (ICITAP): Evropa i Evroazija, može se preuzeti na <https://www.justice.gov/criminal-icitap/europe-and-eurasia>

¹⁶² Ambasada Velike Britanije u Prištini, “Britanska ambasada pokrenula novi projekat u cilju jačanja sudskog i tužilačkog sistema

Ambasada Holandije: ima više tekućih inicijativa, uključujući i program praćenja predmeta korupcije u osnovnim sudovima i praćenje učinka javnih institucija u odnosu na prioritete iz Agende evropskih reformi. Obuka se takođe organizuje za TSK, osoblje kancelarije Državnog revizora i radnike u upravi kako bi se poboljšali odnosi sa medijima, unapredilo rešavanje slučajeva kršenja i neefikasnosti koji se tiču upravljanja javnim resursima i kako bi se ojačali institucionalni kapaciteti na polju vladavine prava. Trenutno se realizuje određeni broj regionalnih programa koji jačaju zaštitu proceduralnih prava, jačaju kapacitet javnih ustanova, unapređuju vladavinu prava na Zapadnom Balkanu, jačaju javnu svest o krivičnom gonjenju ratnih zločina i unapređuju evropske standarde ljudskih prava širom regiona.

Norveška: snažno pruža podršku jačanju vladavine prava i napora u borbi protiv korupcije. Kraljevina Norveška se obavezala da će u potpunosti finansirati razvoj Informatičkog sistema za upravljanje predmetima (CMIS) u sudovima i tužilaštvima, kao što je predviđeno Strateškim planom kosovskog pravosuđa za period od 2014. do 2019. godine, te je ključni faktor koji pruža podršku u korišćenju alternativnih mehanizama rešavanja sporova i CSS projekta za integrativnu medijaciju na Kosovu još od 2012. godine.¹⁶³

Kancelarija Saveta Evrope u Prištini: počela je sa radom 1999. godine. U pružanju podrške razvoju vladavine prava i reformama, Kancelarija se fokusirala na jačanje sudskih i tužilačkih kapaciteta na osnovu evropskih standarda ljudskih prava, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, podršku u izradi javnih politika i jačanju nezavisnih institucija vladavine prava, uključujući i kancelariju Ombudsmana. Kosovo je korisnik više regionalnih inicijativa Saveta Evrope, uključujući i Obrazovanje iz oblasti ljudskih prava za pravnike (HELP), zajednički projekat sa EU koji se bavi regionalnim visokotehnološkim kriminalom i pranjem novca (iPROCEEDS) i projekata u okviru Horizontalnog instrumenta za Zapadni Balkan i Tursku za period od 2019. do 2022. godine (na poljima policijskog rada sa ljudskim pravima, ljudskih prava zatvorenika i korupcije u visokom obrazovanju). Dva tekuća projekta SE su konkretna za zemlju. Jedan se tiče borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK II) dok drugi pruža podršku u razvoju kapaciteta Ustavnog suda u cilju efikasne primene evropskih standarda u oblasti ljudskih prava.¹⁶⁴

4.2 Procesi i inicijative vladavine prava EU

Rad EU na Kosovu je raznolik i dalekosežan. Institucije EU u Briselu i one koje rade na Kosovu (Kancelarija EU, SPEU i EULEX) su razvili i primenili veliki broj mehanizama, instrumenata, programa finansiranja, procesa i akcionih planova u cilju podrške razvoju i demokratizaciji u skladu sa evropskim normama. Takođe je pružena podrška Kosovu na putu evrointegracija. Agenda evropskih reformi, proces stabilizacije i pridruživanja i perspektiva proširenja EU na Zapadni Balkan, sve to zahteva korenite reforme na polju vladavine prava kao preduslov daljih evrointegracija i članstva.

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), okvir EU za odnose sa zemljama Zapadnog Balkana i perspektiva proširenja EU za region, predstavlja ključni stub agende EU. Kosovo je deo PSP od 2010. godine, dok je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i EU stupio na snagu u aprilu 2016. godine, uključujući i sveobuhvatnu podršku u jačanju demokratije i vladavine prava kao jednom

Kosova”, može se preuzeti na <https://www.gov.uk/government/news/british-embassy-launches-new-project-to-strengthen-kosovos-judicial-and-prosecutorial-systems>

¹⁶³ Norveško Ministarstvo spoljnih poslova, “Izjava ambasadora Kraljevine Norveške, gđina Pera Stranda Sjastada”, Podrška jačanju vladavine prava na Kosovu - kampanja za informisanje o medijaciji, mart 2017, može se preuzeti na <https://www.norway.no/globalassets/2---world/kosovo/news/statement---outreach-campaign-on-mediation.pdf>

¹⁶⁴ Kancelarija Saveta Evrope u Prištini: Tekući projekti, može se preuzeti na <https://www.coe.int/en/web/pristina/ongoing-projects>

od četiri ključna stuba pridruživanja.¹⁶⁵ **Agenda evropskih reformi (AER)** je usvojena 2016. godine i uspostavila je kratkoročne prioritete do kraja 2017. godine u skladu sa kriterijumima SSP, dok je jedna od tri ključne oblasti bila dobra uprava i vladavina prava. I pored toga što je vremenski okvir AER završen, ključni kriterijum koji je još uvek neophodan u “oblasti zakonodavstva je brzo usvajanje odredbi koje se tiču suspenzije i sklanjanja sa funkcije javnih službenika koji su optuženi ili osuđeni za korupciju”.¹⁶⁶ Doneta je AER II, mada vremenski okvir za njeno pokretanje podleže stanju odnosa EU i Kosova i koordinaciji između EU i državnih institucija, što nije dovelo do velikog napretka u proteklih nekoliko meseci.¹⁶⁷

U kontekstu PSP, **Instrument za pružanje prepristupne pomoći (IPA)** je finansijski mehanizam koji je pokrenut 2007. godine kako bi se pružila pomoć zemljama u procesu pridruživanja EU. Drugo izdanje ovog instrumenta, IPA II, nudi finansijsku pomoć za period od 2014. do 2020. godine u skladu sa sedam prioriteta, od kojih je jedna “vladavina prava i osnovna prava”.¹⁶⁸ Kako EULEX smanjuje sopstveni monitoring, mentorske usluge i savetodavnu podršku, IPA II će biti još važnija kao ključni mehanizam u unapređenju vladavine prava i reforme pravosuđa na Kosovu, kao i “alternativnih pomoćnih mehanizama”, uključujući i IPA fondove i projekte. Sve će to biti korišćeno kako bi se popunile “institucionalne praznine i strukturne slabosti” koje i dalje postoje.¹⁶⁹

Vizna liberalizacija EU za Kosovo je ključni prioritet za sve vlasti i građane. Dijalog o viznoj liberalizaciji je u najvećoj meri bio vezan za reformu vladavine prava, posebno za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Vlada je do sada sprovela u delo svih 95 prioriteta, dok je Evropska komisija u julu 2018. godine saopštila da je Kosovo ispunilo sve kriterijume. Međutim, Evropski parlament i Savet EU još uvek nisu odobrili predlog o viznoj liberalizaciji za Kosovo.¹⁷⁰

Takođe, na čelu regionalne agende EU je nastavak **dijaloga između Kosova i Srbije uz posredovanje EU** i, samim tim, normalizacija odnosa između Beograda i Prištine i razvoj “sveobuhvatnog, pravno obavezujućeg sporazuma o normalizaciji”.¹⁷¹ EULEX pruža tehničku podršku u primeni dotičnih sporazuma koji su rezultat dijaloga (matične knjige, integrisano upravljanje granicama, sloboda kretanja).

¹⁶⁵ Savet Evropske unije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa jedne strane, i Kosova*, sa druge, međuinstitucionalni predmet: 2015/0095 (NLE), 2. oktobar 2015, može se preuzeti na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

Član 83 SSP (Jačanje rada institucija i vladavine prava) naglašava ključne ciljeve: jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa; razvoj “adekvatnih struktura” za policiju, tužilaštvo, sudije i sve sudske i policijske organe kako bi se “adekvatno pripremili za saradnju u građanskim parnicama, predmetima koji se tiču privrednih aktivnosti i krivičnim delima”; i “omogućavanje da efikasno spreče, istraže, krivično gone i dosuđuju predmete organizovanog kriminala, korupcije i terorizma”.

¹⁶⁶ Kancelarija za odnose sa javnošću specijalne predstavnice EU Apostolove, “Završni sastanak Zajedničkog koordinacionog odbora za vladavinu prava”, 21. novembar 2018, može se preuzeti na <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,884>

¹⁶⁷ EU je do sada oklevala da pokrene ovu inicijativu u svetlu kosovskih tarifa na srpsku robu. EU je izrazila snažno protivljenje toj meri, razgovor Balkanske grupe, zvaničnici Vlade i EU, Priština, april-maj 2019.

¹⁶⁸ Evropska komisija, internet stranica: Kosovo - finansijska podrška u okviru IPA II, pregovori sa evropskim susedstvom i pregovori o proširenju, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo_en. U okviru ovog prioriteta, finansiraju se prioritetni projekti koji se fokusiraju na “jačanje vladavine prava; borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; primenu prava iz oblasti zaštite ljudskih prava i zaštite manjinskih prava i prava osetljivih grupa”.

¹⁶⁹ MMA podrška EULEX-a više neće biti nuđena Kosovskoj policiji, Sudskom savetu Kosova, Tužilačkom savetu Kosova i Agenciji za matične knjige, EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine, str. 2

¹⁷⁰ Evropska komisija, Migracije i unutrašnji poslovi, internet stranica: Vizna liberalizacija: Komisija potvrdila da je Kosovo ispunilo sve neophodne kriterijume, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/home-affairs/news/visa-liberalisation-commission-confirms-kosovo-fulfils-all-required-benchmarks_en

¹⁷¹ Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”. Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu za regione, COM, 65 završni, februar 2018, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

Odeljenje za vladavinu prava i pravna pitanja SPEU saraduje sa EULEX-om na određenom broju inicijativa, uključujući i izgradnju kapaciteta lokalnih institucija, saradnju u oblasti pravosuđa između lokalnih i međunarodnih institucija i primenu Mehanizma zakonodavnog pregleda. Mehanizam daje Vladi i Skupštini Kosova savete u okviru standarda pravnih tekovina EU koje se tiču zakonodavnog programa Vlade i repera koji su navedeni u procesima usklađivanja sa EU, uključujući i PSP, viznu liberalizaciju i dijalog sa Srbijom uz posredovanje EU.¹⁷² SPEU trenutno radi na povećanju tima za vladavinu prava i mogao bi da potencijalno iskoristi ovu kancelariju kao organ za primenu ili koordinaciju za nadolazeću veliku inicijativu u oblasti pravosuđa na Kosovu.

Evropska komisija je predstavila **strategiju proširenja za Zapadni Balkan** u februaru 2018. U ovom dokumentu se navodi da moraju biti ispunjeni određeni kriterijumi i da mora doći do značajnog napretka u ključnim oblastima, pre svega u vladavini prava. Komisija naglašava da sve države Zapadnog Balkana moraju preduzeti momentalne mere kako bi osigurale nezavisnost i efikasnost sistema pravosuđa; eliminisale i primenile okvire za sprečavanje korupcije;¹⁷³ borile protiv pranja novca i organizovanog kriminala;¹⁷⁴ i dalje ulagalo u procese tranzicione pravde.¹⁷⁵ U okviru strategije proširenja iz 2018. godine, EU je predstavila šest novih ključnih inicijativa, od koje je prva inicijativa jačanje vladavine prava. Uz pomoć nove **ključne inicijative za vladavinu prava**, EU će proširiti postojeće mehanizme, uključujući i detaljne akcione planove, ojačati ocenu stanja reformi kroz nova merila učinka, praćenje suđenja, misije pregleda stanja predmeta i uvođenje novih savetodavnih misija u oblasti vladavine prava.¹⁷⁶

Važna komponenta strategije o proširenju se ne može primeniti na region, a to se tiče odnosa između Kosova i Srbije. EU tek nejasno govori u smislu izazova koji su vezani za nezavisnost Kosova, konstatujući potrebu da dođe do napretka na evropskom putu “tek tada kada dozvole okolnosti”.¹⁷⁷

¹⁷² Kancelarija Evropske unije na Kosovu, internet stranica: Kosovo* i EU, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/delegations/kosovo/1387/kosovo-and-eu_en

¹⁷³ Kosovo mora preduzeti korake u eliminisanju korupcije kroz završne sudske presude koje se i sprovode, jače kazne, jačanje tužilačkih struktura, dodeljivanje posebnih policijskih jedinica tužilaštvima i usvajanje i primenu mehanizama borbe protiv visokog kriminala i korupcije (uključujući i oduzimanje protivpravno stečene imovine, gubitak prava na vršenje javne funkcije, stroža pravila za javne dužnosnike i jače žalbene mehanizme za građane. Kosovo takođe mora primeniti okvire za sprečavanje korupcije, posebno na polju javnih nabavki kroz uvođenje transparentnosti i elektronskih platformi u javnim nabavkama kojima se može javno pristupiti. Videti Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”, saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i Komitetu regiona, COM, 65 završni, 6. februar 2018.

¹⁷⁴ Kroz razmontiravanje kriminogenih mreža i njihovih ekonomskih osnova, korišćenjem finansijskih istraga i raspoloživih mehanizama (preventivnog zamrzavanja imovine, obrnutu potrebu dokazivanja za konkretne tipove imovine i strože sporazume o davanju podataka za preduzeća, između ostalog. Videti Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”, saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i Komitetu regiona, COM, 65 završni, 6. februar 2018.

¹⁷⁵ Što se Kosova tiče, to podrazumeva obradu predmeta ratnih zločina i punu saradnju sa Specijalizovanim većima za Kosovo. Videti Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”, saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i Komitetu regiona, COM, 65 završni, 6. februar 2018.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Videti Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”, saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i Komitetu regiona, COM, 65 završni, 6. februar 2018.,. 2

Sveobuhvatni, pravno obavezujući sporazum o normalizaciji između obe zemlje se mora zaključiti kako bi došlo do napretka na evropskom putu obe strane (i mora biti “nepovratno primenjen pre nego što se privedu kraju pregovori o proširenju sa Srbijom”).¹⁷⁸ Sve dok je “kredibilna perspektiva proširenja ključan motor transformacije u regionu”, nedostatak napretka u normalizaciji bilateralnih odnosa bi mogao da ograniči očekivanja od sveobuhvatnog sporazuma i, zauzvrat, negativno utiče na percepciju kredibiliteta pristupnih perspektiva i efikasnosti mehanizama pritiska EU u pokretanju suštinskih reformi na polju vladavine prava.

5 KLJUČNA INICIJATIVA ZA VLADAVINU PRAVA I BUDUĆA PODRŠKA EU REFORMAMA U OBLASTI VLADAVINE PRAVA NA KOSOVU

U okviru strategije proširenja iz 2018. godine, EU se obavezala da će pružiti podršku transformaciji šest zemalja Zapadnog Balkana kroz šest novih ključnih inicijativa, od koje je prva inicijativa jačanje vladavine prava. Pošto se misija EULEX smanjuje, planovi za novu ključnu inicijativu u oblasti vladavine prava i savetovanja će postajati sve važniji.

Dok je EU više puta saopštila da će nova ključna inicijativa predstavljati okvir podrške u oblasti vladavine prava EU na Zapadnom Balkanu, oblik, uloga, konkretni ciljevi i nivo planirane podrške su tek široko definisani. EU će proširiti postojeće mehanizme, uključujući i **detaljne akcione planove, jačanje ocene reformi kroz nove indikatore učinka** i pružanje podrške kroz **praćenje misija, pregled predmeta i nove savetodavne misije**.¹⁷⁹ EU takođe ostaje posvećena daljem pružanju podrške u radu Međunarodnog krivičnog tribunala i Specijalizovanih veća za Kosovo.¹⁸⁰

Deklaracija iz Sofije, uključujući i “Agendu prioriteta iz Sofije”, pruža dalji uvid, bez zalaženja u detalje.¹⁸¹ I pored toga što se ponovo potvrđuju planovi EU za monitoring predmeta (na polju ozbiljne korupcije i organizovanog kriminala), **savetodavne misije “uz povećanu podršku država članica i EU” i sistematske misije za pregled predmeta** koje su fokusirane na praćenje reformi na Zapadnom Balkanu, Deklaracija iz Sofije je takođe naglasila nameru EU da pruži podršku u **boljem merenju** rezultata reforme pravosuđa i “jačanju podrške u reformi pravosuđa i naporu za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući i **izgradnju kapaciteta za sprečavanje korupcije**”.¹⁸²

EU će se sve više oslanjati na instrument pretpristupne pomoći kao primarni okvir kroz koji će sistematska i programska podrška biti pružena državama Zapadnog Balkana u skladu sa strategijom proširenja - “kako bi se osiguralo adekvatno finansiranje u cilju podrške ovoj strategiji (proširenja) i glatkom prelazu na članstvo, Komisija predlaže da se postepeno povećaju finansijska sredstva u okviru (IPA)”.¹⁸³

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Razvijeno uz pomoć EU i država članica, uz konsultacije sa zapadnobalkanskim partnerima na samitu EU i Zapadnog Balkana, maj 2018.

¹⁸² Savet Evropske unije, “Deklaracija iz Sofije”, samit EU i Zapadnog Balkana, 17. maj 2018, može se preuzeti na https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

¹⁸³ Evropska komisija, “Kredibilna perspektiva proširenja za i veći stepen angažovanja sa Zapadnim Balkanom”, saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i Komitetu regiona, COM, 65 završni, 6. februar 2018, str. 18

Kompaktni izveštaj o napretku za 2018. godinu je takođe otkrio nameru EU da se sve više uzda u oprobane, centralizovane mehanizme poput IPA jer se EULEX povlači sa pravnog okruženja na Kosovu - "i pored toga što postoje određene institucionalne prepreke i slabe strane u smislu strukture, Evropska unija će nastaviti da pruža podršku institucijama (vladavine prava) u ograničenijem kapacitetu kroz mehanizme alternativne pomoći, uključujući i određeni broj projekata u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)".¹⁸⁴

EURALIUS program (Konsolidacija sistema pravosuđa u Albaniji), koji finansira IPA, predstavlja jedan od primera kako može izgledati podrška u okviru IPA nakon EULEX-a u smislu sveobuhvatne reforme vladavine prava.¹⁸⁵ EURALIUS je u Albaniji pokrenut 2006. godine i "izrađen je kako bi se ojačali kapaciteti Ministarstva pravde Albanije i drugih aktera i kako bi se ojačali nezavisnost, transparentnost, efikasnost, odgovornost i poverenje javnosti u albanski sistem pravosuđa u skladu sa standardima EU i pravnim tekovinama EU".¹⁸⁶

Do januara 2019. godine, bilo je preko 20 tekućih projekata koje je finansirala EU, a koji su pružali podršku osnovnim pravima i vladavini prava. Međutim, najverovatnije će u toku 2020. godine doći do otkrivanja velikog pravosudnog paketa. Trenutno je u fazi izrade višegodišnji, sveobuhvatni program pružanja podrške vladavini prava na Kosovu. Ovaj program, koji je, u opštem smislu, projektovan na osnovu EURALIUS-a, će biti u najvećoj meri finansiran kroz IPA i fokusiraće se na defragmentaciju razvojne podrške vladavini prava i pružanju sveobuhvatne sektorske reforme vladavine prava na Kosovu.

Baš kao što je to slučaj i sa EURALIUS-om, Ministarstvo pravde će biti primarni realizator, zajedno sa SSK, TSK, kao i Pravosudnom akademijom. Očekuje se da se ovaj program fokusira na tri ključne oblasti - i) sektorsko upravljanje i monitoring, ii) izgradnju kapaciteta i implementaciju pravnog okvira i iii) pristup pravdi. EU takođe za ubuduće predviđa veći fokus na tvining programe, kao i povećanu saradnju sa USAID-om i drugim državama članicama donatorima u cilju smanjenja preklapanja i bolje koordinacije podele rada i programskog delovanja među međunarodnim donatorima. Dok EU pruža podršku procesu Funkcionalnog pregleda, planovi za gorepomenute programe će najverovatnije biti otkriveni pre objavljivanja Funkcionalnog pregleda.¹⁸⁷

¹⁸⁴ EULEX Kompaktni izveštaj o napretku: procena napretka za period od jula 2017. do juna 2018. godine, str. 2

¹⁸⁵ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnici EU, Priština, novembar 2018.

¹⁸⁶ Evropska komisija, "Instrument pretpristupne pomoći (IPA II) za period od 2014. do 2020. godine: Albanija - konsolidacija sistema pravosuđa u Albaniji", 2016, može se preuzeti na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_2016-038717-4_consolidation_of_the_justice_system_in_albania.pdf

¹⁸⁷ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik EU, Priština, februar 2019.

5.1 Pogled unapred: ključna inicijativa vladavine prava

Najave o ključnoj inicijativi iz oblasti vladavine prava prognoziraju podršku u oblastima planiranja, merenja, monitoringa, savetovanja i posebno u oblastima borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, EU još uvek nije objavila konkretne planove primene ili informacije u smislu strukture, veličine ili obima. O ovoj ključnoj misiji i pratećoj savetodavnoj misiji je bilo reči samo sa Ministarstvom pravde. EU nije javno objavila nikakve dodatne informacije o predloženoj inicijativi ili pratećoj savetodavnoj misiji.¹⁸⁸ I pored toga što EU i lokalne institucije nastavljaju sa razgovorima i pripremom planova za ovu ključnu inicijativu, valjalo bi proceniti mogućnosti, prednosti i mane potencijalnih modela za buduću ulogu ključne pravne inicijative i savetodavne misije.

1. Manja podrška na osnovu potreba

Jedan od mogućih modela savetodavnih misija je podrška na osnovu lokalnih potreba nakon zahteva lokalnih aktera i institucija. Mehanizam zasnovan na osnovu potreba i zahteva je trenutno u ponudi EU kroz Instrument tehničke pomoći i razmene informacija (TAIEX), koji pruža podršku državnoj upravi u približavanju i primeni zakonodavstva EU. Ovaj instrument takođe omogućava deljenje najboljih praksi EU kroz radionice, stručne misije i studijske posete, što sve finansira EU. U kontekstu ključne inicijative vladavine prava, EU bi mogla da šalje **stručne misije** koje bi pružale podršku lokalnim institucijama i pružile stručno savetovanje o pojedinačnim pitanjima u odgovoru na lokalne zahteve. Poput TAIEX-a, savetodavna podrška koja bi dolazila ili iz Brisela ili iz država članica bi takođe mogla biti pružena u oblasti vladavine prava putem **studijskih poseta** za osoblje i praktičare (tj. da posmatraju kako se odvija tužilački proces i/ili sudski proces predmeta korupcije, da posmatraju rad kontrolnih tela koji vrše preglede učinka i/ili dosuđivanje disciplinskih predmeta). I dok postoji verovatnoća da predviđene misije neće biti u potpunosti zasnovane na potrebama i da će misije zapošljavati određeni broj osoblja koje nije stalno angažovano ili stalnog osoblja u zemlji, podrška nakon zahteva putem stručnih misija i studijskih poseta bi predstavljale korisne i fleksibilne mehanizme.

3. Podrška na osnovu zahteva u poređenju sa podrškom koju određuje sama EU

O budućoj ulozi pravne savetodavne misije i ključnoj inicijativi su se neformalno vodili razgovori sa Ministarstvom pravde i SSK i TSK. Međutim, EU još uvek nije izvršila koordinaciju sa drugim lokalnim institucijama ili civilnim društvom u tom pogledu. Nedostatak konsultacija stoga ne prejudicira samo po sebi podršku nakon zahteva u budućnosti. To može biti pokazatelj da osoblje EU u Briselu i Prištini ostaju u fazi planiranja.¹⁸⁹ EU takođe čeka da vidi šta će proizići iz lokalnih inicijativa, pre svega iz Funkcionalnog pregleda i Pravde 2020.

Jedan broj inicijativa, bilo da dolaze sa lokalnog nivoa ili nivoa EU, uključujući i rezultate Funkcionalnog pregleda i nacionalnog pregleda koji su sprovedli nemački i hrvatski stručnjaci, će takođe uticati na formu ključne inicijative i savetodavne misije, odnosno modalitete planirane podrške.¹⁹⁰ Na ovu ključnu inicijativu će takođe uticati druge tekuće regionalne inicijative, poput EURALIUS-e u Albaniji.

¹⁸⁸ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, decembar 2018.

¹⁸⁹ Razgovori Balkanske grupe, Vlada Kosova i zvaničnici EU, Priština i Brisel, oktobar-novembar 2018.

¹⁹⁰ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Vlade Kosova, Priština, 20. decembar 2018.

Ove regionalne inicijative mogu biti okviran primer kako bi mogao izgledati novi program iz oblasti pravosuđa.¹⁹¹

Verovatno će Ministarstvo pravde biti prva tačka kontakta, što je slično modelu nadolazećeg pravosudnog programa o kome je bilo reči u prethodnom odeljku. EU je odvojila 9 miliona evra za ovaj program - od čega će većina proći kroz Ministarstvo pravde. 2,25 miliona evra će biti donirano preko Saveta Evrope konkretno za inicijative za borbu protiv pranja novca, organizovanog kriminala i korupcije; određena svota novca će biti odvojena za SSK i TSK, dok će 4 miliona evra otići u ruke Ministarstva za evropske integracije zajedno sa IPA sredstvima (koja će dodeliti značajna finansijska sredstva za inicijative podrške vladavini prava u toku 2020. i 2021. godine).¹⁹²

Čini se da finansijska podrška neće biti u širem smislu decentralizovana ili raštrkana na veći broj institucija. Ministarstvo pravde bi u tom slučaju moglo imati veću ulogu u uobličavanju realizacije ključne inicijative nego što su lokalne institucije imale u smislu rada EULEX-a. I dok je jasno da će Ministarstvo pravde i lokalne inicijative igrati presudnu ulogu u procesu realizacije, struktura i priroda podrška su i dalje u velikoj meri neodređene, dok će verovatno u toku procesa definisanja vrste i prirode podrške EU doći do određenih izazova.

Lokalne vlasti i institucije vladavine prava žele da preuzmu odgovornost, mada stalno insistiraju da se ne može puno toga promeniti bez finansijske podrške i političkog angažovanja ključnih donatora. EU podvlači važnost lokalnih inicijativa, ali, u praksi, nastavlja da promovise polovičan pristup, uz ograničeno planiranje u ranoj fazi. Takođe nema puno konsultacija sa lokalnim akterima. Kako Ministarstvo pravde (i SSK, TSK i lokalne institucije vladavine prava) bude preuzimalo veću ulogu u razvoju vladavine prava i pravosuđa, u pripremi i očekivanju odlaska EULEX-a, ove lokalne institucije možda ne budu bile spremne da predaju novostečena ovlašćenja novoj "savetodavnoj" misiji. Dok će lokalne institucije i dalje zavisiti od podrške EU i međunarodnih donatora, verovatno postoji određena količina neslaganja između lokalnih i evropskih zvaničnika oko toga gde počiva vlast (javno) i do koje mere će podrška EU biti usmeravana preko Ministarstva.

3. Misija podrške u zemlji

Nova inicijativa vladavine prava može biti podeljena u četiri ključne oblasti podrške - **planiranje** (preko akcionih planova), **merenje** (razvoj novih indikatora učinka), **monitoring** (monitoring suđenja, posebno u oblastima ozbiljne korupcije i organizovanog kriminala i misijama pregleda predmeta) i **savetodavne usluge** (savetodavne misije na osnovu veće podrške država članica i EU). Prva dva vida podrške - planiranje i merenje - ne zahtevaju trajnu, čak ni privremenu podršku u samoj zemlji na terenu. EU može podržati razvoj akcionih planova i indikatora učinka bez novog zapošljavanja ili terenskog rada, mada bi obuke ili privremene posete stručnjaka bile dosta verovatne. Međutim, informacije koje je do sada saopštila EU pokazuju da će podrška u monitoringu i savetovanju stići u vidu osoblja koje nije stalno angažovano osoblja koje će raditi na terenu na Kosovu. Monitoring suđenja će zahtevati da osoblje EU bude prisutno na terenu na povremenoj ili stalnoj osnovi, dok bi misije pregleda predmeta i savetodavne misije jasno zahtevale određeno polu stalno prisustvo u samoj zemlji.

¹⁹¹ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Vlade Kosova, Priština, 20. decembar 2018.

¹⁹² Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik Vlade Kosova, Priština, 20. decembar 2018.

4. Veličina i obim

EU još uvek nije pružila bilo kakve informacije o veličini ili obimnu inicijative i pratećih savetodavnih misija i misija za pregled predmeta. Ne izgleda da su EU ili lokalne institucije već razvile konkretne planove za oblik, veličinu ili obim ključne inicijative.

Ono što je sigurno jeste to da će EU odvojiti oko 9 miliona evra za višegodišnji program pravosuđa uz saradnju sa Ministarstvom pravde, SSK, TSK i Pravosudnom akademijom kao realizatorima. Međutim, nije jasno da li misija EU planira da izričito predstavi program kao deo ključne inicijative vladavine prava. Mora se napomenuti da su planovi za ovaj program u skladu sa namerama navedenim u strategiji o proširenju, tj. da se realizuju programi uz dugoročni sektorski pristup, što predstavlja nadogradnju alternativnih mehanizama podrške, poput IPA.

Jasno je da će se ključna inicijativa i prateće misije fokusirati na borbu protiv korupcije, pre svega ozbiljne korupcije i organizovanog kriminala. I pored toga što će se inicijativa verovatno fokusirati na poboljšanje efikasnosti pravde i sveukupnih reformi (kroz misije preglede predmeta), EU je jasno naglasila da planira da stavi veći naglasak na koordinaciju sa drugim međunarodnim donatorima, pre svega USAID-om, u naporima da umanjí preklapanje. Drugi međunarodni donatori se u velikoj meri fokusiraju na medijaciju, dok EU planira da se povuče iz te oblasti. Kao takav, obim podrške EU u sektoru vladavine prava u okviru konteksta ključne inicijative (i oblastima gde bi se mogao u najvećoj meri usmeriti fokus budućih savetodavnih misija) će verovatno biti izmenjen kroz tekuće procene lokalnih potreba i kapaciteta - posebno kada se radi o Funkcionalnom pregledu i pregledu stanja u zemlji od strane nemačkih i hrvatskih stručnjaka - i dalje konsultacije između institucija vladavine prava, međunarodnih donatora i institucija EU na Kosovu. Rezultati ovih procesa pregleda i dalje saradnje između EU i drugih donatora koji se fokusiraju na poboljšanje koordinacije i minimiziranje preklapanja će bolje pripremiti EU da odredi veličinu i obim ključne inicijative i savetodavne misije.

5. Ekspanzivna uloga programa pravosuđa nakon EULEX-a

U momentu kada se čini da je puna vizija nove ključne pravne inicijative i pratećih savetodavnih misija i dalje nejasna, moguće je da bi kombinacija misija i mehanizama najavljenih u okviru strategije o proširenju i Deklaracije iz Sofije mogla preuzeti obim sličan EULEX-ovom (umanjeno za izvršna ovlašćenja) kroz kolektivnu primenu. Međutim, dok je moguć širok program vladavine prava koji internalizuje određene ili sve ključne ciljeve mandata EULEX-a, nije verovatno da bi buduće MMA misije pod finansijskim pokroviteljstvom EU (bilo da su savetodavnog tipa ili da su misije pregleda predmeta) dobile širok, sveobuhvatni mandat sličan EULEX-ovom.

Cilj i mandat savetodavnih misija su i dalje nejasno definisane. EU se obavezala da nastavi praćenje suđenja, pružajući povećanu podršku za reformu pravosuđa, jačajući napore u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i gradeći kapacitete za sprečavanje korupcije, tj. pružajući podršku boljem merenju učinka. Napori EU u ovim oblastima bi mogli da pokažu proaktivniji pristup, koji bi se pre svega sastojao od aktivnosti poput pružanja pomoći institucijama u razvoju indikatora učinka. Ti napori bi takođe mogli da dovedu do praktičnog savetovanja i monitoringa u okviru same zemlje. Ukoliko to bude bio slučaj, misije i alternativni mehanizmi pomoći koji su navedeni u strategiji o proširenju mogu preuzeti MMA funkcije koje bi bile slične onima koje je ispunjavao EULEX i koje su navedene u tekućem mandatu Misije.¹⁹³

¹⁹³ Savet Evropske unije, "Deklaracija iz Sofije", samit EU i Zapadnog Balkana, 17.maj.2018.

Čini se da planovi EU za podršku zaista podrazumevaju prepakovanu MMA podršku.¹⁹⁴ Čini se da EU radi na razvoju održivijeg okvira za harmonizovani i sektorski pristup ka reformama, izbegavajući određene kadrovske izazove sa kojima se suočavao EULEX i stavljajući veću važnost na primenu i kapacitet lokalnih institucija kako bi se pridržavale evropskih standarda pravde u praksi.

6 NAUČENE LEKCIJE I PREPORUKE

EULEX je imao poteškoća u sveobuhvatnoj institucionalnoj i društvenoj transformaciji na polju vladavine prava. Misija će uskoro otići, ali će se razvojna podrška EU na polju vladavine prava i pravosuđa nastaviti, pre svega u okviru IPA i nedavno najavljene ključne inicijative iz oblasti pravosuđa. Preostale institucije EU i sve buduće misije na Kosovu će naslediti veliki izazov u pomoći lokalnim institucijama da ne samo ispune kriterijume tehničkih procesa integracije, ali i da zaista usvoje evropske norme, standarde i najbolje prakse. Pokretanje normativne i institucionalne promene je oblast gde EULEX nije uspeo. Navedene “naučene lekcije” i preporuke mogu pomoći da budući programi, inicijative i savetodavne misije izbegnu neke od nedostataka koje je ispoljavao EULEX. Cilj bi bio da se ide dalje od štikliranja ispunjenih obaveza, da se doprinese razvoju, modernizaciji i profesionalizaciji institucija vladavine prava i pravosudnih institucija.

1. **Rane konsultacije sa lokalnim institucijama:** O budućoj ulozi pravne savetodavne misije i ključnoj inicijativi su se neformalno vodili razgovori sa Ministarstvom pravde i SSK/TSK. Osoblje EU u Briselu je i dalje u fazi planiranja što se tiče savetodavnih misija u oblasti vladavine prava, dok je Misija EU u postupku planiranja višegodišnjeg programa u oblasti pravosuđa koji bi bio nalik EURALIUS-u iz Albanije. I pored toga što je EU navela da ima planove da pokrene program iz oblasti pravosuđa pre saopštavanja rezultata Funkcionalnog pregleda, regulativa zahteva da se IPA programi usklade sa nacionalnim strategijama. Ubuduće, od vitalnog značaja će biti da EU i Ministarstvo pravde vode konsultacije sa dotičnim lokalnim institucijama, međunarodnim donatorima i civilnim društvom kako bi se razvili realni i primenljivi planovi za programe u oblasti pravosuđa koje finansira EU, u skladu sa lokalnim potrebama i kapacitetima, razmotrila i uzela u obzir lokalna očekivanja od EU i navele odgovornosti realizatora i partnera.
2. **Misije EU nakon EULEX-a - izbegavanje zamki neuspeha:** EULEX bi trebalo da u potpunosti napusti Kosovo pre nego što bilo kakve nove nacionalne strukture ili savetodavne misije budu pokrenute. Mandat, obaveze, ciljevi i radni zadaci savetodavnih misija i misija pregleda predmeta EU bi trebalo da budu jasni i lokalnim realizatorima i javnosti. Trenutni planovi da se realizuje višegodišnji, sveobuhvatni projekat razvoja vladavine prava pod pokroviteljstvom EU može biti u stanju da izbegne ovaj izazov koji je svojstven misijama poput EULEX-a, odnosno nominovanje iz inostranstva i kratkotrajni ugovori. Međutim, EU bi trebalo da osigura da ugovori tog osoblja koje bude deo savetodavnih misija ili misija za pregled predmeta omoguće prenos znanja interno i izgradnju poverenja sa lokalnim partnerima. Ukoliko osoblje koje bude bilo deo misija za pregled predmeta ili monitoring suđenja bude radilo samo u okviru zemlje na povremenoj osnovi, višegodišnji ugovori bi mogli da ojačaju odgovornost i omoguće da osoblje izgradi produktivne odnose sa lokalnim kolegama i vremenom primeni više konkretnih i prilagođenih mera. Samim tim zato što će ključna inicijativa takođe zahtevati manji broj nominovanog osoblja i što možda neće

¹⁹⁴ Razgovor Balkanske grupe, zvaničnik EU, Priština, januar 2019.

zahtevati da se osoblje prebaci na puno radno vreme, možda je lakše da se privole države članice da nominuju visoko iskusno osoblje.

3. **Sveobuhvatni pregled pre pokretanja:** EU bi trebalo da na jedan sveobuhvatan način pregleda i izmeri stanje vladavine prava na Kosovu, u bliskoj saradnji sa lokalnim vlastima, i to pre pokretanja bilo kakve nove misije ili inicijative. Na osnovu pozitivnih iskustava u regionu, ekspertska grupa ili misija za pregled koja bi bila pokrenuta na osnovu Prib misije (koja je pokrenuta u Severnoj Makedoniji) bi mogla biti puštena u rad kako bi se procenili izazovi u oblasti učinka i sistematske vladavine prava. Konkretno preporuke i bliska saradnja sa lokalnim javnim ustanovama i civilnim društvom bi trebalo da budu okosnica svih budućih inicijativa. Tekuće inicijative i svaka nova inicijativa ili misija bi trebalo da bude realizovana i pokrenuta u skladu sa kapacitetima i potrebama sektora pravosuđa na osnovu Funkcionalnog pregleda, nemačko-hrvatske ekspertske misije (trebalo bi dalje objaviti podatke), misije nalik na Prib misiju i tekućih i budućih procena potreba.¹⁹⁵
4. **Ohrabrivanje lokalnog učešća:** Jačanje lokalne uloge u smislu vladavine prava i reforme pravosuđa bi trebalo da bude ključni prioritet. Planovi za usmeravanje finansija kroz Ministarstvo pravde i Ministarstvo za evropske integracije u cilju finansiranja projekta bi moglo omogućiti veće lokalno učešće. Interes Ministarstva pravde u koordinisanju sa EU u procesu izrade konkretnih mehanizama podrške za sveobuhvatni sektorski razvoj i reforme ima dobre perspektive za lokalno učešće. Ministarstvo pravde je izrazilo svoju spremnost da bude lokalno koordinaciono telo za realizaciju podrške EU, u skladu sa lokalnim ciljevima i strukturama. Međutim, Ministarstvo bi zauzvrat trebalo da se pripremi da preuzme odgovornost za neuspehe u programskim merama bez traženja krivaca u finansijerima i savetodavnom osoblju i osoblju EU. Što se tiče EU, planovi za pokretanje višegodišnjeg sveobuhvatnog programa pravosuđa bez uzimanja u razmatranje i/ili integrisanje rezultata Funkcionalnog pregleda ne pokazuju povećanu posvećenost EU u jačanju lokalnog učešća. Dalje integrisanje programskog planiranja EU sa tekućim lokalnim inicijativama će bolje osigurati da se programi koje finansira EU usklade sa lokalnim kapacitetima i povećaju verovatnoću realizacije.
5. **Standardizacija reformskih procesa:** Pohvale Ministarstvu pravde za svaku novu pokrenutu inicijativu, bez vršenja ocene učinka postojećih i novih programa i njihovog doprinosa sveukupnoj koordinaciji vladavine prava neće pomoći na duže staze. Dok Funkcionalni pregled može pomoći u standardizaciji napora da se ubrza reforma vladavine prava, i dok Pravda 2020 i naknadni kratkotrajni programi mogu podržati realizaciju povezanih reformi u prioritentnim oblastima, podrška EU bi mogla osigurati da mere i delanja na terenu budu u skladu sa tim inicijativama (i njihovim rezultatima) u koordinaciji sa centralnim, odgovornim lokalnim organom (tj. Ministarstvom pravde). Već izrečena posvećenost EU u defragmentaciji inicijativa razvojne podrške i jačanju sopstvene koordinacije sa drugim donatorima u naporima smanjenja preklapanja i u cilju formalizacije podele rada je korak u pravom smeru.
6. **Procesi koordinacije donatora bi trebalo da obuhvate i lokalne institucije vladavine prava:** bilo bi korisno omogućiti da lokalne organizacije civilnog društva i vladavine prava učestvuju u tekućim procesima koordinacije donatora. To bi lokalnim organizacijama omogućilo u većoj meri

¹⁹⁵ Fuer, Eruan, "Evropa mora biti spremna da kazni vođe Makedonije", *Balkan Insight*, 22. april 2016. Pun izveštaj se može preuzeti na <http://www.bezbednost.org/>: Prib misija (eng: Priebe) je nazvana po Rajnhardu Pribu, nemačkom stručnjaku i bivšem zvaničniku EU, koji je predsedavao grupom stručnjaka o sistematskim problemima vladavine prava u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji. Videti takođe Evropska komisija, "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija: Preporuke ekspertske grupe o sistematskim problemima vladavine prava koji se tiču presretanja komunikacija u proleće 2015. godine", Brisel, 8. jun

da steknu razumevanje donatorskog okruženja i oblasti fokusa različitih institucija koje pružaju podršku. To bi takođe stvorilo prostor za podršku na osnovu zahteva, stoga jačajući lokalno učešće.

7. **Unapređenje i integrisanje postojećih struktura podrške:** EU i Ministarstvo pravde bi trebalo da unaprede postojeće strukture kako bi se podržao razvoj vladavine prava na Kosovu, ograničavajući broj novih, ad hoc inicijativa i integrišući nove kanale podrške u okviru postojećih sistema u meri u kojoj to dopušta kapacitet. EU je već izrazila posvećenost defragmentaciji razvojne podrške vladavine prava (kroz jačanje saradnje sa međunarodnim/regionalnim razvojnim partnerima i kroz smanjenje preklapanja svih institucija), proširenju tvining programa u dotičnoj oblasti i pokretanju višegodišnjeg programa u oblasti pravde u okviru IPA.
8. **Formulisanje očekivanja:** Pravljenje okvira očekivanja će biti ključni izazov za bilo koju novu inicijativu ili misiju. Lokalni utisci o neefikasnosti EULEX-a su delimično proistekli od nerealnih očekivanja, dok EULEX nije učinio puno na tom polju. EU i lokalne vlasti bi trebalo da učine sve napore i ostvare ciljane, realne repere, dok bi jasno trebalo razgraničiti odgovornosti osoblja EU i lokalnih vlasti. Kao što je pokazalo iskustvo misije EULEX, neispunjena obećanja nailaze na oštre kritike javnosti, što može imati posledice na percepciju autoriteta osoblja misije i sveukupnu efikasnost podrške bilo koje razvojne podrške.

7 ZAKLJUČAK

Ključni izazovi za javne institucije se tiču primene postojećeg zakonodavstva i tekućih reformi, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i poboljšanja rada pravosuđa kroz mehanizme koji mogu osigurati veću efikasnost, transparentnost, odgovornost, nezavisnost, profesionalizam, kapacitet i nadzor.

Vreme je da kosovske institucije preuzmu kormilo u procesu reforme sektora vladavine prava i pravosuđa. Pravda 2020 i Funkcionalni pregled daju lokalnim institucijama, posebno Ministarstvu pravde, mogućnost lokalnog učešća u budućnosti. Nezavisno od toga, kao mlada zemlja koja ima cilj da se učlani u EU u budućnosti, Kosovo će i dalje biti u velikoj meri zavisno od tehničke, programske i finansijske podrške međunarodnih donatora, posebno Evropske unije.

U cilju jačanja efekata nove ključne inicijative u oblasti vladavine prava, Vlada i EU bi trebalo da uspostave srednjoročne i dugoročne ciljeve i radne zadatke uz ostvarljive i merljive mere koje šira javnost može lako pratiti. Usklađen proces praćenja učinka pravosuđa će biti formiran na osnovu misije pregleda koja ima poverenje svih od samog starta, posebno javnosti. Ovo se može ostvariti samo ukoliko programi, podrška i inicijative proizilaze iz lokalnih potreba i ukoliko je došlo do široke društvene diskusije. Samim tim, institucije i EU dalje rizikuju da podriju svoju reputaciju ako žele da improvizuju i ukoliko ne uspeju da izvuku zaključke složenih odnosa između dve strane koji su trajali duže od decenije.

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